

Commissariat général à la stratégie et à la prospective



Compte rendu de la réunion du GT3 du 10 février 2014

Mot d'accueil et introduction d'Hélène Valade.

1. **Audition de députés : Présentation de propositions de loi relatives au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordres**

Auditionnés :

Mme Danielle AUROI, députée du Puy-de-Dôme, EELV, présidente de la commission Affaires européennes,

M. Philippe NOGUES, député du Morbihan, PS, Membre de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire Président du groupe d'études parlementaire sur la RSE,

M. Dominique POTIER, député de Meurthe-et-Moselle, PS, membre de la commission Affaires économiques.

Les députés Auroi, Noguès et Potier sont venus présenter au groupe de travail n° 3 leurs propositions de lois relatives au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordres.

Les textes des propositions de loi n° 1519 et 1524s ont disponibles aux adresses suivantes :

<http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion1519.asp>

<http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion1524.asp>

Les échanges avec les membres ont porté sur :

- **L'intégration de devoir de vigilance dans les autres législations nationales.**

Il existe d'autres législations nationales qui ont mis en place des réglementations similaires (telles que la GB, l'Italie, le Canada...). Ce type d'initiative ne peut être pris que sous l'impulsion de l'Union Européenne. Cette proposition de loi va dans le sens de l'OMC et demande une obligation de moyens et non de résultat. Elle cherche aussi à permettre l'accès des salariés à la justice. Elle demande aussi aux entreprises de se protéger contre les dérives éventuelles de leurs sous-traitants et fournisseurs, notamment dans les pays où la législation est plus faible. La PPL est soumise à l'avis des juristes du Ministère de la Justice et sera l'objet d'une discussion entre les Parlementaires et les représentants du MEDEF et de l'AFEP.

- Le périmètre de la PPL et le degré d'étude dans la chaîne de sous-traitance

Le périmètre de la PPL est les entreprises multinationales (EMN), donc les entreprises à base de 500 employés en France, leurs sous-traitants et fournisseurs.

La dilution de la chaîne de responsabilité est la caractéristique d'une forme d'irresponsabilité. Il s'agit de donner des règles claires et la définition des responsabilités est primordiale. Les dirigeants et les industriels sont en attente d'une réglementation à insérer dans leur stratégie. Il peut y avoir des avis divergents et donc un dialogue.

Il y a deux écueils à éviter :

- d'une part, la fabrication d'un dispositif tellement normatif qu'il complexifierait les tâches respectives,
- d'autre part, en l'absence d'un pouvoir normatif, il reste le pouvoir du juge.

Il convient de trouver un équilibre pour préserver l'entreprise mais admettre le besoin d'un outil suffisamment incitatif pour être inquiet sur ce qu'on a fait. Il s'agit d'admettre que les choses relèveront du juge et puissent être interprétées de manière sincère.

- La vérification de l'application du devoir de vigilance

La PPL ne prévoit pas de disposition de tiers vérificateurs. Se pose donc la question suivante : quand les filiales sont prises en flagrant délit, est-ce qu'il faut rompre ou prendre des mesures de correction ?

2. Audition de l'OIT

Auditionnée :

Githa ROELANS, chef de l'unité Entreprises multinationales et engagement auprès des entreprises, Département des Entreprises, Organisation internationale du Travail (OIT) (ILO)

L'OIT est une organisation internationale fondée en 1919. Depuis 1946, c'est l'agence spécialisée des Nations unies en ce qui concerne le monde du travail.

Sa structure tripartite est unique (gouvernements, employeurs et travailleurs) dans le système des Nations unies.

Son mandat est de promouvoir la justice sociale et le travail décent

Elle regroupe 185 Etats membres

Ses moyens d'action : des normes internationales du travail

- Conventions (189) :
 - o Les Etats membres sont invités à les ratifier. Ils s'engagent à les appliquer et à faire rapport sur leur application à des intervalles réguliers
 - o une commission d'experts est chargée d'examiner l'application de ces conventions.
 - o une commission d'application des normes tripartite se réunit chaque année pendant la Conférence internationale du travail.
- Recommandations (202) instruments qui énoncent des principes directeurs et qui ne sont pas soumis à ratification.
- 8 Conventions fondamentales qui font l'objet d'une campagne pour la ratification universelle et d'un suivi dans le cadre de la Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail.
- 4 conventions prioritaires de gouvernance :
 - inspection du travail (en général et pour l'agriculture)
 - consultations tripartites

- politique de l'emploi

La base de donnée Normlex (www.ilo.org/normlex) donne accès public à toutes les informations relatives aux ratifications des conventions par les états membres. Les EMN peuvent également consulter ces informations par pays.

Il existe aussi un service d'assistance aux entreprises sur les normes internationales, qui fournit directement des informations aux dirigeants et travailleurs des EMN (www.ilo.org/business). A travers ce service, le BIT a déjà reçu plus de mille questions des entreprises liées à l'élaboration de leurs politiques ou défis quant aux pratiques opérationnelles au niveau mondial. On constate une complexification croissante des questions soumises puisque les réponses aux questions les plus « générales » ont déjà été mises en ligne sur le site internet et donc accessibles à tous.

L'OIT dispose de trois instruments en relation directe avec les entreprises :

- Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998)
- Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale (1977, 2000 et 2006)
- Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (2008)

Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux :

- La plus connue.
- Pose 4 principes et droits fondamentaux dérivés des 8 conventions fondamentales :
 - Liberté d'association et le droit de négociation collective
 - Elimination de toute forme de travail forcé
 - Abolition effective du travail des enfants
 - Non-discrimination en matière d'emploi et de profession.
- Ces principes et droits sont repris dans les principes du travail du pacte mondial des Nations Unies et cités explicitement dans les principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (2e pilier). Même les pays membres de l'OIT qui n'ont pas ratifiés les 8 conventions ont l'obligation de les respecter dans leur pays.

La Déclaration tripartite sur les EMN

Adoptée en 1977, un an après les principes directeurs de l'OCDE, révisée en 2000 (incorporer les principes et droits fondamentaux) et en 2006 (intégrer les principes des conventions et recommandations adoptés depuis lors).

- **Objectif:** encourager les entreprises multinationales à contribuer positivement au progrès économique et social, ainsi qu'à minimiser et à résoudre les difficultés que leurs diverses opérations peuvent soulever. Cet objectif sera favorisé grâce à une législation, une politique, des mesures et des initiatives appropriées qu'adopteront ou prendront les gouvernements, et des politiques et pratiques adoptées par les entreprises ainsi que par une coopération entre gouvernements et organisations d'employeurs et de travailleurs de tous les pays.
- Les principes énoncés sont préconisés à l'intention des gouvernements, des organisations d'employeurs et de travailleurs **des pays du siège et des pays d'accueil** et des entreprises multinationales elles-mêmes.
- **Seul instrument international tripartite** dans ce domaine, basé sur des normes tripartites de l'OIT (voir annexe de la Déclaration) et le dialogue entre les parties prenantes

Le terme RSE n'est pas utilisée dans cet outil car de plus en plus il y a des définitions et initiatives différentes en matière de la RSE dans différentes parties du monde. La promotion du dialogue est le fil rouge dans cette déclaration. La Déclaration détaille les responsabilités des multinationales tout en reconnaissant le rôle et les responsabilités des gouvernements.

Son application au sein de l'OIT :

- elle est souvent citée dans le cadre des discussions sur la mondialisation.
- elle est liée au concept de développement des « entreprises durables »
- elle constitue le cadre pour l'engagement de l'OIT avec des entreprises multinationales (chaines de valeur, développement économique local, conditions de travail...)

En dehors de l'OIT :

- c'est une référence dans les PD de l'OCDE et l'ISO 26000
- c'est une référence dans certain nombre de codes de conduite des entreprises
- c'est aussi une référence dans des politiques/stratégies nationales en matière de RSE (par exemple la nouvelle stratégie RSE de la commission européenne 2011-2014 qui invite toutes les entreprises multinationales établies en Europe à s'engager, d'ici à 2014, à respecter la déclaration tripartite sur les EMN).

Le chapitre V des PD de l'OCDE est basé sur la déclaration tripartite sur les EMN. Mais le suivi de l'OCDE est différent du suivi de la déclaration tripartite. De plus, les terminologies sont à présent identiques puisqu'on parle des « travailleurs » et pas des employés dans les PD de l'OCDE.

Le BIT a mis en place un programme de promotion de la déclaration sur les EMN qui consiste en une assistance aux entreprises (www.ilo.org/business); une assistance technique au niveau des pays à travers une facilitation des dialogues tripartites sur des priorités nationales et principes de la Déclaration; une collaboration étroite avec les autres instruments (notamment avec des formations accordées aux PCN de l'OCDE, réseaux locaux du Pacte mondial, conférences, ..),

Les chaînes de valeur constituent un thème de haute importance au sein de l'OIT lié aux opportunités et défis de la globalisation pour le travail décent.

- En 2008, Déclaration de l'OIT sur la Justice Sociale pour une mondialisation équitable : c'est la reconnaissance par l'OIT que la mondialisation constitue des opportunités et des défis pour le travail décent.
- 2011: Discussion générale à la CIT sur la protection sociale, y compris l'inspection du travail et les systèmes de vérification privés utilisés par les EMN avec leurs partenaires commerciaux.
- 2013: Discussion générale à la CIT sur le dialogue social, y compris le dialogue social mondial entre EMN et syndicats globaux (250 Accords cadres négociés et conclus par des entreprises multinationales et des syndicats globaux)
- 2015: Discussion générale à la CIT sur les PME qu'elles soient ou non dans les chaînes de valeur
- 2016 : Discussion générale sur les chaînes d'approvisionnement. Cela représente une discussion très importante car les conclusions tripartites guideront le travail de l'OIT dans ce domaine pour les années à venir..

Chaines de valeur

- Programme de coopération technique
 - OIT-IFC Better Work (secteur du textile): opérationnel dans 7 pays (+ Bangladesh depuis début de 2014), voir <http://betterwork.org/global/?lang=fr>
 - OIT-IPEC partenariat avec des entreprises pour l'élimination du travail des enfants (agriculture – cacao)
 - Analyse de chaîne de valeur pour le travail décent (département d'entreprises) (<http://www.ilo.org/empent/areas/value-chain-development-vcd/lang--fr/index.htm>)
 - Programme SCORE et SIMAPRO

Les échanges avec les membres ont porté sur :

- Initiatives *Better Factories* et *Better Work*.

Better Work est un programme qui, au niveau des pays, a une gouvernance tripartite et engage des EMN acheteuses et les PME dans leurs chaînes de valeur. Le programme s'intéresse à la manière dont il est possible d'améliorer l'application de la législation nationale, le respect des principes internationaux ainsi que le renforcement des capacités nationales, notamment en matière de négociation collective, inspection du travail, ...

Les marques s'engagent à ne plus faire individuellement les audits de leurs PME, souvent très coûteux pour les PME.

L'équipe de *Better Work* effectue des vérifications, non pas pour « punir » les PME mais pour les assister à améliorer leurs pratiques (plan de progrès établis avec le dirigeant de la PME et le consultant de *Better Work* avec une assistance technique qui lui est apportée).

Au cœur de la concurrence, la pression sur les PME peut être très élevée.

Il s'agit de rassembler les acteurs pour qu'il y ait un progrès dans un secteur tout entier et renforcer les capacités au niveau du pays (y compris le système d'inspection nationale du travail).

Au Bangladesh, le programme *Better Work* n'avait pas encore commencé car les conditions pour pouvoir entamer ce programme n'étaient pas remplies avant 2014.

Avec le drame de Rana Plaza, il y a eu en mai 2013 la signature d'un plan national tripartite d'action sur la sécurité des bâtiments/incendies (changements législatifs, engagement de 200 inspecteurs de travail formés, sécurité et santé au travail). Rana Plaza a permis d'accélérer un plan d'action tripartite déjà adopté en mars 2013, suite à d'autres incendies. Le BIT joue un rôle clef dans l'assistance technique offerte au Bangladesh en ce moment pour avancer sur les différents points de l'action tripartite et de coordonner les initiatives prises par la communauté internationale, les entreprises et les syndicats.

Il convient que les initiatives soient prises ensemble au niveau international. Et il faut qu'au niveau national, il y ait des engagements clairs du gouvernement, des entreprises et des travailleurs pour arriver à des changements durables dans le pays.

- Le passage de la *soft* à la *hard law*

L'OIT édite de la *hard law* avec l'adoption des normes internationales du travail et son système de supervision détaillée sur l'application en droit et en pratique de ces conventions ratifiées par les gouvernements. La Déclaration tripartite émet des recommandations car il y a besoin du cadre législatif d'un côté et de la responsabilisation des acteurs réels de l'économie.

Il faut responsabiliser les acteurs réels de l'économie et entrer dans un dialogue positif avec les entreprises sur leurs contributions.

Par exemple dans le Pacte mondial : quand on parle du principe de l'élimination du travail des enfants : il ne s'agit pas d'un engagement volontaire de la part des entreprises, car dans beaucoup de pays le travail des enfants est interdit suite à la ratification des conventions 138 et 182. Les entreprises ont donc l'obligation de suivre la législation nationale en vigueur. Le défi réside là où il n'y a pas de cadre législatif et où l'application est faible. C'est là qu'est attendu un rôle positif de la part des entreprises.

- La multiplication des références

il y a de plus en plus de références aux droits et principes fondamentaux dans des politiques ainsi que dans de traités commerciaux, qui ont un impact direct sur les entreprises.

3. Audition de points de vue juridiques

Auditionnés :

Sophie Schiller, Professeur de droit privé à l'Université Paris-Dauphine
Olivier de Schutter, Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation

La rédaction d'un texte en droit civil est un exercice complexe.

La PPL dispose de termes qui pourraient poser des difficultés d'interprétation (ex : activités, filiales, entreprise, droits fondamentaux, vigilance, efforts, pouvoir...)

Or, pour les sous-traitants par exemple, la jurisprudence est précise mais elle ne définit pas la nature d'une filiale.

Si le texte n'est pas rédigé de façon complètement satisfaisante, il pourrait être source d'insécurité.

La difficulté de l'exercice est accrue en matière pénale. Il y a risque de censure du Conseil Constitutionnel lorsque les termes ne sont pas suffisamment clairs et précis.

Et puis, persiste la difficulté d'invoquer un texte national pour des dommages subis à l'étranger. Cela pose le problème de respect des règlements internationaux (Bruxelles I pour la compétence juridique, Rome II qui dit le contraire du texte proposé) et celui de la violation du principe de territorialité de la norme.

Solutions :

- Possibilité d'invoquer les engagements volontaires en cas de différent
 - Devant les Points de Contacts Nationaux de l'OCDE
 - Devant les juges nationaux
- Possibilité de bénéficier de la recherche d'image de respect des engagements volontaires
 - Efficacité établie par l'évolution des pratiques en matière de gouvernance, le contrôle de la publicité
- Evolution des Points de Contacts Nationaux de l'OCDE
 - Pour les doter de moyens plus importants pour traiter les affaires
- Évolution de la transparence imposée aux sociétés sur ces questions
 - Mettre en place une sorte de « *comply or explain* »,
 - Ce qui supposerait
 - De mieux formaliser les informations à diffuser
 - De mieux organiser la diffusion des informations
 - Ce qui permettrait de bénéficier de la sanction juridique en cas de diffusion de fausse information
 - Et qui obligerait ainsi les sociétés à faire évoluer leur comportement (levier de l'image)
 - Renforcer la transparence des Points de Contacts Nationaux

En ce qui concerne la loi applicable, en principe, le juge va appliquer la *lex loci delicti* (la loi du lieu du dommage). Dans des circonstances exceptionnelles, des considérations d'intérêt public justifient le recours par les tribunaux des États membres aux mécanismes que sont l'exception d'ordre public et les lois de police si des dispositifs (tel que l'octroi de dommages et intérêts exemplaires ou punitifs non compensatoires excessifs, par exemple) sont contraires à l'ordre public du for. Donc, selon les termes mêmes du règlement Rome II, il n'y a pas de problème lié à l'extraterritorialité dans ce domaine.

Si l'application de la loi du dommage risque de conduire à un déni de justice, le juge peut appliquer l'article 26 du règlement Rome II qui lui permet de refuser l'application de la loi étrangère si elle est manifestement incompatible avec l'ordre public du for.

Dans les cas concernant les dommages environnementaux, l'article 7 du règlement Rome II permet au demandeur de choisir la loi du pays où le fait générateur a eu lieu.

Donc, selon les termes mêmes du règlement Rome II, il n'y a pas de problème lié à l'extraterritorialité dans ce domaine.

Les entreprises sont de plus en plus nombreuses à se doter de chartes éthiques – les codes de conduite qui sont suffisamment précis obligent les entreprises.

Beaucoup d'entreprises multinationales françaises se rendent compte que ces engagements ne sont pas purement gratuits.

Les échanges avec les membres ont porté sur :

- **La définition des termes juridiques**

Les notions de « filiale » et de « groupe » font l'objet de travaux de recherche.

- **La notion d'extra territorialité et le contrôle des filiales**

Dans le droit international privé (DIP), notamment sur Rome II, il existe un principe d'exception qui fait que si le fait dommageable présente des liens plus étroits avec un autre pays que le lieu du dommage, la loi de ce pays peut s'appliquer. Ainsi, la loi française pourrait s'appliquer en cas de dommage. Les questions de DIP font l'objet d'études approfondies (Projet de recherche sur la judiciarisation des droits fondamentaux).

La PPL correspond largement à la philosophie des PDONU. On attend de la société mère de respecter les PDONU. On part du constat que la défaillance de l'Etat ne justifie pas de ne pas respecter les droits humains. Les PDONU ne sont pas efficaces car non-normatives. Il faut donc que les Etats mettent en œuvre les principes directeurs.

- **Les chartes éthiques**

Les chartes éthiques sont parfois considérées comme suffisantes alors que les termes employés dans ces textes restent vagues. Les engagements semblent mal définis et donc les progrès difficiles à constater. En l'état, les chartes éthiques révèlent un niveau différent de maturité des entreprises. Elles nécessitent d'être accompagnées dans leurs démarches.

- **Clarification des actions des entreprises**

Il serait intéressant que l'entreprise clarifie ce que l'entreprise doit faire car beaucoup d'entreprises ne savent pas ce par quoi elles sont liées.

Les entreprises devraient avoir un lieu pour poser la question pour savoir si les codes de conduite sont contraignants ou pas.

Aujourd'hui, le juge français a déjà beaucoup d'outils à son actif.

- **Les régimes internationaux de responsabilité sociétés mères/ filiales**

Dans d'autres pays, il existe des régimes de responsabilité de ce type prévus par la loi. Il est important d'avoir une vision claire du droit comparé en la matière et des spécificités de chacun des modèles juridiques mis en place à l'étranger. Il serait intéressant d'établir un benchmark en la matière.

4. Débat autour de la synthèse et des prochaines auditions

La réunion s'est close autour d'un débat relatif au livrable du GT et aux prochaines auditions. Les co-rapporteurs ont proposé d'établir un bilan synthétique des éléments présentés au cours des séances, au travers des comptes rendus des auditions (publiées sur le site de la Plateforme).

La méthodologie suivie par les GT est d'abord celle d'un état des lieux. Le GT 1 établit un état des lieux sous forme de guide de bonnes pratiques. Le GT2 établit un inventaire des principaux rapports d'évaluation de la LOI NRE et de la Loi « Grenelle II ». Le GT3 travaille à un état des lieux au regard des textes internationaux hors-sol. Il manque un arrimage concret avec l'audition d'entreprises consensuelles pour donner un point de vue relatif aux questions d'aujourd'hui (chartes éthiques, application des Principes Directeurs...).

Le GT3 a convenu d'entendre le témoignage d'entreprises (Saint-Gobain pour sa politique d'achats responsables, EDH, Lafarge, Sanofi, GDF Suez, Sodexo, Eco-Vadis, Total, L'Oréal, Eiffage), des salariés et des « victimes ».