



Assemblée générale

Distr. générale
2 mai 2018
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trente-huitième session

18 juin-6 juillet 2018

Point 3 de l'ordre du jour

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

Rapport du Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises

Note du Secrétariat

Le présent rapport, établi en application des résolutions 17/4 et 35/7 du Conseil, porte sur le devoir qui incombe aux États d'exercer une protection contre les violations des droits de l'homme commises par des entreprises auxquelles ils apportent une aide au titre de la promotion du commerce et des investissements. Le Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises s'y pose la question de savoir comment les États peuvent inciter les entreprises à respecter les droits de l'homme dans ce contexte, notamment en les privant d'appui au commerce et aux investissements si elles ne s'acquittent pas de la responsabilité qui leur incombe de respecter les droits de l'homme.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
A. Contexte, objet et justification du rapport.....	3
B. Définition et objectifs	4
II. La promotion du commerce et des exportations.....	5
A. Le respect des droits de l’homme, condition préalable à l’appui de l’État	5
B. Missions commerciales.....	6
C. Défense des intérêts commerciaux.....	7
D. Formation et orientation à l’intention des agents commerciaux, du personnel des ambassades et des entreprises	8
III. Le rôle des organismes de crédit à l’exportation.....	9
A. Exemples de bonnes pratiques appliquées par les organismes de crédit à l’exportation	14
B. Lacunes des Approches communes de l’OCDE	15
C. Perspectives hors organismes de crédit à l’exportation des pays membres de l’OCDE	17
D. Organismes de crédit à l’exportation et accès à des voies de recours	18
E. Rapport entre le bilan d’une entreprise quant au respect des droits de l’homme et les possibilités d’obtenir un appui public.....	18
IV. Restrictions imposées aux importations et aux exportations visant à prévenir le commerce de marchandises associées à des atteintes aux droits de l’homme	19
V. Conclusions et recommandations	20
A. Conclusions	20
B. Recommandations.....	21

I. Introduction

A. Contexte, objet et justification du rapport

1. La présente discussion se fonde sur les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme : mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies. Depuis leur adoption à l'unanimité par le Conseil des droits de l'homme en 2011, les Principes directeurs sont en effet devenus la référence mondiale qui fait autorité s'agissant de prévenir et de combattre les incidences négatives que les activités des entreprises ont sur les droits de l'homme.

2. Dans un précédent rapport, le Groupe de travail s'était intéressé à la question de savoir comment, en application du premier pilier des Principes directeurs, à savoir l'obligation de protéger incombant à l'État, les États devaient montrer l'exemple en tant qu'acteurs économiques en veillant à ce que les entreprises publiques respectent les droits de l'homme (A/HRC/32/45). Le présent rapport porte sur un autre domaine dans lequel les États jouent un rôle important en tant qu'acteurs économiques : la promotion du commerce, également appelée diplomatie économique ou commerciale.

3. Les États peuvent établir des conditions à l'appui si nécessaire qu'ils accordent aux entreprises sous la forme du financement d'activités commerciales et de services consultatifs visant à multiplier les possibilités d'exportation. Ils peuvent ainsi user de leur influence pour encourager les entreprises à tendre vers le meilleur en énonçant clairement qu'ils attendent d'elles qu'elles respectent les droits de l'homme si elles souhaitent bénéficier d'une aide publique à l'exportation. Ils peuvent également promouvoir des importations responsables en limitant l'arrivée de marchandises lorsqu'en amont, il se produit de graves violations des droits de l'homme dans la chaîne d'approvisionnement.

4. Pourquoi faut-il que les États se préoccupent des droits de l'homme et du rôle des entreprises en la matière dans le cadre de la promotion du commerce et des investissements ? La réponse est simple : les chaînes d'approvisionnement mondiales du commerce transfrontalier présentent des risques et défis de taille en matière de droits de l'homme. S'agissant des exportations, il faut que les vendeurs de produits sur les marchés mondiaux veillent à ce que les produits qu'ils vendent ne donnent pas lieu, ne contribuent pas ou ne soient pas directement liés à des incidences négatives sur les droits de l'homme. Pour ce qui est des importations, il faut aussi que les acheteurs de biens sur le marché mondial garantissent que les biens qu'ils achètent n'ont pas été produits ou fabriqués dans des conditions qui ont donné lieu, ont contribué ou ont été directement liées à des incidences négatives sur les droits de l'homme, comme le travail forcé ou la traite des êtres humains.

5. La question des incidences négatives sur les droits de l'homme du système commercial mondial est certes très vaste, mais dans le présent rapport, le Groupe de travail s'attache uniquement à analyser le rôle joué par les États en tant que prestataires de services et commanditaires, assureurs et garants publics d'entreprises qui sollicitent un appui à l'exportation ou à l'importation. Le rapport ne porte pas sur la question des règles du commerce mondial ni sur le rôle des traités commerciaux et des organisations multilatérales du commerce en ce qui concerne les incidences négatives que les activités des entreprises ont sur les droits de l'homme.

6. Dans le présent rapport, le Groupe de travail décortique le Principe directeur 4, qui établit que les États devraient prendre des mesures plus rigoureuses pour exercer une protection contre les violations des droits de l'homme commises par des entreprises qui reçoivent un soutien et des services conséquents d'organismes publics, y compris, le cas échéant, en faisant valoir le devoir de diligence en matière de droits de l'homme. Le commentaire relatif au Principe directeur 4 indique que lorsque des organismes publics ne tiennent pas expressément compte des incidences négatives effectives ou potentielles de l'activité des entreprises bénéficiaires sur les droits de l'homme, ils se mettent eux-mêmes en danger et peuvent contribuer aux problèmes auxquels l'État destinataire se heurte dans le domaine des droits de l'homme.

7. De plus, dans son observation générale n° 24 (2017) sur les obligations qui incombent aux États en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels demande aux États de réviser les codes des impôts, les marchés publics, les crédits à l'exportation et autres formes d'aides, de privilèges et d'avantages accordés par l'État, pour que les entreprises ne puissent en bénéficier en cas d'atteinte aux droits de l'homme, en faisant ainsi concorder les mesures d'incitation avec les responsabilités dans ce domaine. En 2017, les dirigeants du Groupe des Vingt ont également reconnu l'existence d'un lien entre les droits de l'homme et le commerce lorsqu'ils ont renvoyé aux Principes directeurs pour lancer un appel en faveur de chaînes d'approvisionnement plus durables¹.

8. Pour élaborer le présent rapport, le Groupe de travail a sollicité la contribution de toutes les parties prenantes, notamment des États, du Groupe de travail de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur les crédits à l'exportation et de son groupe de travail séparé, composé de praticiens des questions environnementales et sociales, qui comprend également des représentants d'États non membres de l'OCDE. Cette concertation a également donné lieu à une consultation publique à Genève en septembre 2017 et à une session spéciale du Forum sur les entreprises et les droits de l'homme de 2017².

B. Définition et objectifs

9. Les États proposent toute une série de services aux entreprises commerciales et exportatrices. Il peut s'agir de la sélection de sociétés qui participent, par l'intermédiaire de conseillers commerciaux dans les ambassades à l'étranger, à des missions commerciales, à la promotion des exportations et à la mercatique pour des entreprises ; de la défense des intérêts d'entreprises soumissionnaires, par de hauts fonctionnaires, dans le cadre d'importants projets à l'étranger ; d'une assurance ou de garanties contre les risques politiques ou encore d'un soutien lors d'importants salons professionnels. Le présent rapport qualifie de diplomatie « commerciale » ou « économique » ces activités de promotion commerciale menées par des acteurs publics.

10. Malgré les nouveaux modèles mis en œuvre par certains États, la promesse du Principe directeur 4 n'est généralement pas tenue. Dans le présent rapport, le Groupe de travail étudie les moyens dont disposent les États pour donner l'exemple et promouvoir un plus grand respect des droits de l'homme. Comme indiqué dans le rapport, il existe dans des domaines connexes, comme l'intégrité des entreprises et la lutte contre la corruption, des modèles de promotion du commerce et des investissements qui pourraient être adaptés et s'étendre au respect des droits de l'homme par les entreprises. S'il est vrai que les engagements de lutte contre la corruption peuvent être liés à des engagements pris par les États en vertu de traités internationaux (par exemple, la Convention des Nations Unies contre la corruption), il n'en reste pas moins qu'en imposant le respect des droits de l'homme dans un contrat conclu entre un organisme de promotion du commerce et une entreprise, en cas de non-respect de l'accord, cette exigence pourrait servir de base à de nouvelles mesures, comme le retrait de l'appui au commerce ou d'autres services fournis par l'État.

11. Le premier objectif poursuivi dans le présent rapport est d'analyser les moyens que les États ont à leur disposition pour user de leur influence, dans le domaine de la promotion du commerce et des investissements et d'activités d'exportation et d'importation, pour promouvoir un plus grand respect des droits de l'homme par les entreprises. Le second objectif est de déterminer les moyens dont disposent les États qui, en vertu de leur devoir d'exercer une protection contre les incidences négatives que les activités des entreprises ont sur les droits de l'homme, doivent demander aux entreprises avec lesquelles ils interagissent de mettre leurs activités en conformité avec les Principes directeurs, en respectant l'exigence d'une diligence raisonnable en matière de droits de l'homme et en se penchant sur la question de l'accès à des voies de recours efficaces.

¹ Voir « G20 Leaders' declaration: shaping an interconnected world » (juillet 2017).

² Les États suivants ont répondu au sondage du Groupe de travail : Allemagne, Costa Rica, Danemark, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Finlande, France, Italie, Mexique, Mongolie, Namibie, Pays-Bas, Philippines et Portugal.

II. La promotion du commerce et des exportations

A. Le respect des droits de l'homme, condition préalable à l'appui de l'État

12. De nombreux États offrent régulièrement des services consultatifs aux entreprises qui cherchent à exporter leurs biens vers les marchés étrangers. Ces services sont souvent destinés aux petites et moyennes entreprises qui ne disposent pas de compétences internes ou de ressources financières suffisantes pour étudier elles-mêmes le marché. Jusqu'à présent, rares sont les États à avoir demandé aux entreprises de montrer leur attachement aux Principes directeurs pour pouvoir bénéficier des services d'organismes publics de promotion des exportations. Dans les États qui l'ont fait, aucune étude n'a été menée pour déterminer à quel point ces engagements étaient suivis et contrôlés par les autorités publiques.

13. Le Canada a imposé des mesures concrètes au secteur de l'extraction. Dans le cadre de la stratégie nationale améliorée relative à la responsabilité sociale des entreprises, les entreprises d'extraction canadiennes sont censées mettre les activités qu'elles mènent à l'étranger en conformité avec les lignes directrices nationales relatives à la responsabilité sociale des entreprises pour pouvoir obtenir des services renforcés de diplomatie économique. Elles sont notamment tenues de respecter les Principes directeurs des Nations Unies et les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales.

14. Dans son plan d'action national sur les entreprises et les droits de l'homme, le Chili indique qu'il entend établir, le cas échéant, des normes en matière de durabilité et de droits de l'homme, dont le respect constituera un critère de sélection des entreprises qui pourront participer aux programmes de promotion des exportations et des activités commerciales³. En Colombie, le Ministère du commerce, de l'industrie et du tourisme entend établir un lien entre l'accès à un appui au commerce et aux investissements et les mesures prises par les entreprises pour respecter les droits de l'homme⁴. Le Ministère danois des affaires étrangères demande aux entreprises danoises avec lesquelles il interagit de respecter un code de conduite. Celles-ci sont notamment tenues de ne pratiquer aucune forme de discrimination, de ne pas faire travailler les enfants et de reconnaître les droits des travailleurs⁵.

15. Le Ministère sud-africain du commerce et de l'industrie a élaboré des directives relatives aux bonnes pratiques des entreprises sud-africaines présentes dans d'autres pays d'Afrique, et a fait savoir qu'il attendait des entreprises qu'elles respectent les droits de l'homme et observent les principes du Pacte mondial des Nations Unies⁶. Si les directives sont facultatives, elles montrent comment un État peut rattacher la conduite responsable des entreprises à la promotion des exportations et au programme commercial.

16. Le fait de demander aux entreprises de respecter certaines normes éthiques n'est pas nouveau. Les États ont souvent demandé aux entreprises de s'engager à lutter contre la corruption pour obtenir une aide commerciale. Dans le cadre du rassemblement du G20 en 2017, le groupe Business-20 a publié un document d'orientation sur la conduite responsable des entreprises et la lutte contre la corruption, et a indiqué qu'un programme de conformité efficace et dynamique devait également être exigé pour obtenir le soutien d'organismes officiels de crédit à l'exportation et d'assurance⁷.

17. À titre d'exemple, le conseil kényan de promotion des exportations s'est doté d'une stratégie de lutte contre la corruption, et demande aux éventuels partenaires exportateurs locaux de faire preuve d'une diligence raisonnable renforcée⁸. Austrade, service australien de promotion du commerce, demande aux entreprises de sanctionner des pratiques

³ Voir www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx.

⁴ Voir le plan d'action sur les droits de l'homme et les entreprises, disponible à l'adresse www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx.

⁵ Contribution danoise en réponse à l'appel à contributions lancé aux parties prenantes.

⁶ Voir, par exemple, www.rmi.org.za/guidelines-for-good-business-practice-by-south-african-companies-operating-in-the-rest-of-africa/.

⁷ Voir B20 Cross-thematic Group on Business Conduct and Anti-corruption, « Promoting integrity by creating opportunities for responsible businesses ».

⁸ Kenya Export Promotion Council, « Revised anti-corruption policy » (2011).

commerciales éthiques dans les conditions d'utilisation de leurs services, en indiquant que chaque entreprise doit s'engager à respecter, en Australie comme à l'étranger, une éthique commerciale et des obligations légales, notamment les lois sur la lutte contre la corruption⁹. Ces principes pourraient être élargis et il pourrait être demandé aux entreprises candidates de montrer leur attachement aux Principes directeurs des Nations Unies et de l'OCDE parallèlement aux engagements qu'elles prennent en matière de lutte contre la corruption et d'éthique commerciale.

B. Missions commerciales

18. Les missions commerciales jouent un rôle important dans la promotion des exportations et la diplomatie économique. Elles permettent aux exportateurs potentiels de comprendre le fonctionnement des entreprises sur un marché étranger et de trouver des acheteurs potentiels à l'étranger. Elles sont souvent facilitées par un organisme ou un service public de promotion des exportations ou exécutées avec l'aide de conseillers commerciaux en poste dans les ambassades dans les pays que la délégation visite. Il est également fréquent que de hauts responsables gouvernementaux dirigent les délégations commerciales.

19. La recommandation du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et les entreprises aborde la question des missions commerciales, dans les termes suivants : « Les États membres devraient, lorsque des entreprises [...] sont représentées lors d'une mission commerciale dans des États membres et des pays tiers, relever et évoquer les effets néfastes éventuels que de futures opérations pourraient avoir sur la situation des droits de l'homme dans ces pays, et exiger que les compagnies participantes respectent les principes directeurs des Nations Unies [...] »¹⁰.

20. Rares ont été les États à chercher à intégrer la question des droits de l'homme dans des missions commerciales officielles. Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord l'a fait en ce qui concerne le Myanmar. La Finlande a fait participer des organisations de défense des droits de l'homme de la société civile à une mission commerciale menée conjointement par ses ministres du commerce et du développement en République-Unie de Tanzanie et en Zambie¹¹. Dans son plan d'action national récemment adopté, l'Irlande s'est engagée à fournir aux entreprises qui participeront à des missions commerciales des conseils relatifs aux droits de l'homme dans les pays de destination et à leur communiquer des informations sur les lois nationales qui interdisent la corruption internationale¹². La Belgique fera en sorte que les missions commerciales qu'elle organise comprennent un volet de sensibilisation au respect des droits de l'homme¹³.

21. Les Pays-Bas imposent désormais systématiquement aux responsables de toutes les missions commerciales d'informer les entreprises sur la question des droits de l'homme. La sélection des participants aux missions comprend une étape supplémentaire. Les entreprises néerlandaises qui souhaitent participer à des missions commerciales financées par l'État doivent montrer qu'elles sont déterminées à respecter les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales et, surtout, à analyser les risques d'atteintes aux droits de l'homme. Les autorités néerlandaises vérifient que les entreprises candidates sont bien au fait de ces Principes et, peu de temps avant de partir en mission commerciale, les entreprises reçoivent une formation sur les normes relatives à la conduite responsable des entreprises¹⁴.

⁹ Voir www.austrade.gov.au/Australian/How-Austrade-can-help/Trade-services/Opportunities-terms-and-conditions.

¹⁰ Conseil de l'Europe, les droits de l'homme et les entreprises (recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres).

¹¹ Institute for Human Rights and Business, « State of play. Human rights in the political economy of States: avenues for application » (mars 2014).

¹² Voir « National Plan on business and human rights 2017-2020 », disponible à l'adresse <https://globalnaps.org/country/ireland/>.

¹³ Plan d'action national belge disponible à l'adresse https://www.sdgs.be/sites/default/files/publication/attachments/20170720_plan_bs_hr_fr.pdf.

¹⁴ OCDE, « Responsible business conduct and economic diplomacy tools » (juin 2017).

22. Les missions commerciales offrent aux États des possibilités uniques de sensibiliser les entreprises aux problèmes de droits de l'homme qui sont inhérents aux marchés sur lesquels ils interviennent¹⁵. Par exemple, dans des pays où les défenseurs des droits de l'homme risquent grandement d'être victimes d'agressions, la question devrait être soulevée dans le cadre des missions commerciales. Des organisations de la société civile ont indiqué au Groupe de travail qu'il pourrait s'agir d'un moyen particulièrement utile de réduire les risques auxquels les défenseurs des droits de l'homme s'exposent, si un lien était établi avec les entreprises qui reçoivent de leur propre gouvernement un appui au commerce ou aux investissements¹⁶.

23. Certains États évaluent déjà les entreprises qui participent à des missions commerciales à l'étranger pour vérifier qu'elles remplissent certains critères. Par exemple, les États-Unis d'Amérique examinent les entreprises candidates à des missions commerciales pour éliminer celles qui sont soupçonnées de corruption, et leur demandent de signer une déclaration de non-corruption, à laquelle est subordonnée la participation à la mission¹⁷. Les États devraient envisager de mettre au point des procédures semblables, qui imposeraient aux entreprises de montrer leur attachement aux Principes directeurs et à la conduite responsable des entreprises pour pouvoir participer à une mission. Apparemment, le système néerlandais est le seul à vérifier le respect des droits de l'homme avant de sélectionner les entreprises participant à une mission.

C. Défense des intérêts commerciaux

24. Par l'appui à la défense des intérêts commerciaux, on entend les activités dans le cadre desquelles le personnel des ambassades et de hauts représentants gouvernementaux défendent les intérêts des entreprises nationales auprès d'agents publics étrangers. Ces activités ont pour but de mettre en évidence les points forts d'une entreprise nationale lorsqu'elle se trouve en concurrence avec des entreprises étrangères pour obtenir un contrat public sur un marché étranger.

25. La défense des intérêts d'une entreprise par un ministre d'État présente de nets avantages. Les États devraient uniquement défendre les intérêts des entreprises qui respectent les droits de l'homme et, pour ce faire, procéder à un tri parmi les entreprises candidates.

26. Le Groupe de travail n'a reçu aucune information sur des États qui demanderaient aux entreprises dont ils défendent les intérêts de prouver qu'elles respectent les droits de l'homme et qu'elles envisagent d'adopter les Principes directeurs. Comme indiqué plus haut, certains États ont demandé aux entreprises de prendre des engagements axés sur l'intégrité et la lutte contre la corruption.

27. Au Canada, la défense des intérêts commerciaux peut passer par une aide apportée à une entreprise dans le cadre d'interactions avec des agents publics étrangers et, parfois, dans le cadre d'activités publiques générales. Il peut également s'agir d'entreprendre des démarches auprès d'agents publics étrangers au nom de l'entreprise, d'accompagner des clients à des réunions avec des agents public étrangers, et de favoriser des manifestations adaptées aux besoins d'une entreprise donnée ou d'y participer. Le Gouvernement canadien demande aux entreprises qui sollicitent l'aide du Service des délégués commerciaux de signer une déclaration sur l'intégrité. L'entreprise doit attester qu'elle comprend les attentes du Canada en matière de comportement éthique et qu'elle n'a été « ni accusée, ni condamnée, ni sanctionnée pour corruption ou délits de corruption, et ne s'engagera pas dans ces activités illégales »¹⁸. Si une entreprise a été sanctionnée pour corruption, elle doit divulguer les infractions commises, ce qui peut faire varier l'aide publique qu'elle recevra.

¹⁵ Institute for Human Rights and Business, « State of play ».

¹⁶ Voir note de synthèse de la consultation sur la multiplication des initiatives visant à protéger les défenseurs des droits de l'homme (novembre 2017), disponible à l'adresse www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/ScalingUpInitiativesProtectHRDefenders_30Nov2017.pdf.

¹⁷ Voir, par exemple, les conditions applicables aux missions commerciales, publiées par United States Government Publishing Office, disponibles à l'adresse www.gpo.gov/fdsys/granule/FR-2017-08-01/2017-16082.

¹⁸ Voir <http://deleguescommerciaux.gc.ca/how-tcs-can-help-comment-sdc-peut-aider.aspx?lang=fra>.

28. Aux États-Unis, l'administration du commerce international dispose également d'un centre de défense des intérêts commerciaux. Toute entreprise qui souhaite bénéficier de l'aide publique dans ce domaine doit commencer par remplir un questionnaire et conclure un accord de lutte contre la corruption avec le centre susmentionné. Cet accord oblige l'entreprise à confirmer que ni ses membres ni elle-même ne corrompent des agents étrangers¹⁹.

D. Formation et orientation à l'intention des agents commerciaux, du personnel des ambassades et des entreprises

29. En ce qui concerne la promotion d'une conduite responsable des entreprises, l'OCDE a indiqué que, dans certains pays, le plan d'action national avait favorisé le développement d'une formation précise du personnel diplomatique et le renforcement de ses capacités²⁰.

30. Il est encore possible d'améliorer la formation et l'éducation des conseillers commerciaux qui travaillent dans des organismes nationaux de promotion des exportations ou dans des ambassades ou missions dans les États hôtes²¹. Cela dit, aucune ligne de conduite pertinente ne répond actuellement à ce besoin.

31. Les orientations existantes (fournies par exemple par le Centre du commerce international) indiquent qu'il est nécessaire de former les représentants commerciaux à la question de la lutte contre la corruption et mentionnent brièvement le respect des normes sociales et la responsabilité sociale des entreprises comme étant des questions que les représentants commerciaux devraient également connaître, sans plus de précision. Un agent chargé de la promotion du commerce peut ne pas se sentir suffisamment à l'aise pour fournir aux entreprises des conseils sur les risques en matière de droits de l'homme. Les termes utilisés dans les Principes directeurs en ce qui concerne l'atténuation des risques et les paramètres de la diligence raisonnable en matière de droits de l'homme qui y sont définis offrent un cadre utile d'examen des démarches que les entreprises doivent entreprendre pour respecter les droits de l'homme.

32. L'Allemagne prévoit de proposer aux conseillers commerciaux en poste dans les ambassades et dans les consulats des formations sur son plan d'action national et sur les Principes directeurs. Ces formations permettront aux conseillers commerciaux d'aider les entreprises allemandes désireuses de faire preuve d'une diligence raisonnable en matière de droits de l'homme dans les différents pays hôtes. Le personnel des organismes allemands de garantie des exportations et des investissements bénéficie de séances de formation sur le plan d'action national et des spécialistes des questions environnementales et sociales offrent un service d'assistance²².

33. Parallèlement à la formation des conseillers commerciaux, certains États mettent des outils à la disposition des conseillers et des entreprises.

34. En Belgique, un plan d'action national indique brièvement que les diplomates ne disposent pas toujours des outils nécessaires ni de connaissances particulières sur la question des droits de l'homme et des entreprises pour informer et orienter les entreprises et veiller ainsi à ce qu'elles tiennent compte de l'incidence de leurs activités à l'étranger sur les droits de l'homme. Partant, les représentants commerciaux belges recevront une boîte à outils qui leur permettra de mieux informer les entreprises qui cherchent à exporter. Cette boîte à outils comprendra des éléments se rapportant aux mécanismes de réparation et permettra au réseau diplomatique belge de mieux informer les entreprises et les victimes d'éventuelles violations liées aux activités des entreprises sur les possibilités de recours en Belgique. Le Royaume-Uni a mis au point des outils pratiques sur la question des entreprises et des droits de l'homme, qui visent à fournir aux conseillers politiques, économiques et commerciaux et aux spécialistes du

¹⁹ Voir https://2016.export.gov/advocacy/eg_main_092202.asp.

²⁰ Voir OCDE, « Responsible business conduct and economic diplomacy tools ».

²¹ Centre du commerce international, « Entering New Markets. A Guide for Foreign Trade Representatives » (2013).

²² Plan d'action national sur la mise en œuvre des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (2016-2020), disponible à l'adresse <https://globalnaps.org/country/germany/>.

développement en poste dans les ambassades des orientations quant à la façon de promouvoir une conduite responsable des entreprises britanniques actives à l'étranger²³.

35. Pour certaines entreprises, la formation est dispensée dans le cadre d'un partenariat entre États. La Suède a conclu avec certains pays des mémorandums d'accord sur la responsabilité sociale des entreprises. Par exemple, deux mémorandums ont été conclus entre la Chine et la Suède, dont un plan d'action portant création d'un centre chargé de la responsabilité sociale des entreprises à l'ambassade suédoise à Beijing. Le centre est notamment chargé de dispenser des formations aux entreprises²⁴. En 2012, le Chili et la Suède ont signé un mémorandum d'accord sur la responsabilité sociale des entreprises. L'Inde et la Chine ont conclu un accord de partenariat pour promouvoir le commerce et les investissements, qui contient une volonté de renforcer la coopération entre les chambres de commerce nationales et encourage les entreprises des deux États à intégrer la responsabilité sociale des entreprises dans leurs stratégies de développement commercial²⁵.

36. La Chine s'est également employée à fournir des orientations sectorielles à ses entreprises. Les directives sur la responsabilité sociale dans les investissements miniers à l'étranger, élaborées en 2014 par la Chambre de commerce chinoise des importateurs et exportateurs de métaux, minéraux et produits chimiques, demandent aux sociétés minières chinoises qui se livrent à des investissements miniers, à des activités de coopération et à des activités commerciales à l'étranger de respecter strictement les Principes directeurs pendant toute la durée de vie du projet minier et de renforcer la responsabilité de tous les acteurs intervenant dans la chaîne de valeur de l'extraction.

37. Il est positif de constater qu'un nombre de plus en plus important d'États prévoient des formations et des supports éducatifs sur la responsabilité sociale des entreprises et sur la question des entreprises et des droits de l'homme à l'intention du personnel commercial et diplomatique et des entreprises qui mènent des activités, notamment commerciales, à l'étranger. La formation et l'orientation aident à sensibiliser les intéressés aux principaux problèmes liés aux droits de l'homme dans le secteur privé. Il faut que les États réfléchissent aux moyens à employer pour faire passer cette formation de la théorie à la pratique. À cet égard, la formation doit donner lieu à des débats sur des problèmes concrets pour permettre aux conseillers commerciaux d'entamer une réflexion approfondie sur le rôle consultatif qu'ils jouent auprès des entreprises. Cela étant, la formation et l'éducation ne constituent qu'une des étapes que les États devront franchir pour s'acquitter pleinement du devoir qui leur incombe en vertu du Principe directeur 4. Rares sont les États qui assortissent les services ou avantages qu'ils proposent en matière de promotion du commerce, comme la participation à une mission commerciale, à la condition que les entreprises respectent les droits de l'homme et utilisent les Principes directeurs.

III. Le rôle des organismes de crédit à l'exportation

38. Le crédit à l'exportation est un outil qui permet aux États de financer les activités commerciales du secteur privé. Dans le cadre d'un régime de crédit à l'exportation, les États accordent des prêts et d'autres types de couverture des risques (par exemple, une assurance) liés aux acheteurs internationaux d'un exportateur local. Le financement accordé aux éventuels acheteurs incite les acheteurs étrangers à choisir un exportateur. Les assurances et les garanties réduisent pour l'exportateur local le risque de pertes dues au défaut de paiement de l'acheteur étranger.

39. Concrètement, les organismes de crédit à l'exportation fournissent trois principaux outils d'aide aux exportateurs locaux : a) une assurance ; b) des crédits à l'exportation à court, moyen et long terme ; et c) des garanties, souvent assorties de services consultatifs (services d'information sur les marchés)²⁶.

²³ Voir OCDE, « Responsible business conduct and economic diplomacy tools ».

²⁴ Voir, par exemple, <http://csr2.mofcom.gov.cn/article/media/201709/20170902652354.shtml>.

²⁵ Voir Five-Year Development Program for Economic and Trade Cooperation between the People's Republic of China and the Republic of India (septembre 2014).

²⁶ Voir Edna Shöne, Sustainable ECA business – an irreversible global trend, blog du *Global Policy Journal* (février 2015).

40. Il existe différents types d'organismes de crédit à l'exportation, notamment :
- a) Les organismes ou services publics ;
 - b) Les entreprises publiques autonomes soumises à un contrôle public ;
 - c) Les groupements d'entreprises publiques ou privées qui peuvent être soumis à un contrôle public par voie de financement ou de réglementation²⁷.

41. Les organismes de crédit à l'exportation répondent aux besoins de base des exportateurs en matière de financement, notamment par l'octroi de fonds de roulement préalables à l'exportation et de crédits à court terme aux importateurs, la fourniture d'un appui financier à moyen ou à long terme aux importateurs étrangers, le financement de projets ou la mise en place de mécanismes spéciaux d'aide à l'exportation. Bien que leur part dans le financement global du commerce mondial reste faible, ces organismes jouent un rôle de plus en plus important²⁸. En 2015 seulement, le montant de l'appui financier offert, sous forme de crédits, d'assurances, de garanties et d'aide au paiement des intérêts, par les organismes de crédit à l'exportation des États membres de l'OCDE a atteint 125 milliards de dollars des États-Unis²⁹. Pendant la période allant de 2012 à 2016, le montant total des assurances publiques offertes aux activités d'exportation et d'investissement par l'intermédiaire d'organismes de crédit à l'exportation s'est situé entre 920 et 1 031 milliards de dollars des États-Unis³⁰. Ces organismes sont aussi une source importante de financement public pour les projets d'infrastructure des pays en développement. Bien qu'ils soient de nature commerciale, leurs activités et objectifs peuvent avoir des retombées positives pour les pays en développement, notamment la création d'emplois supplémentaires et de meilleure qualité, et l'obtention de capitaux ou le financement de l'action climatique dans ces pays³¹.

42. L'appui offert par les organismes de crédit à l'exportation aux exportateurs locaux se fait généralement au moyen du financement d'un promoteur de projets qui achète des biens dans le cadre d'un projet d'infrastructure plus large ou d'une chaîne d'approvisionnement. Un nombre considérable de projets aidés par les organismes de crédit à l'exportation, en particulier les grands barrages hydrauliques, les oléoducs, les centrales électriques au charbon et les centrales nucléaires, les installations chimiques, les projets miniers et les programmes relatifs aux forêts et aux plantations, peuvent avoir des effets négatifs sur les droits de l'homme (A/66/271). Des projets financés par des organismes de crédit à l'exportation sont allés de pair avec le déplacement forcé de populations locales, des conditions de travail médiocres, la suppression du droit à la liberté d'expression et d'association et le risque de faire l'objet de plaintes concernant l'environnement, et la destruction de sites culturels³². Les organismes de crédit à l'exportation ont également été observés de près par la société civile en raison de problèmes plus systémiques, tels que la nature des projets et des secteurs d'activités qu'ils financent (par exemple, le commerce des armes) ou leurs liens avec la dette souveraine des pays en développement³³.

²⁷ Voir Karyn Keenan, « Export credit agencies and the international law of human rights », Halifax Initiative (2008). Si leurs modes d'organisation peuvent varier, les organismes de crédit à l'exportation bénéficient généralement de l'appui de l'État et exercent leurs activités conformément à un mandat établi par les pouvoirs publics.

²⁸ Both Ends, « Balancing risks: what export credit agencies can do for sustainable development » (janvier 2007).

²⁹ Voir <https://globalnaps.org/issue/export-credit/>.

³⁰ Statistiques agrégées de l'Union de Berne pour fin 2016, consultables à l'adresse www.berneunion.org/DataReports.

³¹ Voir Trinomics, « Pilot study of private finance mobilised by Denmark for climate action in developing countries » (2015).

³² Voir Jubilee Australia, « Risky business. Shining a light on Australia's export credit agency » (décembre 2009) ; ECA-Watch, « Race to the bottom, take II » (septembre 2003) ; et Robert McCorquodale et Penelope Simons, « Responsibility beyond borders: State responsibility for extraterritorial violations by corporations of international human rights law », *Modern Law Review*, vol. 70, n° 4 (juillet 2007).

³³ Voir Réseau européen contre le commerce des armes, « European export credit agencies and the financing of arms trade » (2007) et Réseau européen sur la dette et le développement, « Exporting goods or exporting debts? Export credit agencies and the roots of developing country debt » (décembre 2011).

43. Des projets concrets financés par des organismes de crédit à l'exportation ont suscité et suscitent encore l'inquiétude de groupes de la société civile³⁴. À cet égard, l'exemple du barrage d'Ilisu est souvent évoqué, celui-ci ayant eu des incidences considérables sur les droits de l'homme, notamment la réinstallation de populations et la destruction du patrimoine culturel. En 2005, un groupement d'entreprises a introduit une demande de garanties de crédit à l'exportation en Autriche, en Allemagne et en Suisse aux fins de la construction d'un barrage hydroélectrique. Les organismes de crédit à l'exportation concernés ont donné leur accord, à condition que 153 engagements environnementaux et sociaux soient respectés, mais les Gouvernements autrichien, allemand et suisse ont finalement interrompu le financement du projet de barrage. Cette décision a été prise à la suite d'évaluations effectuées par des experts indépendants, lesquels ont conclu que le projet ne répondait pas aux normes convenues, notamment en termes d'incidences sociales et environnementales. Les enseignements tirés de l'expérience du projet d'Ilisu ont appelé l'attention sur le fait que les organismes de crédit à l'exportation doivent mettre en place des procédures de diligence raisonnable et de suivi des projets³⁵. Dans un cas au moins, un coordonnateur national a récemment appelé l'attention sur un organisme qui ne semblait pas avoir pleinement usé de son influence ou fait preuve du niveau voulu de diligence en matière de droits de l'homme, défini dans les Principes directeurs de l'OCDE³⁶.

44. D'autres incidences sur les droits de l'homme, qui ne découlent pas du financement traditionnel de projets, peuvent être liées à la nature des biens exportés dans le cadre d'une chaîne d'approvisionnement internationale. Par exemple, dans le domaine des technologies de l'information et des communications, un exportateur peut vendre des biens à un client (étatique ou non) qui utilisera cet équipement à des fins de surveillance, ce qui peut avoir des effets néfastes sur le droit d'une personne à la vie ou encore donner lieu à des cas de détention arbitraire ou de torture, ou à d'éventuelles violations d'autres droits civils et politiques³⁷.

45. Compte tenu du lien qui existe entre les crédits à l'exportation et des activités de financement ayant des effets néfastes sur les droits de l'homme, les entreprises qui bénéficient d'un appui sous forme de crédit à l'exportation ont-elles l'obligation de respecter les droits de l'homme, d'exercer une diligence raisonnable et de rendre leurs activités conformes aux Principes directeurs ? Oui et non, car seule une partie des organismes de crédit à l'exportation publics ou supervisés/financés par les pouvoirs publics exigent aujourd'hui qu'une certaine forme de diligence raisonnable soit exercée en matière de droits de l'homme, et ne le font que dans le cadre de certaines transactions dont la durée est généralement d'au moins deux ans.

46. L'une des principales lacunes observées en matière de crédit à l'exportation et de conformité avec les Principes directeurs tient au fait que beaucoup d'organismes publics de crédit à l'exportation ne mettent pas explicitement l'accent sur la diligence raisonnable en matière de droits de l'homme à exercer dans le cadre de leurs activités, aussi bien en ce qui concerne leurs propres décisions que les conditions imposées à leurs clients.

47. L'Union de Berne, réseau d'organismes privés et publics, est la plus grande organisation de crédit à l'exportation à caractère associatif. Parmi ses 85 membres, elle compte des organismes de crédit à l'exportation soutenus par les pouvoirs publics, des assureurs privés assurant les risques liés aux crédits et les risques politiques et des institutions multilatérales spécialisées dans les produits d'assurance, les garanties et, dans

³⁴ Voir la liste des rapports d'Export Credit Watch qui rendent compte des préoccupations relatives aux droits de l'homme suscitées par des projets financés par des organismes publics de crédit à l'exportation, consultable à l'adresse www.eca-watch.org/ecas/export-credit-agencies ; Amnesty International, « A history of neglect: UK export finance and human rights » (juin 2013) ; Halifax Initiative et autres, « Export credit agencies and human rights: failure to protect » (2015).

³⁵ Voir Michael M. Cernea, « Population displacement and export credit », Brookings Institution (décembre 2011). Voir aussi Christine Eberlein et autres, « The Ilisu dam in Turkey and the role of export credit agencies and NGO networks », *Water Alternatives*, vol. 3, n° 2 (juin 2010).

³⁶ Voir www.oecdguidelines.nl/latest/news/2016/11/30/final-statement-both-ends-associacao-forum-suape-vs-atradius-dutch-state-business.

³⁷ Institute for Human Rights and Business, « Telecommunications and human rights: an export credit perspective » (février 2017).

certains cas, le financement direct du commerce international³⁸. Les produits d'assurance fournis par ses membres offrent une protection aux sociétés exportatrices, aux investisseurs et aux institutions financières contre les pertes dues au défaut de paiement de l'acheteur.

48. À l'heure actuelle, l'Union de Berne n'est pas expressément chargée de couvrir, dans le cadre de ses activités, les incidences sociales ou les incidences sur les droits de l'homme, quand bien même ses principes de fonctionnement renvoient à la croissance durable, au respect de l'environnement et à l'application de grandes valeurs éthiques dans toute activité menée³⁹. Il existe au sein de l'Union un comité d'organismes de crédit à l'exportation de marchés émergents, connu sous le nom de Prague Club Committee. La majorité de ses membres sont issus des petits marchés d'Europe centrale et orientale, du Moyen-Orient, d'Asie centrale et d'Afrique.

49. En 2012, les États-Unis d'Amérique et la Chine ont convenu de discuter d'un ensemble de nouvelles directives mondiales sur les crédits à l'exportation, par l'intermédiaire d'un nouveau groupe de travail international sur les crédits à l'exportation. Ce groupe de travail est présidé, à tour de rôle, par la Chine, le Brésil, les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne. Il compte actuellement 18 participants, dont l'Afrique du Sud et la Fédération de Russie. L'Inde participe également à ce processus en tant qu'État observateur⁴⁰. Actuellement, les incidences environnementales ou sociales des activités des organismes de crédit à l'exportation ne font pas partie des questions inscrites à l'ordre du jour du Groupe de travail.

50. Les pays du groupe BRICS (Brésil, Chine, Inde, Fédération de Russie et Afrique du Sud) se réunissent pour examiner les politiques en matière de crédit à l'exportation, dans le cadre du Forum des BRICS⁴¹. Les principes de ce forum, à savoir notamment l'engagement à promouvoir le développement durable, une croissance soutenue, équilibrée et équitable, la stabilité financière et un ensemble équilibré de mesures visant à garantir le développement social et économique et la protection de l'environnement, ouvrent la voie à un débat sur les droits de l'homme. À l'heure actuelle, les domaines de coopération prioritaires ne tiennent compte ni des risques sociaux, ni des questions relatives aux droits de l'homme.

51. Aujourd'hui, l'OCDE est la principale organisation à avoir incorporé la question du respect des droits de l'homme dans ses décisions relatives au crédit à l'exportation. Le groupe de travail de l'OCDE sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation (groupe sur les crédits à l'exportation) a été créé en 1963 pour poursuivre les travaux de l'OCDE dans le domaine des crédits à l'exportation, notamment l'élaboration de principes directeurs communs portant, par exemple, sur des questions relatives à l'environnement et sur des questions sociales. L'OCDE a formulé à l'intention des organismes de crédit à l'exportation des recommandations relatives au devoir de diligence environnementale et sociale, qui ont pour objet d'orienter les travaux des organismes officiels de crédit à l'exportation de ses États membres.

52. Le groupe sur les crédits à l'exportation compte actuellement 33 membres. N'étant pas dotés de programmes d'appui officiels, le Chili et l'Islande ne participent pas à ses travaux. Certains pays non membres, dont le Brésil, la Roumanie et la Fédération de Russie, assistent régulièrement, en qualité d'invités, aux manifestations organisées par le groupe⁴². Il existe un arrangement sur les crédits à l'exportation distinct, qui permet à un groupe d'États membres et non membres de l'OCDE de se réunir pour mettre au point des pratiques communes axées sur les prix et les modalités des crédits, en vue de garantir des conditions égales pour tous⁴³.

³⁸ Voir www.berneunion.org/Members.

³⁹ Voir la déclaration de valeurs de l'Union de Berne, consultable sur www.sid.si/sites/www.sid.si/files/documents/splosni-dokumenti/berne_union_value_statement_2004.pdf. Les membres de l'Union de Berne examinent des questions d'ordre environnemental et social, mais ne disposent pas de directives ni de programmes accessibles au public.

⁴⁰ Voir <http://capexil.org/background-note-iwg-on-export-credit/>.

⁴¹ Voir brics.itamaraty.gov.br/images/pdf/BRICSMOU.doc.

⁴² Renseignements fournis par le secrétariat du groupe de l'OCDE sur les crédits à l'exportation.

⁴³ N'étant pas un organe de l'OCDE, le groupe des Participants ne rend pas compte au Conseil de l'OCDE, mais il se réunit sous les auspices de l'organisation, avec l'appui du secrétariat du groupe sur les crédits à l'exportation.

53. Le groupe sur les crédits à l'exportation a négocié une série d'instruments de l'OCDE (les As communes) destinés à fournir un cadre aux organismes de crédit à l'exportation pour traiter les éventuelles incidences environnementales et sociales des projets. Les deux documents les plus pertinents sont les versions révisées des Approches communes élaborées en 2012 et 2016⁴⁴. Dans le cadre de ses travaux sur les questions environnementales et sociales, le groupe sur les crédits à l'exportation est assisté, depuis 2004, par son groupe de spécialistes, composé d'experts des questions environnementales ou sociales d'organismes de crédit à l'exportation qui sont chargés d'exercer la diligence voulue et de suivre les projets. Ces spécialistes se réunissent séparément du groupe sur les crédits à l'exportation, plusieurs fois par an, pour débattre de l'application des Approches communes.

54. La version 2012 de la recommandation est le premier instrument à avoir évoqué les droits de l'homme et à avoir ainsi tenu compte de l'adoption des Principes directeurs, mentionnés dans son préambule, dans lequel il est dit que les « impacts sociaux » englobent les effets préjudiciables du projet sur le plan des droits de l'homme, notamment le travail forcé, le travail des enfants et les situations sanitaires et de sécurité professionnelles qui mettent la vie en danger. Dans cette version de la recommandation, les membres ont été invités à examiner la question des droits de l'homme, afin de voir comment les impacts d'un projet sur les droits de l'homme pouvaient être mieux pris en compte à l'avenir. Ce texte ne contenait cependant aucune recommandation précise concernant le devoir de diligence en matière de droits de l'homme.

55. En 2016, le Conseil de l'OCDE a approuvé une version révisée des Approches communes. Il y est explicitement indiqué que les organismes de crédit à l'exportation devraient désormais procéder à l'examen préalable de toutes les demandes visées par les Approches communes, selon qu'il existe ou non une forte probabilité que le projet porte gravement atteinte aux droits de l'homme⁴⁵. Les organismes de crédit à l'exportation participants devraient ensuite évaluer les éventuels risques environnementaux et/ou sociaux que peuvent comporter les demandes relatives à l'ensemble des opérations existantes pour lesquelles leur part est égale ou supérieure à 10 millions DTS et toutes les opérations existantes et tous les projets, quelle que soit leur part, dont l'examen préalable fait apparaître qu'ils présentent une forte probabilité de graves impacts sur les droits de l'homme.

56. Lorsqu'ils procèdent à l'examen préalable des demandes, les organismes de crédit à l'exportation classent les projets dans des catégories A, B et C, en fonction du degré d'examen environnemental et social exigé, y compris celui de l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux. En outre, si l'examen préalable fait apparaître qu'il y a de fortes probabilités que le projet examiné ait des incidences graves sur les droits de l'homme, il peut s'avérer nécessaire de compléter l'examen environnemental et social dudit projet en exerçant un devoir de diligence axé sur les droits de l'homme.

57. Des exemples d'incidences graves liées à la mise en œuvre de projets sont cités dans une note de bas de page de la version 2016 de la recommandation. Par exemple, les incidences qui sont particulièrement graves de nature (danger de mort, travail des enfants ou travail forcé, traite des êtres humains), ont une portée étendue (réinstallation à grande échelle, conditions de travail dans tout un secteur), sont irrémédiables (torture, dégradation de la santé, destruction des terres des populations autochtones), ou sont liés aux conditions de mise en œuvre du projet (situations de conflit ou d'après conflit).

58. La détermination des méthodes particulières à employer pour exercer la diligence voulue dans le domaine des droits de l'homme est laissée à la discrétion de chaque organisme de crédit à l'exportation. En outre, l'approche de la diligence raisonnable décrite ci-dessus ne s'applique qu'aux demandes visées par les Approches communes, ce qui exclut par conséquent certaines opérations, comme les crédits à court terme de moins de deux ans, les fonds de roulement, le soutien aux obligations et les opérations dont on estime qu'elles ne relèvent pas de la définition actuelle de « projet », notamment celles qui ont trait aux équipements mobiles (par exemple, les navires) et au matériel de communication. La

⁴⁴ Voir la recommandation du Conseil de l'OCDE sur des Approches communes pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et le devoir de diligence environnementale et sociale, adoptée par le Conseil en juin 2012, et la version révisée de cette recommandation adoptée en avril 2016.

⁴⁵ Par. 6.

version 2016 de la recommandation permet aux projets appuyés par des organismes de crédit à l'exportation d'être évalués au regard des politiques de sauvegarde environnementale et sociale de la Banque mondiale ou des normes environnementales et sociales de la Société financière internationale (SFI), selon la structure financière des opérations. Des organismes de crédit à l'exportation ont décidé d'évaluer tous les projets à la lumière des normes de la SFI, mais, dans ce cas-là aussi, les pratiques peuvent varier.

59. En parallèle avec les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, les Principes directeurs de l'OCDE devraient être un outil très utile pour les organismes de crédit à l'exportation. Les Principes directeurs de l'OCDE disposent que la structure du régime de propriété d'une entreprise multinationale (publique ou privée) ne change en rien leur applicabilité. Ces Principes directeurs, qui comportent un chapitre sur les droits de l'homme conforme aux Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, imposent aux organismes de crédit à l'exportation, qui sont eux-mêmes des entreprises, l'obligation d'appliquer de façon appropriée une procédure de diligence en matière de droits de l'homme dans leurs relations commerciales et, dans la mesure où ils représentent l'État ou des organismes publics, d'user de leur influence pour exiger de leurs partenaires commerciaux et de leurs clients qu'ils fassent de même.

60. Une décision prise récemment par le coordonnateur national des Pays-Bas apporte des éclaircissements sur le statut des organismes de crédit à l'exportation. En juin 2015, le système des points de contact nationaux a reçu une plainte selon laquelle les Principes directeurs de l'OCDE n'avaient pas été respectés par l'organisme néerlandais de crédit à l'exportation, Atradius DSB, dans le cadre du financement d'un projet de dragage dans le nord-est du Brésil, qui avait eu des incidences graves sur les droits de l'homme et l'environnement. Atradius n'aurait pas veillé à ce que les Principes directeurs et les normes de la SFI soient effectivement appliqués au projet en question. Dans son évaluation initiale, à l'issue de laquelle la plainte du 3 décembre 2015 a été acceptée, le coordonnateur national des Pays-Bas a estimé qu'Atradius constituait une entreprise multinationale en vertu des Principes directeurs, et a conclu que ce cas d'espèce méritait un examen plus approfondi⁴⁶.

A. Exemples de bonnes pratiques appliquées par les organismes de crédit à l'exportation

61. Le groupe de spécialistes des questions environnementales et sociales associé au groupe de l'OCDE sur les crédits à l'exportation est notamment composé de représentants de pays non membres de l'OCDE, dont le Brésil, le Kazakhstan et la Fédération de Russie. Le fait qu'un large éventail d'organismes de crédit à l'exportation soutenus par les pouvoirs publics de pays membres et non membres de l'OCDE participent aux réunions du groupe est un élément positif pour l'apprentissage par les pairs et le développement des bonnes pratiques. Il s'avère néanmoins que l'établissement de bonnes pratiques par les organismes de crédit à l'exportation en est encore à ses débuts, même dans le groupe de l'OCDE. Il est important que ces organismes échangent leurs bonnes pratiques dans une perspective plus large, car les attentes de la population, en évolution constante, continuent d'appeler l'attention sur leur rôle essentiel dans le domaine des affaires et des droits de l'homme⁴⁷.

62. L'Agence norvégienne de garantie du crédit à l'exportation a été l'un des premiers organismes à faire preuve de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme dans ses procédures d'examen préalable. L'Agence indique que sa procédure de diligence en matière de droits de l'homme et d'environnement est fondée sur les Approches communes de l'OCDE et les Principes directeurs⁴⁸. L'Agence norvégienne déclare que, tout en s'appuyant sur les normes de la SFI, dans le souci de remédier à toute éventuelle lacune

⁴⁶ Les documents ayant trait à la question sont consultables à l'adresse : https://www.oecdwatch.org/cases/Case_365.

⁴⁷ Voir Président du Groupe de travail de l'OCDE sur la conduite responsable des entreprises, Roel Nieuwenkamp, sur le rôle des organismes de crédit à l'exportation, consultable à l'adresse www.permanentrepresentations.nl/latest/news/2015/01/12/blog---evolving-expectations-the-role-of-export-credit-agencies-in-promoting-and-exemplifying-responsible-business-practices.

⁴⁸ Politique relative à l'environnement et aux droits de l'homme, consultable sur www.giek.no/responsible-business-conduct/sustainability-article1796-1075.html.

dans la pratique, elle tiendra compte de tous les droits de l'homme reconnus à l'échelle internationale dans sa procédure de diligence raisonnable, conformément aux Principes directeurs⁴⁹. L'Agence norvégienne offre en outre une description inédite de la manière dont elle comprend son devoir d'user de son influence pour promouvoir le respect des droits de l'homme dans les opérations de ses clients, et des moyens qu'elle entend mettre en œuvre pour s'acquitter de ce devoir.

63. Aux Pays-Bas, Atradius va au-delà des prescriptions des Approches communes et applique son devoir de diligence dans le domaine des droits de l'homme s'il s'avère qu'une opération de petite ampleur ou une opération à court terme présente des risques d'incidences graves sur ces droits. L'organisme néerlandais sait que les parties prenantes peuvent être exposées aux risques les plus graves quels que soient la transaction, la durée de la couverture des risques ou le montant de la transaction, et quand bien même la politique suivie s'applique aux biens mobiles. Atradius a également été le premier organisme de crédit à l'exportation à avoir publié une analyse des lacunes, dans laquelle ses politiques et procédures sont examinées à la lumière des Principes directeurs.

64. Le système suédois de crédit à l'exportation a mis en place des politiques et des portails spécifiques qui traitent des incidences sur les droits de l'homme dans le secteur des télécommunications et renvoient aux libertés en ligne dans des documents établissant les mandats des organismes concernés⁵⁰. Le modèle offert par les politiques suédoises en matière de télécommunications est intéressant, dans la mesure où il s'attache particulièrement à un ensemble d'incidences dont il n'est peut-être pas tenu compte dans les normes de la SFI, celles-ci étant axées sur des projets de grande envergure. L'élaboration d'orientations sectorielles vient bien à point pour ce qui est des crédits à l'exportation.

65. Même dans le groupe de l'OCDE sur les crédits à l'exportation, l'élaboration de pratiques exemplaires en est encore à ses débuts. À titre de comparaison, un certain nombre d'organismes de crédit à l'exportation exigent que les sociétés qui souhaitent obtenir un financement pour leurs activités d'exportation prennent des engagements en matière de lutte contre la corruption. Il s'agit notamment d'organismes de pays non membres de l'OCDE, parties à la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, ayant pris cette mesure pour donner suite à la recommandation en la matière.

66. Selon une étude de l'OCDE, 44 organismes de crédit à l'exportation demandent aux exportateurs ou aux candidats à un financement de signer une déclaration dans laquelle ils affirment qu'ils n'ont jamais commis d'actes de corruption dans le cadre d'une opération, ni directement ni par l'intermédiaire d'un tiers agissant en leur nom, comme un agent par exemple, et où ils s'engagent à ne jamais le faire. Ces études portent notamment sur la Fédération de Russie, qui dépasse les attentes habituelles en multipliant les voies de communication pour faire respecter l'obligation de s'engager à combattre la corruption. L'organisme russe de crédit à l'exportation obtient l'engagement (ou la déclaration) voulu au moyen de formulaires et de documents distincts. La procédure est analogue au Brésil, où l'exportateur ou le candidat intéressé soumet sa déclaration dans un document distinct.

B. Lacunes des Approches communes de l'OCDE

67. Comme indiqué plus haut, un grand nombre de pays non membres de l'OCDE coordonnent leurs politiques en matière de crédits à l'exportation, mais ne font pas encore de même en ce qui concerne les questions sociales et les droits de l'homme. À l'heure actuelle, le document principal est donc la recommandation de 2016 sur des Approches communes, qui définit des bonnes pratiques à l'intention des organismes de crédit à l'exportation. Comme indiqué également plus haut, certains pays non membres de l'OCDE participent aux réunions des experts des questions environnementales et sociales en vue d'adapter leurs procédures aux Approches communes.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Institute for Human Rights and Business, « Telecommunications and human rights: an export credit perspective ».

68. Les Approches communes s'appliquent aux seuls crédits à l'exportation à moyen et à long terme qui sont assortis d'un délai de remboursement de deux ans ou plus, si bien qu'un certain nombre des services de financement, d'assurance et de garantie fournis par les organismes de crédit à l'exportation n'entrent pas dans leur champ d'application. Comme on l'a dit précédemment, aux Pays-Bas notamment, ces organismes suivent les Approches communes et font donc preuve de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme dans l'ensemble de leurs lignes de produits. Cependant, ils font en cela encore figures d'exception. Une question essentielle qui se pose par conséquent est de savoir comment étendre à un plus large éventail de produits et de services le devoir de diligence à l'égard des droits de l'homme.

69. La question se pose également de savoir quels critères démontrent l'exercice effectif d'une diligence raisonnable en matière de droits de l'homme. Les Approches communes renvoient aux normes de performance de la SFI, qui sont différentes des Principes directeurs. Comme on l'a déjà vu, certains organismes de crédit à l'exportation ont étoffé leurs procédures de diligence raisonnable lorsqu'ils ont eu à tenir compte d'autres scénarios mettant en jeu les droits de l'homme, situation qui s'est notamment présentée en Suède, dans le secteur des télécommunications.

70. D'après le point de contact national des Pays-Bas, Atradius estimait qu'il fallait établir un tableau clair des divergences qui existaient entre les Principes directeurs et les Approches communes. À titre d'exemple, le devoir de diligence en matière de droits de l'homme était de portée illimitée au regard des Principes directeurs, alors que dans le cas des Approches communes, il valait pour les seules transactions assorties d'un délai de remboursement supérieur à deux ans⁵¹.

71. Un autre domaine dans lequel des améliorations sont à apporter est la transparence des processus décisionnels des organismes de crédit à l'exportation. Certains groupes de la société civile se montrent critiques à l'égard desdits organismes, leur reprochant de ne pas dévoiler les résultats de leurs vérifications à la société civile, aux communautés touchées et aux autres parties prenantes. Un examen auquel ont été soumis récemment sept organismes de crédit à l'exportation d'Europe centrale et orientale a mis en évidence la nécessité de renforcer la transparence⁵².

72. Les Approches communes couvrent la question de la divulgation des informations. Elles énoncent des recommandations à cet égard, qui visent à rendre publiques : a) certaines informations concernant les projets de la catégorie A, notamment leurs effets sociaux et environnementaux, dès que possible durant l'examen et au moins trente jours avant que ne soit pris un engagement final d'accorder un soutien public ; b) les effets sociaux et environnementaux des projets classés dans les catégories A et B au moins une fois par an après qu'a été pris un engagement final d'octroi d'une aide⁵³.

73. Dans certaines circonstances exceptionnelles, les Approches communes dispensent de l'obligation de divulguer les informations relatives aux projets de la catégorie A visées au paragraphe 71. En pareilles circonstances, les organismes de crédit à l'exportation sont tenus uniquement de faire rapport au Groupe de l'OCDE sur les crédits à l'exportation. Sachant que les projets des catégories A et B ne représentent qu'une petite fraction de l'ensemble des projets qui sont soutenus par ces organismes, certains groupes de la société civile estiment que les Approches communes sont insuffisamment exigeantes en matière de transparence dans toute la ligne de produits.

⁵¹ Voir Both Ends, « Gaps between the Common Approaches and the OECD Guidelines » (juin 2016) et CORE Coalition et Amnesty International UK, communication conjointe soumise au Groupe de travail de l'ONU sur les entreprises et les droits de l'homme.

⁵² Finance & Trade Watch et CEE Bankwatch Network, « ECAs Go to Market. A Critical Review of Transparency and Sustainability at Seven Export Credit Agencies in Central and Eastern Europe » (décembre 2017).

⁵³ Voir la recommandation du Conseil de l'OCDE sur des Approches communes pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et le devoir de diligence environnementale et sociale (2016), section VII.

74. Dans le cadre de la médiation à laquelle il s'est soumis avec deux groupes de la société civile sous l'égide du point de contact national des Pays-Bas, Atradius a accepté de modifier sa politique de divulgation des informations afin d'agir avec une plus grande transparence, dans le droit fil des Principes directeurs. La déclaration finale du point de contact indique qu'Atradius et le Ministère des finances ont convenu d'élaborer une politique plus précise en matière de divulgation des informations, fondée sur le principe de la transparence, sauf considérations clairement établies interdisant de les divulguer, comme dans le cas des informations commerciales confidentielles. Atradius a également décidé d'améliorer la divulgation *ex post* des informations relatives aux projets, quelle que soit leur catégorie (A, B, C, M ou E), notamment en communiquant la nature du produit utilisé pour opérer les transactions concernées. Pour les projets de la catégorie A, dont les transactions assorties d'un délai de remboursement inférieur à deux ans, un document précis récapitulant la transaction, ainsi que les modalités de l'évaluation, sera publié⁵⁴.

75. Comme suite à la décision du point de contact national, Atradius a entrepris l'élaboration d'une nouvelle politique sociale et environnementale, effective à compter de 2018, qui devrait introduire, entre autres changements, la divulgation d'une plus grande partie des informations, et ne comporter que quelques exceptions à cette divulgation. Il a demandé à Shift, une organisation à but non lucratif, d'examiner les politiques et procédures qui étaient les siennes. L'examen effectivement réalisé a porté sur la mesure dans laquelle les politiques et procédures d'Atradius étaient conformes aux Principes directeurs et sur les changements qui devraient leur être apportés pour qu'elles le soient davantage. Dans son rapport, Shift a indiqué qu'Atradius procédait dans la pratique selon des modalités plus strictes, à certains égards, que les Principes directeurs, mais que ces derniers demandaient davantage de transparence. De son point de vue, le cadre de politique sociale et environnementale d'Atradius ne s'inscrivait pas dans une approche plus large qui décrirait la valeur potentielle que pourrait apporter aux entreprises le fait de renforcer la transparence et la communication. En conséquence, la divulgation des informations était perçue davantage comme une corvée, obligeant l'entreprise à se conformer à des prescriptions très strictes et très précises, plutôt que comme une chance⁵⁵.

C. Perspectives hors organismes de crédit à l'exportation des pays membres de l'OCDE

76. Il convient de se demander si d'autres instances peuvent offrir un cadre d'échange sur les responsabilités des États dans les domaines social et environnemental, notamment celui du respect des droits de l'homme. Les Approches communes de l'OCDE montrent qu'il est utile d'assurer une certaine harmonisation sur le plan multilatéral pour éviter un nivellement par le bas en ce qui concerne la question des entreprises et des droits de l'homme. Cela étant, même si ces approches jettent des bases importantes, le financement des exportations n'est plus l'apanage des pays membres de l'OCDE : en 2013, 44 % de l'appui public mondial aux exportations émanaient d'organismes de crédit à l'exportation de pays non membres de l'OCDE, dont le Brésil, la Chine, l'Inde et la Fédération de Russie. Le Forum des BRICS pourrait donc être d'une grande aide s'agissant d'assurer le respect, par les États, des obligations qui leur incombent en matière de crédits à l'exportation, conformément au premier pilier des Principes directeurs. L'Union de Berne pourrait offrir un autre cadre d'échange, tout comme le Groupe de travail international sur les crédits à l'exportation.

77. Dans l'Union européenne également, les organismes de crédit à l'exportation pourraient rendre leurs pratiques plus conformes aux Principes directeurs. Le règlement européen relatif à ces organismes fait obligation aux États membres de se conformer aux dispositions générales de l'Union concernant son action extérieure, telles que la consolidation de la démocratie et le respect des droits de l'homme, lorsqu'ils conçoivent, développent et mettent en œuvre leurs systèmes nationaux de crédit à l'exportation ou lorsqu'ils procèdent à l'inspection des actions de crédit à l'exportation bénéficiant d'un soutien public⁵⁶.

⁵⁴ Voir *Both ENDS- Fórum Suape c. Atradius DSB*, déclaration finale (30 novembre 2016).

⁵⁵ Voir Shift, « Integrating human rights due diligence: a review of Atradius DSB's environmental and social policy and procedure ».

⁵⁶ Règlement n° 1233/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011.

D. Organismes de crédit à l'exportation et accès à des voies de recours

78. À l'heure actuelle, les plans d'action nationaux ne couvrent pas la question de savoir comment les organismes de crédit à l'exportation s'occupent d'assurer l'accès à des voies de recours pour les titulaires de droits qui se retrouvent lésés à la suite d'une transaction ou d'un projet financé ou soutenu par un tel organisme. Certains groupes de la société civile ont donc recommandé que les organismes de crédit à l'exportation fassent en sorte que les titulaires de droits puissent plus facilement être au courant de l'existence des mécanismes de plainte compétents et les saisir⁵⁷. Plusieurs solutions sont envisageables à cette fin. L'une serait que l'organisme de crédit à l'exportation lui-même soit doté d'un mécanisme de réclamation ou de plainte, et l'autre que les clients bénéficiant d'un crédit à l'exportation soient tenus de justifier d'un mécanisme de réclamation efficace, conformément au principe 31 des Principes directeurs. En outre, les organismes de crédit à l'exportation devraient mettre à profit leurs fonctions de contrôle, d'évaluation, de soutien et de levier pour renforcer leurs procédures à l'égard de la clientèle et améliorer leur bilan envers les populations.

79. En 2011, l'Alliance globale des institutions nationales des droits de l'homme a formulé des observations lorsque l'OCDE a révisé pour la première fois ses Approches communes afin de tenir compte des Principes directeurs ; elle lui a demandé d'instaurer des prescriptions visant expressément à assurer l'accès à des recours contre les atteintes aux droits de l'homme commises par des entreprises, au moyen notamment de mécanismes de réclamation disponibles dans le cadre du projet et au niveau national ou de l'organisme de crédit à l'exportation, et accessibles aux collectivités et individus touchés par le projet⁵⁸. Dans la version de 2016 des Approches communes, il est effectivement exigé des organismes de crédit à l'exportation qu'ils réfléchissent aux mesures qu'ils pourraient prendre pour prévenir, réduire au minimum, atténuer ou corriger les effets négatifs des projets sur le plan social et environnemental, mais rien n'est dit sur les mécanismes de plainte et de réclamation. La question de savoir en quoi ces organismes pourraient faire jouer leur influence pour assurer l'accès à des recours effectifs n'a pas encore été examinée en soi et mérite une grande attention.

E. Rapport entre le bilan d'une entreprise quant au respect des droits de l'homme et les possibilités d'obtenir un appui public

80. Suivant les Approches communes, les organismes de crédit à l'exportation « devraient, le cas échéant, [...] examiner les déclarations ou rapports éventuellement publiés par leurs points de contact nationaux (PCN) à l'issue d'une procédure relative à une circonstance spécifique conformément aux Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales »⁵⁹. Le groupe des pays qui se sont engagés à prendre des mesures liées au commerce et à l'investissement à l'encontre des entreprises qui refusent de collaborer avec les points de contact nationaux comprend l'Allemagne, le Canada et les Pays-Bas.

81. Le Canada, par exemple, a adopté une approche intégrée de la diplomatie économique au titre de la stratégie améliorée relative à la responsabilité des entreprises qu'il a lancée en 2014 à l'intention des entreprises du secteur de l'extraction. Un principe essentiel de cette approche consiste à subordonner l'octroi d'un appui public à l'exportation à la condition que l'entreprise collabore de bonne foi avec les deux mécanismes volontaires de règlement des différends, à savoir le Bureau du Conseiller en responsabilité sociale des entreprises de l'industrie extractive et le point de contact national. Ainsi, en 2015, le Service des délégués commerciaux du Canada a retiré ses prestations à l'entreprise China Gold International Resources après qu'elle avait refusé de collaborer avec le point de contact national dans le cadre d'une plainte déposée à son encontre⁶⁰.

⁵⁷ Voir Finance & Trade Watch et CEE Bankwatch Network « *ECAs Go to Market* ». Les auteurs de cette publication recommandent que les organismes de crédit à l'exportation soient tous dotés d'un mécanisme de plainte indépendant tenu par des procédures clairement définies, et qu'ils élaborent et adoptent des mesures de divulgation des informations et de participation du public.

⁵⁸ Voir www.business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/icc-submission-to-oecd-export-credits-dec-2011.pdf.

⁵⁹ Recommandation du Conseil de l'OCDE sur des Approches communes (2016), par. 16.

⁶⁰ Voir OECD Watch, « *Remedy remains rare: an analysis of 15 years of NCP cases and their contribution to improve access to remedy for victims of corporate misconduct* », p. 46.

82. Dans le plan d'action national de l'Allemagne, il est reconnu qu'il convient de conditionner l'appui à la promotion du commerce aux décisions du point de contact national. Il est proposé que ce dernier soit élevé au rang de mécanisme de plainte central pour les projets de promotion du commerce extérieur. Le plan établit en outre un lien entre la participation de l'entreprise concernée à une procédure relative à une circonstance particulière et l'octroi de garanties de crédit à l'exportation, ce qui l'incite ainsi davantage encore à se soumettre, le cas échéant, à la médiation. De son côté, le point de contact national des Pays-Bas s'est engagé à prendre des mesures à l'encontre des entreprises qui refusent de lui apporter leur collaboration, engagement qui sera mis à l'épreuve pour la première fois dans le cadre d'une affaire en cours.

83. Trois pays (Allemagne, Royaume-Uni et Suisse) font mention, dans leurs plans d'action respectifs, d'un même lien entre la démarche menée par le point de contact national et le financement des exportations, à une différence près tenant au fait qu'ils subordonnent ce financement à l'issue de l'affaire plutôt qu'à l'existence d'une collaboration de bonne foi de la part de l'entreprise ou inversement. Ainsi, lorsqu'il examine une demande de crédit à l'exportation, UK Export Finance tient compte de tout rapport rendu public par le point de contact national concernant le bilan d'une entreprise en matière de droits de l'homme.

84. Certains organismes de crédit à l'exportation, dont celui du Japon, disent tenir compte des rapports établis par les points de contact nationaux (ou d'autres informations crédibles) pour statuer sur les demandes de crédit à l'exportation. Or, on ne sait pas très bien en quoi consiste le contrôle ni quand lesdits organismes procèdent concrètement ainsi, à l'exception de la situation évoquée plus haut à propos du Canada. D'autres pays devraient imiter leurs homologues en mettant en rapport le point de contact national et d'autres mécanismes de recours au sujet de la question de savoir si une entreprise devrait continuer de recevoir une aide au commerce. Dans le cadre de la lutte contre la corruption, il n'est pas rare qu'une entreprise perde son droit de participer aux procédures de passation de marchés publics pour s'être livrée à des actes de corruption ; une mesure similaire serait à envisager en cas de plainte pour violation des droits de l'homme.

IV. Restrictions imposées aux importations et aux exportations visant à prévenir le commerce de marchandises associées à des atteintes aux droits de l'homme

85. Les pouvoirs publics ont recours à des restrictions imposées aux importations et aux exportations pour renforcer le respect des droits de l'homme par les entreprises. Ces restrictions frappent certains types de marchandises associées à des violations des droits de l'homme dans les chaînes d'approvisionnement mondiales.

86. À titre d'exemple, on peut citer l'Alliance pour un commerce sans torture, initiative de l'Argentine, de la Mongolie et de l'Union européenne qui rassemble des pays du monde entier et qui a pour but de mettre un terme au commerce de marchandises utilisées pour appliquer la peine de mort ou pratiquer la torture. Les pays participant à l'Alliance se sont engagés à agir pour contrôler et restreindre l'exportation de pareilles marchandises.

87. L'Union européenne a élaboré un projet de règlement qui ajoute certains outils de cybersurveillance à la liste des biens et technologies dont l'exportation doit faire l'objet d'une approbation. Ce projet de règlement introduit la nouvelle notion de « sécurité humaine » applicable au contrôle des exportations, qui vise à prévenir les violations des droits de l'homme indissociables de certaines technologies de cybersurveillance. Il traduit les modifications apportées en 2015 à l'ordonnance allemande sur le commerce et les paiements, laquelle soumet les entreprises qui vendent des produits de surveillance à de nouvelles prescriptions rendant obligatoire la détention d'une licence d'exportation, afin de prévenir l'utilisation des technologies de surveillance à des fins de répression interne⁶¹.

⁶¹ Voir la note d'information du Service de recherche du Parlement européen, disponible (en anglais) à l'adresse www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589832/EPRS_BRI%282016%29589832_EN.pdf.

88. En 2016, via la loi relative à la facilitation du commerce et à l'application des règles commerciales, le Congrès des États-Unis a modifié l'article 307 de la loi de 1930 sur les droits de douane, qui interdit l'importation de marchandises issues du travail carcéral, forcé ou sous contrat. Jusqu'alors, cette loi exemptait de cette interdiction les produits fabriqués par des esclaves si la production intérieure américaine était insuffisante pour répondre à la demande. L'article susmentionné interdit désormais l'importation de marchandises extraites, produites ou fabriquées, en tout ou en partie, dans un pays étranger, par le travail forcé ou sous contrat des enfants⁶².

89. Depuis 2016, les services américains des douanes et de la protection des frontières ont délivré quatre ordonnances de saisie de 50 cargaisons de marchandises soupçonnées d'être issues du travail forcé. Il n'y avait eu aucune saisie entre 2001 et 2015. Le 2 août 2017, le Congrès a adopté la loi relative à la lutte contre les adversaires de l'Amérique au moyen de sanctions, qui comporte une disposition visant l'entrée de marchandises liées à la soumission au travail forcé de ressortissants de la République populaire démocratique de Corée. Depuis lors, ce sont 15 cargaisons de marchandises tenues pour être issues de la pratique du travail forcé dans cette dernière qui ont été saisies⁶³.

90. D'autres États lient eux aussi l'octroi de licences d'importation et d'exportation et le dédouanement aux questions de respect des droits de l'homme. Le commerce du minéral extrait de zones de conflit, du bois provenant de telles zones ou issu de l'abattage illégal et des espèces menacées sont autant d'autres domaines dans lesquels les États ont pris des mesures pour limiter les flux de marchandises impliquant un risque accru de violation des droits de l'homme⁶⁴. Les entreprises qui interviennent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales des secteurs concernés doivent faire preuve de diligence raisonnable à l'égard du respect des droits de l'homme et évaluer les incidences de leurs activités sur celui-ci pour respecter les restrictions imposées aux importations et aux exportations. Le contrôle des importations et des exportations à proprement parler constitue un autre instrument utile permettant aux États de s'acquitter de l'obligation de protéger qui leur incombe conformément au premier pilier des Principes directeurs.

V. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

91. **Un grand nombre de pays ont mis en place des services de promotion des exportations et du commerce dans le cadre de leurs stratégies de développement économique, afin de favoriser une croissance tirée par les exportations. Or, le commerce ainsi que les importations et les exportations de marchandises dans le cadre des chaînes d'approvisionnement mondiales peuvent avoir des incidences négatives importantes sur les droits de l'homme.**

92. **Le principe 4 des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme rappelle aux États que leur obligation de protéger les titulaires de droits contre la violation des droits de l'homme par les entreprises inclut la responsabilité de conditionner les différentes formes de soutien public au commerce et à l'investissement, telles que les crédits à l'exportation, au respect des droits de l'homme par les entreprises. En plus de crédits à l'exportation, les États fournissent aux entreprises qui souhaitent exporter leurs produits tout un éventail d'autres prestations, sous forme notamment de participation à des missions commerciales, de défense des intérêts commerciaux, d'orientations générales sur l'activité d'exportation, de services consulaires sur les marchés étrangers et de formations.**

93. **Jusqu'à présent, les États n'ont pris que très peu de mesures pour respecter l'obligation que leur impose le principe 4 des Principes directeurs. Néanmoins, la situation évolue dans le bon sens en ce qui concerne la formation des professionnels du**

⁶² Voir, par exemple, www.cbp.gov/trade/trade-community/programs-outreach/convict-importations.

⁶³ Voir www.cbp.gov/newsroom/blogs/tftea-two-years-and-counting.

⁶⁴ Voir Oli Brown *et al.*, éd., *Trade, Aid and Security: an Agenda for Peace and Development* (London, Earthscan, 2007).

commerce et du personnel des ambassades aux Principes directeurs. Certains États fournissent également des outils et des orientations aux entreprises pour les aider à s'acquitter de leur devoir de diligence concernant le respect des droits de l'homme dans le cadre de leurs activités de commerce transfrontalier.

94. Beaucoup reste à faire pour obtenir que les États alignent leur action de promotion du commerce sur les Principes directeurs, et pour favoriser une course à l'excellence à cet égard. Les États ont accompli davantage pour conditionner l'appui au commerce à l'engagement des entreprises de s'abstenir de pratiquer le pot-de-vin et d'agir avec intégrité. Ceux qui exigent des entreprises qu'elles prennent un tel engagement ou qui se renseignent sur leur compte dans le cadre de la promotion du commerce devraient également leur imposer de s'engager à respecter les droits de l'homme.

95. À l'exception de quelques-uns d'entre eux établis dans des pays membres de l'OCDE, les organismes de crédit à l'exportation publics ou à participation publique ne se réfèrent manifestement pas directement aux Principes directeurs pour trancher les demandes de financement d'activités d'exportation. Dans sa version 2016, la recommandation de l'OCDE sur des Approches communes concernant les crédits à l'exportation prévoit notamment que les organismes de crédit à l'exportation exigeront de leurs clients qu'ils fassent preuve d'une diligence raisonnable en matière de respect des droits de l'homme lorsque le projet pose des risques importants sur ce plan.

96. C'est là un pas en avant. Cela étant, les exemples de bonnes pratiques demeurent peu nombreux, même parmi les pays membres du Groupe de l'OCDE sur les crédits à l'exportation. En outre, comme on l'a déjà souligné plus haut, les Approches communes demeurent lacunaires en ce qu'elles ne s'appliquent pas à certaines transactions et ne règlent en conséquence pas les questions connexes, ni l'accès à des voies de recours et la divulgation des informations. De plus, le Groupe de l'OCDE sur les crédits à l'exportation ne réunit qu'une fraction de l'ensemble des organismes de crédit à l'exportation recensés au niveau mondial.

97. Comme l'indique le présent rapport, il y a lieu de procéder à des réformes dans le domaine du crédit à l'exportation, vu les engagements pris par les États s'agissant du principe 4 des Principes directeurs. Certains États se sont certes engagés à veiller à ce que les organismes de crédit à l'exportation prennent leurs décisions en tenant compte des rapports établis par les points de contact nationaux, mais rien n'indique que des États auraient refusé d'accorder une aide au commerce ou un crédit à l'exportation au motif d'un bilan défavorable en matière de respect des droits de l'homme.

98. Enfin, le contrôle des importations et des exportations, et les restrictions qui leur sont imposées, semblent être pour les États un moyen prometteur d'obtenir des entreprises présentes (en tant qu'acheteuses ou vendeuses) dans le secteur du commerce transfrontalier qu'elles exercent une plus grande diligence à l'égard des droits de l'homme. Le fait pour un État de s'employer activement à empêcher l'entrée sur son marché de marchandises telles que celles dont la fabrication a impliqué un recours au travail forcé incite fortement les entreprises à tenir compte des Principes directeurs et à faire preuve de diligence raisonnable en matière de respect des droits de l'homme.

B. Recommandations

99. Les États devraient exiger des entreprises qu'elles apportent la preuve de leur connaissance des Principes directeurs et de leur engagement de s'y conformer avant de leur octroyer toute aide ou prestation publique dans le domaine de la promotion du commerce et des exportations. Ils devraient également conditionner à un tel engagement la participation à des missions commerciales, la défense des intérêts commerciaux et l'aide généralisée à l'exportation. Il faudrait mettre à profit ces occasions et outils pour faire connaître les risques que les activités des entreprises font peser sur les droits de l'homme dans les contextes concernés, en particulier ceux auxquels sont ainsi exposés les groupes et individus vulnérables. La situation des défenseurs des droits de l'homme et des syndicats devrait servir de repère concret.

100. Les États devraient exiger des entreprises auxquelles ils réclament déjà, dans le cadre de la promotion du commerce, un engagement en faveur de l'intégrité et contre la corruption, qu'elles s'engagent également à respecter les droits de l'homme et à rendre leurs activités conformes aux Principes directeurs.

101. Les États devraient déterminer comment et quand ils ont retiré le bénéfice de l'appui au commerce ou d'un autre type de soutien public à des entreprises ayant commis des actes de corruption à l'étranger, et établir comment ils pourraient agir de même à l'encontre des entreprises dont l'activité a eu des incidences négatives sur les droits de l'homme ou qui ont contribué à de telles incidences ou y sont directement liées.

102. Les États devraient également réfléchir aux moyens d'utiliser plus activement le retrait de l'appui au commerce pour inciter les entreprises à respecter les droits de l'homme, à faire preuve de diligence raisonnable dans ce domaine et à collaborer à la mise en œuvre de mesures de recours dans le cadre de procédures légitimes. Le fait que les entreprises savent qu'elles risquent de perdre le bénéfice d'un financement des exportations et d'autres prestations peut être propice à un meilleur respect des Principes directeurs.

103. Pour ce qui est des crédits à l'exportation, les États et les organismes de crédit à l'exportation devraient veiller à ce que leurs pratiques respectent les Principes directeurs, et pas seulement les normes de performance de la SFI. Les pays membres du Groupe de l'OCDE sur les crédits à l'exportation sont encouragés à porter leur réflexion au-delà des quatre dimensions des Approches communes pour déterminer comment rendre davantage conformes aux Principes directeurs les activités liées aux crédits à l'exportation, en particulier les transactions qui n'entrent pas dans le champ d'application des Approches communes, telles que les transactions à court terme, les fonds de roulement et le soutien aux obligations. De leur côté, les organismes de crédit à l'exportation devraient élaborer des modèles efficaces de vérification du respect des droits de l'homme et de l'exercice d'une diligence raisonnable en la matière applicables aux transactions qui ne répondent peut-être pas clairement à la définition d'un « projet », à l'instar de la vente d'équipements mobiles tels que des navires ou des dispositifs de communication.

104. Les États devraient envisager d'utiliser la multiplicité des cadres multilatéraux permettant aux organismes de crédit à l'exportation de dégager les bonnes pratiques et de consolider leurs engagements en faveur des Principes directeurs. Parmi ces cadres figurent l'Union de Berne, le Groupe de travail international sur les crédits à l'exportation, l'Union européenne et le Forum des BRICS sur le crédit à l'exportation.

105. Les organismes de crédit à l'exportation devraient se préoccuper bien davantage de permettre l'accès à des voies de recours, notamment en adoptant de meilleures pratiques pour évaluer la qualité des mécanismes de réclamation opérationnels de leurs clients et de ceux qui souhaitent en faire partie, et pour les encourager à se soucier de cette dernière. De plus, il faut que ces organismes veillent à se doter de mécanismes de plainte efficaces et à ce que les parties, titulaires de droits et communautés touchées puissent y avoir facilement accès. C'est là une question sur laquelle les Approches communes de l'OCDE sont muettes.

106. Les organismes de crédit à l'exportation devraient passer en revue leurs politiques actuelles en matière de transparence et de divulgation des informations, et envisager de les modifier afin de permettre la publication d'un plus grand nombre de celles-ci. Prenant pour modèle la pratique des Pays-Bas, ils peuvent commencer par poser le principe que les informations sont rendues publiques avant de définir des exceptions très précises. En outre, il y a probablement moyen de présenter certaines données sous forme récapitulative ou d'expurger les informations confidentielles afin de pouvoir malgré tout communiquer à la société civile les principaux faits concernant à la fois les demandes qui ont été acceptées et celles qui ont été rejetées par un organisme de crédit à l'exportation.

107. Les États sont encouragés à continuer de prendre des mesures innovantes pour prévenir le commerce des marchandises associées à de graves risques en matière de droits de l'homme dans le cadre des chaînes d'approvisionnement mondiales.

108. Les présentes recommandations sont adressées principalement aux États, mais les groupes de la société civile sont encouragés à poursuivre leurs activités d'information sur les droits de l'homme, les crédits à l'exportation et la promotion du commerce, et à œuvrer pour que l'action politique et normative des pouvoirs publics soit davantage conforme aux Principes directeurs. Pour ce qui est des entreprises, elles sont encouragées à s'employer avec les entités de promotion du commerce à élaborer et à diffuser des orientations sur les moyens par lesquels le respect des entreprises pour les droits de l'homme peut être démontré dans le cadre du commerce transfrontalier.
