



Berne, le 14 décembre 2018

Rapport du DFAE et du DEFR

Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme : état des lieux de la mise en œuvre par la Confédération et les entreprises suisses

Table des matières

1.	Introduction.....	3
2.	Contexte national et international	3
3.	Plan d'action national entreprises et droits de l'homme	4
4.	Analyse de la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU	6
4.1	Mesurer le progrès et les défis existants dans la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU;	6
4.2	Défis existants dans la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU par les entreprises.....	7
4.3	Le rôle des entreprises liées à la Confédération	9
5.	Recommandations.....	10
5.1	Recommandations générales pour renforcer la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU par la Confédération	10
5.2	Recommandations pour soutenir la diligence raisonnable des entreprises en matière des droits de l'homme.....	12
5.3	Recommandations spécifiques au sujet des entreprises liées à la Confédération.....	13
5.4	Autres recommandations analysées	14
6.	Prochaines étapes	15

1. Introduction

Ce rapport est élaboré conjointement par le Département fédéral des affaires étrangères DFAE et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR. Il contient les résultats de l'évaluation du Plan d'action national sur la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (NAP) et fournit une base pour décider de la nécessité d'actualiser le NAP.

Les Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (ci-après : Principes directeurs de l'ONU), adoptés par le Conseil des droits de l'homme en juin 2011 s'articulent autour de trois piliers :

- Protéger les droits de l'homme, obligation centrale de l'Etat;
- Respecter les droits de l'homme, responsabilité incombant aux entreprises;
- Prévoir des voies de recours appropriées et efficaces en cas de violation des droits de l'homme de la part des entreprises.

En réponse au Postulat Von Graffenried 12.3503 du 13 juin 2012, le Conseil fédéral a adopté le 9 décembre 2016 un rapport contenant un NAP. La Suisse figure parmi les premiers pays à se doter d'un tel Plan d'action visant la promotion de la cohérence entre activités économiques et droits de l'homme. Ce Plan d'action se concentre sur les devoirs de l'Etat en matière de protection des droits de l'homme et sur les voies de recours. Il contient 50 instruments politiques visant à promouvoir le respect des droits de l'homme dans le cadre des activités économiques, notamment en sensibilisant les entreprises domiciliées et/ou actives en Suisse, y inclus les entreprises suisses actives à l'étranger.

Selon le NAP actuel (cf. chapitre 6.3 « Mise à jour et révision »), le DFAE et le DEFR doivent examiner les progrès accomplis dans la mise en œuvre du NAP. Celui-ci stipule également que la mise à jour et la révision du Plan d'action national doivent avoir lieu une fois par législature et se fonder sur une analyse externe du contexte suisse dans le domaine des entreprises et des droits de l'homme. Suite à plusieurs initiatives parlementaires,¹ le Conseil fédéral a décidé le 22 février 2017 d'analyser l'éventualité de mettre à jour le NAP tous les deux ans, au lieu des quatre ans prévus initialement. Le NAP ayant été adopté le 9 décembre 2016, le DFAE et le DEFR présentent au Conseil fédéral un rapport sur la mise en œuvre du NAP sur la base d'une étude mandatée par les deux départements (voir annexe 1).

Ce rapport traite dans un premier temps du contexte national et international concernant la thématique « entreprises et droits de l'homme ». Il aborde ensuite les mesures mises en œuvre dans le cadre du NAP suisse. Quelques mesures développées illustrent les résultats probants obtenus. Puis, il analyse les lacunes identifiées dans le cadre d'une étude externe (cf. chapitre 4 ci-après). Le DFAE et le DEFR procèdent à une évaluation des recommandations répondant aux défis existants. Les conclusions du rapport contiennent une appréciation sur la nécessité de mettre à jour le NAP. Sur cette base, le DFAE et le DEFR proposent l'élaboration d'un nouveau NAP pour la période 2020-2023.

2. Contexte national et international

Au niveau international, à ce jour, 21 Etats ont adopté des Plans d'action nationaux pour la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU. 23 pays sont en train de développer un NAP ou ont annoncé le faire. Dans 9 autres pays, les ONGs ont amorcé un processus pour l'élaboration d'un NAP. Certains pays ont déjà ou sont en train d'élaborer un deuxième NAP. Il n'existe pas encore d'analyse transversale complète permettant d'identifier des tendances dans l'élaboration ou le renouvellement des NAP, ainsi que sur leur impact. Une étude du Conseil mondial des affaires pour le développement durable a toutefois montré que l'équilibre des mesures proposées par le NAP suisse se trouvait dans la norme en comparaison internationale.²

¹ 16.4052 Ip Amherd / 16.4092 Ip Seydoux / 16.4127 Ip Arslan / 16.4165 Ip Moser.

² World Business Council for Sustainable Development's Analysis Of The Business & Human Rights Landscape : https://humanrights.wbcsd.org/wp-content/uploads/2018/08/WBCSD-Business-Human-Rights-analysis_August-2018.pdf

Au niveau multilatéral, le thème « entreprises et droits de l'homme » suscite d'intenses discussions. Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a mandaté en 2014 un groupe de travail chargé d'élaborer un traité international contraignant concernant les entreprises transnationales et les droits de l'homme.³ La Suisse a suivi ce processus avec une position critique. Elle considère que la priorité doit être donnée à la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU. Contrairement au projet actuel du traité, la Suisse estime que les attentes envers les entreprises nationales et transnationales doivent être similaires.

Au niveau national, l'initiative populaire "Entreprises responsables – pour protéger l'être humain et l'environnement" a été déposée le 10 octobre 2016. Elle exige que les entreprises ayant leur siège, leur administration centrale ou leur établissement principal en Suisse respectent les droits de l'homme et les normes environnementales tant en Suisse qu'à l'étranger. Le Conseil fédéral accorde une haute importance au respect des droits de l'homme et à la protection de l'environnement. Il rejette néanmoins l'initiative car elle va trop loin en particulier concernant la responsabilité civile des entreprises. Il préfère miser sur une démarche coordonnée au niveau international et sur les instruments existants, notamment sur les Plans d'action adoptés qui couvrent les domaines visés par l'initiative (Plan d'action national entreprises et droits de l'homme, Plan d'action sur la responsabilité sociétale des entreprises et Plan d'action Economie verte). Certains Etats ont introduit des réglementations en matière d'entreprises et droits de l'homme et prévoient des lois sur le devoir de vigilance, des dispositions de transparence ou des exigences de durabilité.⁴ La Suisse suit les développements, les impacts et les conséquences de ces initiatives avec beaucoup d'attention.

3. Plan d'action national entreprises et droits de l'homme

Le Conseil fédéral a adopté le NAP le 9 décembre 2016. Le NAP clarifie les attentes du Conseil fédéral à l'égard des entreprises et expose la manière dont la Suisse met en œuvre les Principes directeurs de l'ONU. Quant à l'état d'avancement de la mise en œuvre du NAP entre décembre 2016 et juin 2018, l'administration fédérale constate que la quasi-totalité des instruments politiques décrits dans le NAP se sont poursuivis ou ont été réalisés, ceci en collaboration avec le groupe de suivi multipartite (représentants de l'économie, des ONGs et du monde académique) qui accompagne la mise en œuvre du NAP.

Les progrès réalisés à ce jour dans le domaine du respect des droits de l'homme de la part des entreprises sont notamment:

- Des entreprises suisses ont été sensibilisées et formées à la mise en œuvre de procédures de diligence raisonnable en matière des droits de l'homme grâce à des ateliers de sensibilisation/formation mis en place et organisés dans toute la Suisse en collaboration avec les chambres de commerce et les associations économiques. Ces efforts de communication ont été complétés par un nouveau site internet de la Confédération (www.nap-bhr.admin.ch) consacré à la thématique « entreprises et droits de l'homme ». Une attention particulière a été prêtée aux besoins des petites et moyennes entreprises (PME).
- Les entreprises suisses actives à l'étranger ont été davantage soutenues par les ambassades suisses dans le cadre de projets spécifiques. Un guide est en phase d'élaboration afin que les ambassades suisses puissent mieux réagir face aux demandes des entreprises en lien avec les droits de l'homme et mener des activités de sensibilisation en la matière. Les cours sur les droits de l'homme destinés au personnel de l'administration et aux futurs diplomates comprennent également un module de formation sur la thématique spécifique « entreprises et droits de l'homme ».

³ Résolution 26/9 du 26 juin 2014 : « Elaboration d'un instrument international juridiquement contraignant sur les sociétés transnationales et autres entreprises et les droits de l'homme ».

⁴ Par exemple : California Transparency in Supply Chains Act 2010 (US), Directive 2013/95 on Disclosure of Non-Financial Information 2014 (EU), Modern Slavery Act 2015, Part 6 (UK), Dodd-Frank Act, sec 1502, 2010 (US), EU Regulation 2017/821 on Supply Chain Due Diligence Obligations for Importers of [Minerals] from Conflict-Affected and High Risk Areas, 2017, Loi relative au devoir de vigilance 2017 (FR), actualisation des lignes directrices pour la mise en œuvre de la directive 2013/34 UE du Parlement européen et du Conseil sur la transparence des rapports de gestion des entreprises.

- La Confédération soutient bon nombre de standards et d'initiatives multipartites qui contribuent à la mise en œuvre de la protection des droits de l'homme en entreprise. La Confédération a notamment financé le secrétariat de l'association pour le Code de conduite international des entreprises de sécurité privées (ICocA) et a dirigé les travaux du comité directeur. La Suisse continue d'apporter un soutien politique et financier à l'application de ce code de conduite.
- Dans le contexte de l'initiative multipartite sur les grands événements sportifs et les droits de l'homme, un Centre sur le sport et les droits de l'homme a été créé en 2018. L'objectif du Centre, établi à Genève, est de promouvoir des approches efficaces pour prévenir, atténuer et réparer les impacts sur les droits de l'homme liés au sport. Avec les principaux acteurs - fédérations sportives (FIFA, CIO, UEFA), gouvernements, ONGs, sponsors, athlètes, organisations internationales - il s'agit de renforcer les capacités, échanger les connaissances et partager les leçons apprises afin de développer tout le potentiel positif du sport en faveur des droits de l'homme.
- Plusieurs instruments politiques du NAP se réfèrent directement ou indirectement au secteur des matières premières, particulièrement exposé à des risques de violations des droits de l'homme. En collaboration avec un groupe multipartite (cantons, ONG et secteur privé), la Confédération a élaboré un guide pour la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU par le secteur du négoce des matières premières. Ce guide détaille ce qui est attendu des entreprises de négoce pour qu'elles respectent les droits de l'homme et leur donne des conseils pratiques pour la mise en œuvre d'une diligence raisonnable en matière de droits de l'homme tout au long de la chaîne de valeur. Il s'agit de la première initiative au monde visant à créer une bonne pratique reconnue pour la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU par le secteur du négoce des matières premières.
- En réponse au Postulat 13.3877 Recordon « Or importé en violation des droits humains », un rapport indépendant sur le commerce de l'or en violation des droits de l'homme a été rédigé. Celui-ci étudie la législation en vigueur en Suisse en comparaison avec d'autres places de raffinage, fournit une vue d'ensemble des risques et des défis potentiels, analyse l'efficacité des mesures prises et formule des recommandations.

Au niveau national et international, la Suisse s'est engagée pour la promotion des Principes directeurs de l'ONU :

- Dans le cadre de consultations politiques et dialogues avec des pays tels que le Nigéria, le Mexique, l'Afrique du Sud, la Colombie, les Emirats Arabes Unis, le Koweït, la Russie et la Chine, la Suisse a promu la thématique « entreprises et droits de l'homme ». Le DFAE mène aussi des projets bilatéraux concrets pour promouvoir les Principes directeurs de l'ONU dans les pays partenaires en soutenant le développement de Plans d'action nationaux (p.ex. au Mexique et au Nigéria) et en contribuant à des ateliers régionaux de promotion en Amérique latine et en Afrique.
- Au niveau multilatéral, la Suisse a soutenu le dialogue politique indépendant de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la traite des êtres humains, qui vise à minimiser les risques et à prévenir ce phénomène. La Suisse a également soutenu une série d'ateliers sur la prévention de l'exploitation des travailleurs migrants au Moyen-Orient et un Centre pour la conduite responsable des affaires au Myanmar.

Le DFAE et le DEFR sont satisfaits des progrès réalisés dans le cadre de la mise en œuvre du NAP. Depuis l'adoption du NAP, l'administration fédérale a renforcé le dialogue avec les entreprises. Il est important de relever que si la quasi-totalité des instruments ont été mis en œuvre, certains instruments ont un caractère évolutif. La mise en œuvre du NAP a aussi permis de promouvoir la cohérence politique en matière d'entreprises et droits de l'homme et de mieux coordonner les activités au sein de l'administration fédérale. Un tableau récapitulatif de l'avancement de la mise en œuvre des instruments politiques est annexé (annexe 2).

4. Analyse de la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU

Sur la base de l'instrument politique 27 du NAP, l'administration fédérale a évalué les progrès dans la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU par le biais d'une étude externe (Gap Analysis)⁵ réalisée par le groupe de consultants *twentyfifty*. Cette étude permet de déterminer si la politique menée par la Confédération dans le domaine de l'économie et des droits de l'homme assure les conditions générales adéquates pour la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU par la Confédération et les entreprises. Ainsi, les objectifs de cette étude étaient :

- évaluer la cohérence des instruments politiques du NAP avec les obligations légales internationales de la Suisse ;
- mesurer le progrès et les défis existants dans la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU par les entreprises suisses ;
- analyser la nécessité de réviser le NAP actuel.

Au niveau méthodologique, les auteurs ont procédé à une revue légale et une analyse des bonnes pratiques internationales dans le développement de Plans d'actions similaires afin d'identifier d'éventuelles lacunes dans le NAP suisse. L'étude a également procédé à un sondage et a effectué des entretiens auprès des entreprises afin d'évaluer la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU par le secteur privé.

Par ailleurs, il convient de signaler que le Conseil fédéral a récemment adopté des rapports destinés au Parlement qui contiennent des recommandations ayant un lien thématique étroit avec le NAP et le présent rapport (cf. chap. 5.4 ci-après).

Sur cette base, l'administration fédérale a évalué la nécessité de mesures additionnelles afin d'assurer la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU en Suisse.

4.1 Mesurer le progrès et les défis existants dans la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU;

De manière générale, l'étude reconnaît que le NAP suisse réalise effectivement son devoir de protection, en cohérence avec les obligations internationales de la Suisse. La Suisse dispose de mesures juridiquement contraignantes et non contraignantes pour remplir ses obligations internationales relatives aux entreprises et aux droits de l'homme et encourager les entreprises à respecter les droits de l'homme. La préférence du NAP pour des mesures non contraignantes est un moyen légitime de procéder. Cependant, en comparant le contenu concret du NAP suisse avec un idéaltype basé sur les meilleures pratiques internationales dans le développement et le contenu des NAP (tel que défini par exemple par les organes conventionnels des Nations Unies, le Groupe de travail des Nations Unies sur les entreprises et droits de l'homme, l'OCDE et le Conseil de Europe), certains défis existants ont été identifiés. D'un point de vue juridique, il convient de souligner que ces défis existants ne sont pas équivalents à des violations du devoir de protection de l'État. Ils offrent cependant l'occasion au Conseil fédéral de prendre des mesures afin de les combler, de manière à renforcer la promotion et la protection des droits de l'homme par l'Etat et les entreprises.

Portée du NAP

L'étude suggère que le NAP donnerait un accent (presque) exclusif sur la dimension du commerce extérieur et ne répondrait ainsi pas à l'exigence de porter sur l'ensemble de l'économie.

Le DFAE et le DEFR ne partagent pas cette évaluation. La consultation des parties prenantes issues du secteur privé, des ONGs et des milieux scientifiques a montré que les risques et enjeux majeurs pour les entreprises domiciliées et/ou actives en Suisse concernent leurs activités et leurs relations commerciales à l'étranger. C'est la raison pour laquelle le NAP met avant tout l'accent sur les activités

⁵ Étude « Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme : état des lieux de la mise en œuvre par la Confédération et les entreprises suisses ».

économiques à l'étranger, sans exclure pour autant celles menées en Suisse. L'orientation du NAP suisse sur les activités des entreprises à l'étranger ne constitue donc pas une lacune mais un choix conscient et concerté répondant aux besoins de l'économie suisse et aux risques plus élevés à l'étranger.

Clarification des attentes du Conseil fédéral

Selon l'étude, les entreprises considèrent que les attentes du Conseil fédéral ne sont pas suffisamment précises. Elles souhaiteraient des instructions plus claires.

Pour le DFAE et le DEFR, les difficultés du secteur privé, et en particulier des PME, de comprendre clairement les attentes du Conseil fédéral en relation avec le processus de diligence raisonnable sont connues. Le NAP actuel comprend des mesures de communication et de sensibilisation afin de répondre à ces difficultés. Il s'agit de continuer à promouvoir les processus de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme tout en laissant suffisamment de marge de manœuvre aux entreprises afin qu'elles puissent mettre en œuvre les processus les plus raisonnables et adéquats. Les modalités de ces processus dépendent de facteurs tels que la taille de l'entreprise et le type d'activités (secteur économique, champ géographique, etc.) et doivent prendre en considération la situation compétitive des entreprises et des branches concernées. A cet égard, il convient de tenir compte des circonstances et des possibilités spécifiques des PME et de leurs branches, afin que les charges administratives et les coûts ne soient pas disproportionnés.

Cohérence dans la communication interne et externe

Selon l'étude, le NAP ne dispose pas d'une stratégie globale de communication (interne et externe) pour diffuser et intégrer les Principes directeurs de l'ONU au sein de l'administration fédérale (cohérence des politiques) et auprès des entreprises (gestion des attentes). Le sujet de la cohérence des politiques a également été évoqué à plusieurs reprises dans le cadre des enquêtes de l'étude. Les entreprises veulent que la Confédération « parle d'une seule voix » en matière de gouvernance d'entreprise durable et, partant, de la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU en Suisse. Le NAP vise à assurer une plus grande cohérence de l'action étatique. Le besoin de poursuivre les efforts déjà entrepris est reconnu.

Aspects environnementaux liés aux droits de l'homme

L'étude procède à un bref examen de mesures environnementales ayant des effets directs et indirects sur les droits de l'homme dans des contextes économiques. Il en résulte que les mesures prises par les gouvernements dans le domaine de la protection de l'environnement peuvent avoir un impact significatif sur la réalisation des droits de l'homme dans les contextes économiques. Pour l'administration fédérale, le défi consiste essentiellement à assurer la cohérence des mesures prises et à rendre visible l'interaction entre les différentes stratégies et plans d'action existants (notamment, le rapport du 20 avril 2016 « Économie verte : mesures de la Confédération pour préserver les ressources et assurer l'avenir de la Suisse » ; le Plan d'action du 1er avril 2015 concernant la responsabilité sociale des entreprises qui contient un chapitre spécifique sur l'environnement ; et la Stratégie pour le développement durable).

4.2 Défis existants dans la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU par les entreprises

En évaluant la sensibilisation et la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU par les entreprises suisses, l'étude a identifié les défis existants suivants :

Connaissance des Principes directeurs de l'ONU, du NAP et de leur contenu

Parmi les entreprises participantes, l'enquête a révélé une faible connaissance des Principes directeurs de l'ONU et en particulier du NAP, tant de leur existence que de leur contenu. Le Conseil fédéral était conscient de ce défi dès la création du NAP. C'est pourquoi il avait intégré dans le NAP un instrument politique visant spécifiquement à diffuser les informations relatives aux Principes directeurs de l'ONU et

au NAP. De nombreuses activités et plusieurs outils de communication ont été développés dans ce sens, notamment une brochure destinée aux PME et il s'agit de continuer ces efforts à l'avenir.

Mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU par les entreprises

L'étude montre que peu d'entreprises ont une déclaration politique indépendante sur le respect des droits de l'homme, bien que la majorité ait intégré les droits de l'homme dans un code de conduite. Elle soulève également les difficultés pour les entreprises, et pour les PME en particulier, de déterminer l'impact de leurs activités sur les droits de l'homme. Cela représente un défi notamment pour les industries moins exposées au public ou celles ayant des relations commerciales interentreprises (« business-to-business »), qui ont du mal à accéder à des données fiables et à établir le lien entre leurs activités/rerelations commerciales et les droits de l'homme. Dans certains cas, il existe des incertitudes quant au degré de mise en œuvre de la diligence nécessaire afin d'identifier les risques dans la chaîne d'approvisionnement.

L'étude a montré le besoin, en particulier pour les PME, d'obtenir plus de soutien pour la mise en œuvre d'une diligence raisonnable en matière de droits de l'homme. Les principaux défis concernent leurs capacités d'évaluation des risques, ainsi que l'étendue des responsabilités dans la chaîne d'approvisionnement. Ces besoins se font particulièrement ressentir par les PME s'intégrant dans des chaînes d'approvisionnement internationales.

L'accès à des informations sur les droits de l'homme dans la chaîne d'approvisionnement peut être particulièrement difficile lorsqu'il s'agit d'intermédiaires ou lorsque l'entreprise ne tire pas parti des fournisseurs. Pour les PME, l'influence sur les mesures correctives à prendre peut être faible.

En conclusion, il y a deux défis existants distincts. Il y a d'une part un manque d'expertise : les entreprises ne connaissent pas les outils qui sont à leur disposition pour élaborer et procéder à une diligence raisonnable en matière de droits de l'homme. D'autre part, il y a un manque de compétence : même si certaines entreprises ont connaissance des outils existants, elles ne veulent et/ou peuvent pas les mettre en œuvre, par manque d'information, de ressources et/ou d'expertise. Répondre à ces défis peut engendrer des conséquences financières pour les entreprises concernées. Augmenter les connaissances et l'expertise en la matière peut permettre d'avoir plus d'impact sur le terrain en contribuant à la protection des droits de l'homme. Il s'agira de continuer à soutenir les entreprises dans ce domaine et de mieux faire connaître les programmes et initiatives existants (par exemple, les outils dans le domaine de la sécurité et des droits de l'homme et ceux pour la mise en œuvre de la diligence raisonnable dans les chaînes de valeur par le secteur des matières premières).

Ancrage et intégration

Selon l'étude, l'ancrage de la thématique des droits de l'homme dans l'entreprise augmente avec la taille de l'entreprise. Plus l'entreprise est grande, plus elle est susceptible d'avoir institutionnalisé des procédures et défini des personnes respectivement des ressources en matière de développement durable et de responsabilité d'entreprise. Dans les petites entreprises, les points d'ancrage ne sont généralement pas définis formellement ou concernent principalement la direction de l'entreprise. L'intégration de l'expertise en matière de droits de l'homme dans les différentes fonctions est un défi pour les entreprises, en particulier pour les PME, qui souvent ne disposent pas des ressources pour le personnel spécialisé. Rares sont les entreprises qui sensibilisent ou informent leurs employés sur les droits de l'homme. Cette lacune dans l'ancrage et l'intégration de la thématique « entreprises et droits de l'homme » au sein des entreprises s'inscrit dans le déficit plus général de mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU par les entreprises.

Suivi et procédures de rapport relatifs aux droits de l'homme

Selon l'étude, seul un nombre limité parmi les entreprises interrogées a mis en place un suivi et des rapports systématiques relatifs aux droits de l'homme. Souvent, cette dimension est intégrée aux mécanismes et procédures de rapport sur le développement durable, tels que la Global Reporting Initiative (GRI)⁶ ou le UN Global Compact. Le standard GRI n'est pas (encore) conforme aux Principes

⁶ Une étude commandée par la Confédération montre que 49% des entreprises suisses utilisent le standard GRI : H. Winistörfer et al., *Bedeutung und Stellenwert der OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen in der Schweiz*, Zürich: 2018.

directeurs de l'ONU. Les entreprises qui relèvent de GRI doivent donc déployer des efforts supplémentaires pour s'y conformer. Pour les entreprises, les procédures de rapport représentent une charge administrative énorme. Dans les petites et moyennes entreprises, parfois à cause de la rareté des ressources humaines, c'est une tâche difficile, voire impossible. Ainsi, les petites et moyennes entreprises rendent rarement compte publiquement de leurs mesures. Face à ce défi, les PME ont davantage besoin de soutien.

Actuellement, la Confédération soutient déjà l'élaboration, l'actualisation et la promotion d'instruments qui contribuent, au niveau des entreprises, à l'établissement de rapports sur le développement durable. Les rapports de durabilité concernent les thèmes liés à la responsabilité sociétale des entreprises (RSE), c'est pourquoi il est pertinent de relever que des mesures existent déjà dans le Plan d'action RSE du Conseil fédéral. Cette thématique étant déjà traitée dans le Plan d'action RSE, le DFAE et le DEFR n'entendent pas créer de mesures supplémentaires dans le cadre du NAP.

Mécanismes de recours et de réclamation

De nombreuses entreprises ont mis en place un mécanisme interne de règlement des différends pour les employés. Le Conseil fédéral se félicite de ces résultats. Par contre, les mécanismes de plaintes pour les tiers (parties prenantes externes) au sein des entreprises ont été identifiés comme un défi majeur. A ce stade, il n'est pas envisagé de développer des mesures supplémentaires pour soutenir les mécanismes des entreprises. Toutefois, le Conseil fédéral a décidé, en réponse au Postulat 14.3663 « Accès à la réparation », de soutenir les mécanismes de réparation étatiques (voir chap. 5.4 ci-après) par le biais de mesures de promotion et d'information.

4.3 Le rôle des entreprises liées à la Confédération

L'étude parvient à la conclusion qu'en règle générale, la pratique de la Confédération en matière de RSE se situe à un niveau élevé par rapport aux administrations d'autres États, mais aussi sur le plan intérieur suisse.⁷ Toutefois, sur la dimension traitant spécifiquement des droits de l'homme, des défis ont été identifiés par l'étude. Selon les auteurs, dans le cadre de leurs activités, les entreprises publiques (entreprises dont la Confédération est actionnaire unique ou majoritaire) pourraient renforcer les mesures existantes en matière de protection des droits de l'homme, afin qu'elles soient encore davantage en adéquation avec les attentes du gouvernement. Lorsqu'elles sont analysées en tant que groupe distinct, certaines entreprises publiques affichent des niveaux de connaissance et de mise en œuvre inférieurs à ceux des autres entreprises analysées, telles que d'autres sociétés cotées en bourse, par exemple. En règle générale, elles ont intégré des critères relatifs aux droits de l'homme dans les codes de conduite destinés aux fournisseurs mais n'ont pas pris de mesures pour établir leurs responsabilités, entreprendre des évaluations d'impact ou proposer des formations à leurs employés et partenaires commerciaux. Cependant, elles fournissent généralement des mécanismes de plaintes à des tiers et aux employés.

Le DFAE et le DEFR reconnaissent la responsabilité particulière qui incombe à la Confédération de veiller au respect des droits de l'homme par les entreprises qui lui sont proches et qui se doivent par conséquent d'être exemplaires. Il est nécessaire de renforcer davantage la cohérence au sein de l'administration fédérale pour que les entreprises proches de la Confédération puissent au mieux mettre en œuvre les Principes directeurs de l'ONU.

⁷ En 2016 et 2017, une société de conseil mandatée par la Confédération a dressé un état des lieux de la responsabilité sociétale de la Confédération en tant qu'employeur, consommateur de ressources, acheteur, propriétaire et investisseur <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/media-et-publications/publications/developpement-durable/corporate-social-responsibility-csr-der-bund-als-vorbild.html>. En 2018, un autre rapport a été élaboré, analysant la performances de la Confédération dans le domaine de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) dans son rôle d'acquéreur : <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/media-et-publications/publications/developpement-durable/corporate-social-responsibility-csr-der-bund-als-beschaffer.html>.

5. Recommandations

L'étude mandatée par le DFAE et le DEFR a ainsi montré un certain nombre de défis existants et formule une série de recommandations pour le NAP. Ci-dessous, le DFAE et le DEFR présentent les recommandations retenues, les recommandations retenues partiellement, ainsi que les recommandations non retenues.

5.1 Recommandations générales pour renforcer la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU par la Confédération

Recommandations retenues :

- Clarifier les attentes du Conseil fédéral envers les entreprises

Le Conseil fédéral devra préciser ses attentes envers les entreprises. Il s'agira d'étudier la possibilité de compléter le NAP avec un chapitre traitant de la responsabilité des entreprises en matière de respect des droits de l'homme (2^e pilier). Il faudra particulièrement veiller à être coordonné et cohérent avec le Plan d'action RSE du Conseil fédéral traitant une large palette de sujets (p.ex. corruption, fiscalité, environnement), y compris les droits de l'homme.

- Définir des indicateurs pour évaluer le degré de mise en œuvre des mesures et leur impact sur le terrain

Il s'agira d'étudier la possibilité d'élaborer des objectifs et des indicateurs clairs et définis dans le temps, afin de mesurer le niveau de mise en œuvre et l'impact pratique des mesures prises. Ceux-ci s'inspireront des recommandations formulées dans le Guide sur les NAP du Groupe de travail des Nations Unies relatif aux entreprises et aux droits de l'homme.⁸

- Elaborer une stratégie de communication pour la promotion des Principes directeurs de l'ONU

Avec le NAP actuel, l'administration fédérale a renforcé les activités de communication pour sensibiliser les entreprises et le grand public au sujet des Principes directeurs de l'ONU. Le cadre actuel permet suffisamment à l'administration fédérale de développer des activités de promotion et sensibilisation des entreprises aux Principes directeurs de l'ONU. Il est nécessaire de poursuivre ces activités, selon les besoins des entreprises et en fonction des ressources à disposition. Ces activités seront développées de façon cohérente et coordonnée avec le Plan d'action RSE.

- Rendre publics la fonction, la composition et les compétences du groupe de suivi multipartite

Les membres du groupe de suivi multipartite représentent les différentes parties intéressées. Ils servent de personnes de contact pour leur groupe d'intérêt respectif et assurent l'intégration de leurs positions dans les échanges sur la mise en œuvre du NAP. Après discussion au sein de ce dernier, il a été décidé de publier sa composition et ses termes de référence sur le site internet du NAP.⁹

Recommandations retenues partiellement :

- Renforcer la cohérence politique

Le but du NAP est d'assurer une plus grande cohérence des activités étatiques pour protéger et promouvoir les droits de l'homme dans le cadre des activités commerciales. La mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU permet de renforcer la collaboration au sein de l'administration fédérale et favorise la cohérence politique. Le Conseil fédéral attache une grande importance à la cohérence politique. Le groupe interdépartemental RSE assure l'échange d'informations entre les différents départements. Il n'est donc pas nécessaire d'institutionnaliser un nouveau groupe interdépartemental. Le groupe interdépartemental RSE

⁸ https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance.pdf

⁹ www.nap-bhr.admin.ch

pourra toutefois analyser la nécessité de définir une stratégie sur la manière d'approcher les entreprises. De manière générale les processus de consultation existants entre les différents services de l'administration fédérale et départements sont suffisants afin de répondre aux besoins de cohérence politique.

- Rapports réguliers sur la mise en œuvre du NAP

Comme mentionné dans le NAP ainsi qu'au chapitre 1 du présent rapport, le DFAE et le DEFR examinent déjà régulièrement les progrès accomplis dans la mise en œuvre du NAP. À la fin de chaque législature, les deux départements publient un bref rapport conjoint sur l'état d'avancement des travaux. Le groupe de suivi est invité à commenter ces rapports. Il n'est pas envisagé d'augmenter le rythme de ces rapports.

Recommandations non retenues :

- Elaborer une perspective économique large et ne pas limiter le NAP à l'économie extérieure

Comme mentionné au point 4.1 ci-dessus, l'orientation du NAP sur les activités économiques à l'étranger s'explique par les risques et enjeux liés à ces activités. Il ne s'agit donc pas d'une lacune dans la portée du NAP, mais bien d'une réponse aux besoins de l'économie suisse vis-à-vis des risques liés aux droits de l'homme. Il n'est pas nécessaire d'entrer en matière sur cette recommandation.

- Concrétiser dans quelles conditions des mesures légales peuvent être envisageables

Par rapport au « smart mix » entre mesures législatives et non législatives, l'étude recommande au Conseil fédéral de formuler sous quelles conditions des mesures législatives pourraient être envisagées, respectivement d'indiquer les attentes que les entreprises doivent remplir, pour que des mesures législatives ne soient pas envisagées. Le NAP allemand par exemple, prévoit qu'en 2020, si 50% des entreprises de plus de 500 employés n'effectuent pas de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme, le gouvernement allemand introduira des obligations légales.

L'initiative populaire « Entreprises responsables – pour protéger l'être humain et l'environnement » déposée en octobre 2016 exige des mesures contraignantes vis-à-vis de la diligence raisonnable des entreprises en matière de droits de l'homme. Le 11 janvier et le 15 septembre 2017, le Conseil fédéral a décidé, en adoptant le message correspondant, de proposer au Parlement de soumettre l'initiative au peuple sans l'accompagner d'un contre-projet et en lui recommandant de la rejeter. Le Conseil fédéral vise une démarche coordonnée à l'échelon international et la promotion des instruments existants, notamment les plans d'action nationaux. Ces instruments sont les suivants :

- le Plan d'action national du 9 décembre 2016 pour la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme;
- le Plan d'action du 1er avril 2015 concernant la responsabilité sociétale des entreprises; et
- le rapport du 20 avril 2016 « Économie verte : mesures de la Confédération pour préserver les ressources et assurer l'avenir de la Suisse », qui constitue un prolongement du plan d'action du même nom de 2013.

- Cohérence politique au niveau législatif

L'étude recommande qu'un examen de conformité des lois fédérales avec les Principes directeurs de l'ONU soit effectué pour les nouveaux projets législatifs. L'étude souligne également qu'un tel examen de conformité devrait être réalisé par le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH). La Confédération n'est pas tenue de procéder à un tel examen de conformité, les Principes directeurs de l'ONU n'ayant pas un caractère juridiquement contraignant.

- Promouvoir le thème « entreprises et droits de l'homme » dans les programmes de formation et communiquer envers les consommateurs

L'étude recommande de promouvoir le thème « entreprises et droits de l'homme » dans les programmes de formation à tous les niveaux (formation professionnelle, degrés secondaires I et II, hautes écoles spécialisées, universités, etc.) afin de mieux sensibiliser et préparer les décideurs de demain. L'étude recommande également de mieux informer le grand public sur les Principes directeurs de l'ONU, tel qu'en Allemagne où une campagne d'affichage a informé tout le pays sur le NAP allemand.

La contribution à l'éducation aux droits humains fait partie des fonctions du CSDH. Le Centre a organisé différentes journées et formation ayant trait à l'éducation aux droits de l'homme, notamment pour le personnel enseignant; il a préparé du matériel destiné à l'enseignement et en 2015, il a publié une étude sur l'éducation scolaire en matière de droits de l'homme, en particulier sur le plan d'études romand. A noter également que le Conseil fédéral a publié un rapport sur l'éducation civique en Suisse¹⁰. Ce rapport montre que l'éducation à la citoyenneté est bien établie.

5.2 Recommandations pour soutenir la diligence raisonnable des entreprises en matière des droits de l'homme

Recommandations retenues :

- Soutenir des initiatives privées qui visent à promouvoir le respect des Principes directeurs de l'ONU par les entreprises et soutenir les plateformes spécifiques utiles aux PME

Il existe un certain nombre d'initiatives privées visant à promouvoir le respect des Principes directeurs de l'ONU par les entreprises. Il s'agira d'identifier la- ou lesquelles méritent d'être soutenues. Il s'agira également d'être cohérent avec le Plan d'action RSE. La Confédération soutient déjà quelques plateformes sectorielles, à l'image de la Plateforme cacao pour le développement durable. Il s'agit d'évaluer au cas par cas la pertinence et la forme d'un tel soutien afin d'encourager les activités d'entreprises dans la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU (explorer le soutien d'initiatives sectorielles, ainsi que des initiatives soutenant les PME).

- Soutiens spécifiques pour les entreprises actives dans des zones de conflit et contextes fragiles

Des mesures sont déjà mises en œuvre, afin de soutenir les entreprises suisses actives dans des zones de conflit et des contextes fragiles, par exemple en Iran, en Colombie et au Myanmar. En effet, les entreprises peuvent offrir des opportunités et perspectives économiques aux populations locales. Par leurs actions, leur influence ou par leur simple présence, elles peuvent également peser positivement sur le déroulement d'un conflit.

Pour l'instant, il est prévu de poursuivre les processus en cours, notamment le soutien à l'élaboration de directives sur la procédure de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme dans les zones de conflit et à haut risque grâce à un projet de l'ONU. Les directives existantes, telles que le Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque, devraient être prises en compte.¹¹ Les représentations suisses à l'étranger peuvent être sollicitées par les entreprises en raison de la fragilité des contextes dans lesquels elles opèrent, c'est pourquoi il est prévu de développer les compétences de conseil des ambassades suisses.

Un projet de sensibilisation et de soutien en matière de protection des droits de l'homme, s'adressant à des entreprises suisses actives dans des zones de conflit et des contextes fragiles, pourrait également être envisagé.

¹⁰ Rapport du Conseil fédéral du 7 novembre 2018 « L'éducation à la citoyenneté en Suisse – une vue d'ensemble ».

¹¹ <http://mnequidelines.oecd.org/mining.htm>.

Recommandations retenues partiellement :

- Créer des guides pratiques pour la diligence raisonnable en matière de droits de l'homme

Des guides pratiques pour les entreprises sont en cours d'élaboration ou ont été adoptés, comme par exemple le guide destiné au secteur du négoce des matières premières. Il s'agit de poursuivre ces efforts en fonction des besoins et opportunités identifiées, en particulier pour les PME, et de promouvoir la mise en œuvre des instruments sectoriels existants, notamment les différents guides de l'OCDE.

Recommandations non retenues :

- Créer un « Helpdesk » centralisé pour soutenir les entreprises

Un tel service géré par l'administration fédérale ne pourrait pas répondre de manière approfondie et satisfaisante aux besoins individuels des entreprises. Les tâches prévues par un tel Helpdesk dépassent le rôle de l'Etat. Des initiatives sectorielles et l'expertise d'acteurs privés permettent un meilleur soutien, répondant aux spécificités et attentes du secteur privé.

- Analyse spécifique pour les PME

L'étude recommande d'élaborer une analyse spécifique pour les PME afin d'évaluer leurs besoins, défis et risques dans le domaine des droits de l'homme. Cette analyse devrait permettre d'améliorer le soutien aux PME lors de la mise en œuvre d'une diligence raisonnable en matière de droits de l'homme.

Le DFAE et le DEFR sont d'avis qu'une telle étude n'apporterait pas suffisamment de plus-value. L'analyse des lacunes (« gap analysis ») contient déjà un sondage auprès des PME. Les mesures de soutien élaborées par la Confédération sont d'ailleurs établies en consultation avec les représentants du secteur privé, y compris des PME.

- Clarifier l'interaction des différents instruments existants

L'étude suggère que la Confédération oriente les entreprises sur les différences et interactions entre les divers instruments existants (GRI, OECD Due Diligence Guidance, EU Directive on Disclosure of Non-financial Information, etc.). De nombreux instruments et standards sont élaborés dans le cadre d'initiatives privées. Il n'appartient pas à la Confédération de prendre position sur ces standards privés. Le secteur privé est libre de choisir tel ou tel standard. En ce qui concerne les standards internationaux élaborés au niveau multilatéral, la Suisse s'engage déjà pour la cohérence de ces instruments.

- Cartographier les thèmes pertinents en matière de droits de l'homme pour les entreprises suisses, au niveau sectoriel, national et international

L'étude recommande l'élaboration d'un aperçu (cartographie) des thèmes pertinents en matière de droits de l'homme au niveau sectoriel, national et international. Le DFAE et le DEFR ne souhaitent pas procéder à une classification des droits de l'homme mais jugent plus pertinent de soutenir des initiatives multipartites et des standards sectoriels (p.ex. de l'OCDE) qui fournissent des indications pratiques pour les entreprises. Il n'est pas nécessaire de développer une mesure supplémentaire dans ce sens.

5.3 Recommandations spécifiques au sujet des entreprises liées à la Confédération

Recommandations retenues :

- Clarifier le rôle exemplaire des entreprises proches de la Confédération : objectifs stratégiques

Il est nécessaire de clarifier les attentes du Conseil fédéral vis-à-vis des entreprises dont il est actionnaire unique ou majoritaire. Il s'agira d'évaluer l'opportunité d'intégrer une mesure visant

à adapter les objectifs stratégiques des entreprises proches de la Confédération de façon cohérente avec le NAP.

- Renforcer la communication auprès de ces entreprises

Plusieurs de ces entreprises mettent déjà en œuvre des mesures en matière de RSE, voire de droits de l'homme. Il s'agit de renforcer la communication auprès de ces entreprises. Une mesure envisagée pourrait consister à promouvoir l'apprentissage mutuel, l'échange de bonnes pratiques entre les acteurs et la sensibilisation de ces entreprises.

5.4 Autres recommandations analysées

En sus des recommandations présentées par l'étude ci-dessus, il est pertinent de mentionner trois rapports du Conseil fédéral élaborés à l'attention du Parlement.¹² En raison des recoupements thématiques, il a été décidé d'intégrer ces recommandations dans le présent rapport.

Postulat 14.3663 CPE-E « Accès à la réparation »

Le rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat 14.3663 CPE-E « Accès à la réparation » a montré que les divers mécanismes de réparation en Suisse sont suffisamment développés : en comparaison internationale, la Suisse n'est ni à la pointe ni à la traîne. Le Conseil fédéral a toutefois décidé de poursuivre et mettre en œuvre des mesures supplémentaires, afin de renforcer l'accès à la réparation en Suisse pour les personnes ayant subi une atteinte à leurs droits de l'homme de la part d'une entreprise située dans un autre pays. Les mesures adoptées sont :

- accroître la visibilité des mécanismes judiciaires et non judiciaires d'accès à la réparation ;
- poursuivre le dialogue au sein des initiatives multipartites ;
- lors de futures initiatives multipartites, examiner si des associations professionnelles de magistrats et d'avocats peuvent être incluses dans les consultations pertinentes ;
- poursuivre les efforts pour réduire les coûts liés à l'accès aux tribunaux et pour la promotion de possibilités de recours collectif.

Ces mesures devront être intégrées dans le processus de mise à jour du NAP, comme le Conseil fédéral l'avait annoncé dans sa réponse au postulat.

Nouvelle appréciation du secteur des matières premières

Le rapport « Secteur suisse des matières premières: état des lieux et perspectives » a été adopté par le Conseil fédéral le 30 novembre 2018. Ce rapport identifie l'émergence de nouvelles tendances et envisage des pistes pour répondre aux défis majeurs. Les perspectives d'action identifiées font l'objet de recommandations. Les recommandations relatives aux droits de l'homme seront prises en considération dans le NAP révisé.

Postulat 15.3877 Recordon « Or importé en violation des droits humains »

Dans sa réponse au postulat Recordon 15.3877, le Conseil fédéral a décidé d'intégrer le postulat 15.3877 comme mesure du NAP. Le secteur de l'or doit être soutenu dans les efforts qu'il fait pour promouvoir une production responsable au niveau mondial. D'après les conclusions et recommandations de la réponse du Conseil fédéral, ce soutien doit se matérialiser dans les domaines de la transparence, des chaînes d'approvisionnement responsables, du dialogue multipartite et de la coopération au développement, et doit être intégré au NAP.

A relever qu'en plus des recommandations présentées ci-dessus, des organisations internationales ont formulé des recommandations pour la Suisse. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe recommande de «*renforcer le devoir de diligence raisonnable des entreprises suisses en*

¹² Rapport du CF « Entreprises et droits de l'homme : Rapport donnant suite au postulat 14.3663 CPE-E du 26 novembre 2014 », Rapport « Secteur suisse des matières premières: état des lieux et perspectives » et Rapport du CF « Commerce de l'or produit en violation des droits humains : Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 15.3877, Recordon, 21.09.2015 ».

matière de droits de l'homme »¹³. L'Expert indépendant de l'ONU sur les effets de la dette extérieure recommande de « *Présenter [leur] opinion sur les mesures possibles pour améliorer le respect des règles relatives aux droits de l'homme par les entreprises financières en réponse aux propositions formulées par une initiative populaire visant à intégrer la diligence raisonnable en matière de droits de l'homme dans l'ordre juridique suisse* ». ¹⁴ Le DFAE et DEFR collaborent déjà avec des entreprises afin de les soutenir dans le développement de leur diligence raisonnable. Ce soutien s'inscrit souvent dans une optique sectorielle : en ce qui concerne le secteur financier, par exemple, la Confédération collabore avec les entreprises du secteur et soutient le développement de guides qui répondent à leurs besoins. Le DFAE et le DEFR soutiennent les travaux du Groupe de Thun, un groupe de banques internationales qui se sont réunies pour la première fois en 2011, afin de discuter de la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU.¹⁵

6. Prochaines étapes

Le présent rapport montre qu'il y a des améliorations auxquelles il serait possible de procéder en révisant le NAP. Une mise à jour pour la période 2020-2023 est donc proposée. L'actualisation du NAP sera élaborée dès 2019 par des consultations internes à l'administration fédérale et en associant les groupes d'intérêts impliqués tels que les ONGs, les syndicats, les associations économiques et les milieux académiques. Cela tout en tenant compte des progrès accomplis dans la mise en œuvre du NAP actuel.

¹³ N. Muižnieks, Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe suite à sa visite en suisse du 22 au 24 mai 2017, CommDH(2017)26, §56-66, p.16-19

¹⁴ http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/37/54/Add.3&Lang=F

¹⁵ La Confédération a également soutenu l'élaboration d'un guide pour l'application des Principes directeurs de l'ONU par le secteur du négoce des matières premières. Le SECO soutient l'OCDE dans l'élaboration de guides dans le domaine financier : Responsible business conduct for institutional investors (2017) ; Recommendation on Sustainable Lending Practices and Officially Supported Exports Credits (2018) ; Implementation tool for the due diligence on corporate lending and securities underwriting services (2019).