



Examen des recommandations relatives aux Approches communes concernant l'environnement et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public

Contribution d'Amnesty International
POL 30/002/2010 - Traduction SF 2010 IFIDD 01

Mars 2010

1. INTRODUCTION

Le présent document constitue la contribution d'Amnesty International à l'examen des Recommandations révisées des Approches communes concernant l'environnement et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (Approches communes). La méthode adoptée dans le présent document se fonde sur le cadre défini par le Professeur John Ruggie, Représentant spécial du Secrétariat général des Nations unies pour la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, chargé à la fois de veiller à ce que les États préviennent les violations des droits humains par les entreprises et à ce que ces dernières respectent elles-mêmes ces droits. Amnesty International appelle à l'instauration d'un cadre fondé sur les principes de diligence due en matière de droits humains dans les interventions des Agences de crédit à l'exportation (ACE) et de leurs sociétés clientes – notamment en intégrant les droits humains dans la procédure d'évaluation actuellement prévue par les Approches communes.

Les Agences de crédit à l'exportation (ACE) sont créées par les gouvernements pour fournir des services d'assurance et de crédit aux sociétés de leur pays qui cherchent à se développer à l'étranger. Les ACE financent des transactions commerciales variées, parmi lesquelles les projets commerciaux les plus importants. La contribution s'intéresse principalement au contexte du projet, mais de nombreuses questions et recommandations sont également pertinentes pour toutes les autres opérations aidées par les ACE.

Les projets commerciaux aidés par les ACE sont souvent confrontés à des risques importants liés à leur impact potentiel sur les droits humains. Certains de ces projets sont développés dans des environnements considérés comme à haut risque, tant du point de vue commercial que politique. Les risques politiques contre lesquels les ACE assurent les sociétés couvrent la guerre civile, les troubles sociaux, les coups d'État ou les changements soudains de gouvernement – des situations souvent associées à un risque accru d'atteintes aux droits humains. Les ACE aident fréquemment des industries de nature particulièrement

agressive, telles que les industries pétrolière, gazière et minière, souvent dommageables pour l'environnement et les droits humains.¹

Selon de nombreuses sources autorisées, les projets financés par les ACE ont eu des impacts négatifs sur les droits humains, tels que le recours à la violence, les déplacements forcés de populations, la violation des droits des peuples autochtones et la négation de l'accès aux services essentiels.² Par exemple, s'agissant du projet aidé concernant l'oléoduc Tchad-Cameroun, les communautés concernées ont été exposées à de sérieux risques sanitaires du fait de la pollution par les poussières, les eaux stagnantes, les torchères et les déchets toxiques³. Des procédures de consultation des communautés affectées – qui incluent les populations autochtones – se seraient révélées inadéquates et auraient laissé ces populations exposées aux violations de leurs droits.⁴ Malgré ces rapports, et les risques liés à de nombreux projets faisant appel aux ACE, la plupart des gouvernements n'imposent pas aux ACE de tenir compte des impacts sur les droits humains des projets et activités commerciales qu'elles financent. Presque aucune d'entre elles n'a adopté les mesures de diligence due qui permettraient aux ACE d'identifier les impacts négatifs potentiels des projets et de prévenir ou de réduire les atteintes aux droits humains.

Même si le devoir de protection des droits humains incombe en premier lieu à l'État hôte du projet, les défaillances de cet État laissent subsister la responsabilité de l'ACE dans le cas où le projet aidé entraîne des atteintes aux droits. Le fait que les gouvernements ne veillent pas à ce que les ACE fassent en sorte d'identifier et de prévenir les risques d'atteintes aux droits humains des activités qu'elles financent les expose – au bout du compte – au risque d'encourager les violations dans les autres pays. L'absence de mesures adéquates et de procédures raisonnables, visant à éviter que les décisions et actions prises dans le pays n'entraînent des violations en dehors de ses frontières, constitue – dans certains cas – une rupture des obligations internationales de l'État considéré. À tout le moins, une telle « incohérence dans la politique étrangère » sape l'engagement revendiqué par de nombreux États de l'OCDE de promouvoir les droits humains au niveau mondial et d'atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement.

Les organisations, qui défendent les droits humains, reconnaissent de plus en plus souvent que les obligations en la matière peuvent, parfois, dépasser le cadre des frontières.⁵ Ainsi, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC) a confirmé que les États doivent respecter les droits économiques, sociaux et culturels (DESC) en dehors de leurs frontières, ce qui leur interdit toute action ayant pour effet de faire obstacle à ces droits en dehors de leurs frontières⁶, et devrait normalement les dissuader d'aider les projets susceptibles de produire les mêmes effets.

Diligence due en matière de droits humains

En matière de droits humains, la notion de diligence due vise les mesures devant être prises pour identifier, prévenir et pallier les impacts négatifs sur ces droits. Même si le contenu et le champ d'application de cette obligation peuvent varier en fonction du contexte, ses principes sont bien connus et les

¹ The BERNE Union (the international union of credit and investment insurers) confirmed that one of the reasons why ECAs were able to deliver “excellent results” in 2007-2009 is their major involvement in large oil and gas, as well as mining and other natural resources projects. The Berne Union, 2008 Yearbook, page 12.

² For detailed examples of cases receiving ECA support which resulted in human rights abuses check the ECA-Watch report, *A race to the bottom: creating risk, generating debt, and guaranteeing environmental destruction*, March 1999, http://www.ecawatch.org/eca/race_bottom.pdf; *Race to the Bottom: take two*, 2003, http://www.eca-watch.org/eca/race_bottom_take2.pdf.

³ Horta, Korinna, et al. *The Chad-Cameroon Oil & Pipeline Project: A Project Non-completion Report*. Environmental Defence, Center for Environment and Development, and Chadian Association for the Promotion and Defence of Human Rights. April 2007. http://www.forestpeoples.org/documents/africa/chad_cameroon_proj_report_apr07_eng.pdf

⁴ See note 3

⁵ The UN Human Rights Committee has clarified that “a State party must respect and ensure the rights laid down in the Covenant to anyone within the power or effective control of that State Party, even if not situated within the territory of the State Party.” Human Rights Committee, General Comment no. 31, 26 May 2004, para 2. Similar conclusions have been drawn by national, regional and international Courts. For more information see Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South-West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion of 21 June 1971; International Court Of Justice, Reports Of Judgments, Advisory Opinions And Orders, Legal Consequences Of The Construction Of A Wall In The Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion Of 9 July 2004. From the European Court of Human Rights see judgments *Soering v UK*; *From the International American Court of Human Rights see The Coard case and Armando Alejandro Jr. and Others v Cuba (“Brothers to the Rescue”).*

⁶ See United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 12 (The right to Adequate Food), para 36-37, General Comment No. 14 (The Right to the Highest Attainable Standard of Health), para. 39 and General Comment No. 15 (The Right to Water), para. 31-34, contained in ‘Note by the Secretariat: Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies’ (27 May 2008) UN Doc HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I).

gouvernements s'en acquittent pour une série de décisions et d'actions ayant des conséquences à l'intérieur comme à l'extérieur de chaque pays.

Ainsi, les principes de diligence due se retrouvent dans les procédures adoptées par les ACE, comme les Approches communes en matière d'environnement et de crédits publics aidés à l'exportation. Les Approches communes reconnaissent que les ACE doivent s'assurer que les activités commerciales aidées ne nuisent pas à l'environnement dans un autre pays. Nombre d'entre elles espèrent que les projets aidés satisferont aux normes internationales en matière d'impact environnemental. Toutefois, et malgré l'existence de normes internationales relatives aux droits humains, les efforts fournis par les ACE et les Approches communes sont insuffisants, voire inexistant, pour garantir que les opérations commerciales ou les projets aidés ne bafouent pas, directement ou indirectement, ces normes.

Dans certains cas, l'OCDE a reconnu la nécessité d'harmoniser les politiques et activités des États membres qui ont des incidences sur les droits humains en dehors de leur juridiction. C'est ainsi qu'elle a reconnu l'intérêt de la prise en compte du respect des droits humains pour améliorer l'aide au développement. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE a mis au point les principes de promotion et d'intégration des droits humains dans les processus de développement, et a recommandé que les pays donateurs respectent, entre autres, les principes des droits humains dans leurs politiques et leurs programmes⁷. Même si les ACE ne fournissent pas de coopération et d'aide internationale aux pays dans lesquels elles opèrent, leurs activités y ont des impacts certains.

Point 1 : Cas du barrage d'Ilisu

En juillet 2009, la décision des gouvernements de l'Autriche, de l'Allemagne et de la Suisse d'annuler le financement par leur ACE du barrage d'Ilisu, en Turquie, a été favorablement accueillie par Amnesty International. Dans ce cas, la procédure suivie a montré l'efficacité de l'obligation de vigilance des ACE en matière de droits humains.

Lorsque les trois ACE concernées ont accordé leur soutien, un comité d'experts indépendants a été mis en place pour évaluer et suivre la mise en application d'un accord conclu entre la Suisse, l'Allemagne et l'Autriche, et le gouvernement turc sur les impacts du barrage, notamment en matière sociale et environnementale. Cet accord obligeait le gouvernement turc à prévoir des mesures restrictives, des indemnités adéquates et un plan exhaustif de réinstallation des populations concernées. En juillet 2009, suite à la violation réitérée de cet accord, les gouvernements allemand, autrichien et suisse ont cessé de financer les sociétés impliquées dans le projet.

Les Approches communes devraient s'inspirer de cet exemple et présenter des recommandations incitant les États membres à mettre en place toutes mesures de suivi et de renforcement des normes relatives aux droits humains.

Inscrire les Approches communes dans le cadre des droits humains

Il convient d'instituer des procédures strictes de vigilance, pour éviter que les ACE financent des activités commerciales entraînant ou contribuant à entraîner des violations des droits humains. Le présent chapitre souligne les recommandations sur la façon dont les Approches communes peuvent aider les ACE à adopter des procédures de diligence due dont les éléments principaux sont : l'obligation clairement définie pour toute ACE de prévenir les atteintes aux droits humains et d'exercer la diligence due à cet égard ; la réunion des conditions élémentaires d'une procédure de diligence due ; la transparence et la divulgation des informations et, enfin, l'obligation de rendre des comptes.

1. Une politique claire et spécifique de prévention des atteintes aux droits humains

⁷ OECD-DAC, 'Action-Oriented Policy Paper on Human Rights and Development' (2007) OECD Doc DDC/DAC (2007) 5/FINAL.

Les États doivent s'assurer que les activités commerciales qu'ils soutiennent par le biais des ACE n'entraînent aucune atteinte aux droits humains dans d'autres pays. Toutefois, les législations nationales créant les ACE se réfèrent rarement aux droits humains et pratiquement aucune des agences ne se réfère aux normes internationales correspondantes dans les mesures qu'elles prennent. Il y a là un manque qui doit être comblé par les Approches communes.

Les Approches communes comportent une série de règles, mais ne font aucune référence aux normes internationales relatives aux droits humains. Elles recommandent que les projets soient étalonnés en fonction des normes du pays hôte, des principaux éléments des dix Politiques de sauvegarde de la Banque mondiale et – s'agissant des financements privés – des huit normes de performance de l'IFC. Les États membres peuvent alors choisir d'appliquer "toute norme pertinente reconnue au niveau international" qui serait plus contraignante, telle que celles de la Communauté européenne ou de tel secteur. Les normes actuellement retenues dans les Approches communes ne traitent pas le problème des droits humains de façon cohérente ou adéquate. Ainsi, les normes de performance de l'IFC comportent des dispositions visant à prévenir certains impacts sociaux des projets, tels que les réinstallations involontaires et les effets néfastes sur la santé des populations. Cependant, ces dispositions ne peuvent être considérées comme suffisantes à couvrir l'ensemble des droits humains affectés par ces projets. L'attention portée dans les Approches Communes aux questions liées au genre, aux droits des peuples autochtones et à l'impact que peuvent avoir les projets sur les populations les plus vulnérables ou les plus marginalisées n'a pas non plus été suffisante. Toutes ces questions devraient être abordées dans un cadre relatif aux droits humains.

L'absence de toute référence aux normes en matière de droits humains dans le cadre des Approches communes est manifeste et la révision en cours doit y remédier. Les Approches communes devraient recommander que les projets aidés par les ACE soient évalués en fonction des normes internationales relatives aux droits humains, dans le but clairement défini d'éviter que ces projets créent ou contribuent à créer des atteintes à ces droits. Chaque ACE devrait se doter à cet égard d'une procédure de prévention clairement définie et exercer sa vigilance à cette fin.

Toutes les transactions et tous les projets soutenus par les ACE devraient tenir compte de la problématique des droits humains. À cet égard, les Approches communes doivent être révisées pour supprimer tout élément discrétionnaire dans la décision relative aux normes devant être appliquées à chaque transaction⁸. De plus, le champ d'application des Approches communes doit être élargi à toute aide officielle des ACE et non limité aux transactions assorties d'un délai de remboursement de deux ans ou plus.⁹ À défaut d'opérer ces modifications, une partie importante des transactions aidées par les ACE échappera, en pratique, à toute obligation de contrôle ou sera admise à ne pas respecter les normes internationales.

Point 2 : La responsabilité des entreprises en matière de respect des droits humains

Le fait qu'un gouvernement ne peut assurer la protection des droits humains contre les agissements d'acteurs non-étatiques constitue une violation du droit international. Toutefois, ce défaut de protection ne dispense pas l'acteur non-étatique de la responsabilité de ses actes et de leur impact sur les droits humains.

Selon le consensus en formation sur la responsabilité des entreprises relative, celles-ci devraient – à tout le moins – respecter tous les droits humains. Telle est la position soutenue par le Professeur John Ruggie, Représentant spécial du Secrétariat général des Nations unies pour la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, dans son rapport 2008 sur le Conseil des droits de l'homme.

Les Approches communes doivent tenir compte du consensus en formation au niveau international selon lequel les sociétés doivent opérer de façon responsable et dans le respect de tous les droits humains.

⁸ According to paragraph 13, section IV of the Common Approaches "in exceptional cases, a member may decide to support a project that does not meet the international standards against which it has been benchmarked".

⁹ Currently the Common Approaches only apply to officially supported export credits with a repayment term of two years or more (Common Approaches, section I, paragraph 1).

2. Des procédures adéquates d'évaluation des impacts potentiels sur les droits humains

Le fait de mettre sans ambiguïté à la charge des ACE l'obligation d'exercer la diligence due afin que les projets qu'elles financent ne créent pas, ou ne contribuent pas à créer, d'atteintes aux droits humains, constitue une étape essentielle. La révision des Approches communes doit également établir des recommandations spécifiques concernant la diligence due en matière de droits humains. Les éléments suivants devraient être considérés comme primordiaux dans toute procédure relative à la diligence due en matière de droits humains consacrée aux ACE :

(a) Une étude d'impact préalable :

Les ACE devraient entreprendre une étude préalable sur le contexte des droits humains pour tout projet, avant d'en accorder le financement. Toutes les ACE doivent classer les projets en fonction de la vraisemblance des impacts qui leur sont associés, l'étude préalable de l'impact sur les droits humains servant de base à la classification et au suivi des projets.¹⁰ L'étude d'impact préalable devrait identifier les personnes ou les populations susceptibles d'être affectées par les projets proposés, de même que les principales préoccupations liées aux activités projetées, et recueillir les réponses proposées par l'État hôte et les opérateurs concernés. Elle devrait être effectuée dans la transparence, prévoir la consultation des personnes qui pourraient être touchées par l'activité commerciale et respecter, de bout en bout, les principes d'égalité et de non-discrimination. Toute personne dont les droits sont affectés par le projet devrait être admise à y participer et des mesures devraient être mises en place pour s'assurer que personne n'en est exclu, en veillant, notamment, à la participation des femmes et des groupes marginalisés. L'étude d'impact préalable doit être rendue publique dans l'État hôte de l'ACE, comme dans l'Etat hôte du projet ou de l'activité commerciale concerné.

(b) Un suivi permanent :

Le suivi permanent des impacts des projets sur les droits humains et des mesures prises pour y remédier est crucial pour que s'exerce dans les faits la diligence due. À défaut, celle-ci se réduit à un exercice purement formel, dépourvu de toute crédibilité ou valeur. Les ACE doivent donc créer un système adéquat de suivi des projets, qui mentionne expressément les risques relatifs aux droits humains identifiés au cours de l'étude d'impact et qui permette d'identifier ceux susceptibles de surgir pendant le déroulement du projet. L'évaluation peut se fonder sur les déclarations faites par les sociétés à la recherche de financements, mais les ACE doivent pouvoir, au-delà de la vérification des dires des sociétés, conduire des enquêtes indépendantes, le cas échéant. Ainsi, en cas d'augmentation des risques ou de plainte des populations, les ACE doivent pouvoir enquêter de façon indépendante sur la situation.

(c) Un système de traitement des réclamations :

Les ACE doivent mettre en place un système de traitement des réclamations leur permettant d'être informés des plaintes et des préoccupations exprimées par les populations concernées. Le but de ce système est de fournir à ces populations une voie de recours pour formuler et résoudre les problèmes liés à un projet, mais aussi de donner aux ACE le moyen de contrôler l'application du projet et son impact.

Le système en question peut varier en fonction du projet et être géré en coopération avec d'autres ACE ou d'autres institutions, mais doit se fonder sur les principes essentiels d'accessibilité, d'indépendance par rapport au projet commercial et de procédures équitables et non-discriminatoires.

(d) Un engagement associant l'État hôte du projet

¹⁰ According to section II, paragraph 6 of the Common Approaches, applying projects can be classified in three categories. Category A – projects with potential to have significant adverse environmental impact. Category B – projects whose environmental impacts are less adverse than category A projects. Category C – projects likely to have minimal or no adverse impacts.

Chaque ACE devrait avoir une politique claire d'engagement avec l'Etat hôte sur les questions relatives aux droits humains. Le cas du barrage d'Illisu (voir Point 1) illustre la façon dont les choses peuvent se passer. Toutefois, la méthode peut différer selon le contexte.

(e) Une définition des exigences essentielles pour tous les clients des ACE – Les ACE doivent imposer aux sociétés qu'elles soutiennent :

S'assurer que les sociétés qui bénéficient de leur financement s'engagent à respecter les droits humains et à assurer la diligence due, est un élément clé de l'obligation de vigilance des ACE. À cet égard, les ACE doivent mettre en place des pratiques et des mesures permettant de s'assurer que leurs clients répondent positivement à leur obligation de vigilance en matière de droits humains. Les responsabilités et engagements de leurs clients, quant à la prévention des impacts négatifs sur les droits humains, devront être précisés dans les contrats souscrits auprès des ACE. L'octroi de financements à ces sociétés pourrait être subordonné aux conditions ci-après :

- **Des politiques relatives aux droits humains**

Les sociétés à la recherche d'un financement public doivent se voir imposer la mise en place de politiques relatives aux droits humains fondées sur les normes internationales, et de mécanismes permettant de s'assurer que leurs opérations n'entraînent pas d'atteintes aux droits humains. Elles doivent, en outre, démontrer que ces procédures sont intégrées au système de direction, et qu'elles sont appliquées et contrôlées avec des moyens suffisants dans l'ensemble de l'entreprise.

- **Une obligation, pour les sociétés clientes, d'agir avec la diligence due en matière de droits humains**

Les ACE doivent contraindre ces sociétés à exercer la diligence due relative aux opérations commerciales ou aux projets pour lesquels elles reçoivent une aide. Cette obligation s'ajoute à l'obligation de vigilance des ACE, condition essentielle pour veiller à ce que les sociétés opèrent conformément à leur engagement de respecter les droits (voir Point 2). À cette fin, le contrat conclu entre les ACE et leurs emprunteurs précisera les mesures devant être prises par ces derniers pour satisfaire à leur obligation de respect des droits humains.

- **Une obligation, pour les sociétés clients, d'effectuer une étude exhaustive des impacts sur les droits humains**

L'évaluation des impacts sur les droits humains est au moins aussi importante que celle des impacts sur l'environnement, et elle est de plus en plus souvent considérée comme vitale pour le commerce. Pour autant, l'évaluation des impacts sociaux et environnementaux ne permet pas d'identifier, d'évaluer et de traiter tous les impacts sur les droits humains inhérents à un projet, selon la déclaration expresse du Représentant spécial des Nations unies pour la question des droits de l'homme, des sociétés transnationales et autres entreprises, qui a déclaré : « Même si ces évaluations peuvent être associées à d'autres processus comme celles consacrées aux risques ou aux impacts environnementaux et sociaux, elles devraient se référer explicitement aux droits humains reconnus au niveau international. Sur la base des informations obtenues, les entreprises devraient affiner leurs plans pour prévenir et pallier de façon continue les impacts négatifs potentiels sur les droits humains. »

L'un des éléments essentiels de la diligence due pour le client devrait être une étude exhaustive des impacts – notamment pour les projets considérés comme ayant un impact significatif et néfaste sur les droits humains. Cette étude, qui s'ajouterait à l'évaluation initiale effectuée par l'ACE au titre de sa propre obligation de vigilance, devrait inclure : la fourniture en temps opportun, aux populations susceptibles d'être affectées, des informations pertinentes et accessibles sur tous les aspects du projet ; la participation des personnes ou populations concernées ; la divulgation, dans le cadre d'un forum ouvert à tous, des résultats de l'étude, assortie d'un dispositif permettant de préciser ou de contester ces résultats. L'évaluation doit veiller à ce que l'identification des impacts réponde aux principes fondamentaux des droits humains que sont l'équité et la non-discrimination. La procédure d'évaluation de l'impact devra,

entre autres, garantir que les principes fondamentaux d'égalité et de non-discrimination font l'objet d'une attention minutieuse. Par exemple, les évaluations d'impact doivent inclure une analyse fondée sur le genre tout au long de l'exercice, afin d'évaluer les impacts spécifiques et disproportionnés qui pourraient concerner les femmes au sein des populations affectées.

L'étude d'impact devrait déboucher sur un Plan d'action élaboré en consultation avec les populations concernées, afin de prévenir les atteintes aux droits humains. Ce Plan d'action serait soumis aux ACE en tant que condition préalable à l'accord de financement.

À l'heure actuelle, les Approches communes imposent aux sociétés clientes de mener une étude d'impact environnemental à soumettre à l'ACE avant l'octroi de l'aide. Les ACE devraient également exiger des études d'impact sur les droits humains.

- **Un engagement vis-à-vis des personnes et des populations concernées**

Toutes les sociétés aidées par les ACE devraient expliquer la façon dont les populations auront accès aux informations et seront consultées au sujet des décisions et actions susceptibles de porter atteinte à leurs droits humains tout au long du projet. La plus grande attention sera, une fois encore, accordée aux principes d'égalité et de non-discrimination, et on veillera à ce que les procédures prennent en compte les dynamiques de genre et les groupes susceptibles d'être marginalisés. Dans le cas où des peuples autochtones risquent d'être affectés par les transactions concernées, et étant donné les relations particulières existant entre ces peuples et leurs terres ancestrales, les normes internationales exigeraient, en principe, l'obtention de leur consentement éclairé avant toute intervention sur ces terres. De plus, il conviendrait de mettre en place un contrôle indépendant des procédures de consultation.

La société concernée ne serait pas tenue de mener à bien toutes les actions par elle-même, mais de montrer comment le projet les mènerait en coopération avec les autres entités impliquées.

Un système de traitement des réclamations devrait aussi être mis en place dans le cadre des projets pour permettre aux populations concernées de faire part de leurs préoccupations et de leurs requêtes à la société. Ces mécanismes peuvent être établis pour le projet dans son ensemble plutôt que par chaque société. Les procédures de réclamation pourraient jouer un rôle utile pour identifier les problèmes en amont et les résoudre. Toutefois, elles ne sauraient en aucun cas se substituer au recours à la justice pour les victimes des violations des droits.

3. L'importance de l'information et de la transparence

La transparence et l'accès à l'information sont essentiels pour l'entière et pleine participation des personnes et des populations au processus de prise des décisions susceptibles d'affecter leurs droits. Amnesty International et de nombreuses autres organisations et institutions ont montré comment la transparence et l'accès aux informations permettaient aux populations d'exiger des comptes de leur gouvernement, de prévenir les atteintes aux droits humains et de s'attaquer à la corruption, notamment dans le contexte des activités économiques et des projets commerciaux. Les Approches communes font actuellement référence à ces questions, mais leurs recommandations sont vagues et leurs orientations succinctes. Les informations et la transparence sont nécessaires au fonctionnement des ACE et pour les modes opératoires des projets commerciaux, de même que dans toute procédure de diligence due adéquate.

Bien que l'importance de la transparence et de l'accès à l'information soit reconnue, les procédures actuelles des ACE demeurent relativement opaques et sont peu contraignantes en matière de divulgation des informations. La révision des Approches communes devrait donc traiter ces questions.

En tant qu'institutions faisant appel à des fonds publics, les ACE devraient opérer de façon ouverte et transparente. Toute exception à la divulgation des informations devrait être clairement définie et conçue de

façon restrictive. Si certaines informations peuvent légitimement être considérées comme confidentielles, la position des ACE est le plus souvent de ne pas divulguer l'information, sauf lorsque la loi l'impose.

À l'heure actuelle, les Approches communes recommandent que les ACE divulguent les informations concernant les projets relevant de la "catégorie A" (y compris, le nom du projet, sa localisation et l'Étude d'Impact Environnemental - EIE) au moins 30 jours avant la date de la décision accordant le financement. Les Approches Communes doivent recommander la divulgation par le ACE des informations pertinentes sur *tous* les projets futurs et en cours (de catégories A et B), qui devraient inclure les éléments suivants : nom du projet, lieu où se trouvent les personnes qui sollicitent des aides et informations à leur sujet ; tout document ou étude menée par l'ACE ou les clients sur le fonctionnement et l'impact potentiel du projet, comprenant, entre autres, les évaluations d'impact. Les ACE devraient plutôt s'assurer de la publication des informations concernant les projets au moment de la demande d'aide et au moment où cette aide est accordée, tant dans l'État hôte de l'ACE que dans l'État hôte du projet. Les populations concernées doivent avoir accès aux informations et il est essentiel qu'elles y aient accès avant toute prise de décision.

Les ACE devraient également exiger des sociétés aidées qu'elles veillent à l'accès aux informations pertinentes des populations susceptibles d'être affectées. Actuellement, les Approches communes se bornent à suggérer que les informations pertinentes soient « à la disposition du public ». Aucune obligation n'est faite de rendre ces informations, non seulement *disponibles*, mais *accessibles* en temps opportun et sous des formats pouvant être facilement compris par les populations susceptibles d'être affectées par ces projets.

Lorsque plusieurs sociétés sont impliquées dans un projet, l'ACE devrait – soit directement, soit par l'intermédiaire de ses clients – veiller à garantir que la transparence des procédures et l'accès aux informations concernant tout projet économique qu'elle soutient est assuré par les autorités de l'État hôte et/ou des opérateurs commerciaux, sous la forme appropriée, lorsque son client n'est pas en mesure d'assurer lui-même la divulgation de ces informations.

Il importe, en outre, que les informations soient fiables et objectives, tant pour la procédure de vigilance de l'ACE que pour les populations concernées. Les Approches communes recommandent actuellement que la plupart des informations concernant les impacts environnementaux et sociaux soient fournies aux ACE par leurs *seuls* clients. Si les opérateurs commerciaux ont la responsabilité d'évaluer les impacts de leurs opérations, les ACE se doivent de jouer un rôle actif pour évaluer les impacts sur les droits humains des activités commerciales projetées. Les clients éventuels ont un droit acquis à obtenir l'aide financière des ACE et le fait de leur abandonner le contrôle de la plupart des informations à transmettre aux ACE ne laisse pas d'être préoccupant quant à l'indépendance et la fiabilité de ces informations.

4. L'obligation de rendre des comptes

L'exercice de la diligence due est un élément essentiel dans la prévention des atteintes aux droits humains. Toutefois, son efficacité dépend de la mise en place de mécanismes forçant les opérateurs à rendre des comptes dans les cas de défaut de vigilance. À défaut de telles mesures, l'obligation de vigilance peut apparaître comme un vague engagement, un exercice purement formel. S'agissant des ACE, il convient de considérer deux niveaux de responsabilité :

- la responsabilité des sociétés soutenues par les ACE ;
- la responsabilité des ACE elles-mêmes.

La responsabilité des sociétés soutenues par les ACE

Si la responsabilité de la prévention des violations des droits humains et de la prise des mesures obligeant les responsables à rendre des comptes reste celle de l'État, les ACE peuvent et doivent réagir lorsque leurs clients ne respectent pas leurs obligations relatives aux atteintes aux droits de leurs projets. Elles doivent adopter des procédures permettant de faire face au défaut de vigilance de leurs clients, ainsi qu'aux cas d'allégation crédible d'atteintes aux droits humains liées aux opérations d'une société cliente ou du projet dans son ensemble. Il conviendra de mettre en place les mécanismes de traitement des réclamations

décrits plus haut et d'autres systèmes d'alerte des ACE. Il conviendra de mettre en place les mécanismes de traitement des réclamations décrits plus haut et d'autres systèmes d'alerte des ACE.

L'obligation de rendre des comptes, qui pourrait comprendre la collaboration avec d'autres ACE, devront permettre la vérification des allégations crédibles et l'adoption de mesures de résolution des problèmes, et, en cas de problèmes graves ou d'inertie ou d'incapacité à les résoudre, devront prévoir le retrait de l'aide financière accordée. Ceci devrait être clarifié dans les accords contractuels entre les ACE et leurs clients. Les ACE devront également mettre en place des mécanismes visant à empêcher les sociétés impliquées dans des atteintes aux droits humains de recevoir ultérieurement toute aide financière de leur part.

À l'heure actuelle, les Approches communes n'expliquent pas avec précision dans quelle mesure les ACE devraient contrôler leurs clients une fois les aides accordées ou les tenir pour responsables en cas de non-application des normes et des mesures de prévention des impacts négatifs sur les droits humains. Les Approches communes abordent le problème des moyens dont disposent les ACE pour assurer la surveillance des projets. Toutefois, peu d'agences ont mis en place des mécanismes de contrôle. Or, nous avons vu précédemment que les procédures de vérification indépendantes sont, au moins dans certains cas, des éléments essentiels de l'obligation de vigilance.

La responsabilité des ACE

Les ACE devraient être tenues pour responsables de la manière dont les Approches communes sont appliquées. Depuis leur adoption en 2003, la crédibilité des Approches communes a été minée par les incohérences de leur application et le nombre variable de mise en conformité par les membres de l'OCDE et les ACE.

Les États membres pourraient bénéficier d'orientations plus pratiques sur la façon d'assurer la surveillance et le contrôle appropriés sur les ACE. Les systèmes existants de reddition de comptes au niveau national pourraient jouer un rôle dans la surveillance des ACE et dans leur conformité aux Approches communes. Ainsi, des procédures de contrôle confiées au Parlement ou à une commission parlementaire pourraient être instaurées. Les organismes d'*audit* chargés de contrôler les finances publiques pourraient également se voir confier ce rôle de surveillance. Les Approches communes devraient encourager les États membres à utiliser les procédures existant au niveau national ou à adopter, le cas échéant, de nouvelles procédures, y compris en intégrant les nouvelles conditions dans la législation applicable aux ACE, ces dernières étant tenues de faire connaître publiquement les critères requis.

Le Chapitre VI des Approches communes traite de l'établissement des rapports et du suivi de l'application des textes par les États membres. Toutefois, ces dispositions manquent de force et de précision et se bornent à appeler les États membres à mettre en place des mesures et mécanismes de nature à assurer la conformité aux Approches communes.

Point 3 : Renforcer la cohérence des politiques nationales

En février 2009, l'Ex-Im Bank des États-Unis et l'Overseas Private Investment Corporation (OPIC – agence publique américaine d'assurance des investissements) se sont engagées à réviser leurs politiques en matière d'environnement. Cette décision a été prise dans le contexte d'un accord conclu suite à un procès contre l'OPIC, dans lequel 32 milliards de dollars de financement et d'assurance auraient été investis dans des champs pétrolifères, des oléoducs et des centrales à charbon, en l'absence de toute évaluation de leur contribution au réchauffement climatique ou de leur impact sur l'environnement, comme l'exigeaient les dispositions de la Loi nationale sur l'environnement¹¹.

Il importe de rendre les politiques des ACE conformes aux engagements mondiaux des États en matière de droits humains, d'environnement et de réduction de la pauvreté au niveau mondial. Des situations telles que celle rapportée ci-dessus sont de plus en plus souvent révélées alors que les groupements de la société civile et les procédures légales étudient les conséquences du manque de cohérence des politiques à travers différentes institutions publiques.

¹¹ <http://www.ens-newswire.com/ens/feb2009/2009-02-07-091.asp>

La révision des Approches communes devrait recommander l'instauration d'une procédure renforcée de contrôle par les pairs, par laquelle les États membres s'engageraient dans des processus participatifs et accepteraient de se soumettre régulièrement au contrôle légal du respect par leurs pairs des Approches communes.