
Exportation et développement Canada et les droits de la personne?

Aperçu

Exportation et développement Canada (EDC) est une société d'État fédérale constituée en 1944 par la Loi sur l'expansion des exportations et ayant « pour mission de soutenir et de développer, directement ou indirectement, le commerce extérieur du Canada ainsi que la capacité du pays d'y participer et de profiter des débouchés offerts sur le marché international ». En ce sens, elle est la principale source de financement de l'exportation bénéficiant d'un soutien public au Canada, et elle a été créée pour offrir un complément au soutien financier fourni par les banques et les autres institutions financières privées. Pour ce faire, EDC, à l'instar des autres organismes de crédit à l'exportation (OCE), offre du crédit, des garanties et de l'assurance endossés par l'État à des entreprises du pays d'origine de l'OCE.

En tant qu'institution financière publique, EDC est censée « promouvoir la protection des droits de la personne internationalement reconnus ». Or elle n'a mis en place aucune mesure pour tenir compte de l'impact de ses projets sur les droits de la personne même si, en tant qu'institution publique et entité gouvernementale, elle a l'obligation de le faire¹. Pour approfondir la question, voir « The Legal Obligations with Respect to Human Rights and Export Credit Agencies », par Özgür Can et Sara Seck, publié par ECA-Watch, ESCR-Net et la Coalition de l'Initiative d'Halifax, juin 2006. Ses politiques actuelles contribuent simplement à protéger les entreprises contre les risques qu'une violation des droits de la personne pourrait représenter pour leurs investissements, mais elles ne permettent pas d'évaluer les effets potentiels de ces investissements sur les droits de la personne.

Comme premier geste vers une amélioration de ses pratiques en matière de droits de la personne, EDC devrait mettre au point un mécanisme d'évaluation des incidences sur les droits de la personne, qui permettrait de dépister l'impact des projets qui lui sont soumis, en se basant sur des modèles existants.

EDC et les droits de la personne

Certains projets qui ont été financés par EDC - tels que le barrage Urrà en Colombie et celui des Trois Gorges en Chine, l'usine de pâtes et papiers PT Tel en Indonésie et la mine de cuivre Antamina au Pérou - ont eu des impacts graves sur les droits de la personne. Parmi ces impacts, notons des arrestations arbitraires, l'utilisation de forces de « sécurité »

¹ Pour approfondir la question, voir « The Legal Obligations with Respect to Human Rights and Export Credit Agencies », par Özgür Can et Sara Seck, publié par ECA-Watch, ESCR-Net et la Coalition de l'Initiative d'Halifax, juin 2006.

paramilitaires, des déplacements de population forcés, les mauvaises conditions de travail et des répercussions sur la santé des travailleurs, des disparitions de personnes et des enlèvements, la consultation et l'indemnisation insuffisantes, la destruction de l'environnement, la perte de moyens de subsistance et la destruction de sites sacrés et d'importance spirituelle.

Dans le cas du barrage Urrà en Colombie, sa construction en l'an 2000 a entraîné l'immersion d'une superficie de 7400 hectares, où se trouvaient une forêt ancienne ainsi que les terres et les maisons de 411 familles qui ne détenaient pas de titres fonciers légaux individuels mais seulement des droits fonciers collectifs ancestraux. Au total, 2800 personnes ont été déplacées de force dans le cadre de ce projet, tandis que 70 000 autres personnes en ont subi les impacts directs. Selon le leader autochtone local Kimy Pernia Domico, « le barrage [Urrà] a apporté la mort à notre peuple : mort du poisson et mort des membres de notre communauté qui ont vu leur source de protéines disparaître, et mort de nos leaders qui ont manifesté ou protesté contre le barrage »².

Risques versus droits

EDC a réagi à ces problèmes par des demi-mesures seulement. Bien que son code de déontologie fasse maintenant référence à la nécessité de valoriser « les droits de la personne et de promouvoir la protection des droits de la personne internationalement reconnus, en conformité avec les politiques du gouvernement du Canada », elle a fait bien peu pour réaliser cet objectif. EDC a effectivement signé un protocole d'entente avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) en vue de renforcer les communications internes et l'échange d'information sur les droits de la personne. Elle peut maintenant utiliser les documents confidentiels du MAECI ainsi que d'autres documents publics pour avoir une vue d'ensemble de la situation des droits de la personne dans un pays donné. Cette opération fait partie d'une évaluation plus large à laquelle la société d'État procède afin de déterminer les risques potentiels et les risques politiques liés au marché (pour EDC et ses clients) qui sont encourus dans le contexte d'activités commerciales dans un pays donné. En théorie, les questions de droits de la personne peuvent être considérées comme des éléments faisant augmenter les risques liés à un projet au-delà d'un seuil acceptable pour EDC, mais il n'y a pas de niveau préétabli entraînant le rejet effectif d'un projet. Ceci, toutefois, détermine uniquement le risque que certains problèmes de droits de la personne peuvent poser pour l'investissement garanti par EDC et pour la réputation même de l'institution, c'est-à-dire l'impact des droits de la personne sur un projet donné.

Plus récemment, EDC a aussi commencé à appliquer ce qu'elle appelle « l'analyse à rebours ». C'est une expression technique signifiant essentiellement l'examen de l'impact d'un projet donné sur les droits de la personne. Cependant, cette méthode est utilisée pour étoffer l'analyse de risque menée par EDC à l'égard de sa propre réputation et non pour effectuer une véritable évaluation de l'impact sur les droits de la personne.

² Kimy Pernia Domico, chef de la nation Embera Katio, témoignant devant le Comité permanent des Affaires étrangères et du commerce international, novembre 1999.

Bien qu'elles constituent une importante première étape, ces mesures sont très en deçà de ce qu'on serait en droit d'attendre d'une institution financière publique. Les évaluations du risque politique ne prennent pas en compte les répercussions des projets sur les collectivités, mais elles assurent plutôt les promoteurs de projets et les financiers contre le risque. Cela signifie qu'EDC traduit les risques en primes plutôt qu'en normes et obligations juridiques internationales que les projets doivent respecter. En 2003, par exemple, EDC a accordé une ligne de crédit de plus de 300 millions \$ à Nortel pour son travail en Colombie³. Comme condition au soutien du FMI et de la Banque mondiale, la Colombie avait été tenue de privatiser son industrie nationale des télécommunications, ce que Nortel a considéré comme une occasion d'expansion régionale. Cette année-là, cependant, la privatisation a entraîné la perte de 10 000 emplois syndiqués dans le secteur des télécommunications, et plus de 70 syndicalistes ont été assassinés par des paramilitaires pour avoir manifesté contre cette privatisation.⁴ Un dépistage basé sur les droits de la personne aurait vraisemblablement permis de prévoir et d'éviter certains de ces effets.

Les entreprises allèguent que l'obligation de tenir compte des droits de la personne les placerait en position désavantageuse sur le plan concurrentiel. Un tel argument sous-entend que l'avantage concurrentiel actuel repose sur la violation des droits de la personne. D'innombrables entreprises reconnaissent maintenant le caractère oiseux de cet argument et endossent des initiatives telles que le Contrat Mondial de l'ONU qui, bien que volontaire, incite les entreprises à modifier leurs opérations commerciales conformément à neuf principes de base, dont les principes et droits fondamentaux au travail adoptés par l'Organisation internationale du Travail (OIT).

Il est possible de tenir compte des droits de la personne

Il existe également des modèles de dépistage qui tiennent compte des droits de la personne. L'Agence norvégienne de développement (NORAD) a mis au point un mécanisme d'examen des droits de la personne applicable aux projets de développement, et le Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme élabore actuellement un modèle d'évaluation d'impact des politiques commerciales sur les droits de la personne. L'Institut danois des droits de la personne a même conçu à l'intention des entreprises un outil qui correspond à la structure de l'unité commerciale et qui peut être mis en œuvre en une quarantaine d'heures seulement. Cet outil reconnaît les situations où les entreprises enfreignent des droits de la personne spécifiques, et il propose des façons de corriger ces situations. L'organisme Droits et Démocratie - un organisme non partisan créé par le Parlement canadien - et la Société financière internationale - l'organe de crédit au secteur privé du Groupe de la Banque - travaillent actuellement à mettre au point des outils d'évaluation d'impact sur les droits de la personne à l'intention, respectivement, des collectivités et des entreprises.

Certains organismes de crédit à l'exportation prennent déjà en compte les droits de la personne. Ainsi, l'OCE britannique, l'Export Credit Guarantee Department (ECGD), demande

³ « Nortel Networks announces a US\$750 Million Support Facility with EDC and Details of Special Matters to be Considered at Upcoming Shareholders Meeting », 14 février 2003, communiqué de presse, www.nortelnetworks.com.

⁴ Communication personnelle, Jorge Lerma, président, syndicat colombien des travailleurs des télécommunications, et liste de distribution de Justice for Colombia.

aux entreprises de respecter les normes fondamentales du travail de l'OIT, ainsi que les six conventions clés des Nations unies sur les droits de la personne⁵ qui ont été ratifiées par le pays où se réalise le projet. L'ECGD s'est également vu interdire par le Parlement britannique de soutenir des projets impliquant le travail forcé ou le travail des enfants.

Compte tenu que des outils de dépistage sont maintenant bien développés et que les répercussions potentielles et réelles des projets sur les droits de la personne continuent d'aggraver certaines situations, EDC devrait commencer à examiner les projets qui lui sont soumis afin d'en dépister les impacts sur les droits de la personne.

Recommandation générale

Comme première étape en vue d'améliorer ses pratiques en matière de droits de la personne, EDC devrait mettre au point, en consultation avec des groupes de défense des droits de la personne, un mécanisme d'examen préliminaire visant à déceler les effets potentiels sur les droits de la personne des projets qui lui sont soumis, notamment ceux qui sont susceptibles d'avoir des répercussions négatives importantes relativement aux droits de la personne. Parmi ces projets, certains peuvent se situer dans des pays ayant une mauvaise réputation en matière de droits de la personne, dans des zones fragiles ou près de terres autochtones traditionnelles ou de territoires ancestraux reconnus.

Pour tout renseignement, veuillez communiquer avec :

Karyn Keenan, agente de programme, Coalition de l'Initiative d'Halifax
Tél. : (613) 789-4447 ou courriel : kkeenan(at)halifaxinitiative.org



153 Chapel Street
Ottawa ON K1N 1H5
Canada

TEL: (613) 789-4447
FAX: (613) 241-4170
WEB: www.halifaxinitiative.org

Notes:

⁵ Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention contre la torture et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.