

# **« Le risque, la responsabilité et les droits de la personne : évaluation des impacts du financement du commerce et des projets extérieurs sur les droits de la personne »**

## **Resumé en français du Rapport final**

### **Introduction et aperçu général**

Les études d'impact ont grandement évolué depuis vingt ans : à l'étude d'impact environnemental se sont ajoutées des études d'impact sur la société, les femmes, la santé, la paix et les conflits, etc. Si les modèles ont évolué, les mentalités en ont fait tout autant. Lors de la 24<sup>e</sup> réunion de l'International Association of Impact Assessments, en avril 2004, les spécialistes (et l'industrie) ont insisté sur la nécessité (et l'avantage économique)

- de faire participer les intervenants dès le début du processus d'étude d'impact,
- de mieux intégrer les questions écologiques, sociales, culturelles, économiques et techniques au processus d'évaluation,
- de dépasser les mesures d'atténuation d'impact et de promouvoir le développement social et les retombées réelles,
- d'accorder plus d'attention au suivi de la mise en œuvre et de la conformité et à l'obligation de rendre compte.

Un représentant de la grande banque commerciale internationale ABN Amro a même déclaré : « Un impératif stratégique (du financement de projet) devrait être le développement durable ». Mais il a ensuite cité en exemple les projets de pipelines BTC et Tchad-Cameroun. Ces projets ont été si entachés de controverse, de violations des droits de la personne et de processus douteux qu'il est clair que, même si nous nous référons maintenant aux mêmes textes, les mots n'ont pas le même sens pour tous. De toute évidence, l'idée selon laquelle le respect des droits de la personne et de l'environnement est l'élément moteur du développement durable doit encore être répétée.

En décembre 2002, le Groupe de travail d'ONG sur EDC (le GT), un groupe de travail

de la coalition de l'Initiative d'Halifax, organisait un colloque à London (Ontario) pour examiner les moyens d'harmoniser droits de la personne et investissement. On y a exploré l'application de divers modèles d'études d'impact aux institutions financières internationales (IFI), ainsi que la pertinence de divers mécanismes de responsabilité applicables aux organismes de crédit à l'exportation (OCE). On y a discuté d'études d'impact sur les droits de la personne, ce qui a soulevé plus de questions que de réponses.

Pour faire suite à cette première rencontre, le GT organisait, en mai 2004, un colloque intitulé « Le risque, la responsabilité et les droits de la personne : évaluation des impacts du financement du commerce et des projets extérieurs sur les droits de la personne ». On souhaitait y aborder certaines des questions soulevées à London et donner aux participants l'occasion de réfléchir à certains éléments clés ainsi qu'aux mécanismes nécessaires au sein des IFI, pour assurer la prise en compte des droits de la personne tout au long du cycle d'un projet.

L'objectif de la rencontre était triple :

- offrir un forum d'échange d'information, de points de vue et d'idées complet et libre;
- permettre à un large éventail de participants d'explorer les liens qui doivent être faits et qui sont en train de se faire entre les droits de la personne, l'étude d'impact et le financement du commerce et des projets extérieurs;
- faire avancer la discussion sur l'investissement et les droits de la personne en dépassant les débats théoriques pour discuter de moyens d'application concrets de la théorie aux politiques, aux processus et à la pratique.

Pour atteindre ce triple objectif, nous avons invité des représentants du gouvernement et d'organismes de financement du commerce et de projets extérieurs, ainsi que des représentants de groupes qui s'intéressent au développement, à l'environnement, à la paix, à la condition féminine, aux droits de la personne, aux questions autochtones et aux syndicats. Étaient aussi présents des partenaires venus du Sud, des spécialistes de l'évaluation des impacts sur la paix et les conflits, la société, l'environnement, les femmes et les droits de la personne, ainsi que des militants, des porte-parole, des universitaires et des avocats spécialisés en droits de la personne.

Au cours de la première journée, les groupes ont discuté du changement dans les responsabilités de l'État, des entreprises et des IFI en matière de droits de la personne. Ils ont examiné un projet controversé financé par des IFI, afin de souligner la nécessité de mieux tenir compte des questions de droits de

la personne. Ils ont aussi exploré divers modèles qui tentent de répondre à cet impératif. La journée s'est terminée par une réflexion approfondie sur certains des problèmes rencontrés pour ce faire. La deuxième journée était conçue pour permettre aux participants de réfléchir plus en profondeur sur les façons d'aborder certains de ces problèmes.

Bien que de nombreuses questions restent encore en suspens, le présent rapport fait ressortir certaines conclusions provisoires auxquelles les participants sont parvenus, et il offre un aperçu du chemin qui reste à parcourir.

*Fraser Reilly-King, coordonnateur, Groupe de travail d'ONG sur EDC, Coalition de l'Initiative d'Halifax*

*Carole Samdup, agente de programme, Droits et Démocratie*

## Résumé et conclusion

Plantant le décor pour permettre aux participants présents au colloque d'étudier la conjoncture internationale actuelle et de recommander des changements, les présentateurs ont commencé par analyser la relation qui existe actuellement entre la législation internationale en matière de droits de la personne et les investissements privés soutenus par des capitaux publics. Les États ont la responsabilité première de faire respecter et de promouvoir les droits de la personne, y compris de réglementer les comportements des acteurs non étatiques ou « organes de la société ». Au cours de la dernière décennie, les sociétés transnationales sont devenues un élément important de cette catégorie un peu floue appelée « organes de la société », de sorte que des spécialistes internationaux en matière de droits de la personne commencent à examiner la nécessité d'étendre les obligations internationales dans ce domaine au-delà du modèle étatique. Bien que fortement controversé, le projet des *Normes sur la responsabilité en matière de droits de l'homme des sociétés transnationales et autres entreprises*, parrainé par l'ONU, est un signal clair de cette évolution. Et bien qu'il n'ait pas encore valeur légale, ce « projet de normes » permet déjà de lancer la discussion sur les responsabilités des multinationales en matière de droits de la personne.

Cette question est particulièrement pertinente dans le contexte de l'investissement dans les pays en voie de développement en raison de l'existence d'une « difficulté d'application ». Dans une telle situation, le pays hôte n'a souvent ni les ressources, ni la volonté, ni les lois nécessaires pour assurer le respect des droits de la personne. Pour sa part, la multinationale juge qu'il ne lui appartient pas de jouer ce rôle. Ainsi, quand la

gouvernance des États est faible et que l'autoréglementation des entreprises est faible également, il est possible que les entreprises se rendent complices de violations des droits de la personne.

Au milieu de ce vide juridique, on demande aux entreprises et aux personnes, de même qu'aux États, de remplir des fonctions relatives aux droits de la personne. Pour les entreprises, ces obligations émanent de sources indirectes (on s'attend à ce que les joueurs privés respectent les droits de la personne) et, de plus en plus, de sources directes, par l'élaboration de normes internationales volontaires (telles que les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales, édictés par l'OCDE) afin de réglementer les activités des multinationales. Pour combler ce vide de direction, on pourrait commencer, au Canada, par adopter un code d'application obligatoire pour les entreprises multinationales opérant dans des zones à risque, ainsi que des mécanismes appropriés pour en surveiller l'application et des mesures incitatives et disciplinaires pour s'assurer que les entreprises s'y conforment.

En même temps que nous nous intéressons à la responsabilité des entreprises multinationales à l'égard des droits de la personne, nous devons nous pencher également sur la responsabilité des institutions financières internationales. Ces organismes ont souvent appuyé financièrement des entreprises qui ont participé à des projets où on faisait peu de cas des droits de la personne.

Les organismes de crédit à l'exportation, auxquels les participants au colloque se sont intéressés particulièrement, tiennent déjà compte de certains droits

de la personne en effectuant des évaluations de risques politiques (ERP). Un document de travail préparé en vue du colloque<sup>1</sup> montre que ces ERP reposent sur une solide méthodologie et qu'elles présentent une bonne analyse du contexte politique d'un pays en vue d'un projet, mais qu'elles sont avant tout centrées sur les risques que peut comporter un projet donné pour ses investisseurs plutôt que pour les collectivités touchées par le projet. Par contraste, d'autres modèles présentés au cours du colloque, comme celui de la Commission mondiale des Barrages, font ressortir les droits des collectivités et des parties intéressées, ainsi que les risques que les projets leur imposent, et permettent à ces parties de participer directement aux décisions concernant les projets qui les touchent. Les mécanismes volontaires tels que l'Évaluation de la conformité en matière de droits de la personne laissent aux entreprises le loisir d'évaluer en termes pratiques dans quelle mesure elles se conforment au droit international en matière de droits de la personne et de faire des suggestions quant aux changements qu'elles pourraient apporter à leur fonctionnement pour être plus conformes. L'Étude d'impact en matière de risque de conflit permet aux entreprises de se sensibiliser aux conflits potentiels dans les régions où elles opèrent et de jouer un rôle plus proactif dans l'élaboration de stratégies susceptibles à la fois de réduire les impacts et de favoriser le retour à la paix. Dans le cas où un État décide de privatiser une industrie nationale, il peut effectuer une étude d'impact sur les droits de la personne afin de vérifier

---

<sup>1</sup> Voir "Risk, responsibility and human rights: Assessing the human rights impacts of trade and project finance » (Risques, responsabilité et droits de la personne : Évaluer les impacts du financement du commerce et des projets extérieurs sur les droits de la personne), document de travail pour le colloque du même nom, mai 2004, Groupe de travail d'ONG sur EDC. Disponible en ligne : [http://www.halifaxinitiative.org/updir/Final\\_HR\\_discussion\\_paper.pdf](http://www.halifaxinitiative.org/updir/Final_HR_discussion_paper.pdf)

quels types de droits pourraient être violés par suite d'une telle privatisation.

Chacun de ces modèles offre un aperçu de l'ensemble complexe des enjeux en cause ainsi que de l'importance de la qualité du processus si l'on veut s'assurer de la prise en compte des droits de la personne. Les participants au colloque ont examiné les défis et les pièges associés traditionnellement aux études d'impact. Ces défis sont, entre autres : le fait que l'étude d'impact soit largement considérée par l'industrie et par l'État comme un obstacle technique plutôt que comme une façon d'établir une bonne communication avec les communautés touchées; la participation de la population, par conséquent, ne reçoit toujours pas l'attention qu'elle mérite; la divulgation de l'information, le moment de cette divulgation, la confidentialité commerciale et la transparence sont encore des sujets hautement litigieux; les mesures pouvant garantir la qualité, l'indépendance et la catégorisation appropriée des études d'impact restent encore à établir; enfin, l'établissement initial de la portée des impacts, ainsi que leur analyse, sont menés jusqu'à une période trop avancée du cycle des projets pour permettre certains changements substantiels qui pourraient éviter des violations des droits de la personne.

Pour surmonter ces difficultés, une étude d'impact doit donc :

- souligner l'importance de l'étude d'impact environnemental comme outil de prise de décisions plutôt que simple formalité;
- améliorer la transparence en divulguant aux communautés touchées et aux autres parties intéressées l'information sur la planification des projets et les études d'impact;
- fixer l'attention davantage sur la surveillance des résultats, une fois

que les projets sont approuvés.

Concernant plus particulièrement l'élaboration d'un modèle d'étude d'impact sur les droits de la personne, les participants ont aussi relevé un certain nombre de difficultés portant sur : a) les questions légales et de droits de la personne (par exemple, la difficulté de prévoir les violations des droits de la personne), b) l'application au monde des affaires (le défi de mettre au point un outil assez simple – mais complet – pour être adopté facilement par les entreprises); c) les questions de procédure (comment garantir une participation hâtive et significative, une portée appropriée et une pertinence en termes de temps, une identification adéquate et un engagement des groupes intéressés); d) les approches stratégiques de mise en œuvre (intégrer les droits de la personne dans les modèles d'évaluation environnementale et sociale existants ou promouvoir des évaluations distinctes en matière de droits de la personne).

Au sujet de cette dernière question à savoir s'il faut intégrer les droits de la personne dans les modèles existants ou les considérer séparément, la majorité des participants n'étaient d'accord avec aucune de ces deux possibilités. Selon eux, les droits de la personne représentent une base solide pour l'élaboration d'une étude d'impact puisqu'ils ont leur fondement dans des normes juridiques internationales. Les études d'impact environnemental (EIE) et les études d'impact social (EIS) tirent leur force de normes et de méthodologies bien conçues et clairement articulées. Il est donc possible de penser renforcer davantage les EIS en les ancrant dans le contexte des droits de la personne. Les droits de la personne confèreraient à leur tour aux EIS l'autorité morale et juridique nécessaire pour faire face à bon nombre des difficultés récurrentes auxquelles

les modèles d'EIE et d'EIS se heurtent depuis toujours.

Quant à ce que ceci pourrait signifier dans la pratique, les participants ont fait des recommandations au cours de la séance finale sur trois points clés : une participation significative et un engagement des groupes intéressés, l'élaboration de critères d'exclusion (« *no go* » : « n'entre pas ») et la nécessité d'améliorer la surveillance et la conformité.

Une participation significative : les membres du groupe qui travaillaient sur la question de la participation significative ont mis en question l'emploi du terme « groupe intéressé » (*stakeholder*, littéralement « détenteur d'intérêt »), faisant valoir que les communautés touchées et les parties intéressées devaient plutôt être considérées comme des détenteurs de droits et des porteurs de risques. Ils ont soutenu que, pour assurer le respect des droits des communautés touchées, il fallait : développer les capacités des communautés tout au long du processus d'évaluation; assurer une participation active de la communauté touchée à la préparation des données de départ, au recensement d'autres détenteurs de droits, à la définition de leurs besoins en matières d'information et de développement et à l'établissement de zones d'exclusion (zones « n'entre pas »); obtenir le consentement préalable libre et éclairé des communautés autochtones; et désigner un arbitre indépendant habilité à recevoir les plaintes éventuelles concernant le processus de participation.

Des zones d'exclusion : les membres du groupe qui travaillaient sur la question des zones « *no go* » a fait valoir qu'il serait beaucoup plus facile d'établir des critères d'exclusion à l'égard de régions ou de

problèmes spécifiques (par exemple, des régions marécageuses ou le recours au travail forcé) par opposition à des pays (exclure tout investissement dans un pays donné). Malgré l'existence de cas évidents, les critères de sélection « objectifs » que l'on pourrait établir pour exclure certains pays seraient nécessairement teintés d'opinions dissidentes et chargées sur le plan politique. Pour ce qui est de la détermination de régions d'exclusion, bien qu'il y ait encore beaucoup de recherches à faire pour identifier des zones d'exclusion pour non-respect des droits de la personne (comme on l'a fait dans le domaine de l'environnement), le groupe y est allé de quelques suggestions initiales. Parmi celles-ci, notons les projets qui seraient menés sans le consentement préalable libre et éclairé des communautés touchées, les cas où un projet ou ses revenus escomptés auraient pour effet d'alimenter ou d'intensifier un conflit existant, où un projet se déroule dans une région occupée par des communautés autochtones qui n'ont pas été consultées, où des activités de prélèvement de ressources et autres activités productrices de recettes ne sont pas accompagnées d'un plan d'investissement de revenus transparent.

La surveillance, l'évaluation et la conformité : les membres du groupe qui travaillaient sur la question de la surveillance, l'évaluation et la conformité ont souligné la nécessité de mettre en place un organisme indépendant de contrôle des projets qui serait habilité à sanctionner les entreprises qui ne se conformeraient pas à leur propre plan de protection des droits de la personne.

Dans le cas de projets à haut risque, ils ont suggéré la création d'un groupe consultatif multilatéral. Dans les États d'origine des multinationales, des mécanismes légaux devraient être établis afin de réglementer leurs activités à l'étranger, et il devrait exister un mécanisme de traitement des griefs locaux. La divulgation publique intégrale des études d'impact sur les droits de la personne et des plans de protection des droits de la personne serait de première importance.

Pour que ces recommandations soient retenues, un groupe a aussi fait ressortir la nécessité de renforcer les capacités au sein de ces institutions à l'égard des questions en cause, d'exercer des pressions en faveur de changements à l'échelle nationale et multilatérale, de créer une masse critique de soutien populaire autour de ces questions et, enfin, de promouvoir les droits de la personne comme élément essentiel d'un développement viable.

\* \* \* \* \*

Bien que la rencontre ait permis de répondre en bonne partie aux objectifs fixés – promouvoir le libre échange des idées, poursuivre l'exploration des liens entre les droits de la personne, l'étude d'impact et le financement du commerce et des projets extérieurs, et passer de la théorie à la pratique – les prochaines discussions auraient tout avantage à ce qu'il y ait une plus grande participation de représentants des institutions financières internationales ainsi que des entreprises et des institutions financières du secteur privé.