

LE *GLOBAL COMPACT*

LORSQUE L'ON REPARLE DE LA RÉGULATION DE L'ACTIVITÉ DES FIRMES PAR L'ONU

PAR

Catherine COLARD-FABREGOULE*

Signe du temps, le plus grand bouleversement susceptible de marquer les relations internationales du XXI^e siècle pourrait être celui qui ferait basculer la société internationale de l'ère des relations interétatiques basées principalement sur la sécurité internationale vers l'ère de la sécurité humaine plaçant l'individu et ses besoins au cœur des relations internationales. Ce dont il s'agit est ni plus ni moins qu'une forme de privatisation des relations internationales. La privatisation annoncée résulte de la conjugaison de deux phénomènes qui concernent, pour une part, les acteurs et, pour une autre, les sujets de préoccupation et les domaines d'action.

D'éminents auteurs ont réfléchi, même à des périodes éloignées à l'articulation des intérêts des Etats et de ceux des individus. Kant ne disait-il pas lui-même, dans son projet de paix universelle de 1795, que la paix doit reposer sur l'emboîtement harmonieux de plusieurs systèmes de droit, ceux internes aux Etats, ceux entre Etats et ceux englobant individus et Etats ?

Traditionnellement, la société mondiale est avant tout interétatique et basée sur la coopération entre Etats. Les instruments juridiques contraignants adoptés par eux et les engagements multilatéraux qu'ils prennent en créant des organisations intergouvernementales et en y participant ne sont que l'expression de leur souveraineté et tant pis si ces engagements viennent ensuite limiter leur liberté d'action. Ils constituent une aliénation de souveraineté librement consentie... par l'exercice de leur pouvoir souverain. Ainsi, la boucle est bouclée et un élève de première année de droit à la faculté a tôt fait d'en comprendre les subtilités. Toutefois, la coopération entre Etats a parfois ses limites et tout le jeu diplomatique consiste à imposer, diront certains esprits chagrins, la loi du plus fort ou de celui ayant les arguments les plus persuasifs. La décision prise n'est jamais anodine ni prise à la légère : elle résulte d'un long processus diplomatique mené par les élites dirigeantes qui font de la société internationale avant tout un cadre de négociation.

Cela étant, depuis plusieurs décennies, en particulier depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le pouvoir des Etats se trouve concurrencé par le pouvoir économique des plus grandes sociétés de ce monde, dites multinationales ou transnationales : l'influence, la manière dont elles peuvent peser sur les gouvernements, la manière dont elles peuvent bouleverser les conditions humaines et les modes de vie sont au cœur des préoccupations, devenant, comme on le dit depuis le début les années 1970, « *une matière d'intérêt*

* Maître de conférences à l'Université Paris-Nord (Paris XIII, France).

internationale»¹. L'impact de ces entreprises – dont, pour les plus grandes, la puissance économique est gigantesque – sur tous les secteurs des relations internationales est patent et ces dernières posent de nombreux problèmes bien connus. Outre celui de leur identification, celui de leur réglementation à l'échelle internationale est primordial.

Ainsi, nous sommes bien obligés de constater que, sous l'influence du domaine économique, le rôle de l'Etat a perdu de son intensité dans les relations internationales. De nombreuses firmes ont un pouvoir économique bien supérieur à celui de certains Etats, qui peinent parfois à maîtriser les conséquences de leur développement. Au dialogue interétatique traditionnel s'est parfois substitué un dialogue d'Etat à Firme, dont les dirigeants principaux, représentant les intérêts de leurs actionnaires, ont bien souvent la capacité de dialoguer d'égal à égal avec les dirigeants des plus grands pays industrialisés. Tantôt alliés, tantôt source de rapports conflictuels, la firme multinationale « *mine l'autorité de l'état nation et le fait apparaître comme un cadre désuet et dépassé de représentation des intérêts collectifs* »².

C'est sur la base de ces constatations et de ces craintes qu'une partie du débat sur les firmes multinationales depuis le milieu des années 1970 s'est portée sur l'instauration dans leur sphère d'un état de droit. Les institutions internationales, les enceintes nationales et régionales en débattent et travaillent à cette question. Nombre d'ouvrages et de rapports y sont consacrés. Chacun a son avis sur la question et partout on glose sur la nécessité de contrôler l'activité de ces firmes de manière à éviter leurs néfastes conséquences. Même si l'on s'accorde à penser que la réponse peut venir de plusieurs sources possibles : Etats, institutions internationales ou entreprises multinationales elles-mêmes, les regards se tournent naturellement vers l'ONU, dont la vocation universelle en fait un acteur naturel de régulation de l'activité de ces firmes. L'ONU a peiné dans sa démarche et ce n'est pas le projet avorté de code de conduite des firmes multinationales qui démentira ces affirmations.

Certes, l'OCDE est parvenue à proposer quelques principes directeurs³ visant à réglementer les activités et méthodes de ces firmes, processus qu'il a bien fallu enclencher à partir du moment où ces firmes elles-mêmes avaient commencé à rédiger et appliquer des chartes éthiques à leurs activités à l'international.

Parallèlement, on peut noter que, depuis quelques années, les relations internationales ont pris de surcroît une dimension démocratique autoproclamée par l'avènement de la société mondiale d'information. Si autrefois les populations vivaient dans l'ignorance quasi générale de ce qui se discutait dans les enceintes feutrées des institutions internationales, il est désormais possible à quiconque de connaître les dates et lieux des principales réunions qui animent la vie internationale d'aujourd'hui. Il n'est pas une conférence ministérielle de l'OMC ou un sommet international entre Etats réunis dans un G... quelconque qui n'ait sa contre réunion. Un coup de clic tient à présent informé jour par jour et heure par heure des grands problèmes de la planète, des enjeux et des négociations en cours et cela change tout.

Certes, ce que l'on appelle la « société civile » existe depuis longtemps, par l'action des organisations non gouvernementales (ONG), mais la « société civile organisée » réclame aujourd'hui à se saisir des grands problèmes de la planète, au nom d'un pouvoir démocratique autoproclamé et indiscutable puisqu'il représente celui du peuple, celui des

¹ Il est utile de reprendre la seconde édition de l'ouvrage des professeurs Dominique CARREAU, Patrick JUILARD et Thiébaud FLORY, *Droit international économique*, LGDJ, Paris, 1980, p. 43, pour y retrouver cette formule.

² Dominique CARREAU / Patrick JUILARD / Thiébaud FLORY, *op. cit.*, p. 47.

³ Principes directeurs de l'OCDE à l'égard des firmes multinationales

peuples réunis « transfrontières » et se trouvant des points communs indépendamment des continents ou des nationalités, effaçant les mœurs ou minimisant les modes de vie. C'est peut-être cela aussi la « mondialisation » et, si l'on évoque partout la mondialisation économique et financière, on n'évoque pas assez cette mondialisation des idées qui transcende les frontières *via* un écran d'ordinateur et les quelques lettres magiques tapées sur un clavier : Internet.

Voici que à présent et plus qu'elle ne l'a jamais fait la société civile s'empare des grands sujets de société, environnement, santé, culture, droits de l'homme et autres droits sociaux, allant parfois jusqu'à en faire des « biens publics mondiaux ». Elle cherche à s'approprier l'autorité légitime qui appartient toujours à l'Etat en l'absence de gouvernement mondial, celui-là n'ayant pu être réalisé dans le cadre de l'ONU-même. Cette dimension démocratique des relations internationales modernes est très importante, car elle fait prévaloir l'intérêt de l'individu sur ceux de l'Etat de deux manières complémentaires : en reprenant à leur compte le pouvoir de décision ou, à défaut, en tentant de faire infléchir les gouvernements lorsque le moment de la prise de décision est arrivé. Mieux, l'intérêt général devient une ambition sociale et s'érige au rang de principe ou de valeur, à défaut d'être un élément de la définition du droit des relations internationales. D'ailleurs, signe que l'opinion publique compte, l'ONU a lancé un grand sondage sur le millénaire. La question posée était la suivante : « *quelle est la tâche des Nations Unies que les peuples du monde entier considèrent comme la plus importante au XXI^e siècle ?* » Les résultats du sondage de l'opinion publique le plus important jamais réalisé dans le monde ont montré qu'il s'agissait de la protection des droits de l'homme⁴.

Il n'est pas étonnant dès lors, dans cette nouvelle donne et au nom de la « légitimité », que ces différents pouvoirs s'associent dans une tentative de réglementation des activités des firmes. Il est intéressant d'aborder les évolutions qui se sont fait jour dans l'approche des firmes . Le *Global Compact* ou Pacte mondial constitue la proposition de l'ONU faite au monde des affaires pour prendre en compte dix valeurs universellement reconnues, les appliquer dans leur sphère d'activité et en rendre compte à la société toute entière. Ce Pacte mondial apparaît sous bien des aspects comme une réponse de l'ONU aux firmes, réponse à leur propre autorégulation abordée dans les chartes éthiques qu'elles ont elles-mêmes adoptées ces dernières années. Néanmoins, le sens des initiatives est parfois difficile à saisir et les destinataires de ces principes ne sont pas toujours ceux que l'on croit. En tout état de cause, l'approche de l'ONU concernant les firmes a connu une évolution radicale par rapport aux décennies précédentes, tant sur le plan de la forme que sur celui du fond. La nature juridique du *Global Compact* en fait une convention morale et éthique, qui consiste en une invitation faite par l'ONU à toutes les entreprises du monde⁵ à adhérer à ces principes et à les mettre en œuvre. La sanction, si cet aspect doit être abordé pour évoquer l'efficacité du mécanisme, peut-être définie essentiellement en terme d'image.

⁴ Mary ROBINSON (Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme), « Tisser le contrat mondial – intégrer les droits de l'homme aux pratiques commerciales des entreprises », *Chroniques* (Nations Unies), vol. XXXVII, n° 2, 2000, disponible sur le site Internet www.un.org/french/pubs/chronique/2000/numero2/0200p38.htm.

⁵ Le pacte s'adresse aux entreprises de plus de 10 salariés, mais les entreprises plus petites sont également invitées à s'intéresser aux principes. Il vise donc davantage que les seules entreprises multinationales, mais il nous a semblé pertinent de centrer notre étude sur les plus grandes, véritables acteurs de la mondialisation.

LE GLOBAL COMPACT⁶ COMME REPONSE DE L'ONU AUX FIRMES : QUAND LE SENS DES INITIATIVES NOUS ECHAPPE

Les difficultés d'attaque des firmes

Principaux agents du commerce mondial, les entreprises multinationales focalisent depuis plusieurs décennies des craintes et des reproches quant à leurs méthodes et pratiques néfastes pour le monde. Loin de la morale et d'une certaine vision de l'intérêt général, elles semblent représenter à elles seules une partie des maux de la planète en terme de développement et de conditions de vie. L'idée de réglementer leurs activités pour limiter ces effets est relativement ancienne, mais se heurte à des difficultés au point que certains ont relevé le « *paradoxe que la densité des normes internationales qui encadrent leurs activités est inversement proportionnelle à l'importance de celles-ci* »⁷. L'initiative pourtant peut venir de plusieurs acteurs.

En ce qui concerne les Etats eux-mêmes, il convient de distinguer ceux qui sont développés de ceux qui sont en développement, puis de distinguer ceux qui sont sièges d'entreprises de ceux qui les accueillent. Pour tous, la pratique a montré une difficulté de trouver un angle d'attaque et un réel manque de volonté de réglementer. En effet, toute une catégorie d'Etats emprunts de libéralisme s'est abstenue d'exercer un contrôle direct sur ces entreprises, dans le but d'attirer la réciprocité de la part des autres Etats sur leurs propres firmes. Tout au plus a-t-on pu voir des interventions de portée limitée visant à contenir certains investissements étrangers. Du côté des pays en développement, force est de reconnaître que leur marge de manœuvre s'est révélée étroite, tiraillés entre un risque de tomber sous leur contrôle et la peur de se condamner au sous-développement. Certains, peinant dans leur faculté de négociation, ont choisi la voie de l'association par la prise de participation progressive au capital de ces entreprises.

Du côté des organisations internationales, dans le cadre de l'ONU au sens large, il n'a pas été possible, hormis peut-être à l'OIT⁸ et à la CNUCED⁹, d'adopter une réglementation. Le processus amorcé par l'Assemblée générale et le Conseil économique et social visant à « *formuler, adopter et appliquer un code international de conduite pour les sociétés transnationales* » n'a pu aboutir à un résultat tangible¹⁰. De longs et difficiles débats menés après 1974 au sein de la Commission des sociétés transnationales s'étant révélés plus lents et difficiles que prévu, la tentative de réglementation a échoué principalement sur la délicate question de la forme juridique à donner à ce code.

Une évolution intéressante est venue de l'OCDE, qui s'est attachée depuis longtemps à améliorer le climat mondial de l'investissement international et a adopté des principes directeurs à l'intention des firmes multinationales en 1976, révisés en 2000. L'Organisation a tenté d'agir en la matière en raison des préoccupations générales, mais aussi parce que les multinationales avaient pour nombre d'entre elles adopté des codes de conduite internes¹¹.

⁶ Cf. le site officiel du *Global Compact*, www.un.org/french/globalcompact/commitment.shtml.

⁷ Patrick DAILLET / Alain PELLET, *Droit international public*, LGDJ, Paris, 2002, p. 1 051, § 611.

⁸ *Déclaration tripartite sur les principes concernant les entreprises multinationales et la politique sociale*, 16 nov. 1977.

⁹ La Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED) s'intéresse à la question sous le double angle des pratiques commerciales restrictives et des transferts de technologies. Elle a adopté notamment un *Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives*, qui ne concerne d'ailleurs pas spécifiquement les firmes multinationales.

¹⁰ Emmanuel DECAUX, « La forme et la force obligatoire des codes de bonne conduite », *Annuaire français de droit international*, 1983, pp. 81-97.

¹¹ OCDE, Réexamen des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, cadre pour le réexamen, 21 mai 1999, p. 4 § 7.

Cette évolution est intéressante dans la mesure où le sens des initiatives s'inversait, que la réglementation, même si on peine à employer ce terme, venait des entreprises et amorçait une certaine forme d'ingérence inavouée à destination des pays où elles déployaient leurs activités. Car il faut revenir un instant sur les buts et intentions de ces différents instruments ou tentatives de réglementation.

Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des firmes multinationales consistent en des recommandations juridiquement non contraignantes, pouvant s'apparenter à une sorte de tronc commun de normes acceptées par les entreprises elles-mêmes, au-delà des chartes éthiques que les plus grandes d'entre elles ont adoptées en leur sein¹². La question de la concurrence ou de la complémentarité de ces codes internes aux entreprises et des principes directeurs de l'OCDE a été réglée par l'organisation elle-même lorsqu'elle opta résolument pour la seconde option : tout au plus peut-on remarquer que ces codes d'entreprises « *ont tendance à être plus spécifiques aux entreprises que les principes directeurs, qui sont de large portée et à caractère multilatéral* »¹³. Ces principes directeurs, accompagnés de commentaires au contenu variable, s'articulent autour de huit thèmes, que sont l'emploi et les relations professionnelles, l'obligation d'information, la lutte contre la corruption, l'environnement, les intérêts des consommateurs, la science et la technologie, la concurrence et la fiscalité. Il est intéressant de remarquer que ces principes relatifs à l'éthique des entreprises incitent les firmes au respect de normes sociales et environnementales et à la lutte contre la corruption. Dans chaque pays signataire a été mise en place une structure de suivi et de contrôle nommée « point de contacts nationaux ». Cela distingue nettement les principes directeurs des codes de conduite produits par les entreprises. Les principes directeurs comportent des procédures de mise en œuvre propres, lesquelles font partie d'un instrument qui, « *tout en étant applicable aux entreprises, a été adopté par des gouvernements et approuvé par les partenaires sociaux* »¹⁴.

Du côté de l'ONU, lorsque l'Organisation a lancé son Programme d'action en vue de l'instauration d'un nouvel ordre économique international, l'Assemblée générale avait prévu dans la section V de ce dernier de rassembler tous les efforts pour formuler, adopter et appliquer un code international de conduite pour les sociétés transnationales, afin « *a) de les empêcher de s'ingérer dans les affaires intérieures des pays où elles opèrent [...] b) d'éliminer leurs pratiques commerciales restrictives et [...] que ces activités soient conformes aux plans et objectifs de développement national des pays en voie de développement ; c) de faire en sorte que ces sociétés fournissent [à ces pays...] à des conditions équitables et favorables, une assistance, des techniques et des conseils en matière de gestion ; d) de réglementer le rapatriement des bénéfices que ces sociétés tirent de leurs opérations compte tenu des intérêts légitimes de toutes les parties intéressées ; e) d'encourager ces sociétés à réinvestir leurs bénéfices dans les pays en voie de développement* ». Cependant, à l'aube du XXI^e siècle, avec le *Global Compact*, l'ONU se place loin des objectifs affichés par l'Assemblée générale lorsque le nouvel ordre économique international faisait rage, réclamait la participation des firmes au développement et voulait limiter leur ingérence dans les affaires intérieures des pays où elles déployaient leurs activités. Les normes sociales ou environnementales étaient – et sont à bien des égards toujours – loin des préoccupations des pays en développement et apparaissent encore souvent à leurs yeux antinomiques avec les exigences du développement. Il est intéressant de relever que, avec le *Global Compact*, l'ONU glisse de la tentative de réglementation des firmes à une tentative de réglementation des Etats (en développement) par les firmes.

¹² Un *Inventaire des codes de conduite des entreprises* a été réalisé par le Groupe de travail du Comité des échanges de l'OCDE, Document TD/TC/WP(98)74.

¹³ OCDE, Réexamen..., *op. cit.*, § 21.

¹⁴ *Ibid.*, § 22.

Le Global Compact : la non-réglementation des firmes par l'ONU et la réglementation des Etats par les firmes

C'est l'ancien Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, qui a lancé ce processus de partenariat avec le secteur privé, les syndicats, ainsi que les ONG. Le lieu de première impulsion de ce projet est symbolique, puisqu'il s'est agi du Forum économique mondial tenu le 31 janvier 1999 à Davos. La phase opérationnelle a pour sa part été lancée le 26 juillet 2000 à New York. Le Forum économique mondial est une réunion annuelle des dirigeants des plus grosses multinationales de ce monde. Créée en 1971 sous le nom de Forum européen du management, cette manifestation est devenue progressivement un acteur majeur dans la définition et la mise en place d'un processus global de libéralisation de l'économie et des règles du commerce mondial. Le Forum économique a son « contre-forum », où ses opposants font connaître haut et fort leur opposition au tout libéralisme. C'est pourtant dans ce contexte, alors que certains se prêtaient à constater que le pouvoir grandissant du Forum commençait à remettre en cause le rôle même des Nations Unies – « phénomène inquiétant, puisque le Forum est une entité privée qui n'a de comptes à rendre qu'à ses membres »¹⁵ –, que le Secrétaire général de l'ONU a fait cette proposition de Pacte mondial.

Les observateurs ont pu appréhender de différentes manières le contexte et le résultat obtenu : certains ont pu y voir la « fin de l'espoir d'avancées juridiques importantes pour favoriser le développement des pays du Sud »¹⁶ ; d'autres se bornent à y voir « une série de valeurs universelles soutenues par la communauté internationale »¹⁷. Quoi qu'il en soit, il est permis de se demander pour quelles raisons l'ONU a engagé ce partenariat avec les firmes. Il n'est pas interdit de penser que le partenariat de ces entreprises avec l'ONU est de nature à renforcer leur puissance, à l'heure où la force de l'image est plus importante que jamais. Il n'est pas interdit de penser non plus que le droit du développement est sinon sérieusement mis à mal par ce processus, du moins réorganisé dans ses objectifs et ses moyens, devenant pour certains une sorte de droit des affaires Nord/Sud¹⁸.

Les dix principes du *Global Compact* sont tirés de la Déclaration universelle des droits de l'homme, des déclarations de l'Organisation internationale du travail relatives aux principes et droits fondamentaux du travail, de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, ainsi que de la Convention des Nations Unies contre la corruption. Ils sont regroupés en quatre chapitres qui composent ce plan global. Le premier, consacré aux droits de l'homme, dispose que « les entreprises sont invitées à promouvoir et à respecter la protection du droit international relatif aux droits de l'homme dans leur sphère d'influence et à veiller à ce que leurs propres compagnies ne se rendent pas complices de violations des droits de l'homme ». En matière de droit du travail, les entreprises sont invitées à respecter la liberté d'association et à reconnaître le droit de négociation collective, à éliminer toutes les formes de travail forcé ou obligatoire, à abolir le travail des enfants et à éliminer la discrimination en matière d'emploi et de profession. Pour ce qui est du respect de l'environnement, le *Global Compact* invite les entreprises à appliquer le principe de précaution, à prendre des initiatives afin de promouvoir une plus grande responsabilité en la matière et à favoriser la mise au point et la diffusion de

¹⁵ Le chercheur australien Peter Goodman se demandait à ce propos : « est-ce qu'on doit encourager un forum dominé par des intérêts commerciaux, décider des cadres structurels d'une future gouvernance globale ? ». Cf. Peter GOODMAN, *Le Forum économique mondial, la première internationale capitaliste ?*, cité sur le site Internet www.cyberhumanisme.org/matiere/mondialisation/fem.html.

¹⁶ Michel ROGALSKI, « L'ONU, les multinationales et la gouvernance globale », disponible sur le site Internet www.institutidrp.org/contributionsidrp/onu%20multinationales%20et%20gouvernance%20globale.pdf.

¹⁷ Mary ROBINSON, *op. cit.*

¹⁸ Michel ROGALSKI, *op. cit.*

technologies respectueuses de l'environnement ; on comprend l'approche globale de la protection de l'environnement là où les entreprises sont des acteurs à part entière. Le dernier principe, ajouté après coup, en 2004, porte sur la corruption sous toutes ses formes, contre laquelle les entreprises sont appelées à lutter.

Remarquons ici que, sur certains aspects, on demande davantage aux entreprises qu'on ne demande aux gouvernements. On sait en effet que, en matière de droit international, les concepts d'égalité et de souveraineté des Etats entraînent un principe de non-ingérence qui interdit aux gouvernements de s'immiscer dans les affaires internes des autres Etats, en particulier de juger certains aspects de leurs politiques internes. Certes, en adhérant à l'ONU, les Etats ont accepté le principe d'une coopération en matière des droits de l'homme, mais on remarque que, pour certains d'entre eux, la matière des droits de l'homme reste du domaine de la politique interne. Il est singulier de remarquer que, dans le *Global Compact*, on attend des entreprises qu'elles interviennent dans ce domaine sensible et développent à la fois une surveillance et un esprit d'initiative.

Selon Mary Robinson, Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, les entreprises pourraient aussi adopter quelques pratiques concrètes afin de mettre ces principes en pratique : il pourrait s'agir selon elle d'adopter des politiques explicites qui protègent les travailleurs, de vérifier la conformité des dispositifs de sécurité, d'établir des processus de contrôle et, surtout, d'« évaluer la situation des droits de l'homme dans les pays où elles font ou ont l'intention de faire des affaires afin de déterminer les risques de violations de ces droits et l'impact potentiel de l'entreprise dans ce domaine », pour enfin qu'elles demandent « instamment aux gouvernements d'améliorer les normes relatives aux droits de l'homme »¹⁹. Il est possible d'envisager ce souhait formulé comme une volonté d'ingérence des acteurs économiques, là où l'ingérence étatique est mal perçue et où l'ingérence des organisations intergouvernementales, quoique porteuses de davantage de légitimité, se heurte à des difficultés. Néanmoins pour tempérer cette affirmation, il peut paraître inquiétant que les droits de l'homme ne soient que proposés aux entreprises alors que, en tant que valeurs communes de l'humanité, ils devraient s'imposer à elles. La question de la nature juridique du *Global Compact* peut alors paraître centrale.

LA NATURE JURIDIQUE DU GLOBAL COMPACT : UNE CONVENTION MORALE ET ETHIQUE

Un petit tour sur la page d'accueil du site Internet du *Global Compact*²⁰ fournit de précieux renseignements quant à la nature de ce qu'il convient de nommer non pas « instrument », mais bien « pacte ». Le *Global Compact* est présenté comme « un pacte par lequel des entreprises s'engagent à aligner leurs opérations et leurs stratégies sur dix principes universellement acceptés ». L'absence de caractère contraignant en fait au moins un engagement moral, au mieux une convention morale et éthique, cautionnée moralement par la société civile, à laquelle les entreprises sont invitées à se joindre. L'utilisation de cette dernière formule peut paraître inappropriée en raison de l'absence de convention précisément, au sens juridique du terme. Néanmoins, le libellé emprunté au monde associatif porte en lui l'idée d'engagement libre à respecter les principes et à tenir un discours conforme. Il participe aussi de l'idée de

¹⁹ Mary ROBINSON, *op. cit.*

²⁰ Cf. le site Internet www.unglobalcompact.org/Languages/french/index.html.

faire connaître et de diffuser les informations, de faire partie d'un réseau – en l'occurrence, un réseau d'entreprises – et il sert de base à une bonne coopération.

Toutefois, participer au système c'est aussi verser sa cotisation. Ce dernier aspect doit être également envisagé puisque les entreprises sont par ailleurs invitées à participer au financement du *Global Compact* par des dons versés à la Fondation²¹ mise en place à cet effet. De notre point de vue, il y a bien engagement réciproque entre les firmes participantes et l'ONU, puisque du respect de ces principes dépendront l'utilisation du logo officiel du *Global Compact* par les entreprises et une visibilité supplémentaires pour celles qui participent financièrement, par un affichage de ces dons sur le site Internet du Plan et la documentation officielle.

Une convention morale et éthique à laquelle les entreprises sont invitées à se joindre

La page d'accueil du site du *Global Compact*, qui oriente n'importe quel visiteur vers la « Foire aux questions », montre que le Pacte mondial est une initiative à caractère strictement facultatif : « *il ne s'agit nullement de contrôler les entreprises ni de leur imposer une conduite ou une activité quelconque. Il s'agit de favoriser le changement, de promouvoir le civisme social et d'encourager les solutions novatrices et les partenariats* ». En outre, on peut lire que « *le Pacte mondial n'est pas un instrument de mesure ou d'évaluation. Il ne délivre pas de certificat ni ne juge les mérites des participants* ». Dans ce sens, le « Contrat » peut fournir un cadre de référence pour d'autres initiatives du secteur privé ou pour d'autres actions menées aux niveaux régionaux et gouvernementaux. D'ailleurs, la procédure d'adhésion est on ne peut plus simple, puisqu'elle consiste à rédiger et adresser une lettre d'engagement au Secrétaire général de l'ONU²².

Il n'est pas opportun de parler de contrôle, des pratiques des firmes, dans la mesure où le *Global Compact* n'est pas un instrument juridiquement contraignant, mais bien « *une initiative volontaire d'entreprises responsables* »²³. Le Pacte mondial n'est pas un instrument de réglementation et, même s'il ne sert pas officiellement à évaluer le comportement ou les actions des sociétés, il peut constituer un étalon de mesure des bonnes et des mauvaises pratiques. Le Pacte mondial apparaît comme un réseau d'institutions au centre duquel se trouve le Bureau du Pacte mondial ainsi que quatre organismes des Nations Unies que sont le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le Programme des Nations Unies pour l'environnement, l'Organisation internationale du travail et le Programme des Nations Unies pour le développement. Il fait donc appel à tous les partenaires concernés : les gouvernements, qui ont défini les principes sur lesquels s'appuie l'initiative ; les sociétés, dont les actions sont censées être influencées par le Pacte ; le monde du travail, les

²¹ <http://www.globalcompactfoundation.org/>

²² Une lettre-type est proposée sur le site du *Global compact* : « Honorable Secrétaire général, par cette lettre, je suis heureux de vous confirmer que [nom de la compagnie] soutient les dix principes du Pacte mondial des Nations Unies concernant les droits de l'homme, les droits du travail, la protection de l'environnement et la lutte contre la corruption. Nous vous exprimons de plus notre volonté de faire progresser ces principes dans notre domaine d'influence et nous nous engageons à les intégrer dans la stratégie de notre compagnie, sa culture commerciale et ses modes opératoires. Nous nous engageons également à faire une déclaration claire et publique sur ce sujet et à en informer nos employés, nos partenaires commerciaux et nos clients. Dans notre logique de responsabilité et de transparence, nous rendrons public le résultat de nos actions en faveur de la bonne application des dix principes du Pacte Mondial. Vous trouverez ci-joint des informations générales sur notre compagnie ainsi que le nom de la personne qui sera chargée des contacts futurs avec le bureau du Pacte mondial à New York. Meilleures salutations, [nom, titre] ».

²³ Site Internet du *Global Compact*.

organisations de la société civile, représentant l'ensemble des parties prenantes ; l'ONU, « *seul véritable forum politique mondial, qui sert d'organisateur et de catalyseur faisant autorité* »²⁴. Il s'appuie sur la responsabilité à l'égard du public et sur la transparence et l'intérêt réciproque à long terme des entreprises et de la société civile

Au-delà, le *Global Compact* renvoie finalement aux pratiques internes des entreprises, il appelle ou relaie les codes éthiques de ces dernières, imaginés en réponse aux nouvelles contraintes qui pesaient sur elles. Ces contraintes sont essentiellement liées, d'une part, à la pression de l'opinion publique et, d'autre part, à l'environnement économique et à la concurrence de plus en plus âpre. Les chartes éthiques peuvent permettre d'établir des relations de confiance entre l'entreprise, ses fournisseurs et ses clients ; elles deviennent alors des outils de *management* international des entreprises. Chacune a ses propres dispositions, mais certains ont observé une certaine unité dans la présentation de ces chartes et un mouvement de convergence, notamment dans certains domaines, en premier lieu les normes fondamentales du travail et l'environnement²⁵. Ces codes de conduite sont des actes unilatéraux, qui constituent des engagements écrits à respecter certaines règles, dont les destinataires peuvent parfois se réclamer : ce sera le cas par exemple des salariés d'une entreprise au regard de leurs conditions de travail ou du respect de leurs droits syndicaux. Certains voient même dans ces codes de conduite une véritable contractualisation lorsqu'ils font l'objet de conventions véritables entre syndicats et entreprises engageant les parties signataires²⁶. Pour le reste, ces codes des entreprises demeurent purement unilatéraux et déclaratifs : ils permettent à l'entreprise de choisir ses comportements éthiques à l'abri de sanction juridique étatique²⁷. Le *Global Compact* peut présenter un intérêt au regard de ces pratiques par la fonction unificatrice qu'il peut exercer. Certes, il n'y a pas de norme au sens de règle de droit, mais l'éthique est enrichie par le jugement moral d'être ou de ne pas être du *Global Compact*, sans que le formalisme ne soit un obstacle absolu.

Un mécanisme sanctionné par l'image

Pour qui veut raisonner en terme d'effectivité du *Global Compact*, il est possible d'envisager la question sous deux angles : ou bien simplement rester sur une échelle classique de valeur propre au droit international et regretter la nature du mécanisme, en particulier son absence de caractère juridiquement contraignant ; ou bien considérer que l'efficacité n'est pas seulement question de nature de l'instrument adopté ou n'est pas forcément appréciable en terme de contrôle ou de sanction, mais peut résider dans d'autres facteurs, tel l'impact sur l'image de marque, qui peut amener spontanément la modification des pratiques et des comportements des entreprises, sanction médiatique en somme.

²⁴ *Id.*

²⁵ Sylvie AVIGNON, « Les codes de conduite sont-ils devenus des outils de management international ? Le regard du juriste », document disponible sur le site Internet www.univ-nancy2.fr/COLLOQUES/METAMORPHOSE_06/fichiers_PDF/AVIGNON%20article.pdf.

²⁶ Sylvie AVIGNON, *op. cit.*, donne l'exemple du code de conduite adopté entre IKEA et la Fédération internationale des travailleurs du bâtiment et du bois ou encore celui de Philips Electronics, qui impose à ses fournisseurs le respect d'une norme sociale et environnementale minimum – la Déclaration sur le fournisseur dispose que ce dernier doit interdire le travail des enfants, le travail forcé ou la discrimination.

²⁷ Parce que les entreprises ont compris l'utilité ou le risque de la sanction non étatique, en l'occurrence celle du public, elles ont aussi mis en place des mécanismes de contrôles internes ou externes, c'est-à-dire opérés par des organismes indépendants. La Global Reporting Initiative établie en 1997 a ainsi pour mission de rendre compte des performances environnementales et sociales des entreprises en premier lieu et des organisations internationales en second.

Car c'est bien de cela dont il s'agit, la seule contrainte qui finalement s'impose vraiment aux entreprises étant une contrainte de transparence par la publication régulière d'informations. Participer au *Global Compact*, c'est prouver aux yeux du monde que l'entreprise s'est engagée dans le respect d'un certain nombre de valeurs fondamentales. L'objectif immédiat de la mise en œuvre du Pacte mondial est d'obliger les entreprises internationales à faire une déclaration de soutien de ses principes, à s'engager à défendre les intérêts publics et à rendre compte, par le site Internet du *Global Compact*, des progrès tirés de leur application. En contrepartie, l'accomplissement de ces formalités donne la possibilité à l'entreprise de se prévaloir et d'utiliser le logo prévu à cet effet, logo qui peut être apposé sur les documents et publications officiels de l'entreprise : si l'Organisation des Nations Unies a très tôt considéré que son nom et son emblème ne pouvaient être utilisés qu'à titre officiel²⁸, néanmoins, compte tenu de l'évolution de ses relations avec le monde des affaires, en particulier dans le cadre de ce partenariat avec le secteur privé, elle a mis au point de nouveaux principes généraux relatifs à l'utilisation de son nom et de celui de ses fonds et programmes ; l'utilisation du logo est désormais permise aux entreprises, pour autant que son objectif principal consiste à appuyer les buts et activités de l'Organisation – la condition est que la procédure soit approuvée par avance et par écrit par l'ONU²⁹.

Certaines entreprises sont d'emblée exclues du partenariat : il s'agit des entreprises qui se font les complices de violations des droits de l'homme, tolèrent le travail forcé ou obligatoire ou le recours au travail des enfants, qui sont impliquées dans la vente ou la fabrication de mines antipersonnel ou de leurs composants ou qui ne remplissent pas les obligations ou responsabilités pertinentes établies par l'Organisation³⁰. D'autres en sont virtuellement exclues – même si le mot d'exclusion n'est pas prononcé –, se trouvant retirées de la liste des participants si elles n'ont pas présenté de compte rendu sur l'application des principes depuis deux ans. Le site Internet du Global Compact nous apprend qu'il y a au total 1 213 entreprises dites non communicantes ou inactives au titre du Pacte, cela, sur 4 700 réparties dans 130 pays³¹.

La transparence figure parmi les préceptes des relations internationales modernes. Elle permet à chacun, citoyens, associations ou syndicats, de bénéficier des mêmes informations que les pouvoirs publics. Partant, il est aisé de comprendre que, en terme d'impact, les effets peuvent être dévastateurs pour une entreprise percée à jour de graves négligences en matière de respect des droits de l'homme par exemple. En cela, la transparence peut apparaître comme un contre-pouvoir utile à la démocratie et participe à la gouvernance, par tous les acteurs, des affaires du monde en général et de la mondialisation en particulier. Evidemment on ne peut pas obliger un acteur quel qu'il soit, économique de surcroît, à être véritablement transparent. Néanmoins, il est facile de sanctionner la non-transparence par une éviction pure et simple du programme³². La transparence renvoie à l'opinion publique³³, dont l'influence est prouvée dans l'évolution des relations internationales, même si ses aspects bénéfiques sont parfois discutables. Puisque la sensibilité internationale sur certains sujets va

²⁸ Assemblée générale, Résolution 92 (I), 7 déc. 1946.

²⁹ Secrétaire général de l'ONU, Directives concernant la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les entreprises, « Utilisation du nom et de l'emblème de l'ONU », 17 juil. 2000.

³⁰ *Ibid.*, « Choix des partenaires ».

³¹ Mi-novembre 2008.

³² Il est intéressant de noter que, au-delà de la transparence et en marge du *Global Compact*, la lutte contre la corruption par exemple a déclenché d'autres formes de dénonciation des pratiques de certaines entreprises, tel que le déclenchement d'alerte éthique ou *whistleblowing*, qui consiste pour un individu, comme un salarié par exemple, à dénoncer de telles pratiques auprès des autorités étatiques.

³³ Serge SUR, *Relations internationales*, Montchrestien, Paris, 2004, pp. 368 et suiv.

croissant, la transparence participe de l'opinion du public, pour construire une opinion publique qui deviendra favorable ou défavorable à tel ou tel acteur. Cependant, certains observateurs, notamment des ONG réunies à Genève pour le « Public Eye on *Global Compact* »³⁴, ne manquent de remarquer que, de la transparence au blanchiment d'image, il n'y a qu'une mince frontière facile à franchir.

* *

*

Dans cette tendance moderne de responsabilisation directe des entreprises, la tentative de réglementation des firmes par l'ONU à travers ce *Global Compact* s'inscrit dans la ligne droite de la Déclaration du millénaire, dans laquelle il était affirmé par l'Assemblée générale de l'ONU que la mondialisation était le défi majeur du XXI^e siècle – non pas qu'il faille lutter contre, mais au contraire qu'il faille s'assurer que ses bénéfices profitent au plus grand nombre. Là où les institutions et les Etats ont partiellement échoué, le secteur privé se trouve en charge du développement, celui-là étant entendu au sens large, non pas comme le seul développement économique, mais comme incluant le développement humain. Néanmoins, dans ce choix, la question de la norme reste centrale et il est permis de se demander où trouver le rapport de force pour imposer des normes. D'aucuns répondront sans doute que là où il n'y a pas norme, il n'est pas approprié de parler d'effectivité de la norme.

Un paradoxe dans cette nouvelle approche de l'ONU par rapport aux décennies précédentes réside sans doute dans le fait d'habiliter les entreprises à agir à égalité avec les Etats souverains, alors qu'elles cherchent depuis toujours à échapper au risque souverain. Les firmes voient ainsi en partie leurs vœux exaucés.

³⁴ Cf. le site Internet www.evb.ch/fr/p25012944.html.