



Adviesraad inzake beleidscoherentie  
ten gunste van ontwikkeling  
Conseil consultatif sur la cohérence  
des politiques en faveur du développement

## Avis du Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement

### **Société belge d'investissement BIO** **Nécessité d'un devoir de vigilance en matière de droits humains, de droits du travail et de normes environnementales**

#### Résumé

Cet avis porte sur la Société belge d'investissement BIO, qui a pour mission de renforcer le secteur privé dans les pays du Sud. En tant qu'acteur de la coopération au développement qui doit œuvrer en faveur des Objectifs de développement durable, BIO se doit d'être exemplaire dans sa réalisation du devoir de vigilance en matière de droits humains, de droits du travail et de normes environnementales. Cet avis présente plusieurs recommandations concrètes en ce sens, encourageant l'alignement des politiques internes de BIO sur la législation relative au devoir de vigilance ; la conformité de tous les investissements de BIO au devoir de vigilance avec des critères sociaux et environnementaux plus forts ; l'établissement de nouveaux critères d'exclusion afin d'éviter le financement de projets nuisibles ; le renforcement de l'expertise interne en matière de droits humains, du travail et de normes environnementales ; l'augmentation de la transparence ; et l'amélioration de son mécanisme de plaintes. Pour renforcer BIO en tant qu'acteur cohérent pour le développement durable des pays du Sud, ces recommandations doivent être intégrées au nouveau contrat de gestion qui sera négocié entre l'Etat fédéral et BIO dans le courant de l'année 2023.

#### Introduction

01. Le présent avis traite de BIO en tant qu'institution financière de développement (IFD) belge de droit public et de la nécessité d'appliquer à sa politique et à ses pratiques le devoir de vigilance en matière de droits humains, de droits du travail, de normes environnementales et de développement durable. Cet avis a été approuvé par le Conseil consultatif pour la cohérence des politiques en faveur du développement le 10 mars 2023. La langue initiale de rédaction de cet avis est le néerlandais.

02. La première prémisse de cet avis est que le secteur privé et les entreprises sont d'une grande importance pour le développement, auquel ils contribuent par le développement économique et l'emploi. Mais cette contribution ne se transforme pas automatiquement en développement durable et en travail décent. Elle le peut, mais à condition que les entreprises respectent les normes relatives au travail, aux droits humains et à l'environnement dans leurs propres activités économiques, dans leurs filiales et tout au long de la chaîne de valeur des produits, des services, des matières premières et du travail. À cette fin, une législation européenne imposant aux entreprises un devoir de vigilance en matière de droits humains, de droits du travail et de normes environnementales devrait être adoptée en 2023. La base de cette législation européenne est le texte des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme adoptés par les Nations Unies en 2011.

03. La deuxième prémisse de cet avis est que l'IFD belge BIO, en tant qu'organisme public financé par des fonds publics, doit jouer un rôle important d'exemplarité en matière de devoir de vigilance à l'égard des droits humains, des droits du travail et des normes environnementales. BIO n'est pas seulement une institution financière soumise, comme les autres institutions financières, aux règles du devoir de vigilance, mais elle est une IFD et doit contribuer aux objectifs de la Coopération belge au développement, tels que définis par la loi de 2013 sur la coopération au développement. Elle doit donc être guidée par la réalisation du développement durable et des droits humains, des normes environnementales et des droits du travail. Le devoir de vigilance est un outil efficace pour garantir que BIO puisse atteindre ces objectifs, et a fortiori pour éviter que BIO ne contribue à des impacts négatifs en termes de développement.

04. Un nouveau contrat de gestion de BIO sera établi en 2023. Le présent avis vise à contribuer à la consultation des parties prenantes prévue dans le cadre de négociations sur ce contrat de gestion. Néanmoins, l'avis n'est pas seulement pertinent pour la négociation du nouveau contrat de gestion de BIO. Il concerne également les banques de développement les plus importantes en termes de volume d'investissements, comme la Banque mondiale et la Banque européenne d'investissement, ainsi que les programmes d'investissement de développement de l'UE en coopération avec le secteur privé, comme le "Global Gateway", auxquels la Belgique participe via un engagement financier et/ou au sein même du conseil d'administration.

05. Le présent avis se concentre et se limite à l'intégration du devoir de vigilance en matière de droits humains, de droits du travail et de normes environnementales dans la politique et la pratique de BIO. Cet avis se fonde principalement sur les recherches approfondies menées dans le cadre de l'étude *The Belgian Investment Company for Developing Countries - BIO as a Sustainable Development Actor*<sup>1</sup> commandée par la Coalition contre la Faim (CCF).

06. Dans sa structure, l'avis comporte tout d'abord une brève présentation de l'acteur du développement BIO, suivie d'une présentation de ce que signifie le devoir de vigilance des entreprises en matière de droits humains, de droits du travail et de normes environnementales. Les recommandations de cet avis seront ensuite présentées et suivies par leur justification, basée sur une réflexion critique des conclusions de l'étude précitée permettant de renforcer le devoir de vigilance dans la politique et la pratique de BIO.

---

<sup>1</sup> Ferrando T., Jokubauskaite G., Rossati D., de Feyter K., *The Belgian Investment Company for Developing Countries - BIO as a Sustainable Development Actor*, avril 2022, <https://www.uantwerpen.be/en/research-groups/iob/news-and-calendar/bio-april2022/>

## Présentation de la problématique

### A. Banque belge de développement BIO : une brève introduction

07. BIO est une IFD et une société anonyme de droit public créée en 2001, dont l'Etat belge est l'unique actionnaire. BIO est régie par une loi (2001) et un contrat de gestion. Un renouvellement du contrat de gestion est prévu en 2023, qui prendra alors effet à partir de janvier 2024. Son portefeuille peut être considéré comme un investissement et non comme une dépense (art. 9(2) de la loi BIO). Ainsi, grâce à BIO, le gouvernement peut atteindre ses objectifs de solidarité internationale sans faire peser une charge excessive sur le budget. En tant qu'institution financière axée sur le développement du secteur privé, BIO est une petite IFD selon la Banque mondiale, avec un portefeuille d'un milliard EUR en 2019. Dans le budget de la Coopération belge au développement, 77 millions EUR iront à BIO cette année-là, tandis que plusieurs autres initiatives du secteur privé bénéficient d'une allocation totale de 44,4 millions EUR. Une partie importante du portefeuille d'investissement global de BIO a été créée grâce à des injections de capital régulières de l'État belge. La majorité de son portefeuille d'investissement (95%) est constituée d'investissements en capital, dits "de code 8". Il s'agit d'investissements plus importants en termes de taille, de projets moins risqués financièrement et/ou d'institutions financières réglementées ayant un bon historique de performances financières. En pratique, le rendement attendu des investissements "code 8" de BIO se situe en moyenne autour de 5%, mais varie fortement en fonction du type d'investissement.

08. BIO concentre ses investissements de développement dans 4 secteurs : 1) dans le secteur financier pour l'inclusion financière. Habituellement, dans le secteur de la coopération au développement, cela signifie renforcer l'accès au financement pour les personnes pauvres, mais pour BIO, cela signifie un soutien plus large au secteur financier dans les pays à revenus faibles et moyens pour soutenir l'entrepreneuriat et le secteur privé en renforçant les opportunités de crédit ; 2) l'énergie ; 3) l'agriculture ; 4) la santé et l'éducation.

09. Pour ses investissements, BIO choisit d'investir dans 52 pays répartis dans 4 régions (Asie, Amérique latine et Caraïbes, Moyen-Orient et Afrique du Nord, Afrique subsaharienne). Fin 2018, environ 50% du portefeuille de BIO était dédié à l'Afrique subsaharienne. Aucune information publique n'est disponible sur le pourcentage d'investissements axés sur les pays dits "les moins avancés" (PMA, pays dont les indices de développement humain sont les plus faibles au monde).

### B. Le devoir de vigilance des entreprises et les droits humains : une brève présentation

10. Les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (UNGPs 2011) ont formalisé la notion de « diligence raisonnable » et consacré son application aux entreprises : ils affirment que les entreprises, au même titre que les États, ont la responsabilité d'éviter que leur activité ne porte atteinte ou ne contribue à porter atteinte aux droits humains (principe 11), de réparer ces atteintes si elles ont lieu (principe 22), ainsi que de permettre l'accès à des voies de recours (interne, administrative ou judiciaire) pour obtenir une réparation adéquate en cas de dommage (principes 28 à 31). Avec d'autres instruments de droit souple (soft law) tels que les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales (2011) et le Guide de l'OCDE sur le

devoir de diligence pour une conduite responsable des entreprises (2018)<sup>2</sup>, ces lignes directrices sont aujourd'hui le cadre de référence mondial, mais non contraignant, en matière de respect des droits humains, sociaux et de l'environnement par les entreprises. Elles constituent le point de départ de la directive européenne qui devrait être adoptée en 2023 et entrer en vigueur après transposition dans la législation nationale. Plusieurs pays de l'UE ont déjà introduit une législation nationale sur les entreprises et les droits humains ces dernières années. En Belgique, un projet de loi nationale de ce type est discuté au Parlement fédéral depuis avril 2021.

11. L'OCDE définit le "devoir de diligence" comme suit : "Le devoir de diligence (également appelé diligence raisonnable) désigne le processus par lequel les entreprises identifient, préviennent et atténuent les conséquences négatives réelles et potentielles de leurs actions, et par lequel elles peuvent être tenues responsables de la prise en compte de ces conséquences, en tant que partie intégrante de leur processus décisionnel et de leurs systèmes de gestion des risques. Dans l'élaboration de la diligence raisonnable, l'accent n'est pas mis sur les risques pour l'entreprise, mais sur les droits et les risques réels et potentiels d'impacts négatifs sur les autres parties prenantes, telles que les employés et les communautés locales."<sup>3</sup>

12. Les cadres juridiques autour du devoir de vigilance en matière de droits humains et d'environnement devraient inclure deux piliers : un **devoir de diligence raisonnable** (duty of care) d'une part, et un **devoir de réparation** (duty to repair) d'autre part. Chacun de ces piliers devrait être défini séparément et indépendamment. Le devoir de diligence raisonnable impose aux entreprises de se doter de mécanismes leur permettant d'identifier, de prévenir, de contenir et de remédier aux (risques de) violations des droits humains, des normes du travail et de l'environnement tout au long de leur chaîne de valeur, de donner aux victimes l'accès à des mécanismes de réparation, ainsi que de rendre compte de ces mécanismes. Le **devoir de réparation** impose aux entreprises de rendre des comptes lorsque leurs précautions se sont révélées insuffisantes. Elles doivent indemniser les victimes pour les violations de ces droits et normes dans leur chaîne de valeur, réparer les dommages causés et rectifier les erreurs. Ces deux devoirs impliquent la **responsabilité juridique** des entreprises vis-à-vis de leur chaîne de valeur, sur base de laquelle les victimes peuvent réclamer des réparations devant les tribunaux. Le fait d'avoir respecté le devoir de diligence raisonnable ne peut en aucun cas avoir pour effet de décharger l'entreprise de toute responsabilité, de manière à offrir, en quelque sorte, une garantie automatique d'immunité juridique. Cela permet d'éviter que le devoir de diligence raisonnable ne soit exécuté que sommairement et dans le seul but de contourner cette responsabilité.

13. Le devoir de vigilance des entreprises signifie concrètement pour les entreprises :

- Intégrer ces devoirs dans leurs déclarations de politique générale et leurs systèmes de gestion ;
- Identifier et évaluer les impacts négatifs réels et potentiels de toutes les activités et relations commerciales ;
- Prendre des mesures proactives, adéquates et sensibles au genre pour arrêter, prévenir ou atténuer ces impacts négatifs ;
- Contrôler la mise en œuvre pratique et les résultats de ces mesures ;

---

<sup>2</sup> United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (2011), *Guiding Principles on Business and Human Rights*,

[https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr_en.pdf)

OCDE (2011), *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*,

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264115415-en>

<sup>3</sup> OCDE (2018), *Guide OCDE sur le devoir de diligence pour une conduite responsable des entreprises*

<https://www.oecd.org/corporate/mne/due-diligence-guidance-for-responsible-business-conduct.htm>

- Rendre compte régulièrement et de manière accessible au public de la manière dont les impacts négatifs et les risques sont traités ;
- Fournir ou coopérer avec des mesures correctives en cas d'impact négatif.

14. En mettant en œuvre ces obligations, les entreprises devraient également :

- s'engager à toutes les étapes dans une consultation effective, significative et informée avec les détenteurs de droits et les autres parties prenantes concernées, y compris, mais sans s'y limiter, les communautés, les travailleurs, les syndicats (y compris par le biais de délégations syndicales), la société civile et les organisations de femmes, les défenseurs de droits humains et les peuples autochtones. Les entreprises devraient garantir des consultations significatives en assurant une participation sûre et sans représailles et en s'attaquant aux obstacles à la participation ;
- garantir un mécanisme de réclamation efficace permettant d'identifier rapidement les impacts négatifs, et assurer la protection des lanceurs d'alerte. Tout individu (victimes, syndicats, ONG, associations de consommateurs) ayant un intérêt en matière de litige devrait avoir le droit de porter une affaire devant un tribunal belge, y compris les individus et organisations non belges. Ce faisant, il devrait être possible pour les acteurs non gouvernementaux de représenter les victimes devant les tribunaux et pour les victimes de s'unir dans une action collective.
- Les entreprises devraient tenir un registre des mesures qu'elles prennent pour se conformer aux obligations de la loi et mettre cette documentation à la disposition des autorités compétentes et du public.

15. Les entreprises sont depuis longtemps tenues de respecter et de mettre en œuvre la diligence raisonnable de l'entreprise (*Corporate due diligence*) en mettant l'accent sur les ressources et la gestion et les analyses de risque pour la gouvernance d'entreprise et la viabilité financière conformément aux Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. Conformément aux Principes directeurs des Nations Unies, aux Principes directeurs de l'OCDE, les entreprises doivent également mettre en œuvre un processus de *Human Rights Due Diligence* (HRDD). La HRDD implique que les entreprises puissent démontrer qu'elles respectent les lois sociales, du travail et environnementales dans tous les pays où elles opèrent. Mais cela ne suffit pas. Elles doivent également démontrer qu'elles respectent les conventions internationales et la législation sur les droits humains, du travail et les normes environnementales. Elles doivent mettre en place des mécanismes pour empêcher leurs activités de donner lieu ou de contribuer à des violations, n'importe où dans la chaîne de valeur et, au contraire, veiller à ce que leurs relations dans la chaîne de valeur contribuent à remédier à tout abus.

16. Or selon l'étude académique précitée<sup>4</sup>, la Société belge d'investissement BIO ne se donne pas les moyens de respecter comme elle le devrait le devoir de vigilance (voir ci-dessous "Justification des recommandations"). Certains financements de BIO ont dû être suspendus, suite à des violations avérées de droits humains et de droits du travail<sup>5</sup>. Un renouvellement du contrat de gestion de BIO

---

<sup>4</sup> Ferrando T., Jokubauskaite G., Rossati D., de Feyter K., *The Belgian Investment Company for Developing Countries - BIO as a Sustainable Development Actor*, avril 2022, <https://www.uantwerpen.be/en/research-groups/iob/news-and-calendar/bio-april2022/>

<sup>5</sup> Human Rights Watch, *A Dirty Investment. European Development Banks' Link to Abuses in the Democratic Republic of Congo's Palm Oil Industry*, 25 novembre 2019, <https://www.hrw.org/report/2019/11/25/dirty-investment/european-development-banks-link-abuses-democratic-republic>

est donc une opportunité unique de renforcer les mesures et pratiques de la société belge d'investissement en matière de devoir de vigilance.

## Recommandations

17. Pour que BIO contribue de manière substantielle au développement durable, il est nécessaire que sa mission souscrive aux objectifs de la loi 2013 sur la coopération au développement, et que les politiques et activités de BIO adoptent une approche fondée sur les droits. Cet alignement des documents politiques est également nécessaire pour que BIO donne l'exemple en matière de devoir de vigilance. Conformément aux Principes directeurs des Nations Unies, le gouvernement belge doit attendre de BIO qu'elle mette ses activités commerciales en totale conformité avec les instruments internationaux relatifs aux droits humains. Afin d'éviter que les activités de BIO n'aillent à l'encontre de la réalisation des droits humains et des normes sociales et environnementales, ou qu'elles ne contribuent à des violations de ces normes juridiques internationales, il est nécessaire que BIO fasse de la diligence raisonnable (telle que définie par l'OCDE) un processus central, et qu'elle puisse être tenue responsable de tout acte répréhensible dans lequel l'institution financière pourrait être impliquée.

18. À cette fin, un certain nombre de dispositions doivent être clairement ancrées dans le contrat de gestion conclu avec BIO, et BIO (dans le cadre des objectifs définis dans le contrat de gestion) doit s'acquitter de son devoir de vigilance - au niveau de ses opérations globales et au niveau des projets et des entreprises bénéficiaires d'investissements - ce qui nécessite un certain nombre de réorientations internes. La loi sur BIO, ainsi que le contrat de gestion, doivent prévoir l'application du devoir de diligence des entreprises soutenues par BIO en matière de droits humains, de droits du travail et de normes environnementales tout au long de leurs chaînes de valeur.

- 1) **Le contrat de gestion de BIO ainsi que les documents de politique interne doivent être alignés sur la législation relative au devoir de vigilance** et sur les manuels internationalement reconnus en la matière, et faire explicitement référence à l'ensemble des instruments du cadre législatif international sur les droits humains, les droits du travail et les normes environnementales pour guider la politique et les pratiques de BIO.
- 2) **Tous les investissements doivent être conformes au devoir de vigilance (ex ante et pendant la mise en œuvre), avec des critères sociaux et environnementaux forts**, afin qu'ils contribuent à la réalisation des objectifs en matière de droits humains, du travail et de l'environnement. **Les normes environnementales et les droits sociaux doivent peser aussi lourd dans les décisions** d'investissement que les critères "G" de viabilité financière et de bonne gouvernance d'entreprise. La politique et les pratiques de BIO (y compris le soutien dans le cadre du devoir de vigilance) doivent être axées sur l'obtention de résultats durables grâce à des investissements dans l'emploi durable et de qualité, l'éducation et la formation professionnelle de la main-d'œuvre locale, des résultats durables et à valeur ajoutée dans les infrastructures / services / biens de collecte, l'éducation et la santé, abordables et accessibles à tous. **Privilégier les investissements dans des fonds de placement privés (private equity funds, PEF) thématiques et spécifiques** qui donnent explicitement la priorité aux objectifs d'investissement social et offrent de meilleures garanties quant à la réalisation du devoir de vigilance en matière de droits humains, de droits du travail et d'environnement. BIO doit également **éviter, dans la mesure du possible, d'investir dans des entreprises**

**multinationales** et procéder aux ajustements nécessaires pour investir davantage dans le milieu manquant (“missing middle”) des PME, des petites entreprises et des micro-entreprises.

- 3) **Établir des critères d'exclusion clairs.** Sur la base d'une approche fondée sur les droits et le devoir de vigilance, certains projets sont par définition exclus du financement du développement, en particulier ceux qui visent à commercialiser des services publics ou qui ont un impact potentiellement négatif en termes de droits humains, de critères sociaux, environnementaux et de gouvernance. Afin d'éviter des investissements nuisibles à l'avenir, **des listes d'exclusion plus étendues et détaillées que la liste d'exclusion de EDFI (European Development Finance Institutions) et les critères de performance de l'IFC (Performance standards of the International Finance Corporation) sont également nécessaires.** Dans le cadre du nouveau contrat de gestion, la liste d'exclusion prévue à l'annexe I doit être revue et modifiée.
- 4) **Renforcer l'expertise interne en matière de droits humains, de droits du travail et d'environnement.** En particulier, renforcer l'intégration de BIO au sein de tous les acteurs de la coopération au développement de la DGD pour une plus grande expertise en matière de travail décent, de droits humains et d'environnement. Renforcer les partenariats avec les acteurs qui peuvent fournir une expertise dans ces domaines, en particulier l'OIT et son bureau national, ainsi que les partenaires sociaux dans les pays d'investissement et les membres des Cadres stratégiques communs (CSC) de la région et du CSC Travail décent.
- 5) Investir dans la continuité des processus de devoir de vigilance, de planification, de suivi, d'évaluation et de rapportage, en utilisant l'expertise interne et externe et la participation des détenteurs de droits par le biais d'un **plan d'action public de devoir de vigilance.** Ce plan d'action doit viser à accroître systématiquement les capacités d'influence de BIO afin que l'institution puisse assumer sa responsabilité (et son obligation de rendre des comptes). Ce plan d'action ne doit pas être purement négatif/évitant, mais viser un impact positif de BIO sur les acteurs de la chaîne de valeur et sur la réalisation des droits.
- 6) **Renforcer l'indépendance et l'efficacité du mécanisme de plaintes.** Faire procéder à l'évaluation d'une plainte par un expert externe, à la demande de la personne qui porte plainte. Veiller à ce que le mécanisme de réclamation gère un budget indépendant qui ne dépende pas de la direction de BIO. BIO doit également veiller à ce que les personnes souhaitant déposer une plainte aient accès à un maximum d'informations en ligne, y compris des informations sur le processus décisionnel de BIO, ainsi qu'à des fonds et à une assistance technique. Le mécanisme de règlement des griefs, qui permet d'accéder à des réparations (y compris financières), a besoin d'un mécanisme de traitement des plaintes et des litiges doté de procédures claires. Outre la médiation, BIO doit **faciliter l'accès à la justice** si nécessaire. Donner aux syndicats et aux représentants des communautés le droit d'intenter une action collective et de parler au nom des groupes dont les droits ont été lésés. Soutenir les communautés locales et les syndicats dans leur accès aux droits en cas de violation des droits, en leur allouant un budget et un soutien technique. Un mécanisme de dénonciation pour les plaignants devrait également être prévu. L'option de rejoindre un mécanisme de plaintes déjà existant avec plus de garanties d'indépendance et d'impartialité, tel que le Mécanisme indépendant de traitement des plaintes sociales et environnementales de la FMO et la DEG (les banques de développement néerlandaise et allemande) pourrait être étudiée.

- 7) Augmenter la transparence et l'accès à l'information.** Assurer la transparence et le partage d'information sur les chaînes de valeur et les fonds de placement privés (*private equity funds*, PEF) dans lesquels BIO investit, ainsi que sur les critères utilisés pour les investissements. Prévoir dans chaque rapport annuel une partie systématique sur le devoir de vigilance (y compris les plaintes en cours et les violations de droits identifiées). Garantir une information transparente et actualisée sur les projets (potentiellement) financés (y compris les informations sur les bénéficiaires, les résultats financiers, les analyses d'impact préalables, les plans d'action annuels, les objectifs, les évaluations et les impacts sur le développement). Il est également important que BIO respecte les Principes directeurs de l'OCDE pour une gestion socialement responsable dans le secteur financier et les engagements environnementaux et sociaux (E&S) convenus entre la banque et ses clients, et qu'elle mette à la disposition du public l'intégralité du calendrier de mise en œuvre E&S, car il s'agit de questions d'intérêt public. Les exceptions concernant la divulgation d'informations dans le cadre de la confidentialité commerciale doivent être interprétées de manière restrictive, et avec une exception d'intérêt public, lorsque des violations potentielles des droits humains sont en jeu. La présomption devrait peser en faveur d'une divulgation proactive des informations, toute exception devant être définie de manière étroite et responsable au cas par cas et en fonction d'un préjudice prévisible pour un intérêt légitime et reconnu. Le nouveau contrat de gestion devrait également renforcer les obligations et les procédures de *reporting*, avec des garanties de rapports annuels complets et des dispositions sur les informations qui seront rendues publiques.
- 8)** BIO devra disposer d'**une politique en matière de sortie responsable, fondée sur le principe de devoir de réparation (*duty of repair*)**. Cette politique devra détailler le processus de gouvernance permettant une sortie responsable, prévoir une transparence sur les décisions prises et établir un délai raisonnable durant lequel les communautés impactées pourront encore accéder au mécanisme de plainte de BIO, bénéficier de l'assistance prévue et obtenir réparation.
- 9) Contrôle parlementaire :** pour assurer une plus grande transparence et un contrôle externe, le contrat de gestion devrait également prévoir une participation parlementaire avec au moins un accès à un rapport annuel approfondi, en particulier lorsque l'intervention de BIO pourrait avoir un impact négatif sur les droits humains.
- 10) Tous ces éléments doivent être clairement stipulés dans le nouveau contrat de gestion.**

## Justification des recommandations

19. Nous pouvons justifier les recommandations ci-dessus en nous basant sur les constats de l'étude précitée "The Belgian Investment Company for Developing Countries BIO as a Sustainable Development Actor", qui présente plusieurs manières pour BIO de renforcer sa politique et ses pratiques à partir d'une approche **Human Rights Due Diligence** (HRDD).



## A. Intégrer la HRDD dans les déclarations de politique et les systèmes de gestion de BIO

20. **Le gouvernement** doit veiller à ce que les activités de BIO soient conformes aux obligations internationales de la Belgique en matière d'environnement, de travail et de droits humains. Le droit international relatif à la protection des droits humains et le Pacte mondial des Nations Unies stipulent clairement que les États, et donc les gouvernements, ont le devoir de respecter, protéger et réaliser les droits humains. À cette fin, les gouvernements doivent exiger des entreprises établies sur leur territoire qu'elles respectent les droits humains dans toutes leurs activités, notamment en les soumettant à un devoir de vigilance. En outre, les Principes directeurs des Nations Unies (UNGPs) indiquent clairement que les gouvernements peuvent imposer des exigences plus élevées en matière de droits humains aux entreprises dont ils sont propriétaires ou principaux actionnaires<sup>6</sup>. La loi belge de 2013 sur la coopération au développement fait explicitement référence à un certain nombre de normes et d'instruments internationaux considérés comme particulièrement pertinents pour la coopération au développement. Il s'agit notamment : 1) des Objectifs de développement durable des Nations unies (art.3) ; 2) des instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme (art. 4 en liaison avec l'art. 2 § 18, art. 9) ; 3) de l'Agenda pour le travail décent de l'Organisation internationale du travail (art. 5) ; 4) des principes, déclarations et conventions des Nations unies sur l'environnement et le développement (art. 9). Pour une liste complète des instruments pertinents, la directive européenne sur le devoir de vigilance fait actuellement l'objet de discussions en trilogue entre le Parlement européen, le Conseil européen et la Commission européenne en tant que ligne directrice minimale<sup>7</sup>.

21. **BIO choisit de se concentrer sur un certain nombre d'Objectifs de développement durable (ODD)**, conformément à la vision et à la mission de BIO, qui consiste à renforcer l'entrepreneuriat durable dans les pays en développement. BIO se concentre sur l'ODD1 Combattre la pauvreté - ne laisser personne de côté, l'ODD5 pour l'égalité des sexes, l'ODD10 Combattre les inégalités, l'ODD12 Production et consommation responsables, l'ODD9 Innovation industrielle et infrastructure et surtout l'ODD8 Travail décent et croissance économique comme moteur du développement durable. Cette orientation peut se justifier au regard de la mission de BIO. Cependant, BIO semble avoir une compréhension limitée et imparfaite de l'ODD 8, qui est son activité principale. L'ODD 8 concerne la croissance économique **inclusive** et le **travail décent**. Le cadre d'indicateurs élaboré par l'ONU prévoit 3 sous-domaines pour l'ODD 8<sup>8</sup> : 1) **le bien-être économique** (mesure non seulement la croissance économique (PIB) mais aussi les inégalités ; l'égalité des sexes et la part des jeunes dans l'économie et la société), 2) **l'emploi de qualité** (fixation des salaires, salaires minimaux, équité salariale entre les sexes, accidents du travail, part du travail informel et atypique (temps partiel, contrats de courte durée) et 3) **les droits du travail** (respect des droits fondamentaux du travail, en mettant l'accent sur la lutte contre le travail forcé, le travail des enfants, le dialogue social et les droits syndicaux). En effet, la croissance économique par habitant ne va pas nécessairement de pair avec des progrès en matière de bien-être économique, mais peut s'accompagner de déficits évidents en matière d'emploi de qualité, d'une augmentation du travail précaire et, surtout, d'une augmentation des violations des droits du travail.

22. Pour la réalisation du développement durable, des droits humains, des droits du travail et des normes environnementales, le défi pour BIO consiste à aligner sa vision et ses politiques, pratiques,

---

<sup>6</sup> UNGP, *General principles*, et UNGP, *The state duty to protect*.

<sup>7</sup> Voir: [Proposal for a Directive on corporate sustainability due diligence and annex \(europa.eu\)](#)

<sup>8</sup> Voir ILO.org [Decent Work and the Sustainable Development Goals: A Guidebook on SDG Labour Market Indicators \(ilo.org\)](#) et ILO.org [Time to act for SDG 8 Report: Time to Act for SDG 8 : Integrating Decent Work, Sustained Growth and Environmental Integrity \(ilo.org\)](#)

procédures et systèmes sur une vision plus holistique du développement durable et surtout sur une vision correcte de l'objectif 8 en tant qu'activité principale de BIO. Les politiques et pratiques de BIO doivent se concentrer sur l'obtention de résultats durables grâce à des investissements dans l'emploi durable et de qualité (selon les normes de l'OIT - en termes de salaire vital, de temps de travail, de non-discrimination, de santé et de sécurité, de protection sociale, de dialogue social) et des résultats durables obtenus dans l'éducation et la formation professionnelle des travailleurs locaux. Les contributions ou résultats durables créés avec les investissements / programmes / projets sous forme d'infrastructures / services / biens sur l'éducation et la santé qui sont abordables et accessibles à tous, sans discrimination contre les groupes de la population locale en ligne avec l'ODD9 et l'ODD1, sont également un objectif directeur.

**23. Mettre l'accent sur la réalisation des droits signifie se concentrer sur les personnes en tant que détenteurs de droits et pas seulement en tant que bénéficiaires.** Les objectifs de développement de BIO considèrent les entrepreneurs, les consommateurs et les PME comme des bénéficiaires finaux. Les communautés locales et les travailleurs impactés par les projets à financer sont totalement absents en tant que bénéficiaires finaux, ce qui n'est pas cohérent avec l'objectif de BIO de promouvoir l'entrepreneuriat durable. Pour que les investissements contribuent à la réalisation des droits humains, des droits du travail et des normes environnementales, les objectifs et la théorie du changement de BIO doivent être redéfinis en prenant pour base les détenteurs de droits et non les bénéficiaires finaux, les travailleurs ayant droit à un travail décent (conformément au cadre de la Convention de l'OIT), les citoyens ayant droit à la santé, à l'éducation et au développement (conformément au cadre des droits de l'homme de l'OIT) et les communautés et les individus ayant droit à un environnement propre, sain et durable<sup>9</sup>. Les groupes spécifiques qui risquent d'être exclus de ces droits (femmes, jeunes, migrants, peuples indigènes) devraient être définis comme des groupes de détenteurs de droits qui nécessitent une attention particulière. L'accent doit être mis sur l'appropriation démocratique et la participation des détenteurs de droits, qui sont au cœur de la politique et de la mission de BIO, et donc sur l'obtention de résultats en termes de structures et d'institutions de participation durables.

**24. 95% du portefeuille d'investissements de BIO sont des investissements en capital ; seuls 5% sont consacrés à des investissements plus risqués et moins rentables (subventions en capital). 36% du portefeuille total de BIO en 2019 a été réalisé par le biais de fonds de placement privés (*private equity funds*, PEF). Il s'agit soit de PEF spécialisés avec un focus social thématique, soit de PEF généraux. La première exigence à laquelle est soumise BIO dans ce cas est celle de respecter les règles de diligence raisonnable des entreprises en matière d'assujettissement à l'impôt, d'accessibilité des informations publiques et de transparence, conformément aux Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales.** Plus de la moitié des fonds de capital-investissement de BIO sont situés dans des pays classés parmi les 15 premiers du *Corporate Tax Haven Index* du *Tax Justice Network*. Bien que le portefeuille d'entreprises dans lequel les PEF investissent paie des impôts dans les pays d'intervention où ils opèrent, de nombreux PEF eux-mêmes ne paient que peu ou pas d'impôts dans les pays où ils opèrent.

**25. Dans l'optique de la réalisation du développement durable, des droits humains, des droits du travail et des normes environnementales, les choix d'investissements dans des PEF thématiques et spécifiques qui privilégient explicitement les objectifs d'investissement social sont à privilégier,** car ils offrent davantage de garanties pour la réalisation de ces droits. BIO devrait également éviter, dans

---

<sup>9</sup> Résolution des Nations Unies du 28/7/2022 sur les droits sociaux, économiques et culturels  
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/698846/EPRS\\_ATAG\(2021\)698846\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/698846/EPRS_ATAG(2021)698846_EN.pdf)

la mesure du possible, les investissements dans les entreprises multinationales et procéder aux ajustements nécessaires pour investir davantage dans le milieu manquant (“missing middle”) des PME et des petites entreprises et micro-entreprises. En effet, la grande majorité de la population active des pays du Sud est employée dans des petites entreprises et notamment dans l'économie informelle. **Investir dans des stratégies de transition des entreprises de l'économie informelle vers l'économie formelle conformément aux normes de l'OIT, et en particulier à la recommandation 204**, contribue directement à mettre fin aux violations des droits, et permet donc de réaliser le plus de progrès en matière de développement durable, de travail décent et de réduction de la pauvreté.

**26. Que faire des investissements en capital qui constituent l'essentiel des investissements de BIO ? Comment les rendre plus pertinents pour le développement ?** BIO suit les normes généralement appliquées dans le secteur des IFD qui fondent leurs décisions d'investissement sur des critères ou des *safeguards* E&S&G (environnementaux, sociaux et de gouvernance). Tout d'abord, pour que les investissements de BIO soient pertinents en termes de développement, il est nécessaire que les normes environnementales et sociales en matière de droits humains aient le même poids dans les décisions d'investissement que les critères "G" de viabilité financière et de bonne gouvernance d'entreprise, ainsi que la partie étroitement définie des indicateurs de l'ODD8 qui comptent aujourd'hui le plus. Il convient également de redéfinir les critères et garanties environnementaux et sociaux en tant que droits et, par conséquent, d'identifier les détenteurs de droits et de les placer au centre des décisions d'investissement, notamment dans les évaluations d'impact ex ante. Les décisions d'investissement devraient être prises sur la base d'études d'impact sur les droits humains, les droits du travail et les normes environnementales, en cohérence avec le Pacte mondial des Nations unies.

27. Les Principes directeurs de l'OCDE pour un gouvernement d'entreprise socialement responsable dans le secteur financier soulignent que la responsabilité du respect des droits humains, des droits du travail et de l'environnement dans le secteur financier ne s'arrête pas aux investissements directs<sup>10</sup>. Chaque niveau doit exercer son devoir de vigilance à l'égard du niveau d'investissement suivant de manière à exercer un effet de levier pour renforcer le devoir de vigilance du niveau suivant en matière de HRDD. Ainsi, BIO peut et doit donc utiliser son devoir de vigilance de manière à ce que les investissements/projets/programmes de ses bénéficiaires renforcent leur approche de HRDD dans les critères E&S. Mais BIO, compte tenu de son statut spécifique d'IFD et d'acteur du développement durable financé à 100% par le gouvernement belge, reste le responsable ultime du droit des titulaires de droits à un travail décent, à la santé et à l'éducation, à un environnement propre. Ainsi, même avec cette forme de financement, BIO reste responsable des résultats durables en termes de travail décent, de dialogue social, de santé, d'éducation, d'environnement.

**28. BIO a développé son expertise interne en matière de devoir de vigilance des entreprises et d'investissements financiers. Une approche axée sur les droits requiert également une expertise interne renforcée en matière de droits humains, de droits du travail et d'environnement.** Comme BIO investit beaucoup dans le secteur financier et dispose d'un large portefeuille géographique et sectoriel, elle emploie de nombreuses personnes spécialisées dans la gestion d'entreprise, l'analyse de données financières et l'investissement et/ou la banque. Bien que certains membres du personnel aient un profil différent, principalement dans la coopération au développement et l'évaluation de

---

<sup>10</sup> Pour plus de détails et d'exemples de bonnes pratiques d'autres IFD, voir : OHCHR, *Benchmarking Study of Development Finance Institutions' Safeguard Policies*, 2022, [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Development/DFI/OHCHR\\_Benchmarking\\_Study\\_HRDD.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Development/DFI/OHCHR_Benchmarking_Study_HRDD.pdf)

l'impact environnemental et social, ils sont une minorité au sein de BIO<sup>11</sup>. Cela signifie qu'une grande partie des responsabilités environnementales et sociales, ainsi que les décisions spécifiques à un pays ou à un secteur, sont "externalisées" à des experts externes. BIO doit réfléchir à la manière d'étendre et de renforcer son expertise interne en matière de droits humains, de droits du travail et de normes environnementales, afin de pouvoir adopter une approche substantielle des droits humains et de l'environnement dans la gestion de son portefeuille mondial.

**29. En se rapprochant davantage de l'ensemble des acteurs belges de la coopération au développement, BIO peut renforcer son analyse politique et socio-économique contextuelle** des pays et des secteurs dans lesquels le secteur privé peut investir. Il est nécessaire de renforcer l'expertise par le biais de partenariats avec des acteurs qui peuvent fournir une expertise dans ces domaines. C'est principalement le cas de l'**OIT et de ses bureaux nationaux** dans les pays où BIO vise à soutenir le secteur privé. La cohérence des investissements de BIO dans le secteur privé avec les **Decent Work Country Programmes** qui fixent les priorités nationales en matière de travail décent lors de consultations tripartites est une priorité. La collaboration avec les partenaires sociaux et le gouvernement pour renforcer l'appropriation démocratique dans les pays d'investissement respectifs est cruciale à cet égard. Les partenariats de BIO avec les membres du cadre stratégique commun (CSC) sur le travail décent des OSC belges peuvent être utiles à cet égard.

## **B. Identifier et évaluer les risques d'impact négatif des activités et des relations commerciales sur les droits humains.**

30. Du point de vue de la HRDD, l'identification des chaînes de valeur des sociétés dans lesquelles BIO investit est la première exigence. Les décisions d'investissement individuelles doivent également être soumises à un devoir de vigilance préalable et permanent. A cet égard, BIO dispose de trop peu d'informations publiques concernant les chaînes de valeur et les investissements directs et indirects. Lors de l'évaluation des risques liés aux chaînes de valeur et aux prêts, les détenteurs de droits et les autres parties prenantes doivent être consultés. Comme de nombreux PEF investissent dans des secteurs à risque en termes de violations des droits du travail, tels que la construction et le nettoyage, il est d'autant plus nécessaire d'impliquer les partenaires sociaux dans l'analyse des risques. Pour permettre une consultation effective des parties prenantes et des détenteurs de droits, le processus d'étude d'impact sur les droits humains préalable à la décision d'intervention doit être transparent et permettre l'accès aux informations nécessaires à cette participation. Conformément aux Principes de l'Équateur<sup>12</sup> et afin que le devoir de vigilance puisse être mis en œuvre le plus tôt possible et de la manière la plus systématique, les lignes directrices relatives aux études d'impact préliminaires doivent également prévoir la recherche de l'impact négatif réel ou potentiel sur les droits humains et, si aucun impact négatif n'est identifié, une justification de l'absence de risques pour les droits humains et une description des groupes intéressés et des groupes vulnérables consultés dans le cadre de l'étude d'impact.

---

<sup>11</sup> L'étude indique qu'en 2021, BIO comptait un total de 73 employés, dont 3 employés travaillant sur les questions environnementales et sociales, et 3 employés travaillant spécifiquement sur l'impact du développement.

<sup>12</sup> *Les Principes de l'Équateur*, juillet 2020,

[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjZt97qqan9AhXO0qQKHcg9CrUQFnoECAsQAw&url=https%3A%2F%2Fequator-principles.com%2Fapp%2Fuploads%2FEP4\\_French.pdf&usg=AOvVaw1cSwuvaRqA21jIN6Z4-dTm](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjZt97qqan9AhXO0qQKHcg9CrUQFnoECAsQAw&url=https%3A%2F%2Fequator-principles.com%2Fapp%2Fuploads%2FEP4_French.pdf&usg=AOvVaw1cSwuvaRqA21jIN6Z4-dTm)

31. La recherche sur l'impact sur le genre ex ante et ex post doit être renforcée. Dans la pratique actuelle de BIO, l'intégration de la dimension du genre est trop souvent réduite à un exercice de mesure quantitative du nombre de femmes employées et de consommateurs en tant que bénéficiaires finaux des investissements. Il serait plus utile d'évaluer qualitativement la manière dont le choix d'investissements particuliers peut contribuer à combler le fossé de l'inégalité entre les genres et la manière dont l'investissement peut faire valoir leurs droits à un travail décent, à un salaire décent, à la protection sociale, à l'accès à l'éducation et à la santé.

### **C. Mesures visant à arrêter, prévenir ou atténuer l'impact négatif**

32. Après avoir pris une décision d'investissement, BIO conclut un contrat avec le client. Dans ce contrat et dans le cadre des obligations contractuelles du client, un ESAP (*Environment & Social Action Plan*) ou un plan d'actions concrètes en fonction des critères E&S est établi. Cette partie du contrat est confidentielle en raison de sa sensibilité commerciale. Aucune expertise externe n'est impliquée ; l'ensemble du processus reste interne et les détenteurs de droits ne participent pas à ce processus. Les observateurs externes n'ont aucune idée de l'évaluation de l'impact environnemental et social qui est réalisée, des résultats et des possibilités de réponse. BIO n'a pas développé d'indicateurs environnementaux ou de garanties environnementales pour son évaluation de l'impact sur le développement. L'évaluation est donc basée sur les seuls critères S&G. BIO s'appuie principalement sur l'autodéclaration de ses clients. Le reporting externe n'est invoqué qu'en cas de risque élevé ou moyen ou si quelque chose a effectivement mal tourné. Ainsi, selon son cadre politique, le suivi externe n'est nécessaire qu'en cas d'investissements (principalement directs) à risque élevé ou moyen ou lorsque les choses tournent mal. Actuellement, le contrôle externe et les visites sur place sont l'exception plutôt que des actions de routine. Si un client ne respecte pas ses obligations dans le plan d'action E&S, BIO dispose de peu de leviers pour le tenir responsable.

33. Le devoir de vigilance impose la continuité des processus de diligence raisonnable, de planification, de suivi, d'évaluation et de reporting, en faisant appel à l'expertise interne et externe et à la participation des titulaires de droits au moyen d'un plan de participation. Ainsi, un plan d'action clair et SMART doit être établi pour chaque investissement pour le respect et les objectifs en matière de droits humains, de droits du travail et de normes environnementales, avec des leviers clairs envers le client (il peut s'agir aussi bien d'incitations positives que de sanctions négatives telles que l'ajournement ou le report des versements du prêt), ainsi qu'un budget pour la mise en œuvre de ce plan. Ce plan d'action SMART doit être clairement défini dans les contrats ESAP. La possibilité d'une sortie responsable de BIO en cas de non-respect des dispositions relatives aux droits humains, aux droits du travail et aux normes environnementales par un client doit également être prévue.

### **D. Consultation et participation des titulaires de droits et des parties prenantes**

34. Bien qu'il s'agisse de l'un des fondements d'une approche basée sur les droits humains, les documents et politiques internes de BIO ne prévoient pas la participation systématique de la société civile, ni des communautés locales (potentiellement) affectées, ni des représentants des travailleurs dans les sociétés et entreprises concernées. Les consultations de la société civile ne sont généralement prévues que dans le cas de projets à haut risque ou s'il existe déjà un problème de dommages environnementaux ou sociaux. BIO s'appuie largement sur des consultants locaux externes pour ces consultations.

35. Le devoir de vigilance de BIO en matière de droits humains, de droits du travail et de normes environnementales lui impose de disposer d'un plan et d'une approche d'engagement avec les parties prenantes identifiées ou les personnes affectées par tout investissement ou programme et, en particulier, de faire participer les communautés locales affectées ainsi que les employés et les syndicats représentatifs de l'entreprise au projet tout au long de son cycle, sur base du droit à l'information et à la consultation dans les organes de dialogue social.

#### **E. Mesures correctives en cas d'impact négatif**

36. Depuis janvier 2019 seulement, BIO dispose d'un mécanisme de règlement des griefs, accessible via le site web de BIO. Le mécanisme de plaintes a été très peu utilisé pour l'instant. Le mécanisme est entièrement interne à BIO. Aucune information n'est disponible sur le traitement des plaintes, seules les plaintes elles-mêmes sont répertoriées. Dans un souci de respect des droits humains, des droits du travail et de l'environnement, **il convient de renforcer l'indépendance et l'efficacité du mécanisme de traitement des plaintes**. Cela peut se faire en faisant évaluer une plainte par un expert externe, à la demande de la personne qui dépose la plainte, et en veillant à ce que le mécanisme de traitement des plaintes gère un budget indépendant qui ne dépend pas de la direction de BIO. BIO doit également veiller à ce que les personnes souhaitant déposer une plainte aient accès à un maximum d'informations en ligne, notamment des informations sur le processus décisionnel et les chaînes de valeur de BIO, ainsi qu'un budget et un soutien technique. Le mécanisme de règlement des griefs doit comporter des procédures claires d'accès à la médiation pour les communautés locales et les syndicats, ainsi qu'un accès à la justice. Les deux doivent être possibles simultanément, et l'accès à la justice ne doit en aucun cas dépendre de l'épuisement des procédures internes. Il est également important, pour promouvoir l'accès à la justice des groupes et des individus lésés, que les communautés locales et les syndicats aient la possibilité d'initier et d'intervenir dans des actions collectives au nom des groupes dont les droits ont été violés. BIO doit fournir toutes les informations nécessaires aux plaignants et indiquer quelles précautions ont été prises. BIO peut aider les communautés locales et les syndicats à accéder à la justice en cas de dommages en leur apportant un soutien financier et technique. En outre, les victimes potentielles doivent recevoir un soutien pour accéder à la justice. Un mécanisme d'alerte pour les plaignants doit également être mis en place. BIO peut aussi s'inspirer des autres institutions financières internationales (IFI) et rejoindre un mécanisme indépendant tel que le *Independent Complaints Mechanism* (ICM).

#### **F. Communication et rapports aux autorités compétentes et au public**

37. **Les informations sur les chaînes de valeur complètes des investissements de BIO font défaut**. Le site internet de BIO ne fournit que peu ou pas d'informations sur le portefeuille, le bilan, le canal d'investissement, le domicile, les chaînes de valeur, les structures d'entreprise des PEF dans lesquels BIO investit. Les sites internet des PEF ne fournissent que peu ou pas d'informations à ce sujet. **Nous ne disposons pas non plus d'informations sur les bases de référence (*baselines*) dans les pays, les secteurs et les entreprises dans lesquels BIO investit en matière de critères E&S ou de droits environnementaux et sociaux, qui nous permettent d'évaluer les ESAP (*Environment & Social Action Plan*). Les ESAP eux-mêmes ne sont pas non plus accessibles au public** (ou seulement les résumés). BIO dispose depuis peu d'une politique de transparence et de divulgation indiquant les informations qu'elle rendra publiques et celles qui sont confidentielles, mais cela signifie qu'elle décide elle-même des informations qu'elle rendra ou non publiques.

38. Du point de vue de la diligence raisonnable de l'entreprise et de la HRDD, il est nécessaire d'accroître la transparence et l'accès à l'information. Tout d'abord, il convient d'accroître la transparence et l'information concernant les PEF dans lesquels BIO investit : leur portefeuille, leur bilan, leur canal d'investissement et leurs antécédents, leur domicile et leurs bureaux locaux, ainsi que leur structure d'entreprise, via le site internet de BIO et les sites internet des PEF. Ces exigences de transparence doivent être incluses dans le contrat de gestion et la politique de transparence et de divulgation. Il est également important que BIO respecte les Principes directeurs de l'OCDE pour une gestion socialement responsable dans le secteur financier et les engagements E&S convenus entre la banque et ses clients, et qu'elle mette à la disposition du public l'intégralité du calendrier de mise en œuvre E&S, car il traite de questions d'intérêt public. BIO doit également documenter dans son rapport annuel les chaînes de valeur identifiées, et informer sur la manière dont elle met en œuvre le devoir de vigilance et traite les plaintes.