

DUCROIRE & NORMES SOCIALES

1



AIDE D'ETAT AUX ENTREPRISES ET NORMES SOCIALES

Il appartient à la puissance publique d'édicter et de faire respecter la norme de droit afin qu'elle s'applique à tous et donc, dans le cas qui nous occupe – les lois qui protègent les travailleurs –, aussi aux entreprises. En Belgique, à l'intérieur des frontières, c'est relativement simple. Cela se complique dès lors qu'il s'agit des travailleurs concernés par les activités que les entreprises déploient à l'étranger, en particulier dans les pays du Tiers-monde, où les formes inhumaines d'exploitation des ouvriers, que nous avons connues, au début de l'industrialisme, restent monnaie courante. L'Etat n'est pas démuni pour autant. Lorsqu'il apporte un soutien financier aux entreprises, il dispose d'une position de force qui lui permet de leur réclamer des gages de bonne conduite. Par exemple, lorsqu'il leur fournit une aide publique à l'exportation...

UNE AFFAIRE D'ETAT

Il existe en Belgique, régionalisant aidant, six agences publiques d'aide aux exportations et aux investissements à l'étranger¹. La plus importante d'entre elles, la plus vénérable, fondée en 1921 (par loi, en 1939), se nomme l'Office national du Ducroire. Son conseil d'administration reflète le "tripartitarisme" (représentation de l'Etat, du patronat et des syndicats) qui est de tradition dans nombre d'institutions publiques belges: parmi ses vingt membres, on compte des délégués ministériels fédéraux et régionaux, des représentants patronaux et syndicaux, de même que, innovation récente, des administrateurs "indépendants". Quoi qu'il en soit, le Ducroire est d'évidence un organe d'Etat d'assistance financière au secteur privé, qui doit pour l'obtenir respecter un nombre de conditions. Y compris des normes sociales? Jetons d'abord un coup d'oeil sur l'ampleur des montants en jeu. Elle est indicative de la "position de force" dont dispose ici l'Etat.

ET D'AIDES PUBLIQUES...

D'emblée, il y a lieu de noter que, dans ce domaine, l'Etat est d'une singulière discrétion, pour ne pas dire drapé d'une totale opacité. Bien malin qui, en parcourant les rapports annuels du Ducroire, y trouvera noir sur blanc à quelle hauteur l'Etat subsidie réellement les exportations et investissements du secteur privé. Idem pour l'identité des entreprises bénéficiaires: données confidentielles. C'est au travers de questions parlementaires, par exemple, qu'on apprendra que l'Etat a apporté en 2006 et 2007 un soutien financier à 72 dossiers d'exportation d'armes pour un montant de 330 millions d'euros, vers entre autres l'Arabie Saoudite, Israël, l'Egypte ou le Botswana (question du député Wouter De Vriendt, Groen), ou encore que, depuis 1990, le Ducroire reçoit annuellement 13 millions d'euros du budget de la Coopération au développement pour apurer la dette de la République démocratique du Congo (question du sénateur Galand, PS)...

DUCROIRE: DES CHIFFRES

Quelques données qui situent. Globalement, on estime que les garanties publiques portent sur 10% de la valeur du commerce mondial. Business subsidié considérable et

lucratif, comme signale David Sogge, puisque le volume total des transactions s'élève à quelque 100 milliards de dollars par an, "éclipsant toute aide publique".² En Belgique, le Ducroire a ainsi assuré au cours de l'année 2007 des projets pour un montant de 19,9 milliards d'euros (en hausse, sur cinq ans, de 169%: un triplement), une capacité d'intervention que le gouvernement a portée fin 2008, pour soutenir les entreprises confrontées à l'étranglement du crédit, à 30 milliards. On peut comparer cela au budget de la Coopération au développement: 800 millions. Ou encore à l'enveloppe totale des transferts nets – toutes catégories – de l'Etat aux entreprises, que le Bureau du Plan³ a évalué à 1,2 milliard, soit 0,7% du PIB – un montant purement indicatif, car il n'englobe pas (entre autres) les aides à l'exportation du Ducroire, ni celles des agences régionales. Les bénéficiaires? Ce sont les entreprises exportatrices, naturellement, mais pas seulement. Ainsi, en 2003 et 2004, le Ducroire s'est réassuré auprès d'autres assureurs (privés) pour un montant de 55 millions d'euros, tout bénéfice pour le trio de tête qui domine le secteur de l'assurance-crédit, Euler Hermes (filiale de l'allemand Allianz), Atradius (Deutsche Bank et Swiss Re) et Coface (filiale du français Natixis, qu'on sait aujourd'hui plombé de 31 milliards d'actifs pourris et "toxiques"), les deux premiers contrôlant plus de 80% de ce marché en Belgique⁴. Les flux font donc carrousels. Arrêtons-nous-y un moment.

ET DES CARROUSELS

En matière d'aide à l'exportation, les voies de l'Etat sont mystérieuses. Voir le carrousel par lequel, en 1991, l'Etat rachète au Ducroire pour 181 millions d'euros de créances irrécupérables en les imputant au budget de la Coopération au développement (le contribuable dédommage le secteur privé via-via)⁵. Voir le carrousel par lequel, en 2000, l'Etat efface 350 millions de la dette du Viêt-nam auprès du Ducroire pour, rebelote, l'imputer au budget de la Coopération. Voir, de manière générale, les carrousels où on voit les banques (créanciers des exportateurs) se faire rembourser par le Ducroire et les pays du Sud (débiteurs des exportateurs) se débrouiller avec le Ducroire, l'Etat belge et sa gestion créative de l'endettement programmé du Tiers-monde. Bien sûr, le Ducroire n'évolue pas dans un vide juridique. Il y a des critères et il y a des règles. Sociales? Très peu. Tour d'horizon...

NORMES ET CRITERES

Avant d'assurer un dossier avec garantie d'Etat, celui-ci sera d'abord évalué du point de vue du risque financier encouru sur une échelle allant de 1 à 7 dont le dernier étage (7ème), le plus risqué, dépend du seul bon vouloir (politique) du gouvernement: ce sont les dossiers que le Ducroire gère pour compte de l'Etat. (Ordres de grandeur: au 1er janvier 2005, les créances sur des pays du Sud s'élevaient à un petit milliard d'euros, dont 385 millions à charge du Ducroire, 39%, et 602 millions pour compte de l'Etat, 61%). Là-dessus, il y a des normes qu'on qualifiera, faute de mieux, d'ordre public: le Ducroire fait ici référence

- (1) à la législation nationale,
- (2) à celle du pays hôte,
- (3) aux traités internationaux,
- (4) aux conventions OIT
- et, même, (5) aux "normes OCDE à l'intention des multinationales".



DUCROIRE & NORMES SOCIALES

En matière de mise en oeuvre, c'est cependant problématique. Et ce, avant tout, parce que le cadre réglementaire a un caractère informel: l'interlocuteur du Ducroire n'est pas un organe démocratiquement constitué de l'Etat belge, mais le think-tank paralégal OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economiques, alias "club des riches", créature de la Guerre froide chargée de promouvoir les économies de marché que d'aucuns ont qualifiées de "comité politique au cœur du Politburo de l'ultralibéralisme international"⁶); c'est l'OCDE qui fournit le système et le schéma – ses directives "Approches communes", 2003 – qui guident toutes les agences d'aide dans leur appréciation "éthique" des dossiers introduits par les entreprises et c'est encore avec l'OCDE que le Ducroire se concertera ensuite pour assurer le "suivi" des dites directives. L'Etat, le Parlement: court-circuités. Ajouter à cela que ce "schéma directeur" vise essentiellement à prévenir, atténuer, voire compenser les impacts négatifs des projets subsidiés sur (1) l'environnement ou (2) pour les populations affectées dans le pays où ces projets sont mis en oeuvre: leur dimension sociale, vis-à-vis des travailleurs du Tiers-monde, ne reçoit qu'une attention marginale. Le "screening" des dossiers introduits par les entreprises, qui conduira ou non à leur demander la réalisation d'une étude d'impact, manie essentiellement des critères environnementaux. Cerise sur le gâteau: les sous-traitants de l'entreprise bénéficiant d'une garantie d'Etat via le Ducroire sont hors d'atteinte, ils peuplent, ici aussi, le no man's land du droit international.

ELEMENTS DE RIPOSTE

Depuis 2003, des associations font pression pour amener le Ducroire à introduire des critères "éthiques" dans ses procédures d'attribution et, notamment, en suscitant une plateforme valant cahier de revendications⁷, largement irréalistes, par l'ampleur idéaliste de leur ardeur réformatrice. Les parlementaires ne sont pas restés inactifs. En 2006, la Commission "Mondialisation" a demandé que les projets soutenus par le Ducroire soient "pertinents au développement" selon la définition de la loi de 1999 relative à la coopération internationale belge. Et trois propositions de loi⁸, déposées par les Verts (52-182), les sociaux-chrétiens flamands (4-224) et les socialistes flamands (52-449), se disputent actuellement les faveurs des assemblées. La première, verte, veut introduire au niveau ministériel une "procédure d'avis éclairé" visant le respect des droits de l'homme et du développement durable, en imposant aux entreprises demanderesses monitoring et rapportage. La seconde, orange, renvoie aux normes OCDE pour les multinationales, prévoit un "bilan social" amélioré sur le modèle français et place ses espoirs sur la création d'un Comité consultatif éthique (10 membres "indépendants", dont 3 sièges ONG). La troisième, enfin, rouge, établit 5 catégories normatives (normes OCDE pour les multinationales, conventions fondamentales de l'OIT, normes ONU pour les sociétés transnationales, convention anticorruption de l'OCDE et normes ad hoc de la Banque mondiale) et veut imposer aux entreprises demanderesses un engagement écrit dont le respect fera, ici aussi, l'objet des attentions d'une Commission d'éthique consultative (12 membres "indépendants", 2 syndicaux, 2 patronaux, 4 académiques et 4 venant d'ONG) disposant de pouvoirs

d'investigation et – inédit – de traiter des plaintes citoyennes. Tel est le champ de bataille⁹ – autour d'une question, faut-il le rappeler, centrale dans la politique de coopération belge, qui accorde une place de choix au rôle du secteur privé dans la lutte contre la pauvreté et l'injustice.

DE QUELQUES PROBLEMES

Au-delà de la difficulté de trouver une majorité politique pour réformer le Ducroire (et à l'incapacité des parlementaires réformateurs de faire front et de présenter un texte commun: voir ci-dessus, les trois initiatives introduites en ordre dispersé), on citera brièvement – lancinante – la question de l'opacité entourant les flux financiers, ses bénéficiaires et la destination des aides publiques (dénier du droit démocratique à l'information), de même que celle, délicate et peu débattue, du bien-fondé d'une participation de la "société civile" (via des "délégués" qui ne représentent en général qu'eux-mêmes) dans les rouages d'organes relevant de la puissance publique.

NOTES ET SOURCES

1. Voir également les études très fouillées de Jan Cappelle de l'International Peace Information Service (IPIS): "Het beleid van exportkredietverzekeringsmaatschappijen" (octobre 2007), "Het milieu- en sociaal beleid van exportkredietverzekeringsmaatschappijen. Een vergelijkende analyse" (mars 2008) et "Transacties van de Nationale Delcredederdienst onder de loep. Een overzicht van enkele cases" (mars 2008), cfr. <http://www.ipisresearch.be/corporate-social-responsibility.php>
2. David Sogge, Les miroirs de l'aide internationale (Enjeux Planète, 2003), une des meilleures études sur l'industrie de l'aide au développement.
3. "Financement public de l'économie belge: mise en perspective générale", Bureau du Plan, Working Paper 1-08, Henri Bogaert.
4. Trends-Tendances du 19 février 2009.
5. La Coopération belge au développement: aide ou business, G. Lefevre et P. Galand, EVO, 1996 et La Belgique et la dette du Tiers-monde, Actualités Gresea n°2, avril 1993.
6. Pour reprendre l'expression de David Sogge, op. cit.
7. On en trouvera le texte, entre autres signé par Greenpeace, de même qu'une foule d'informations, sur le site d'ECA Watch (anglais et néerlandais), l'observatoire belge des agences d'aide à l'exportation: <http://www.vredesactie.be/eca/spip.php?article7> de même que sur le site du Gresea (voir note 9)
8. Textes complets, via leur n° de série, via l'excellent Carrefour de la législation du Conseil d'Etat: <http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/>
9. On trouvera là-dessus une série d'informations sur le site du Gresea à la rubrique "Ducroire" de la page "police des multinationales" http://www.gresea.be/plateforme_ducroire.html, qui s'inscrit dans notre programme d'éducation critique à la problématique "Régulation des multinationales", développé dans le cadre de la Campagne belge pour le Travail décent <http://www.travaildecent.be/>