



Assemblée générale

Distr. générale
29 avril 2015
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Vingt-neuvième session

Points 2 et 3 de l'ordre du jour

Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat et du Secrétaire général

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Faisabilité d'un fonds mondial pour renforcer la capacité des parties prenantes d'appliquer les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme

Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme

Résumé

Dans sa résolution 26/22, le Conseil des droits de l'homme a prié le Haut-Commissaire aux droits de l'homme de consulter les États et les parties prenantes intéressées en vue de formuler des options et des propositions concrètes qui permettraient de prendre en connaissance de cause la décision de créer ou non un fonds mondial pour renforcer la capacité des parties prenantes d'appliquer les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, et de lui soumettre un rapport à ce sujet à sa vingt-neuvième session.

Le présent rapport, établi conformément à cette demande, fournit un résumé des vues des parties prenantes concernant certaines questions relatives à la portée et à la structure d'un tel fonds. Le Haut-Commissaire recommande d'autres mesures afin que le Conseil les examine et propose de confier au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) la tâche de mettre sur pied un projet pilote afin de vérifier la viabilité d'un fonds destiné au renforcement des capacités dans ce domaine, selon les ressources disponibles.



I. Introduction

1. Dans sa résolution 21/5, le Conseil des droits de l'homme a reconnu l'importance que revêtait le renforcement des capacités de tous les acteurs de mieux faire face aux problèmes ayant trait aux entreprises et aux droits de l'homme et a prié le Secrétaire général d'entreprendre une étude afin d'évaluer la faisabilité de l'établissement d'un fonds destiné à accroître la capacité des parties prenantes à faire progresser la mise en œuvre des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme.

2. Les principales conclusions de l'étude de faisabilité figurent dans le rapport du Secrétaire général sur les enjeux, les stratégies et l'évolution de la situation en ce qui concerne l'application de la résolution 21/5 par le système des Nations Unies, notamment les programmes, fonds et institutions spécialisées (voir [A/HRC/26/20](#), par. 61 à 80). Les consultations menées dans le cadre de cette étude ont permis d'établir que les représentants des gouvernements, des entreprises et de la société civile s'accordent largement à penser qu'un nouveau fonds d'appui à la mise en œuvre des Principes directeurs serait un mécanisme utile.

3. Dans sa résolution 26/22, le Conseil a accueilli avec satisfaction le rapport du Secrétaire général et a prié le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme de consulter les États et les parties prenantes intéressées en vue de formuler des options et des propositions concrètes qui permettraient de prendre en connaissance de cause la décision de créer ou non un tel fonds, et de lui soumettre un rapport à ce sujet à sa vingt-neuvième session. Le présent rapport a été établi conformément à cette demande et doit être lu en parallèle avec l'étude de faisabilité ([A/HRC/26/20/Add.1](#)). Lors de l'élaboration du présent rapport, le Haut-Commissariat a invité tous les États Membres et les parties prenantes intéressées à faire part de leurs vues et recommandations quant à d'éventuelles options pour la création d'un nouveau fonds destiné au renforcement des capacités afin de promouvoir la mise en œuvre des Principes directeurs. Le HCDH a aussi présenté une synthèse des réponses reçues et débattu des prochaines étapes à suivre, lors d'une consultation informelle qu'il a tenue le 9 avril 2015 avec les États Membres.

4. En ce qui concerne la portée d'un éventuel nouveau fonds, le HCDH a demandé aux parties prenantes de donner leur avis sur l'importance relative à des priorités initiales qui se sont fait jour lors du premier cycle de consultations, dont les suivantes: a) aider les organisations de la société civile, les défenseurs des droits de l'homme et les entités qui aident les personnes dont les droits fondamentaux pâtissent des activités des entreprises à renforcer leur capacité à mener une action efficace aux niveaux international, national et local et d'aider les victimes à former des recours en justice; b) aider les États dont les capacités sont limitées à mettre en œuvre les Principes directeurs, par exemple en aidant les gouvernements à élaborer des plans d'action nationaux relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme; et c) prêter main forte à la société civile, aux réseaux d'entreprises, aux syndicats, aux groupes de réflexion, aux institutions nationales des droits de l'homme ainsi qu'à d'autres organisations menant des activités de sensibilisation et de formation.

5. S'agissant de la structure possible d'un nouveau fonds, le HCDH s'est enquis de l'avis des parties prenantes sur les options qui seraient les mieux à même de faire progresser la mise en œuvre des Principes directeurs et de répondre aux besoins en matière de renforcement des capacités à cet effet, à tous les niveaux de gouvernance et pour tous les groupes de parties concernées, comme cela était recommandé dans l'étude de faisabilité. Les modèles ci-après ont notamment été proposés: a) une structure analogue à celle d'autres fonds de contributions volontaires actifs dans le domaine des droits de l'homme, qui serait administrée par le Secrétaire général, le HCDH assurant le secrétariat, y compris en

présélectionnant les demandes, en suivant et en évaluant l'utilisation faite des subventions et en épaulant le conseil d'administration; b) un fonds d'affectation spéciale à structure multipartite, doté d'un organe directeur qui regrouperait des représentants d'autorités nationales de différentes régions, le HCDH ainsi que d'autres organismes compétents des Nations Unies, dont le rôle serait d'arrêter les priorités et de décider de l'attribution des subventions, et qui serait administré par l'intermédiaire du Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartitaires du Programme des Nations Unies pour le développement; ou c) une nouvelle organisation internationale ou à but non lucratif juridiquement autonome ou une organisation existante chargée de l'administration du fonds. Une telle organisation rendrait compte au Secrétaire général et créerait un conseil pluripartite où siègeraient des représentants des pays donateurs et bénéficiaires ainsi que du secteur privé et de la société civile. Ce conseil serait chargé d'établir les priorités et d'octroyer les subventions, mais aussi de contrôler et de suivre la mise en œuvre des programmes. Il lui incomberait aussi d'assurer efficacement le secrétariat en ce qui concerne la sélection des projets, le versement des fonds, le suivi et l'évaluation, et la gestion des aspects juridiques et financiers.

6. Le présent rapport vise à faire progresser l'examen par le Conseil des droits de l'homme de la question de la création d'un nouveau fonds destiné au renforcement des capacités aux fins de la mise en œuvre des Principes directeurs. La section suivante résume les vues des parties prenantes qui ont communiqué des réponses écrites lors de la dernière consultation. Sur la base de ces contributions mais aussi de l'étude de faisabilité du Secrétaire général, le Haut-Commissaire recommande d'autres mesures afin que le Conseil les examine à sa vingt-neuvième session.

II. Résumé des vues des parties prenantes

7. Ce cycle de consultations n'a suscité qu'un nombre de réponses limité (quatre provenant d'États et deux de la société civile, l'une d'entre elles étant une communication conjointe). Il convient de rappeler que, bien que les consultations menées dans le cadre de l'étude de faisabilité aient montré que l'idée de créer un fonds pour promouvoir la mise en œuvre des Principes directeurs réunissait l'assentiment de la majorité et qu'un tel fonds pourrait être un mécanisme utile, la question des priorités et des mécanismes de gouvernance dont il fallait le doter suscitait des divergences. Il s'agissait donc, lors des dernières consultations, de solliciter d'autres vues sur des questions liées à la portée et à la structure du nouveau fonds.

A. Vues des parties prenantes sur la portée du nouveau fonds

8. Il a été noté, dans l'étude de faisabilité, que, compte tenu de l'importance accordée par l'ensemble des acteurs à la nature interconnectée des trois piliers du cadre de référence «protéger, respecter et réparer», il semblait évident qu'un tel fonds devait être doté d'un vaste mandat lui permettant d'appuyer des projets visant à faire progresser la mise en œuvre des Principes directeurs et à favoriser le renforcement des capacités à cette fin, à tous les niveaux de gouvernance et pour tous les groupes de parties prenantes intéressées. L'idée selon laquelle le nouveau fonds devrait être conçu de sorte à encourager la coopération entre les parties prenantes semblait susciter l'accord du plus grand nombre (voir [A/HRC/26/20/Add.1](#), par. 50). Lors des consultations liées à l'étude de faisabilité, les parties prenantes se sont largement accordées à dire que le nouveau fonds ne devait pas donner la priorité à l'apport direct de ressources au Secrétariat de l'ONU et aux organismes des Nations Unies en vue de mener des activités de renforcement des capacités dans le domaine des entreprises et des droits de l'homme. L'appui aux acteurs de la société civile

était généralement considéré comme une priorité essentielle mais les opinions étaient bien plus partagées quant aux autres acteurs et activités que le fonds pourrait soutenir.

9. Ces opinions ont été largement reprises dans les communications des parties prenantes les plus récentes, où figuraient en outre plusieurs autres recommandations. Dans l'une d'entre elles, il était proposé de faire en sorte que la portée du fonds lui permette de définir des priorités au niveau régional. Selon ses auteurs, les parties prenantes de certaines régions pourraient mieux tirer parti d'activités telles que la sensibilisation ou le renforcement des capacités, par exemple, pour conseiller les petites et moyennes entreprises au sujet des processus de diligence raisonnable dans le domaine des droits de l'homme, tandis que d'autres régions pourraient juger prioritaire d'aider immédiatement les communautés à défendre leurs droits contre les entreprises. Les auteurs d'une autre communication ont fait valoir qu'un fonds actif dans le domaine des entreprises et des droits de l'homme devrait être suffisamment flexible pour permettre la mise au point d'instruments propres à chaque région afin d'améliorer la diligence raisonnable des entreprises en matière de droits de l'homme et de venir en aide aux communautés qui pâtissent des activités des entreprises. Dans une autre communication, il était suggéré qu'un tel fonds pourrait favoriser les activités de mise en œuvre liées à l'élaboration de plans d'action nationaux relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, sachant que la société civile participait parfois à de telles initiatives.

10. Des priorités ont été suggérées dans d'autres communications, notamment: a) renforcer les capacités des peuples autochtones et d'autres parties prenantes marginalisées dans le domaine des entreprises et des droits de l'homme; b) faciliter un meilleur accès aux rapports et aux documents pertinents, notamment en les traduisant dans les langues nationales et autochtones; et c) garantir une plus large participation des peuples autochtones et des groupes marginalisés dans le cadre des réunions de l'ONU et de réunions connexes. Les auteurs d'une communication ont rappelé qu'il était important de soutenir les défenseurs des droits de l'homme dans l'exercice de leurs fonctions, s'agissant notamment de rendre compte des effets des activités des entreprises et de garantir l'accès à des recours efficaces.

11. Des parties prenantes ont proposé que le nouveau fonds apporte un soutien prioritaire au renforcement des capacités des groupes les plus défavorisés, y compris les peuples autochtones, par les moyens suivants: a) assurer la formation des peuples autochtones et des groupes défavorisés concernant la teneur et l'utilisation des Principes directeurs; b) mener des activités à l'intention des autorités nationales et des acteurs privés, conçues en partenariat avec les peuples autochtones et ayant trait aux droits de ces mêmes peuples eu égard aux effets des activités des entreprises sur eux; c) entreprendre des travaux de recherche sur les Principes directeurs, notamment afin d'examiner et d'améliorer les mécanismes de mise en œuvre existants; et d) suivre les activités d'entreprises qui ont des effets sur les droits des peuples autochtones et réunir des pièces à leur sujet, et diffuser des rapports à des fins de sensibilisation et de plaidoyer.

12. En ce qui concerne la durée du projet, son financement et les profils types de ses bénéficiaires, les auteurs d'une communication ont proposé que le fonds donne la priorité aux projets de renforcement des capacités pluriannuels plutôt qu'aux projets ou activités ponctuels de court terme, et ont suggéré d'allouer un budget compris entre 10 000 et 50 000 dollars des États-Unis à chaque projet, y compris les projets pluriannuels d'une durée d'un à trois ans. Il a été souligné dans une autre communication que le fonds devrait être ouvert à une multitude d'entités, y compris, comme cela avait été suggéré dans l'étude de faisabilité, aux organisations de la société civile, aux réseaux d'entreprises, aux syndicats, aux groupes de réflexion, aux institutions nationales des droits de l'homme ainsi qu'à d'autres organisations menant des activités de sensibilisation et de formation.

B. Vues des parties prenantes sur la structure du nouveau fonds

13. Les consultations liées à l'étude de faisabilité ont montré que les avis des parties prenantes divergeaient concernant la structure d'un éventuel fonds destiné à renforcer les capacités dans le domaine des entreprises et des droits de l'homme. Comme cela était noté dans l'étude, il a été précisé dans une vaste majorité des communications que l'administration d'un tel fonds devrait relever en grande partie du HCDH. Des parties prenantes ont souhaité que le Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises joue un rôle central dans la détermination de la stratégie du fonds. Dans plusieurs communications, il a été souligné qu'il fallait mettre en place une structure efficace de gouvernance et limiter les dépenses administratives (voir [A/HRC/26/20/Add.1](#), par. 39).

14. De même, les consultations menées en amont de l'établissement du présent rapport n'ont pas fait ressortir de consensus clair concernant la structure de gouvernance idéale dont il faudrait doter un fonds dans le domaine des entreprises et des droits de l'homme. Par exemple, bien que certains États aient indiqué préférer un fonds de contributions volontaires classique reposant sur des structures existantes, d'autres ont jugé important de mettre en place des procédures simples et efficaces qui ne découragent pas les éventuels demandeurs, en particulier les représentants de la société civile, de solliciter l'aide d'un tel fonds. Le représentant d'un État a fait observer qu'un modèle de type partenariat public-privé, assorti d'un contrôle par des organes internationaux de défense des droits de l'homme ou par des équipes d'experts, offrirait une plus grande flexibilité, favoriserait la coopération entre les parties prenantes et permettrait une gestion efficace du fonds. Le représentant d'un autre État s'est déclaré favorable à une structure dont la gouvernance relèverait des autorités nationales de toutes les régions, ainsi que du HCDH et d'autres organes de l'ONU.

15. Des représentants de la société civile ont suggéré qu'un conseil d'administration où siègeraient les titulaires de droits et dont l'administration serait assurée par le HCDH serait la structure la plus appropriée pour un nouveau fonds dans le domaine des entreprises et des droits de l'homme. Les auteurs d'une communication conjointe, issus de la société civile, ont noté que l'expérience acquise dans le cadre des fonds existants, comme le Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les populations autochtones, portait à croire que les organes de gouvernance du fonds devraient, dans ce cas, s'attacher à: a) élaborer une procédure de sélection des membres du conseil d'administration qui permette de garantir que ceux-ci aient une certaine connaissance des éventuels candidats au fonds dans leur domaine d'activité, tout en veillant à l'indépendance des décisions collectives concernant l'approbation des subventions; b) élaborer et publier les critères d'admissibilité au bénéfice du nouveau fonds. Il a été suggéré, à ce sujet, de ne pas soumettre les organisations et les groupes, en particulier ceux qui représentent des peuples autochtones, à une obligation d'enregistrement légale dans leur pays d'origine pour bénéficier de subventions; et c) garantir l'existence d'une procédure de présélection efficace permettant d'évaluer la légitimité et les activités passées des organisations admissibles.

16. Un représentant de la société civile a jugé important d'établir une structure de gouvernance qui favorise l'obtention d'un appui local et multipartite aux activités liées au fonds. Dans ce contexte, on a suggéré qu'une structure indépendante dotée d'un conseil multipartite chargé d'établir les priorités, d'octroyer les subventions et de contrôler et de suivre la mise en œuvre des programmes serait la mieux à même de faire progresser effectivement l'application des Principes directeurs et de satisfaire les besoins en matière de renforcement des capacités qui s'y rapportent, à tous les niveaux de gouvernance et pour tous les groupes de parties prenantes intéressées.

III. Conclusions et recommandations

17. Compte tenu du résumé qui précède, le Haut-Commissaire présente les conclusions ci-après et recommande d'autres mesures, pour examen par le Conseil des droits de l'homme à sa vingt-neuvième session.

18. Tout d'abord, le Haut-Commissaire tient à souligner que toute décision du Conseil sur cette question doit être prise en tenant compte des tendances plus générales en matière de renforcement des capacités et d'assistance technique dans le domaine des droits de l'homme, ainsi que de la situation financière globale dans laquelle se trouvent actuellement le HCDH et le système des droits de l'homme de l'ONU dans son ensemble. Il doit être rappelé, à cet égard, que le nombre des demandes d'assistance en matière de droits de l'homme continue de croître de manière exponentielle mais qu'en raison du manque de ressources, le HCDH s'est vu contraint de réduire fortement son programme d'activités pour 2015. Cet état de fait doit être clairement pris en compte dans les futurs débats du Conseil au sujet de la viabilité d'un nouveau fonds destiné à renforcer la capacité des parties prenantes de mettre en œuvre les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme.

19. Deuxièmement, le Haut-Commissaire souhaite appeler l'attention sur le fait que, comme cela a été indiqué dans l'étude de faisabilité, toute décision concernant un nouveau fonds dans le domaine des entreprises et des droits de l'homme doit être prise en concertation avec le Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises. Étant donné que le Groupe de travail est chargé d'inventorier, d'échanger et de promouvoir les bonnes pratiques et les enseignements retenus en ce qui concerne la mise en œuvre des Principes directeurs et qu'il appuie les efforts déployés par toutes les parties concernées afin de promouvoir le renforcement des capacités dans ce cadre et d'utiliser les Principes directeurs, il serait important de solliciter sa participation en vue de définir l'approche stratégique d'un nouveau fonds.

20. Troisièmement, le Haut-Commissaire rappelle que toutes les parties prenantes semblent juger utile de créer un nouveau fonds pour faire progresser la mise en œuvre des Principes directeurs, et que ce fonds devrait être en mesure d'accepter les contributions financières de tous les acteurs, notamment des États, des entreprises, des organisations philanthropiques et des particuliers. Comme cela a été précisé dans les conclusions de l'étude de faisabilité, la majorité des parties concernées jugent essentiel de mettre en place des garanties appropriées pour veiller à la légitimité et à l'indépendance de tout nouveau mécanisme de financement dans ce domaine, notamment en garantissant la pleine transparence des donateurs et l'allocation de ressources à des projets particuliers.

21. Ces points d'accord constituent une base utile pour permettre au Conseil d'agir. Les avis sont néanmoins partagés quant aux acteurs et activités que le fonds devrait appuyer en priorité, et en ce qui concerne la structure susceptible d'avoir la plus vaste portée. Compte tenu des éléments qui précèdent et des actuelles difficultés financières signalées plus haut, il pourrait être utile de créer les conditions propices pour que les diverses parties prenantes puissent se livrer à des essais afin de déterminer comment fournir concrètement un appui au renforcement des capacités dans ce domaine. Une telle mesure permettrait de stimuler le dialogue et de collecter d'autres renseignements, concernant notamment l'intérêt qu'attachent les donateurs à la pérennisation de l'appui au renforcement des capacités dans ce domaine.

22. Vu les considérations qui précèdent, le Haut-Commissaire soumet au Conseil des droits de l'homme les recommandations suivantes:

a) Pour permettre au Conseil de disposer d'éléments supplémentaires afin de prendre en connaissance de cause la décision de créer ou non un mécanisme permanent destiné à appuyer les capacités des parties prenantes d'appliquer les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, le HCDH pourrait être invité à mettre au point un projet pilote pour évaluer la viabilité d'un fonds destiné au renforcement des capacités dans ce domaine. Il convient toutefois de noter que la mise en œuvre d'un projet pilote est subordonnée au déblocage de ressources suffisantes, dont le montant sera fixé par le HCDH;

b) Dans le cadre de ce projet pilote, le HCDH devrait être chargé, en collaboration avec le Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises et d'autres partenaires compétents du système des Nations Unies, de fournir, selon les ressources disponibles, un appui financier à un nombre représentatif de projets pilotes de renforcement des capacités aux fins de la mise en œuvre des Principes directeurs, et de rendre compte au Conseil, dans un délai de trois ans, des conclusions et des enseignements tirés du projet pilote;

c) Le Haut-Commissaire devrait être invité à consulter un groupe multipartite composé de particuliers et d'organisations issus de tous les milieux concernés afin de donner au HCDH des orientations stratégiques dans le cadre du projet pilote, notamment pour élaborer des critères d'admissibilité au bénéfice des projets pilotes de renforcement des capacités. De telles consultations pourraient être engagées en novembre 2015, à l'occasion du quatrième Forum annuel sur les entreprises et les droits de l'homme, qui sera organisé en coordination avec le Groupe de travail. Les personnes et organisations participant aux consultations ne devraient pas être habilitées à décider quels projets doivent recevoir des aides ou quels acteurs peuvent contribuer au fonds ou en bénéficier. De même, les donateurs privés et publics aux projets pilotes de renforcement des capacités ne devraient pas pouvoir intervenir directement dans la prise de décisions concernant les projets à soutenir, afin d'éviter tout conflit d'intérêts.

23. Compte tenu des résultats des consultations menées à ce jour et de l'importance que tous les partenaires attachent à l'interdépendance des trois piliers du cadre de référence «protéger, respecter et réparer» et des Principes directeurs, le Conseil devrait confirmer que le mandat du projet pilote doit être vaste et permettre de soutenir des projets afin de faire progresser la mise en œuvre des Principes et de répondre aux besoins en matière de renforcement des capacités qui s'y rapportent, à tous les niveaux de gouvernance et pour tous les groupes de parties prenantes intéressées, à l'exception des organismes et des programmes des Nations Unies. Il faudrait donner la priorité à tous les groupes concernés issus de pays en développement, en adoptant les mesures suivantes:

a) Aider les organisations de la société civile qui disposent de ressources limitées à renforcer les capacités des communautés locales et des groupes marginalisés dans des domaines liés à la mise en œuvre des Principes directeurs;

b) Intensifier la coopération multipartite, en s'attachant tout particulièrement à aider les petites et moyennes entreprises à honorer leurs responsabilités au titre des Principes directeurs;

c) Prêter main forte aux gouvernements qui élaborent des plans d'action nationaux dans le domaine des entreprises et des droits de l'homme.