

Chloé Maurel

Communication pour le colloque « Politiques sociales transnationales. Réseaux réformateurs et Organisation internationale du travail (1900-1980) »

OIT et responsabilité sociale des sociétés transnationales depuis les années 1970

Dans les années 1970, les sociétés transnationales ont commencé, du fait de leur nombre et de leur pouvoir croissants, à attirer l'attention dans les milieux syndicaux et dans les cercles des Nations Unies. La définition de ces sociétés et l'appellation à leur donner (entreprises/firmes/sociétés, multinationales/transnationales) souffraient alors d'un flou. Si cette question de définition et de terminologie n'est toujours pas réglée aujourd'hui, on adoptera dans le cadre de cette communication l'expression de « société transnationale » (STN) et comme définition celle d'une société ayant au moins une unité de production dans un autre pays que celui où elle est domiciliée.

Au sein des Nations Unies s'affirment dans les années 1970 les pays du Sud, issus de la décolonisation. L'Assemblée générale de l'ONU, où ils sont numériquement majoritaires, ainsi que certains organes des Nations Unies, comme la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED), dont la création en 1964 a donné lieu à la naissance du « Groupe des 77 », deviennent la caisse de résonance de leurs revendications. Celles-ci, qui s'appuient sur la théorie de la dépendance et sur la théorie de l'échange inégal, se traduisent par la réclamation d'un « Nouvel Ordre économique international » (NOEI). Ces revendications sont soutenues par le bloc des pays socialistes.

C'est dans ce contexte qu'émerge dans diverses instances une réflexion sur la responsabilité sociale des entreprises. Progressivement se développe l'idée qu'il faut réglementer l'activité grandissante des STN. Celles-ci commencent à être dénoncées pour leurs abus politiques (implication dans des coups d'état, comme l'illustre l'exemple, parmi d'autres, du rôle de la *United Fruit Company* dans le coup d'état au Guatemala en 1954) et pour les conséquences sociales découlant de leurs activités.

L'initiative du mouvement en faveur d'une régulation sociale des activités des STN vient des milieux syndicaux internationaux. Autour de 1970 les principales fédérations syndicales internationales de travailleurs, comme la Confédération internationale des syndicats libres (CISL), la Fédération syndicale mondiale (FSM), la Confédération mondiale du travail (CMT) adoptent des résolutions dénonçant les atteintes faites par les STN aux droits syndicaux et aux droits économiques et sociaux. Sous leur pression, ce sujet commence alors à être abordé par l'Organisation internationale du travail (OIT), organisation qui, de par sa vocation à traiter les questions relevant du travail, et de par sa structure tripartite (réunissant représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs), apparaît comme le lieu approprié. C'est aussi, plus largement, dans l'ensemble des structures du système des Nations Unies que ce thème va être traité. Parallèlement, d'autres structures, extérieures aux Nations Unies, comme l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), des instituts de recherche (publics ou privés) et la société civile s'emparent alors eux aussi de cet enjeu.

Comment a été abordé, dans le cadre de l'OIT, l'impératif d'apporter une régulation sociale, sur le plan international, aux activités des STN ? Quelles en ont été les étapes, les

évolutions, et les résultats ? Comment les réflexions et réalisations menées dans le cadre de l'OIT ont-elles interagi avec celles menées dans les autres structures ? Quels réseaux ont été créés ou activés ? Quelles divergences se sont exprimées au sein de ces réseaux et entre ces réseaux ? Quelles influences se sont exercées, et dans quel sens, dans leurs interactions ?

Il conviendra tout d'abord de retracer les étapes de l'action de l'OIT pour réguler la politique sociale des STN ; puis de mettre en lumière les fortes divergences exprimées et les pressions exercées par différents acteurs et réseaux au sein de l'OIT ; et enfin d'analyser les interactions entre les différentes structures qui ont, dans les années 1970, entrepris des travaux sur les STN, en faisant apparaître leurs spécificités respectives. En conclusion, il sera intéressant de saisir la nette évolution qui s'est produite des années 1970 à nos jours.

*

L'action de l'OIT concernant la politique sociale des entreprises transnationales dans les années 1970 s'est déroulée en plusieurs étapes.

Sollicitée de manière pressante à partir de la fin des années 1960 par les principales fédérations syndicales internationales de travailleurs (CISL, FSM, CMT) afin de prendre des dispositions sur la politique sociale des STN, l'OIT adopte en 1971 une Résolution sur « la protection des représentants des travailleurs dans l'entreprise et les facilités à leur accorder ». Puis, en octobre-novembre 1972, l'OIT organise une « Réunion tripartite sur les relations entre les sociétés multinationales et la politique sociale » réunissant à Genève experts gouvernementaux et spécialistes appartenant aux milieux d'employeurs et de travailleurs. Ils suggèrent au BIT d'entreprendre des études sur les problèmes liés à l'emploi propres aux STN, et d'établir des principes internationaux concernant la pratique sociale de ces sociétés. Élément important, les experts représentant les travailleurs demandent alors au BIT d'élaborer un « code de bonne conduite » des STN.

Dans les années suivantes, le BIT entreprend les études suggérées par la réunion, sur la base de questionnaires envoyés aux gouvernements et à des représentants des employeurs et des travailleurs. En 1976, le Conseil d'administration (CA) du BIT convoque une « réunion consultative tripartite sur les relations entre les entreprises multinationales et la politique sociale », chargée d'examiner les études réalisées et d'étudier la possibilité d'élaborer les principes internationaux que la réunion de 1972 avait suggérés. Les membres de cette réunion recommandent l'élaboration d'une « Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale », et assignent à groupe de travail tripartite restreint la tâche de la mettre au point. Cependant, si cette décision constitue une grande avancée, de nombreuses réserves sont ajoutées, notamment la précision que cette déclaration n'aurait aucun caractère obligatoire.

La « Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale » est finalement adoptée le 16 novembre 1977. Son but affirmé est « d'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, compte tenu des résolutions des Nations Unies préconisant l'instauration d'un NOEI ». La Déclaration de 1977 promeut la responsabilité sociale des entreprises (RSE) dans le domaine de l'emploi (promotion de l'emploi, liberté d'association, droit à la syndicalisation et à la négociation collective, égalité des chances et de traitement, sécurité de l'emploi, formation, salaires, avantages sociaux, santé et sécurité au travail). Elle entend guider les gouvernements, les organisations de travailleurs et les entreprises transnationales et nationales dans le domaine de la responsabilité sociale des entreprises. Elle incite ces entreprises à « respecter les droits souverains des Etats, observer les législations et

réglementations nationales, tenir dûment compte des pratiques locales et [...] respecter la Déclaration universelle des droits de l'homme et les Pactes internationaux » des Nations Unies.

Ce texte a une grande importance du fait de son caractère novateur : il constitue le premier texte normatif visant les entreprises transnationales adopté dans le cadre de l'ensemble du système des Nations Unies. Il est aussi l'un des premiers à mentionner l'objectif du NOEI comme devant orienter le comportement des STN. Cette déclaration, texte de portée universelle, constitue à ce jour encore le seul ensemble de directives volontaires concernant la politique sociale des STN à avoir été approuvé sur une base tripartite.

Cependant, les limites et la modération de ce texte en réduisent grandement la portée. En effet, il s'agit d'un texte non contraignant, ce qui signifie que son exécution est laissée à la seule bonne volonté des entreprises. De plus il a été voté non pas par la Conférence internationale du Travail, mais seulement par le CA du BIT, donc un organe moins représentatif. Enfin, son contenu est très en retrait par rapport aux aspirations des milieux syndicaux : si d'un côté il dénonce les « concentrations abusives de puissance économique » et les « conflits [...] avec les intérêts des travailleurs » qu'entraîne l'action des STN, d'un autre côté il affirme que « ces entreprises peuvent aussi contribuer largement à la promotion du bien-être économique et social, à l'amélioration des niveaux de vie et à la satisfaction des besoins essentiels, à la création, directement ou indirectement, de possibilités d'emploi et à la jouissance des droits fondamentaux de l'homme, y compris la liberté syndicale dans le monde entier », donc il présente l'action sociale des STN sous un jour très positif.

Une procédure internationale de suivi est mise en place, prévoyant que les gouvernements envoient tous les trois ans au CA du BIT un rapport sur les suites données à la déclaration, rédigé en consultation avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs. La procédure de suivi prévoit aussi la possibilité que les gouvernements et, dans certaines circonstances, les organisations d'employeurs et de travailleurs, demandent à l'OIT d'interpréter les dispositions de la déclaration en cas de différends.

Ces actions de l'OIT concernant les STN ne se sont pas faites aisément : elles ont donné lieu à des divergences et à des pressions importantes.

*

Du fait de sa structure tripartite, ICI l'enceinte de l'OIT a donné lieu, dans le cadre de ces efforts de régulation sociale de l'activité des STN, à des débats démocratiques, et donc à l'expression de nettes divergences : en effet les intérêts des employeurs et ceux des travailleurs s'opposent sur ce sujet, et les Etats sont loin d'avoir des positions convergentes sur cette question en cette période de division idéologique Est/Ouest et d'affirmation du clivage Nord/Sud.

En lançant ce programme sur les STN, l'OIT a bien conscience qu'elle s'engage sur un sujet controversé. Ainsi, à la réunion de 1972, Wilfred Jenks, alors Directeur général de l'OIT, observe : « Pour les uns, les sociétés multinationales constituent une force dynamique, un instrument d'une haute valeur, au service d'une plus large répartition des capitaux, des techniques et des emplois ; pour les autres, ce sont des monstres que nos institutions actuelles, nationales ou internationales, ne peuvent pas maîtriser, qui dictent leurs propres lois contraires à toute conception raisonnable de l'intérêt public ou de la politique sociale. ». Il met en garde contre les polémiques et affirme que le « rôle [de l'OIT] en la matière n'est pas d'épouser l'une ou l'autre de ces opinions contradictoires (...), mais de fournir un lieu de rencontre impartial ».

Les procès-verbaux des différentes sessions de la Conférence internationale du travail et du CA du BIT révèlent les fortes divergences qui se sont exprimées sur ce sujet. Elles sont particulièrement nettes entre représentants des travailleurs et représentants des employeurs.

A la 56^e session de la Conférence internationale du travail, en 1971, le représentant des travailleurs de l'Uruguay observe que « le développement croissant de l'activité des grands groupements industriels et financiers » et « la concentration internationale des entreprises » ont « de graves conséquences du point de vue de la souveraineté nationale, de l'emploi, des conditions de travail, des libertés démocratiques et des droits syndicaux ». Il déplore que « le mouvement de concentration industrielle s'accompagne fréquemment de l'application de méthodes de gestion autocratiques » et que « les sociétés multinationales se servent de leur pouvoir économique pour faire pression aussi sur les gouvernements, afin que ceux-ci adoptent une législation qui limite l'exercice des libertés syndicales ». Il souligne que « dans plusieurs cas, des sociétés multinationales ont conclu des accords internationaux visant à limiter le pouvoir de négociation collective des travailleurs au niveau national ». En 1972, le représentant de la FSM affirme que « les sociétés multinationales, non seulement constituent des obstacles à la ratification des conventions de l'OIT, mais encore restreignent l'exercice des droits syndicaux. [...] et] sapent la souveraineté nationale. En particulier, elles font obstacle à la mise à exécution du droit qu'a chaque pays de choisir librement les moyens les plus appropriés de parvenir au développement ». Au CA du BIT de 1975, le représentant des travailleurs de l'URSS déplore que « les pays en voie de développement tombent de plus en plus sous la dépendance des monopoles internationaux, lesquels exercent une véritable colonisation technique ». Ainsi les représentants des travailleurs expriment des critiques virulentes contre les conséquences sociales de l'action des STN.

A l'inverse, les représentants des employeurs affirment que les STN exercent une action sociale positive, puisqu'elles suscitent de nombreuses créations d'emplois, notamment dans les pays en voie de développement. Ils estiment que, contribuant à stimuler la croissance économique mondiale, elles contribuent au développement, donc au progrès. A la réunion tripartite de 1976, le représentant des employeurs du Royaume-Uni, affirme : « Malgré tous les péchés dont on les accuse, les entreprises transnationales demeurent un des moyens les plus efficaces de stimuler la croissance économique à travers le monde ; elles jouent un rôle de premier plan dans la diffusion du savoir technique et des méthodes de mise en valeur des ressources ».

Dans la première moitié des années 1970, c'est clairement des représentants des travailleurs qu'est venue l'impulsion qui a amené l'OIT à entreprendre une régulation sociale de l'activité des STN, tandis que les représentants des employeurs s'emploient alors à empêcher ou du moins à freiner cette action. Ainsi, en 1971, le représentant des travailleurs de l'Uruguay présente une proposition de « Résolution concernant les conséquences sociales de l'activité des sociétés multinationales » et réclame que l'OIT lance un programme sur « les conséquences qu'a pour les travailleurs, du point de vue social et du point de vue des libertés syndicales, le développement de sociétés multinationales », qu'elle adopte des mesures tangibles. C'est sous la pression de telles demandes que l'OIT lance son programme sur les STN. C'est aussi sous la demande instante des membres travailleurs, formulée en novembre 1974, à la 194^e session du CA du BIT, que l'OIT constitue en 1976 un groupe de travail tripartite chargé d'élaborer des principes internationaux pour les STN.

A l'opposé, les représentants des employeurs s'emploient alors à freiner ces projets. Ainsi en 1974, ils expriment leur ferme opposition à l'idée de créer une commission tripartite chargée d'élaborer un code de conduite des STN, estimant qu'un tel projet est prématuré et n'est pas du ressort de l'OIT. L'année suivante, au CA du BIT, le représentant britannique des employeurs affirme que les études menées jusqu'alors sous l'égide de l'OIT montrent que

« les filiales des entreprises multinationales étudiées se sont jusqu'ici comportées en employeurs responsables dans les pays hôtes, à tel point [...] que la nature positive des informations justifierait que le Conseil mette fin à l'action de l'OIT dans ce domaine ».

Puis on observe après 1975 un tournant dans la position des employeurs : ils se montrent désormais favorables à l'idée d'une régulation de la politique sociale des STN. En 1976, le même représentant des employeurs affirme : « il est dans l'intérêt des STN que les institutions internationales reconnaissent qu'elles assument leurs responsabilités ». Les employeurs se montrent désormais favorables à l'idée d'une régulation des STN, pour leur donner une bonne image dans l'opinion et légitimer leurs activités. Les efforts des représentants des employeurs portent désormais sur la forme que revêtait la régulation élaborée par l'OIT : ils préconisent une régulation souple et volontaire (et non pas stricte et contraignante), afin de laisser en pratique toute liberté d'action aux STN. Ils s'efforcent aussi de peser et d'influer sur les études menées par l'OIT sur les STN (choix des sujets, méthodologie adoptée, interprétations et conclusions) afin qu'il se dégage de ces études une image favorable de l'action sociale de ces sociétés.

Le texte de la Déclaration de 1977 constitue le fruit d'un difficile compromis, qui est loin de satisfaire totalement les différents partenaires. Un des acquis importants obtenus par les représentants des travailleurs est la référence aux objectifs du NOEI. En revanche, sous la pression des représentants des employeurs, des passages du texte laissent entendre que les STN contribuent au progrès social et aux droits de l'homme, ce qui choque les représentants des travailleurs. Ces derniers sont également déçus de la forme juridique finalement donnée au texte : tandis que, appuyés par la CMT et la FSM, ils avaient réclamé l'adoption d'un texte de caractère contraignant, afin qu'il puisse avoir une véritable efficacité, c'est la position des représentants des employeurs qui l'a emporté, c'est-à-dire un texte de caractère non contraignant (une simple déclaration et non une convention), au nom de la nécessité de souplesse et de la liberté à accorder aux entreprises. La difficulté à définir juridiquement une société transnationale (ce qui aurait été nécessaire pour établir une convention) a aussi pesé en faveur de ce choix. Ainsi, en novembre 1977, le groupe des travailleurs s'accorde pour voter ce texte tout en déplorant qu'il est « malheureusement très en retrait par rapport aux préoccupations réelles des travailleurs partout dans le monde ». La déclaration de 1977 constitue donc une tentative malaisée de synthèse entre conceptions et aspirations divergentes des représentants des employeurs et des travailleurs.

Ce sont aussi les représentants des Etats qui se divisent sur cette question au sein des instances de l'OIT. On observe un clivage entre deux groupes : Etats capitalistes d'un côté, et Etats socialistes et pays en voie de développement (notamment le Groupe des 77) de l'autre. De nettes divergences s'expriment entre ces deux groupes lors des réunions, conférences, et sessions du CA du BIT. Les pays socialistes et les pays en voie de développement réclament l'adoption d'un instrument à portée contraignante, ce à quoi s'opposent les pays capitalistes. Les Etats-Unis, réprouvant les projets de l'OIT, déposent en novembre 1975 un préavis de retrait de deux ans, brandissant donc la menace de se retirer de l'OIT et par là de lui supprimer leur contribution financière. Le débat sur le caractère contraignant ou non du texte de l'OIT cristallise ainsi les oppositions entre groupes de pays.

Au sein des pays du Sud, les représentants de certains Etats d'Amérique latine sont en pointe pour dénoncer les effets sociaux de l'action des STN. En effet depuis des décennies, des STN états-uniennes contrôlent une majeure partie de l'économie de ces pays, la plaçant dans une situation d'extrême dépendance par rapport aux Etats-Unis. Ainsi en 1975, au CA du BIT, le représentant le gouvernement de Panama appelle instamment l'OIT à faire porter ses études aussi sur des multinationales du secteur agricole, affirmant qu'« il y a fort à parier que

les résultats montreront que ces sociétés sont loin de stimuler l'ensemble de l'économie nationale». Visant, sans la nommer, la *United Fruit Company*, il rappelle que, « dans toute l'Amérique centrale et dans certaines régions d'Amérique du Sud, on retrouve une entreprise multinationale qui a été accusée de fomenter la guerre entre pays limitrophes, de destituer ou d'imposer des présidents, de projeter l'assassinat de chefs de gouvernements, et qui paralyse le travail quand bon lui semble, sans tenir compte du sort des travailleurs ». Cette demande d'élargir les études aux multinationales de l'agro-alimentaire est soutenue par les pays socialistes, et combattue par les pays capitalistes.

En 1977, lors de l'adoption de la Déclaration, les représentants des pays socialistes dénoncent les passages du texte affirmant que les STN contribuent au bien-être social et aux droits de l'homme. Le représentant de l'URSS « se demande, étant donné le nombre des réserves formulées, si le CA doit approuver un document aussi faible ».

Outre certains Etats d'Amérique latine et les Etats socialistes, ce sont aussi plusieurs Etats d'Afrique qui dénoncent fermement les conséquences sociales de l'activité des STN, se fondant sur la théorie de l'échange inégal. Ainsi, aux « Journées d'étude sur les transnationales et le développement » organisées en 1978 à Dakar, Abou Diouf, Premier ministre du Sénégal, reprenant les conclusions d'un rapport de l'Internationale socialiste (organisation internationale créée en 1951), déclare : « C'est à juste titre que les opinions publiques des pays du Tiers monde manifestent une certaine inquiétude à l'égard de ces firmes industrielles sans visage qui vont parfois jusqu'à s'immiscer dans les affaires intérieures des pays hôtes ». « Ce sont en réalité les multinationales du monde capitaliste qui [...] traduisent le mieux [...] l'inégalité des relations économiques dans le monde contemporain ». « Leurs activités s'ordonnent suivant leur logique propre, qui est celle du profit privé, et dans le cadre des relations internationales existantes, qui est celui de l'échange inégal ».

A l'opposé, les représentants des pays capitalistes se font les avocats des STN. Ainsi au CA du BIT de 1977, le représentant du Canada affirme que « les STN peuvent constituer une force positive [...] en raison de l'importance de leurs investissements pour le développement économique de tous les pays et de l'aptitude incontestée qu'elles ont de promouvoir l'utilisation la plus efficace des capitaux, des techniques et des ressources humaines ».

Ce ne sont pas seulement des divergences importantes qui s'expriment, mais aussi des pressions qui s'exercent, dans le cadre de ces travaux de l'OIT.

Les représentants des Etats capitalistes, de concert avec les représentants des employeurs, font pression pour rendre plus favorables aux STN les résultats des études lancées par l'OIT, et pour atténuer la portée de l'instrument normatif préparé par l'OIT. Ces pressions sont dénoncées par les représentants des travailleurs, qui critiquent la manière rigide dont est élaboré le questionnaire envoyé par l'OIT, propre selon eux à orienter les réponses dans un sens favorable aux STN et à empêcher l'expression des analyses des milieux syndicaux, donc à biaiser les résultats. En 1974, les représentants de la CISL et de la FSM dénoncent des « faiblesses » dans le rapport du groupe restreint désigné par l'OIT pour synthétiser les études sur les transnationales. Ils critiquent notamment la quasi-absence d'utilisation de sources émanant de milieux syndicaux, et de représentants du mouvement syndical international parmi les membres de ce groupe, au mépris des principes tripartites de l'OIT. Ainsi les représentants des travailleurs semblent avoir été marginalisés dans les groupes de travail créés au sein de l'OIT, au profit des représentants des employeurs. Dans les études, rapports et conclusions de l'OIT, les vues des employeurs prennent le dessus, au grand dam des représentants de syndicats, comme Charles Levinson, Secrétaire général de la

Fédération internationale des syndicats de travailleurs de la chimie et des industries diverses (ICF), qui, en 1976 dans une lettre à l'OIT, juge les travaux de l'OIT « entièrement invalides » car biaisés dans leur méthodologie et dans leur réalisation. Il souligne : « les sociétés pétrolières appliquent les politiques anti-syndicales les plus vicieuses, qui violent à tous les égards les principes de l'OIT » et dénonce l'excessive modération des jugements exprimés dans les études de l'OIT sur ces sociétés.

L'examen des comptes rendus du CA du BIT montre qu'effectivement des pressions se sont exercées sur les études menés par l'OIT (choix des thèmes, méthodologie, composition des groupes de travail, sources utilisées), afin de faire apparaître l'action sociale des STN sous un jour uniformément positif et d'estomper leurs effets sociaux négatifs. En novembre 1974, le DG de l'OIT lui-même, M. Blanchard, reconnaît que « le chapitre du rapport du Groupe sur l'emploi et la main d'œuvre n'est pas suffisamment étoffé et que les auteurs du rapport ont tiré des études de l'OIT des conclusions quelque peu prématurées sur la sécurité de l'emploi et les relations professionnelles ».

De plus, des pressions s'exercent pour empêcher la diffusion des documents des confédérations syndicales internationales (FSM, CISL, CMT notamment) au sein des instances de l'OIT (conférences et CA). Des actions d'obstruction sont menées sous la pression des représentants des employeurs, aboutissant à ce que, sous divers prétextes, ces documents ne soient pas traduits, pas reproduits, pas distribués à temps. Les représentants des travailleurs et les représentants des Etats socialistes déplorent cette obstruction ainsi que les résultats biaisés des études. Ils observent notamment, en 1976, que les résultats de ces études sont fortement inspirées des conclusions de celles faites en 1974 sur ce thème par l'Organisation internationale des employeurs (OIE), organisation internationale qui représente et défend, au niveau international, les intérêts des employeurs et du monde des affaires dans les domaines sociaux et du travail.

Dans les années suivant l'adoption de la déclaration de 1977, l'OIT suscite de nouvelles études. Cependant les mêmes biais y semblent à l'œuvre. Ainsi, en 1979, dans une lettre à l'OIT, Gérard Fonteneau, Secrétaire général adjoint de la CMT, critique « la manière dont sont élaborées ces études ». Il dénonce la méthode et le plan imposés par l'OIT comme et déplore notamment que ces études mettent en avant le nombre d'emplois créés par les STN, sans prendre en compte le nombre d'emplois supprimés par elles. « Ce n'est pas qu'un problème technique, c'est un problème politique », observe-t-il. Il dénonce aussi la faible place accordée aux représentants des travailleurs dans la réalisation de ces études, où dominant toujours les vues des représentants des employeurs. Il insiste auprès de l'OIT pour que ces études « soient réalisées de façon réellement tripartite ».

Ainsi l'action de l'OIT en vue de réguler la politique sociale des STN a été marquée, tout au long des années 1970, par de fortes divergences et par des pressions qui ont fait pencher le résultat des travaux dans le sens des vues des milieux patronaux et des Etats occidentaux.

*

Les efforts de l'OIT pour réguler la politique sociale des STN, et les influences et évolutions qui s'y sont exercées, doivent, pour être bien comprises, être conçues et analysées dans le cadre plus large de l'ensemble des actions entreprises au sujet des STN à cette époque. En effet, dans les années 1970, cette question est mise à l'ordre du jour dans de nombreuses instances. L'OIT est donc amenée à coordonner ses actions avec celles d'autres acteurs et réseaux : mouvement syndicaliste international ; Nations-Unies ; autres organisations intergouvernementales, comme l'OCDE ; instituts de recherches nationaux ou régionaux, du

Sud (ex : CODESRIA) ou du Nord (ex : INSEAD), publics (ex : universités françaises) ou privés (ex : la *Harvard Business School*, qui crée en 1976 le « *Harvard Multinaitonal Enterprise Project* ») ; enfin structures liées à l'émergence de la société civile, telles les organisations non gouvernementales (ONG).

L'impulsion est venue initialement du mouvement syndicaliste international. Si les représentants des travailleurs ont été les premiers à attirer l'attention de l'opinion publique mondiale sur les implications politiques, économiques et sociales de la croissance des STN, les milieux syndicaux patronaux n'ont pas tardé à s'intéresser eux aussi à ce sujet, dans l'objectif opposé, c'est-à-dire afin de défendre les intérêts des STN. Ainsi, quelques années après les confédérations de syndicats de travailleurs, l'Organisation internationale des employeurs (OIE) s'empare à son tour de cet enjeu et réalise des études et rapports qui vont exercer une influence sur ceux menés par l'OIT.

Au sein du système des Nations Unies, la question de la politique sociale des STN est, dans les années 1970, traitée simultanément par plusieurs structures : ONU, OIT, Unesco, FAO, CNUCED notamment. Des efforts de coordination étroite se mettent en place entre ces structures, mais également des relations de concurrence et de rivalité.

Au cours des travaux sur les STN menés par les représentants et experts réunis par l'OIT, s'exprime de manière récurrente au cours de ces années une inquiétude au sujet des risques de chevauchements entre les activités de ces différentes structures, et la crainte que l'OIT ne se laisse distancer par ces autres structures, notamment par l'ONU, et que l'OIT soit « à la traîne » et sorte perdante de ces rivalités. De plus, la persistance tout au long de ces années d'une ambiguïté terminologique nuit à l'efficacité de la coordination entre agences : à l'OIT est en vigueur le terme « multinationales » tandis que l'ONU (comme l'OCDE) emploie le terme « transnationales ». Cette ambiguïté est porteuse de malentendus.

Des différences d'orientation apparaissent entre les travaux menés par les différentes institutions des Nations Unies dans les années 1970. Ainsi les études et travaux menés par la FAO sur « les multinationales et les agro-industries » semblent marqués par une vision positive des STN, tandis que les études menées dans le cadre de l'Unesco sont davantage influencées par les vues du Groupe des 77 et par l'objectif du NOEI. Ainsi dans un ouvrage publié en 1979 par l'Unesco, intitulé *Pour un nouvel ordre économique international*, Mohammed Bedjaoui dénonce la « puissance faustienne des firmes multinationales ». Cette orientation de l'Unesco est liée au fait que cette organisation était alors dirigée par le Sénégalais Amadou Mahtar M'Bow, favorable aux revendications des pays du Tiers Monde. Enfin, les travaux de l'OIT apparaissent, dans leurs orientations, plus favorables aux STN que ceux de l'ONU et de l'Unesco, comme le déplorent à l'OIT les représentants des pays socialistes, des pays du Sud, et des travailleurs.

Parmi les travaux des diverses structures onusiennes, les actions les plus importantes sont alors celles menées par l'ONU elle-même. En 1974, l'Assemblée générale de l'ONU adopte une « Charte sur les droits et devoirs économiques des Etats », autorisant les gouvernements à imposer des restrictions et des contrôles aux investissements directs. L'ONU crée également une « Commission des Nations Unies sur les STN » et un « Centre d'information et de recherche sur les STN », chargés d'enquêter sur les répercussions politiques, économiques, sociales et juridiques de l'activité des STN, et d'élaborer à leur usage, avec l'aide d'experts issus notamment du monde des affaires, et des milieux syndicaux, et des milieux universitaires, un code de conduite à l'intention des STN. Ces deux nouvelles structures sont dotées d'un budget important (plus de 13 millions de dollars pour la période 1977-79).

En 1976, l'OIT décide, pour coordonner ses actions en la matière avec celles de l'ONU, de faire inclure sa Déclaration tripartite de 1977 (alors en préparation) dans le futur code de conduite préparé par l'ONU. Dans un contexte de concurrence entre agences, les protagonistes de l'OIT s'efforcent de hâter l'adoption de la Déclaration tripartite, redoutant que le code de conduite de l'ONU ne soit adopté avant que la Déclaration de l'OIT ne soit mise au point, et donc que la Déclaration ne puisse être incorporée dans le code de conduite.

Finalement, le code de conduite de l'ONU, annoncé d'abord pour 1977, puis 1978, est mis au point seulement en 1982, sous forme de projet. Malgré la modération de ce texte, qui se borne essentiellement à prévoir que « les STN respectent les droits de la personne et les libertés fondamentales dans les pays où elles exercent leurs activités » la Commission des Nations Unies sur les STN ne parvient pas à obtenir un consensus parmi les États participants pour que ce texte soit adopté, du fait des divergences sur son contenu et sur sa nature juridique. Le projet de code de conduite est finalement abandonné par l'ONU en 1992.

Par ailleurs, l'OCDE se met aussi à partir des années 1970 à travailler à une régulation de l'action des STN. Contrairement aux Nations Unies, enceinte universelle, l'OCDE est une organisation intergouvernementale régionale, qui ne regroupe que les États occidentaux et ne se réfère pas aux principes des droits de l'homme. Créée dans le cadre de la guerre froide sous l'égide des États-Unis en vue de coordonner l'économie des États du bloc occidental et de promouvoir les principes du capitalisme et du libéralisme économique, l'OCDE se distingue donc nettement, du fait de son histoire, de ses principes, de ses buts et de son fonctionnement, des instances du système de l'ONU. Du fait de ces facteurs également, les travaux de l'OCDE sur les STN s'inscrivent dans une optique favorable aux intérêts des STN. La coordination étroite qui ne tarde pas à se mettre en place entre les travaux de l'OCDE et ceux de l'OIT sur ce sujet influe donc sur les travaux de l'OIT dans un sens favorable aux STN. Il est en outre à noter un déséquilibre, puisque les Nations Unies (et notamment l'OIT) coordonnent leurs travaux avec ceux de l'OCDE mais pas avec ceux du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM, ou COMECON en anglais), qui était le pendant de l'OCDE pour le bloc socialiste.

L'OCDE, créant en son sein une Commission des STN et un Centre d'information et de recherche sur les STN, adopte en juin 1976 des « Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales », dans le cadre de la « Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales ». Saisissant bien leur intérêt, les représentants des employeurs encouragent, au sein de l'OIT, la coordination croissante entre travaux de l'OIT et de l'OCDE sur la question des STN dans les années 1970. Les Principes directeurs de l'OCDE de 1976 semblent avoir influencé le contenu de la Déclaration adoptée par l'OIT un an plus tard. Les différences principales du texte de l'OIT par rapport à celui de l'OCDE consistent en une mention plus nette du rôle des syndicats affirmée dans le texte de l'OIT que dans celui de l'OCDE (qui minimise ce rôle) et en des dispositions de suivi plus concrètes en vue de l'application du texte dans le document de l'OIT que dans celui de l'OCDE. L'OCDE semble donc avoir exercé une influence certaine dans la modération croissante au fil des années des travaux de l'OIT sur la question des STN.

Enfin, dans les années 1970, la société civile commence aussi à s'exprimer sur cette question. A partir de 1974, le « Tribunal Russell II sur l'Amérique latine », tenu sous l'impulsion de Bertrand Russell et d'autres intellectuels, pose la question de la complicité des STN dans les coups d'État d'Amérique latine. En 1978, l'ONG tiers-mondiste « Déclaration de Berne » publie une brochure intitulée *L'infiltration des firmes multinationales dans les*

organisations des Nations Unies, qui dénonce les efforts déployés par de grandes STN pour peser de manière croissante sur les décisions des organismes du système des Nations Unies.

*

Ainsi, dans les années 1970, dans différentes structures, a convergé l'idée d'œuvrer à une régulation sociale des activités des STN. L'impulsion, venue des syndicats de travailleurs, s'est traduite par le lancement d'un programme au sein de l'OIT. Des oppositions se sont exprimées dans cette enceinte tripartite entre représentants des employeurs et des travailleurs, entre représentants des Etats occidentaux et représentants des Etats socialistes et du Tiers monde. Par ailleurs, rapidement l'OIT a été amenée à coordonner ses travaux avec ceux d'autres organismes, notamment l'ONU et l'OCDE, puis à partir du début des années 1980, avec la CEE.

Des textes non contraignants ont été adoptés. Dans les années 1980, des mécanismes de suivi complémentaires ont été mis en place. Ainsi au sein de l'OCDE, le « Comité sur l'investissement international et les entreprises multinationales » (CIME) a été chargé d'examiner les problèmes signalés par les syndicats, et en 1981 le CA du BIT a mis en place une « Commission permanente des entreprises multinationales », tripartite, chargée de répondre aux demandes faites par les Etats d'interprétation des dispositions de la Déclaration de l'OIT.

Toutefois, les résultats jusqu'à nos jours ont été peu tangibles, malgré des efforts de ces structures, dans les décennies qui ont suivi, pour réviser leurs textes. En 1998, l'OIT a adopté la « Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail », affirmant un ensemble de droits fondamentaux du travail que tous les États sont tenus de respecter, et en 2000 l'OIT a amendé la Déclaration de 1977, la faisant désormais se référer à 30 conventions et à 35 recommandations internationales du travail afin de lui donner plus de poids. En 2000 également, l'OCDE a révisé ses Principes directeurs de 1976, leur ajoutant des recommandations qui les font davantage converger avec la Déclaration de 1998 de l'OIT, et créant un mécanisme de surveillance formé d'institutions nationales désignées par les États participants et chargées de promouvoir les Principes directeurs de l'OIT de 1998.

En 2007, l'ONG Sherpa, composée d'un réseau international de juristes qui entendent promouvoir la mise en pratique de la notion de responsabilité sociale des entreprises, conclut à un « bilan plus que contrasté de l'efficacité des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des multinationales » et même à « leur échec [...] dans la lutte contre l'injustice de l'impunité généralisée des mauvaises pratiques des multinationales ». L'ONG observe que « les entreprises continuent de violer les principes directeurs » de l'OCDE.

Des années 1970 à nos jours, les Nations Unies ont connu une nette évolution au sujet des STN, passant d'une position critique à une position de plus en plus favorable aux STN. Les STN semblent avoir exercé une influence croissante sur le système de l'ONU. Cela s'explique à la fois par la progressive perte d'influence du Groupe des 77, par l'attitude plus intransigeante des Etats-Unis à partir de l'arrivée au pouvoir de Reagan en 1981, et par la disparition du bloc des pays socialistes en 1991. Le modèle économique et social incarné par les STN a alors gagné en légitimité et a même tendu à s'imposer dans l'opinion mondiale comme le seul modèle. En 1994, c'est sous l'influence des Etats-Unis qu'a été dissoute la « Commission des Nations Unies sur les multinationales ». Cette commission est alors transformée en une « Division des STN et de l'investissement » au sein de la CNUCED, signe de l'abandon de la part des Nations Unies de ses tentatives d'établir un contrôle social sur les STN, et au contraire de leur intention de promouvoir désormais « la contribution des STN à la

croissance et au développement ». C'est donc un retournement complet des orientations des Nations Unies, bien loin des objectifs du NOEI désormais enterré.

Depuis les années 1990, ce ne sont désormais plus les organisations intergouvernementales, comme l'ONU et l'OIT, qui constituent les lieux et les acteurs des efforts pour une régulation des actions des STN, mais les ONG et la société civile. Dans un rapport de 2000, l'ONG Centre Europe-Tiers Monde (CETIM), observe le fort rapprochement effectué depuis les années 1990 entre les Nations Unies et les milieux d'affaires et dénonce le rôle de décision croissant qui est accordé aux STN au sein des Nations Unies. Le CETIM y voit un processus de subordination des Nations Unies aux STN. En effet Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire général de l'ONU de 1992 à 1996, a associé plus étroitement les STN aux décisions internationales. Kofi Annan, son successeur à la tête de l'ONU de 1997 à 2006, a poursuivi cette évolution, notamment avec son rapport « L'esprit d'entreprise et la privatisation au service de la croissance économique et du développement durable », et son projet de « Pacte mondial » des Nations Unies (1999). Le rapport du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme « *Business and Human Rights: a Progress Report* » (2000) affirme l'idée d'un lien étroit entre les affaires et les droits de l'homme, l'idée que l'un et l'autre se renforcent mutuellement, et préconise la privatisation de la gestion des droits de l'homme. De plus, cette évolution a été accrue par l'intervention croissante dans les activités des Nations Unies de la Banque mondiale, institution qui ne se réfère pas aux principes universels de droits de l'homme et de progrès social des Nations Unies et dont les décisions ne sont pas prises selon le procédé démocratique qui caractérise l'Assemblée générale des Nations Unies. L'OIT, institution spécialisée des Nations Unies, n'échappe pas à cette évolution générale.

Si les aspirations initiales exprimées par les représentants du mouvement syndical à l'OIT n'ont pas été appliquées, en revanche les réflexions qui se sont développées à l'OIT puis dans d'autres instances à partir des années 1970 ont eu un autre résultat : elles ont suscité l'élaboration de « codes de conduite » par de nombreuses STN à partir du début des années 1990. Selon une récente enquête menée auprès des 500 plus grandes STN, 98 % des répondants exerceraient leurs activités conformément à un code de conduite. Si, dans un sens, on peut considérer ce phénomène croissant d'autorégulation des politiques sociales des STN comme un aboutissement des aspirations à un code de conduite qui avaient été formulées pour la première fois à l'OIT au début des années 1970, dans un autre sens on peut le considérer comme un détournement de ces aspirations, puisqu'à la revendication d'adoption de textes obligatoires, contraignants, s'est substitué le modèle de textes volontaires. Ce modèle reposant sur la *soft law* s'est imposé avec la généralisation de ces codes de conduite. L'ONU a entériné cette évolution, publiant en 2003 les « Normes des Nations Unies », texte qui vise à fournir un cadre universel pour la responsabilité des entreprises, en se présentant comme un guide pour les initiatives volontaires des STN souhaitant élaborer leur propre code de conduite. Cette évolution joue à l'avantage des transnationales, et au détriment de leurs employés, puisque l'adoption de ces codes, qui n'a aucun effet juridique contraignant, permet aux STN de se donner une bonne image de marque, à des fins publicitaires, et d'éviter la mise en place d'une véritable réglementation internationale à portée contraignante. Aujourd'hui, dans le contexte actuel de mondialisation économique, les STN (aujourd'hui plus de 76 000) continuent plus que jamais à poser question par leurs pratiques économiques et sociales, malgré l'adoption de codes de conduite.

Il reste que l'OIT, malgré les limites de son action, a joué un rôle pionnier dans sa tentative de régulation sociale de l'action des sociétés transnationales. La Déclaration tripartite de 1977, texte de portée universelle, constitue à ce jour encore le seul ensemble de directives volontaires concernant la politique sociale des STN à avoir été approuvé sur une

base tripartite. C'est aussi au sein de l'OIT qu'a été émise pour la première fois, par des représentants syndicaux, l'idée d'élaborer un code de conduite pour les STN. Ainsi l'OIT a contribué à l'appropriation du concept de responsabilité sociale des entreprises, qui s'est dès lors généralisé et universalisé.

Résumé en français :

Dans les années 1970 a émergé une volonté de régulation de la politique sociale des sociétés transnationales (STN), d'abord dans les milieux syndicaux internationaux, puis à l'OIT et dans différentes instances : ONU, OCDE, instituts de recherche, ONG. Cette volonté s'expliquait par la perception de la forte croissance numérique de ces sociétés et de leur pouvoir croissant. Elle s'inscrivait dans le contexte d'une affirmation des pays en voie de développement (Groupe des 77) et de leurs revendications d'un « nouvel ordre économique international ». L'OIT a ainsi entamé des études sur la question et a mis au point en 1977 une « Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale », visant à encadrer l'action de ces sociétés et à les inciter à mieux respecter les droits de l'homme, les droits économiques et sociaux et les droits syndicaux. Parallèlement, l'OCDE a adopté des « Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales », tandis que l'ONU a créé une « Commission des Nations Unies sur les sociétés transnationales » visant à élaborer un code de conduite à l'intention de ces sociétés. Cependant, du fait de leur caractère non contraignant, ces instruments n'ont pas vraiment eu d'effet sur la politique sociale des STN. La multiplication de l'adoption par les STN de « codes de conduite » volontaires depuis le début des années 1990 n'a généralement pas entraîné une réelle amélioration de leurs pratiques sociales. Des années 1970 à nos jours, les Nations Unies ont connu un véritable retournement : la position critique à l'égard des pratiques sociales des STN, dominante dans les années 1970, a laissé la place, sous l'influence des Etats-Unis, de l'OCDE, des milieux patronaux et des réseaux d'affaires, à une position favorable aux STN, présentées désormais comme des moteurs du développement, des droits de l'homme et du progrès.