

POLICY BRIEF

Entreprises et droits humains : La Tunisie doit se saisir pleinement des instruments internationaux

Décembre 2019

RÉSUMÉ

Les revendications socio-économiques à l'origine de la révolution tunisienne de 2011 n'ont toujours pas trouvé de réponse. D'aucuns considèrent que la situation s'est même aggravée. Or, des pistes de solution existent pour assurer le respect par les entreprises des droits humains et de l'environnement. Il est fondamental que la Tunisie, y compris sa société civile, se saisisse pleinement des initiatives en la matière.

Le gouvernement et les entreprises préfèrent pourtant mettre en avant des politiques de « responsabilité sociale des entreprises » (RSE). S'il s'agit bien d'un premier pas, cette approche repose uniquement sur des démarches volontaires et pour la plupart philanthropiques.

Le cadre international va pourtant plus loin, en posant des obligations claires aux États et aux entreprises, de protéger et respecter les droits humains, notamment en prévenant de possibles violations.

La Tunisie s'est ainsi engagée à appliquer les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Ceux-ci prévoient la mise en place d'un mécanisme de règlement des différends : les Points de Contact Nationaux (PCN). Toute personne lésée ou intéressée, dont les syndicats et organisations de la société civile, peuvent ainsi saisir un PCN de violations présumées des droits humains et de l'environnement causées par les activités d'entreprises multinationales, y compris dans des pays non membres de l'OCDE.

En novembre 2018, la Tunisie a officiellement mis en place un PCN, dont l'opérationnalisation n'est pas encore pleinement effective à ce jour. Ce PCN offre une occasion unique d'ouvrir un dialogue fort attendu sur le respect des droits humains dans le secteur économique tunisien, pourvu que sa composition et son mode de fonctionnement le permettent.



ENTREPRISES ET DROITS HUMAINS EN TUNISIE : ENJEUX ET TENSIONS

La Tunisie vit une période charnière de son histoire, huit ans après la révolution qui a secoué le pays et mis fin à la dictature de Zine el-Abidine Ben Ali. Cette période dite de l'ancien régime a été marquée par l'accaparement des richesses du pays par un petit groupe de personnes au pouvoir avec la complicité d'acteurs économiques privés. Les frustrations accumulées face à ce « développement » effectué au détriment de toute une frange de la société tunisienne sont à l'origine directe du Printemps tunisien de 2011, une révolte populaire contre les inégalités sociales. C'est dans cette continuité que la redistribution des richesses et le développement économique fondé sur le respect des droits humains se retrouvent au cœur de la transition tunisienne.

Les conditions et facteurs socio-économiques à l'origine de la révolution sont pourtant toujours bien présents dans la vie des tunisien-ne-s : chômage de masse (qui touche particulièrement les jeunes), insuffisance d'emplois qualifiés, précarité de l'emploi, augmentation du coût de la vie, et corruption¹. Tous ces aspects relèvent bien sûr de politiques de l'État, mais également des acteurs privés qui disposent d'un contrôle sur les politiques salariales ou conditions de travail par exemple.

La Tunisie peine à sortir du modèle de développement qui a été le sien au cours des dernières décennies et dont a résulté la marginalisation de territoires entiers, l'accroissement des inégalités régionales et les violations systématiques des droits des travailleur-se-s. Le système productif tunisien est essentiellement basé sur les exportations, le tourisme bon marché et l'exploitation des ressources naturelles, qui sont des secteurs d'activités particulièrement exposés aux incidences négatives. Le secteur extractif engendre par

exemple la pollution de l'environnement (air, sols et eau), qui pose des risques évidents pour la santé et les conditions de vie des populations riveraines. La présence de ces industries peut également s'accompagner de phénomènes de délocalisation, voire d'évictions forcées des riverain-e-s, sans respect de leur droit à la consultation ou au consentement préalable. Le secteur textile, très présent en Tunisie, est quant à lui connu pour les conditions de travail précaires : bas salaires, longues heures de travail, conditions alarmantes d'hygiène et de sécurité. Ce constat s'applique à bon nombre de secteurs à forte intensité de main d'œuvre.

Ces mauvaises pratiques des acteurs économiques ont un impact sur la société tunisienne dans son ensemble. Elles sont souvent à l'origine de conflits entre d'un côté institutions étatiques et entreprises et, de l'autre, travailleur-se-s et populations riveraines.



© Forum tunisien des droits économiques et sociaux

L'impunité dont bénéficient les auteurs de crimes économiques et le manque global de transparence viennent davantage creuser la méfiance des citoyen-ne-s vis-à-vis de leurs institutions et renforcer le sentiment d'injustice sociale. Tout ceci nourrit tant les revendications légitimes des mouvements sociaux citoyens que celles de mouvements extrémistes violents qui rejettent les fondements démocratiques de l'État.

¹ Le chômage touche plus d'un tiers de la catégorie des 15-24 ans en Tunisie. Voir les données de la Banque mondiale <https://bit.ly/2mFBAkT>.

Face à ces tensions et enjeux, la responsabilité des entreprises en matière de droits humains peut apporter une contribution concrète à la prévention des conflits sociaux.

RESPONSABILITÉ DES ENTREPRISES : APRES L'ADHÉSION, L'HEURE DE LA MISE EN ŒUVRE

La responsabilité des entreprises est communément réduite à sa dimension sociale (RSE), c'est-à-dire à la capacité des entreprises, nationales ou internationales à fournir un soutien au développement local sous forme de philanthropie ou mécénat, et parfois même simplement en créant de l'emploi.

Pourtant, ce concept a fortement évolué au niveau international et a été clarifié dans le cadre d'un processus normatif qui fait aujourd'hui consensus au niveau international. Ont été adoptés en 2011 les Principes Directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et droits humains, qui s'articulent autour de 3 piliers : la responsabilité de l'État de protéger les droits humains dans le contexte d'activités économiques ; celle de l'entreprise de les respecter ; et enfin l'obligation transversale de réparer les violations résultant d'activités économiques.² Si ces principes ne sont pas contraignants en tant que tels,³ il reste qu'afin de s'acquitter de son obligation de respecter les droits humains, une entreprise se doit de mettre en place toutes les mesures nécessaires pour identifier, prévenir et réparer les impacts négatifs de ses activités.

² Principes Directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (2011) <https://bit.ly/2nsySQ0>.

³ Un Traité sur les entreprises et droits humains est actuellement en négociation au sein du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. Pour plus d'informations, voir Business & Human Rights Resource Centre, « Traité contraignant » <https://bit.ly/34722UO>.

⁴ Certains Etats se sont par ailleurs déjà munis de cadres législatifs contraignants (voir la Loi française sur

La Tunisie n'a pas encore transposé ces principes à l'échelle nationale, que ce soit dans un cadre normatif⁴ ou via l'élaboration d'un plan d'action national tel que préconisé par les Principes directeurs.

Pourtant, le pays a pris des engagements forts en la matière. Bien qu'elle ne soit pas membre de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE), la Tunisie a adhéré en 2012 aux Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales⁵ qui posent les normes de conduite qu'une entreprise devrait adopter en matière de respect des droits humains, de l'environnement, des droits des travailleur-se-s, et de lutte contre la corruption et l'évasion fiscale.

La réalité reste pourtant bien éloignée de ces standards internationaux. La société tunisienne ne dispose pas des capacités et informations nécessaires pour réclamer et défendre ses droits, alors que la justice souffre de limites structurelles qui la rendent impuissante face à la complexité de ces questions.

Les quelques « victoires judiciaires » n'ont pas produit d'impact durable en faveurs des citoyen-ne-s et travailleur-se-s, comme en témoigne le cas de 1800 travailleuses, licenciées abusivement par un groupe belge en 2013.⁶ La justice a reconnu le caractère abusif de leur licenciement et octroyé des indemnités s'élevant à plus de 4 millions de dinars tunisiens, dont à peine 6% ont finalement été versés. L'inexécution de la décision de justice a été rendue possible par un montage juridique permettant à l'entreprise de déclarer la filiale tunisienne insolvable. Ce faisant, une entreprise multinationale a pu échapper aux sanctions nationales, profitant de ce que la

le devoir de vigilance (2017) ou l'envisagent (i.a. Suisse et Allemagne).

⁵ Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales (rev. 2011) <https://bit.ly/2p0h2nW>.

⁶ ASF, « Victoire pour 311 ouvrières tunisiennes » <https://bit.ly/35oIjQU>.

responsabilité juridique de son siège social ne puisse être engagée, quand bien même il concentre les bénéfices de l'ensemble du groupe et octroie les dividendes aux actionnaires.

Ce cas est révélateur de la difficulté pour les victimes d'accéder à la justice et de l'impunité dont peuvent bénéficier les multinationales. Face au déficit de régulation contraignante ainsi qu'à l'ampleur et la diversité des problématiques liées à la responsabilité des entreprises, il est donc judicieux de multiplier les instruments permettant de prévenir les impacts négatifs sur les citoyen-ne-s et l'environnement.

Parmi les pistes de solution innovantes, les Principes directeurs de l'OCDE prévoient l'obligation pour les États adhérents de mettre en place un mécanisme de résolution des différends, appelé Point de Contact National de l'OCDE (PCN).

QUEL INTÉRÊT POUR LA TUNISIE DE SE DOTER D'UN PCN ?

De par la nature de l'OCDE et de ses pays membres, les PCN sont majoritairement présents dans les pays du Nord, où siègent les grandes entreprises multinationales. La dichotomie Nord / Sud a toutefois tendance à s'estomper à la lumière de la répartition géographique des 48 PCN établis de par le monde, avec une forte présence en Europe centrale et orientale, ainsi qu'en Amérique latine.

Du côté sud-méditerranéen, le Maroc a créé son PCN en 2014. La Tunisie et l'Égypte ont tardé à concrétiser leur engagement. Le rapport 2018 de l'OCDE sur les principes directeurs indique toutefois que la Tunisie avait annoncé la « réouverture » de son PCN et envoyé un rapport d'activités.⁷ Ces éléments n'ont pour l'heure pas fait l'objet

de publicité en Tunisie. Le statut du PCN demeure précaire, en l'absence d'instrument juridique formalisant son existence.

Qu'est-ce qu'un Point de Contact National (PCN) de l'OCDE ?

Les PCN sont des structures mises en place par les États y ayant adhéré et qui ont pour mandat de « **promouvoir l'efficacité des Principes directeurs** ».

Ils ont en outre un rôle de **résolution des différends** entre acteurs privés et toute partie intéressée, qui peut le saisir en déposant une « circonstance spécifique » (équivalent d'une plainte). En offrant une procédure de médiation, le PCN tente de trouver une solution à un conflit en créant un espace de dialogue entre parties opposées. Au cours de la procédure, le PCN peut être amené à établir des constats relatifs aux violations des Principes directeurs par des entreprises. Ce mécanisme est extra-judiciaire et ses recommandations sont non contraignantes.

L'opérationnalisation du PCN tunisien pourrait permettre de faciliter l'accès des justiciables à la justice pour les dommages causés par les acteurs privés, en facilitant les enquêtes et la participation des personnes lésées ou intéressées à la procédure. À l'heure actuelle, les populations et organisations de la société civile peuvent toujours recourir aux PCN des pays où se trouvent les sièges des multinationales, pourvu que ceux-ci soient facilement identifiables.⁸ L'éloignement du lieu de la procédure permet difficilement de garantir le respect des principes d'accessibilité, de participation et d'impartialité. Devant le PCN tunisien, les plaignant-e-s pourront prendre pleinement part au suivi de leur circonstance spécifique. La Tunisie, État « d'accueil », verra sa légitimité renforcée pour exiger des investisseurs privés le respect de leurs obligations.

⁷ OCDE, Rapport annuel sur les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales (2018) pp. 41-43 <https://bit.ly/2oh1CuU>.

⁸ Voir « Communiqué d'évaluation initiale du PCN français : 'Perenco en Tunisie' » à propos de la

circonstance spécifique récemment soumise par ASF et I Watch aux PCN français et tunisien <https://bit.ly/2LxoTBY>.

Le PCN dispose donc d'un véritable potentiel de renforcement du pouvoir d'agir des parties prenantes. Il pourrait en outre venir catalyser les efforts de la société civile tunisienne sur le dossier « entreprises et droits humains ». Dans la foulée de la révolution de 2011, la scène militante tunisienne a très logiquement formulé l'essentiel de ses revendications à l'attention de l'État. Vue la responsabilité des acteurs privés dans la production des inégalités socio-économiques, il est important que la société civile l'intègre dans ses stratégies et qu'elle dispose, pour ce faire, d'un espace d'action et de plaidoyer approprié.

L'établissement du PCN n'est dans ce contexte qu'un premier pas. Cette procédure de médiation repose avant tout sur la confiance des parties et donc de son accessibilité, prévisibilité et impartialité.⁹

À QUOI DEVRAIT RESSEMBLER LE PCN TUNISIEN ?

Les États « ont toute latitude » pour organiser leur PCN, à condition que sa composition garantisse le principe d'impartialité et d'effectivité de cet organe de médiation.¹⁰

D'un point de vue fonctionnel, les PCN peuvent être intégrés au sein d'une entité gouvernementale (tel un ministère) ou constituer une entité indépendante. Certains sont exclusivement composés d'expert-e-s, d'autres exclusivement de fonctionnaires. Quelques États ont opté pour des modèles tripartites ou multipartites, au sein desquels cohabitent institutions étatiques et autres parties prenantes : essentiellement les organisations patronales et syndicales pour les modèles tripartites, également des organisations non gouvernementales ou des représentant-e-s du monde académique pour les structures multipartites.

D'après le rapport de l'OCDE précité, le PCN tunisien semble s'orienter vers une structure tripartite, hébergée au sein du Ministère tunisien du Développement et de la Coopération Internationale. Le risque de conflits d'intérêt existe donc et il est important que la position du PCN dans la structure du Ministère le préserve de tout contact avec les activités de conseil aux entreprises.

Surtout, l'option tripartite est loin d'être la plus effective et l'expérience prouve que les mécanismes indépendants, composés d'experts représentatifs de toutes les parties prenantes, sont plus à même de remplir ces objectifs, à l'instar du PCN néerlandais, composé d'experts indépendants issus du monde académique, syndical, patronal et de la médiation professionnelle.¹¹

Dans le contexte des tensions entre mouvements sociaux et institutions tunisiennes sur fond de collusion – réelle ou perçue – de l'État avec les acteurs économiques, le rééquilibrage de la composition du PCN pour inclure la société civile s'avère particulièrement pertinent. Ceci est d'ailleurs déjà ancré dans la pratique institutionnelle post-révolutionnaire, qui a réservé des sièges à la société civile au sein des instances constitutionnelles. De plus, la représentation de l'État devrait être plurisectorielle et la coordination tournante afin d'éviter la prééminence d'une administration publique sur une autre.

Tout ceci est d'autant plus justifié que l'éventail des questions qui peuvent être soulevées auprès du PCN (environnement, droits humains, droits des travailleur-se-s, corruption, fiscalité...) nécessite un large spectre de compétences multidisciplinaires.

À l'heure actuelle, les premières analyses des données disponibles relatives au PCN tunisien semblent indiquer que de nombreuses mesures permettant de garantir son effectivité font défaut.

⁹ Ibid. p. 13.

¹⁰ « Lignes de procédure » in Principes directeurs de l'OCDE (n 4).

¹¹ Ministère néerlandais des affaires étrangères, « NCP members » <https://bit.ly/2pB5NTD>.

RECOMMANDATIONS

La Tunisie ne peut pas rester en marge des initiatives internationales. Il apparaît fondamental de renforcer la redevabilité des acteurs économiques en matière des droits humains et prévenir des violations.

ASF appelle le gouvernement tunisien à :

- **Rendre opérationnel le Point de Contact National tunisien**, via la consolidation de son existence juridique et l'allocation de moyens nécessaires à la conduite de sa mission. Ceci va de pair avec **l'adoption par le PCN de règles de procédure** garantissant un recours effectif des plaignants en termes d'accès, procédure et réparations ;
- **Réviser la composition du PCN selon un modèle multipartite** faisant intervenir des organisations de la société civile en plus des pouvoirs publics, des entreprises et des syndicats ;
- **Communiquer sur l'existence du PCN et son mandat** auprès du grand public, y compris via la mise en ligne d'un site internet propre au PCN et disposant d'informations compréhensibles pour le grand public ;
- **Procéder à l'élaboration d'un plan d'action national** en concertation avec toutes les parties prenantes sur la responsabilité de l'État et des entreprises en matière de protection et de respect des droits humains dans le cadre des activités économiques.

Ce policy brief est le fruit de contributions d'Antonio Manganella, Zeineb Mrouki et Elisa Novic, enrichies par les précieux commentaires de Marian G. Ingrams, Salma Huerbi et Romain Ravet.



Avocats Sans Frontières est une ONG internationale spécialisée dans la défense des droits humains et le soutien à la justice.

Responsable éditoriale : Chantal Van Cutsem

Avenue de la Chasse 140, 1040 Bruxelles, Belgique



OECD Watch est un réseau international composé de plus de 130 organisations originaires de plus de 50 pays. Son but est de soutenir les initiatives de la société civile concernant les Principes directeurs de l'OCDE.



Le Centre de Ressources sur les Entreprises et les Droits de l'Homme est une ONG qui œuvre pour une plus grande prise de conscience et un débat éclairé sur les questions relatives aux entreprises et aux droits de l'homme.



Financé par l'Union européenne