



Avis du conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement

« Le deuxième Plan d'action national Entreprises et Droits humains »

Résumé : Cet avis a été adopté par le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement le 20 octobre 2023. Il porte sur le deuxième Plan d'action national « Entreprises et Droits humains » (PAN 2) et se compose de deux parties : la première présente des remarques générales de forme et liées à la méthodologie ; la seconde formule des recommandations spécifiques sur des propositions d'actions susceptibles d'avoir une forte influence sur la cohérence des politiques en faveur du développement.

1. Introduction

01. Le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement répond, par le biais de cet avis, à une demande émanant de la ministre du Climat, de l'Environnement, du Développement durable et du Green Deal, Zakia Khattabi, et de la ministre des Affaires étrangères, des Affaires européennes, du Commerce extérieur et des Institutions culturelles fédérales, Hadja Lahbib (dans une lettre du 13 juillet 2023).

02. Le présent avis se compose de deux parties. Dans la première partie, le Conseil formule des remarques générales sur l'avant-projet de deuxième Plan d'action national « Entreprises et Droits humains ». Dans la seconde partie, le Conseil émet des recommandations spécifiques relatives à un certain nombre de propositions d'actions considérées comme prioritaires au regard de son objet, à savoir la cohérence des politiques en faveur du développement.

2. Présentation de la problématique

03. Les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (UNGP) ont été adoptés en 2011 par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. Ils comprennent 31 principes en matière d'entreprises et de droits humains conformément au cadre de référence « Protéger, Respecter, Réparer ». Ces trois piliers engagent les Etats à protéger les droits humains (Pilier I), les entreprises à les respecter (Pilier II), et à ces deux acteurs de garantir un accès à un recours effectif en cas d'atteintes aux droits humains (Pilier III). Les Plans d'action nationaux (PAN) assurent la mise en

œuvre et le suivi de la mise en œuvre des UNGP au niveau national. Ils sont élaborés par les pays, qui doivent y définir les actions à mener pour transposer les UNGP au niveau national. La Belgique a publié un [premier Plan d'action national Entreprises et Droits humains \(PAN 1\)](#) en 2017. Le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement a rendu son [avis sur ce PAN 1 le 14 janvier 2016](#).

04. Entre 2019 et 2020, le PAN 1 a fait l'objet d'une évaluation, conjointement à une consultation des parties prenantes. Cette [Evaluation de base nationale \(National Baseline Assessment ou NBA\)](#), effectuée par un consultant indépendant, a porté sur la mesure dans laquelle la Belgique avait mis en œuvre les UNGP et là où des actions supplémentaires devraient encore être entreprises pour combler l'écart entre la situation belge et les UNGP. En mars 2021, les gouvernements fédéral et régionaux ont décidé, dans le cadre du Comité de coordination relatif à la politique étrangère (Coormulti) d'élaborer un deuxième Plan d'action national Entreprises et Droits humains (PAN 2). Conformément à la feuille de route de 2021 du UN Working Group on Business and Human Rights pour les dix prochaines années (« [Raising the Ambition – Increasing the Pace](#) »), ce deuxième PAN est appelé à contenir des actions étendues, constructives et plus approfondies que le PAN 1.

05. Le projet de deuxième plan d'action présenté est un plan national, qui comprend des contributions fédérales et régionales. Dans le présent avis, le Conseil se concentrera principalement sur la contribution fédérale.

3. Recommandations

3.1. Remarques générales

3.1.1. Remarques générales de forme et de méthodologie

06. En ce qui concerne la forme du projet de PAN 2, le Conseil formule les recommandations suivantes :

1. La structure du projet de PAN 2 ne reflète pas directement la structure des UNGP (trois piliers), ce qui rend assez difficile sa comparaison avec les résultats de l'évaluation de base nationale (NBA) et l'analyse des consultations des parties prenantes. Dans un souci de lisibilité et de transparence du processus d'élaboration du projet de PAN 2, le Conseil estime qu'une harmonisation des documents préparatoires est souhaitable. Dans un souci de cohérence et de continuité de la politique belge relative aux entreprises et aux droits humains, il estime également que le projet de PAN 2 devrait préciser en quoi ses nouvelles propositions d'action s'inscrivent dans la continuité du PAN 1 et les raisons pour lesquelles certaines actions du PAN 1 ne sont pas mentionnées/poursuivies ;
2. Il y a, à plusieurs reprises, un décalage entre ce qui est annoncé dans les intitulés des titres et propositions d'action et le contenu des actions correspondantes¹. De même, certaines propositions d'action ne sont pas reprises sous la rubrique adéquate. Le Conseil recommande de veiller à la cohérence générale du projet de PAN 2 ;
3. Certains instruments législatifs mentionnés ne sont pas à jour ou manquent de précision. Le Conseil recommande de procéder à une actualisation ;
4. La plupart des propositions d'action consistent à décrire des dispositifs qui sont déjà en place, ou à mettre en œuvre des décisions qui ont déjà été prises. Le Conseil considère qu'un tel

¹ Ce constat vaut notamment pour les tires 4 et 5 ainsi que pour les propositions d'action 15, 44, 45 et 54.

inventaire de politiques et mesures existantes peut être utile, mais qu'il ne s'agit pas d'une proposition d'action politique particulière pour la mise en œuvre des UNGP. Le Conseil recommande de renforcer l'ambition politique des actions proposées dans le projet de PAN 2 et de développer des actions ciblées sur le long terme ;

5. Le Conseil constate que des propositions d'actions très concrètes du projet de PAN 2 ne sont proposées que par une seule région alors qu'elles pourraient également impliquer d'autres niveaux de pouvoir². Le Conseil recommande d'assurer une plus grande cohérence entre les actions menées par les différentes autorités intra-belges et les différents domaines politiques.

07. En ce qui concerne la méthodologie, le Conseil formule les remarques suivantes :

1. Le projet de PAN 2 prévoit un dispositif de mise en œuvre et de suivi avec une nouvelle évaluation de base nationale (NBA), conjointement à une consultation des parties prenantes, dans un délai de 3 ans à compter de l'approbation du PAN 2 par les gouvernements. Le Conseil reconnaît l'intérêt de la méthodologie de la NBA pour évaluer la mise en œuvre des UNGP proprement dits, mais pense que ce dispositif doit aussi inclure le suivi et l'évaluation individuels, en concertation avec les parties prenantes, de chacune des actions du PAN 2. Le Conseil considère que la nouvelle NBA devrait distinguer plus clairement ce qui relève de la mise en œuvre des UNGP et ce qui relève de l'évaluation du PAN 2 ;
2. Les parties prenantes ont été invitées à commenter individuellement les recommandations de la NBA lors de la consultation publique organisée par l'IFDD et le SPF Affaires étrangères entre le 18 janvier et le 7 mars 2022. Le Conseil pense que le processus de dialogue entre le gouvernement et les parties prenantes à propos des entreprises et des droits humains doit être amélioré, en commençant par une meilleure lisibilité et cohérence de la structure des documents préparatoires et des délais plus tenables pour les périodes de consultation et d'avis.

3.1.2. Remarques générales de fond

08. L'introduction du projet de PAN 2 comprend une section relative au contexte international qui vise à rappeler le cadre normatif international dans lequel il s'insère. Une référence y est faite aux trois piliers des UNGP dans laquelle le Conseil estime que l'obligation de l'État est expliquée en termes trop limités. L'État doit non seulement protéger les victimes de violations des droits humains par des entreprises, mais également prévenir, identifier, sanctionner et remédier à ces violations. Le pilier I précise l'obligation de l'État de protéger les droits humains dans le cadre des activités des entreprises. Pour ce faire, les États doivent définir des attentes claires à l'égard des entreprises en adoptant des politiques, des lois et des réglementations efficaces. Ce faisant, les États veillent à ce que des mesures appropriées soient mises en place pour prévenir, identifier, sanctionner et réparer les impacts négatifs sur les droits humains.

09. Certains secteurs, populations et zones géographiques particulièrement à risque en matière d'entreprises et de droits humains mériteraient une attention particulière dans le projet de PAN 2. Le Conseil recommande de prendre en compte les éléments suivants :

² C'est le cas, par exemple, des propositions d'action sous le titre 3 "Entreprises & droits de l'enfant" ainsi que de la proposition d'action 17 relative à l'"Intégration de la dimension des droits humains dans les missions à l'étranger de la Région de Bruxelles-Capitale (RBC)".

1. Les gouvernements belges devraient encourager les entreprises opérant dans le secteur de l'habillement à signer et à respecter des accords contraignants tels que l'Accord international sur la santé et la sécurité dans le secteur de l'habillement et du textile, le Protocole sur la liberté d'association en Indonésie et l'Accord sur la violence et le harcèlement fondés sur le genre dans l'industrie de l'habillement au Lesotho ;
2. L'ensemble des cadres normatifs qui sont en cours d'élaboration aux niveaux belges (tels que le PAN 2 et la proposition de loi belge), européens (tels que la Corporate Sustainability Due Diligence Directive) et des Nations Unies (tels que le Legally Binding Instrument on Business and Human Rights) devraient prendre en compte les zones de conflit et les territoires occupés et veiller à ce que les entreprises opérant sur ces territoires mettent en œuvre des procédures renforcées de diligence raisonnable en matière de droits humains afin de mettre immédiatement fin aux violations des droits humains dans les zones touchées par un conflit, y compris les situations d'occupation, et/ou de prévenir toute implication dans ces violations, conformément aux UNGP, aux principes directeurs de l'OCDE et aux autres responsabilités et obligations pertinentes découlant des droits humains et du droit international humanitaire ;
3. L'égalité des genres présente un potentiel important pour obtenir les meilleurs résultats en matière de santé, d'éducation, de droits humains, de développement durable et d'États plus stables. Ce gouvernement a explicitement choisi de faire la différence en menant une politique active en faveur de l'égalité des genres, tant en politique intérieure qu'en politique étrangère, et en renforçant le suivi de ces politiques. L'égalité des genres est reprise à plusieurs endroits du projet de PAN 2 relatif aux entreprises et aux droits humains. Ce projet devrait indiquer que l'égalité des genres est essentielle pour la réussite de chaque politique et action envisagée, et cela à toutes ses phases (lancement, mise en œuvre, suivi et évaluation). À cette fin, il est important de recueillir et d'analyser des données relatives à l'égalité des genres, dont les données quantitatives ventilées par sexe, afin de soutenir la formulation de politiques, mesures et actions futures dans le cadre du PAN 2.

10. En ce qui concerne les propositions d'action relatives aux "Entreprises et Droits humains dans le cadre de la coopération au développement" (titre 6), le Conseil estime que le projet de PAN 2 ne devrait pas se limiter à l'action de BIO mais aussi couvrir les autres institutions belges qui appuient l'entrepreneuriat privé dans les pays partenaires (ENABEL, FINEXPO, BPF) et les positions de la Belgique exprimées dans les organes de décisions sur la base des grandes lignes exprimées dans la section 3.2.5.

3.2. Recommandations spécifiques

Le Conseil insiste sur les propositions d'actions suivantes, lesquelles sont susceptibles d'avoir une forte influence sur la cohérence des politiques en faveur du développement. Tout en suivant l'ordre du projet de PAN 2, le texte n'aborde que celles qui font l'objet de suggestions concrètes.

3.2.1. Propositions d'actions n°1 – Contribuer à la directive européenne sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de développement durable et n°14 – Contribution aux initiatives internationales et européennes en matière de droits humains

11. Faute de cadres juridiques clairs et contraignants et suite au caractère complexe et opaque des chaînes de valeur-, de nombreuses entreprises à travers le monde tirent profit de l'exploitation des personnes et de l'environnement. Rééquilibrer ce rapport de forces afin de garantir, conformément à

l'article 103 de la Charte des Nations Unies³, la primauté des droits humains, sociaux et environnementaux sur les intérêts commerciaux, nécessite de conditionner la liberté de commercer et d'investir au respect des droits humains, sociaux et environnementaux, en imposant des normes contraignantes à toutes les entreprises.

12. Plusieurs propositions d'action du projet de PAN 2 renvoient à des mécanismes visant, au niveau national, européen et international, à imposer un devoir de vigilance aux entreprises. Conformément aux UNGP et aux principes directeurs de l'OCDE, le devoir de vigilance oblige les entreprises non seulement à veiller constamment aux risques d'impacts négatifs de l'ensemble de leurs activités (prévention) et, le cas échéant, à y remédier (atténuation), mais également à réparer les dommages causés (réparation). 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 proposition de directive européenne sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité (proposition d'action n°1) qui devra être transposée en droit belge et du projet de traité contraignant des Nations Unies sur les entreprises et les droits humains (proposition d'action n°14). Le Conseil recommande d'intégrer dans le projet de PAN 2 une définition du devoir de vigilance alignée sur les normes internationales existantes (UNGP, OCDE).

13. Le Conseil considère que les engagements de la Belgique dans le projet de PAN 2 devraient au minimum correspondre aux engagements qui figurent dans l'accord de gouvernement de 2020, à savoir "participer activement et de manière constructive aux négociations sur la future convention des Nations Unies sur les entreprises et les droits de l'Homme. [Jouer] un rôle de premier plan dans l'élaboration d'un cadre législatif européen sur le devoir de diligence. Dans la mesure du possible, un cadre national de soutien sera mis en place à cette fin."

14. En ce qui concerne la directive européenne (proposition d'action n°1), le Conseil est d'avis que le rôle principal du PAN 2 est de transposer cette législation et d'assurer sa mise en œuvre en Belgique. La Commission, le Parlement et le Conseil de l'UE étant en phase finale de négociations interinstitutionnelles, les principaux éléments de la directive qui sont soutenus par les institutions européennes sont connus et peuvent déjà orienter les actions du PAN 2. Le Conseil plaide pour une transposition ambitieuse de la future directive et insiste en particulier sur la nécessité de veiller à⁴ :

1. Garantir une forte responsabilité juridique des entreprises, en veillant à supprimer les dérogations (telles que les garanties contractuelles, les audits, les initiatives sectorielles) et les limitations (le fait que cette responsabilité s'applique uniquement en cas de négligence ou de faute intentionnelle et qu'il n'y ait pas de responsabilité pour les dommages causés par un partenaire commercial) qui restreignent la responsabilité civile des entreprises au-delà des normes déjà prévues par le droit national en la matière ;
2. Assurer un accès effectif à des voies de recours et des réparations pour les victimes et leurs représentants, en prévoyant le renversement de la charge de la preuve et d'autres mesures concrètes (assistance juridique gratuite, longs délais de prescription, actions en réparation collective, représentation possible par des acteurs non gouvernementaux devant les cours et

³ L'Article 103 de la Charte des Nations Unies stipule qu'en cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront.

⁴ Voir ECCJ, « European Commission's proposal for a directive on Corporate Sustainability Due Diligence. A Comprehensive analysis », *Legal Brief*, avril 2022 : <https://corporatejustice.org/wp-content/uploads/2022/04/ECCJ-analysis-CSDDD-proposal-2022.pdf>.

tribunaux, etc.) afin de lever les obstacles juridiques graves et systémiques auxquels ils font face ;

3. Aligner son champ d'application sur les normes internationales en veillant à couvrir (1) l'ensemble des droits humains, sociaux et environnementaux ainsi que (2) toutes les entreprises indépendamment de leurs taille et secteur d'activité, ce qui implique de privilégier une approche fondée sur les risques, une définition plus objective des impacts environnementaux incluant le changement climatique, l'inclusion de la vente dans la définition de la chaîne de valeur et l'intégration du secteur financier sans régime spécial ;
4. Assurer la cohérence entre la future directive européenne et les initiatives que la Commission a lancées ces derniers mois pour régler l'accès au marché européen, ce qui nécessite d'adopter le règlement européen visant à interdire les importations de produits et services issus du travail forcé et assurer la mise en œuvre sur le sol européen d'une réglementation ambitieuse promouvant les produits qui n'ont pas encouragé la déforestation ; les assortir de mécanismes de renforcement de la surveillance permettant leur mise en œuvre effective ; et veiller à la cohérence de ces différents instruments avec la nouvelle approche de la Commission européenne sur le commerce et le développement durable (voir section 3.3.2).

15. Pour garantir une mise en œuvre efficace du règlement européen sur l'importation de minerais de conflit (proposition d'action n°4), le Conseil considère qu'il est impératif de reconnaître le besoin d'un programme d'appui à la société civile et aux populations locales touchées. La Belgique devrait envisager la création d'un mécanisme de soutien visant à permettre à ces acteurs de surveiller de manière proactive la conformité des entreprises belges présentes dans des zones de conflit avec les obligations du règlement. Ce programme pourrait faciliter la mise en place de chaînes de valeur plus transparentes et responsables en fournissant aux communautés locales et à la société civile les ressources nécessaires pour surveiller les activités minières et commerciales. En travaillant de concert avec ces acteurs, la Belgique pourrait contribuer non seulement à la mise en œuvre effective du règlement, mais aussi à l'amélioration des conditions sur le terrain dans les zones de conflit.

16. Pour que les règles européennes aient une portée mondiale, l'UE doit également [veiller à leur complémentarité avec les instruments internationaux](#) actuellement en discussion, ce qui nécessite en particulier une participation plus active et avec un mandat clair aux sessions de négociations relatives au projet de traité contraignant des Nations Unies sur les entreprises et les droits humains (proposition d'action n°14). Compte tenu également de l'engagement de la Belgique et de son rôle de pionnier dans le domaine des droits humains au niveau international, le Conseil estime que son implication significative en faveur d'un traité contraignant des Nations Unies sur les entreprises et les droits humains devrait faire l'objet d'une proposition d'action à part entière dans le projet de PAN 2, qui l'engagerait en particulier à :

1. Plaider en faveur d'un mandat de négociation formel de l'UE, en coopération avec d'autres Etats membres partageant les mêmes idées ;
2. Participer de manière active et constructive aux négociations, en faisant des propositions concrètes pour améliorer le projet de texte et en jouant un rôle moteur pour parvenir à une position commune ;
3. Lancer un appel explicite à la Commission européenne et au Service européen pour l'action extérieure (SEAE) à œuvrer le plus rapidement possible à une analyse juridique du projet de texte et à la rendre publique afin de clarifier la répartition des compétences entre l'UE et les Etats membres ;

4. Pousser en faveur d'une position ambitieuse de l'UE concernant le projet de traité, qui tienne compte des préoccupations et suggestions de la société civile pour améliorer le texte⁵, en particulier la nécessité de garantir un accès effectif aux voies de recours pour les personnes affectées et de prendre en compte le changement climatique et les impacts sur l'environnement, conformément à ses standards sociaux et environnementaux.

3.2.2. Proposition d'action n°12 – Intégration du respect des droits humains dans les accords de libre-échange

17. Les droits humains ont une portée universelle et aucun Etat ne pourrait être autorisé à baser la compétitivité commerciale de ses entreprises sur la violation de ces droits, ce qui irait à l'encontre de son développement durable dans ses 3 piliers : sociaux, écologiques et économiques.

18. Le Conseil estime donc que la Belgique devrait, en Conseil des ministres de l'Union européenne, n'approuver le mandat de (re)négociation des traités de commerce (1) et la signature des traités (re)négociés (2) ainsi que ratifier les traités (re)négociés (3), qu'aux conditions qu'il soit prévu que leurs dispositions :

1. Intègrent les droits humains énumérés dans les Conventions telles qu'élaborées dans le cadre multilatéral. En ce qui concerne les normes de l'OIT, cela signifie au minimum l'intégration de l'obligation de respecter, en droit et en pratique nationale, les droits contenus dans les Conventions "fondamentales" ;
2. Prévoient des sanctions comme levier ultime en cas de non-respect de ces droits, conformément à l'engagement innovant de la Commission dans sa Communication de juin 2022 sur le renforcement des aspects de développement durables dans les accords commerciaux de l'Union européenne⁶ ;
3. Préservent la capacité de l'Union européenne et de ses Etats membres de prévoir des clauses de durabilité fortes, en ce compris en matière de droits humains, dans les marchés publics et dans les instruments d'appui public aux entreprises, en ce compris à l'investissement à l'étranger (voir ci-dessous).

19. En ce qui concerne le suivi des engagements de droits humains dans ces traités, le Conseil est d'avis que la Belgique devrait œuvrer pour que les instances qui seront impliquées selon la Communication susmentionnée (les délégations de l'UE et les ambassades des Etats membres, dont la Belgique elle-même) surveillent l'implication éventuelle d'entreprises européennes dans des violations des droits humains dans les pays partenaires commerciaux. Une telle surveillance nécessiterait une formation approfondie du personnel diplomatique concerné.

20. En ce qui concerne les sanctions, le Conseil estime que la Belgique devrait œuvrer pour qu'elles puissent être initiées dans le cadre de mécanismes de plaintes accessibles aux organisations de la société civile en vertu de leur champ de compétence reconnu et de manière accélérée lorsque les violations de droits humains sont "graves".

21. Le Conseil pense que la Belgique devrait œuvrer pour que le suivi et les conclusions des Nations Unies et de ses agences en matière de ratification et de respect de normes soient pris en considération par les instances de suivi et de sanctions. En ce qui concerne l'OIT par exemple, son Comité des Experts

⁵ Voir Markus Krajewski, Stephanie Regalia et Otgontuya Davaanyam, *Analysis of the 2023 Updated Draft Legally Binding Instrument on Business and Human Rights*, CIDSE, octobre 2023, <https://www.cidse.org/2023/10/19/analysis-of-the-un-binding-treaty-updated-draft/>.

⁶ Brussels, 22.6.2022 COM(2022) 409 final.

identifie, dans son Rapport annuel à la Conférence internationale du Travail, les quelques pays violant “gravement” les normes internationales du Travail selon des critères bien établis, notamment l’absence de volonté politiques flagrante émanant d’un gouvernement. L’UE devrait se préserver la possibilité de suivi et de sanctions unilatérales dans le cas où un pays partenaire n’a pas ratifié une Convention de droit humain fondamental et ne se soumet donc pas aux procédures de contrôle multilatérales.

22. En ce qui concerne les partenaires commerciaux démontrant une volonté politique de respect des droits humains, le Conseil estime que la Belgique devrait prévoir des moyens de coopération (et/ou œuvrer dans le même sens au niveau européen) en vue de la mise en œuvre des Conventions concernées.

3.2.3. Proposition d’action n°18 - Soutien du partenariat belge « *Beyond Chocolate* »

23. Il est important de rappeler que le projet *Beyond Chocolate* est financé par de l’aide publique belge au développement. Or, les montants de cette aide sont bien inférieurs à ce qu’ils devraient être, puisque la Belgique ne respecte pas son engagement international de mobiliser 0,7% du revenu national brut pour l’aide au développement. Dans un tel contexte, le choix de prioriser les subsides aux entreprises belges ou européennes, plutôt que d’aider directement le secteur privé de pays du Sud, a été critiqué par la société civile belge depuis la création du programme *Beyond Chocolate*.

24. Le programme *Beyond Chocolate*, géré par IDH (*Sustainable trade initiative*), a aussi fait l’objet de plusieurs évaluations. L’une d’elles a été menée en 2021-2022 par l’Institut royal tropical, dont le [rapport](#) stipule que : “For now, the Beyond Chocolate initiative has been mostly centred in Belgium with a low involvement of actors in cocoa producing countries. [...] IDH should further explore the involvement of local governments, NGOs, and farmer organizations in Beyond Chocolate.” Le rapport d’évaluation recommande également que : “IDH could create a more explicit complaint mechanism through which cooperatives and farmers can deposit complaints against actors higher up in the chain (e.g. traders).”

25. Une deuxième évaluation de l’initiative *Beyond Food* a été menée plus globalement par un consortium d’académiques de l’Université d’Anvers, de l’institut de recherche français BASIC (Bureau d’Analyse Sociétale d’Intérêt Collectif), et du *Fair Trade Advocacy Office* (FTAO). Son [rapport](#) d’évaluation conclut notamment que toute initiative multipartite volontaire telle que *Beyond Chocolate* doit respecter un plancher de caractéristiques minimales garantissant sa capacité transformatrice :

- « Un rôle effectif et stable dans le temps joué par les autorités publiques, au-delà d’une relation restreinte de donateur à bénéficiaire, et vers une vision commune à long terme sur les objectifs de développement durable ;
- Un système de gouvernance qui contrebalance les inégalités de pouvoir dans la chaîne de valeur ;
- La redevabilité et la transparence des membres pour les informations à collecter et/ou publier ;
- L’existence d’un mécanisme de plainte et de contrôle interne ;
- L’adoption d’un cadre normatif transparent à respecter (standards, critères, certification internationalement reconnus) combiné à une obligation de résultat ;
- La capacité à sanctionner ou exclure certains acteurs en violation du cadre normatif ;

- L'inclusion de représentants des pays de production : organisations de producteurs, syndicats, organisations de la société civile, - y compris pour les personnes affectées par la production agricole - et responsables politiques. »

26. Plus globalement, cette évaluation recommande aux autorités belges de s'éloigner d'une approche en silo de la durabilité et de mettre en œuvre à la place une approche beaucoup plus systémique : "Il existe actuellement une myriade de programmes de durabilité développés dans le cadre de ces initiatives multi-acteurs. Or, sans remettre en cause leur utilité, ce ne sont pas ces programmes qui vont permettre de s'attaquer aux causes structurelles de non-durabilité". En outre, selon l'évaluation, les initiatives volontaires sectorielles ne sont pas suffisantes, pas assez rapides et peuvent compléter mais pas remplacer les initiatives publiques. Le rapport rappelle par exemple : "Dans le cadre des législations reposant sur un processus de diligence raisonnable, cela passe notamment par la mise en place d'obligations strictes pour les entreprises visant à modifier leurs pratiques d'achat pour permettre aux producteurs et aux travailleurs de gagner un revenu/un salaire décent, à même de couvrir les coûts d'une production viable, ainsi que socialement et environnementalement responsable."

27. Le Conseil estime donc que le projet de PAN 2 doit intégrer les recommandations suivantes vis-à-vis du programme *Beyond Chocolate* en particulier :

1. Le programme *Beyond Chocolate* devrait prioriser les subsides au secteur privé local de pays producteurs de cacao, plutôt que des entreprises belges ou européennes.
2. Le programme devrait encourager la communication et les liens avec des acteurs de pays du Sud, premiers concernés par les projets mis en place. Les communautés et sociétés civiles locales devraient être au centre des décisions prises concernant les projets.
3. IDH doit mettre en place un mécanisme de plaintes afin que les communautés locales puissent déposer leurs plaintes le cas échéant.
4. Une application stricte de l'approche droits humains adoptée par la DGD devrait être suivie dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets.
5. Dans tous les cas, les standards de droits humains, la législation nationale et internationale devraient être appliqués (et non de simples standards volontaires sans redevabilité).

28. Plus globalement, le projet de PAN 2 devrait aussi intégrer la recommandation suivante :

- Plutôt que de privilégier une approche volontaire et par filière via une multiplication de programmes *Beyond Food*, le gouvernement belge devrait privilégier une approche systématique et des mesures de redevabilité contraignantes pour le secteur privé (critères de développement durable dans les marchés publics, législations ambitieuses sur le devoir de vigilance, transposition de la directive UTP (*Unfair Trading Practices*), par exemple).

3.2.4. Proposition d'action n°21 - Soutien du programme 'Better Jobs Accelerator Fund'

29. La protection sociale est un droit humain garanti, entre autres, par la Déclaration universelle des droits de l'homme et par plusieurs conventions de l'OIT, dont la Convention fondamentale n°102 sur la sécurité sociale. Pourtant, ce droit humain n'est toujours pas réalisé pour la grande majorité de la population mondiale. L'OIT estime à 78 milliards de dollars l'écart entre les dépenses actuelles et ce qui est réellement nécessaire pour réaliser les socles nationaux de protection sociale dans les pays à faible revenu, soit moins de la moitié de l'aide publique au développement (APD) annuelle déclarée au

CAD de l'OCDE, mais dans ce montant, seule une part minime (moins de 8%) est consacrée à la protection sociale.

30. Le Conseil estime dès lors que le projet de PAN 2 doit intégrer les recommandations suivantes⁷ :

1. Un soutien politique et financier accru de la Belgique au Fonds mondial pour la protection sociale et le travail décent (Global accelerator for Jobs and Social Protection for Just Transitions), mis en place en septembre 2021 par les Nations Unies pour un engagement conjoint de l'OIT, des organisations des Nations Unies, des institutions financières internationales (IFI), notamment la Banque mondiale, en vue de la création d'emplois décents et d'une protection sociale universelle, conformément aux priorités et aux plans de développement nationaux.
2. Une voix forte de la Belgique qui contribue à orienter le débat mondial en faveur d'un Fonds mondial pour la protection sociale et le travail décent des Nations Unies sous l'égide de l'OIT, qui matérialise l'extension de systèmes de sécurité sociale durables, universels, mondiaux, adéquats et inclusifs, dans le respect des normes de l'OIT en matière de sécurité sociale, en premier lieu la Convention n°102 et les Recommandations 202 et 204.
3. Des initiatives diplomatiques appropriées de la Belgique pour obtenir un plus grand soutien au sein des IFI (Banque mondiale et FMI) et pour que leurs politiques et programmes soient guidés par les normes de travail de l'OIT. La Banque mondiale continue de considérer la protection sociale sous l'angle limité d'un "filet" de sécurité sociale et non d'un système de sécurité sociale universel conforme aux normes de l'OIT.
4. Un prolongement des investissements en protection sociale dans le cadre des programmes partenaires de la Belgique qui mette l'accent sur l'extension de cette protection, en s'appuyant sur sa propre expertise et en continuant à soutenir les acteurs non étatiques dans le domaine du travail décent et de la protection sociale.
5. Utiliser ces fonds belges et internationaux pour, dans les pays bénéficiaires :
 - a. conformément aux conclusions tripartites de la Conférence 2023 de l'OIT, adoptées par la Belgique, soutenir les capacités :
 - i. de fixation de salaires adéquats (y compris les minima), légalement ou par la négociation⁸ et la lutte contre la précarité de l'emploi ;
 - ii. pour lutter contre le travail informel et la qualification erronée de la relation de travail comme moyen essentiel d'accès à la protection sociale.
 - b. soutenir les capacités (para)fiscales dans le but de financer leur propre système de sécurité sociale.

3.2.5. Proposition d'action n°22 – Assistance aux entreprises dans les pays en voie de développement (BIO invest)

31. La société belge d'investissement BIO⁹ n'est pas seulement une institution financière soumise, comme les autres institutions financières, aux règles du devoir de vigilance, mais elle est une institution

⁷ Voir l'avis du Conseil CPD sur "Fonds mondiale des Nations Unies pour la protection sociale", 25 octobre 2021 : https://www.ccpd-abco.be/wp-content/uploads/2021/12/211025_Avis_CCPD_Fonds_mondial_PS.FR_.pdf.

⁸ L'ODD 10 "Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre" comporte notamment la cible 10.4 : "Adopter des politiques, notamment sur les plans budgétaire, salarial et dans le domaine de la protection sociale, et parvenir progressivement à une plus grande égalité".

⁹ Voir l'avis du Conseil CPD sur "Société belge d'investissement BIO. Nécessité d'un devoir de vigilance en matière de droits humains, de droits du travail et de normes environnementales", 13 mars 2023 : https://www.ccpd-abco.be/wp-content/uploads/2023/03/230310_Avis_CCPD_BIO_FR.pdf.

financière de développement (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. 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 sur le développement. 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.

32. 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. Le Conseil estime dès lors que le projet de PAN 2 doit intégrer les recommandations suivantes :

1. La loi sur BIO ainsi que le contrat de gestion entre le Gouvernement fédéral et BIO doivent prévoir l'application par les entreprises bénéficiaires de BIO d'un devoir de vigilance en matière de droits humains, de droits du travail et de normes environnementales tout au long de leurs chaînes de valeur.
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.
3. 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. Dans certains cas, l'aide aux entreprises privées ne peut, par définition, contribuer au développement (par exemple, lorsque, selon l'OIT, la liberté d'association est gravement violée).
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.
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.
6. Renforcer l'indépendance et l'efficacité du mécanisme de plaintes. 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. 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.
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.
8. BIO devra disposer d'une politique en matière de désengagement 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 et toute autre personne impactée pourront encore accéder au mécanisme de plaintes de BIO, bénéficiaire de l'assistance prévue et obtenir réparation.

33. Ces recommandations ne concernent pas exclusivement BIO, mais également les banques de développement plus importantes en termes de volume d'investissement, telles que la Banque mondiale et la Banque européenne d'investissement, ainsi que les programmes d'investissement de développement de l'UE en partenariat avec le secteur privé, tels que Global Gateway, dans lesquels la Belgique participe au conseil d'administration et/ou s'engage financièrement.

34. Dans un précédent avis (2017) sur l'aide publique au développement comme levier de mobilisation du secteur privé dans les pays en développement¹⁰, le Conseil avait déjà adopté des recommandations sur le *blending* ou "l'utilisation stratégique d'investissements publics ou privés dans un objectif de développement", c'est-à-dire attirer des investissements commerciaux supplémentaires pour le développement durable dans les pays en développement. Dans cet avis, les recommandations du Conseil pour tous les investissements privés soutenus par des fonds publics concernaient le contrôle par le gouvernement de la mise en œuvre par les investisseurs privés du devoir de vigilance en matière de droits humains, de droits du travail et de normes environnementales, de leur respect des critères d'efficacité de l'aide au développement (appropriation, alignement, déliement, transparence, redevabilité), de leur contribution et valeur ajoutée en termes de développement durable (économique, social, environnemental) et de l'utilisation de critères d'exclusion, afin de s'assurer que les financements additionnels permis par le *blending* sont canalisés vers les pays et secteurs où les défis sont les plus importants ainsi que d'éviter toute forme de privatisation, en particulier de l'éducation et des services sociaux essentiels.

¹⁰ Voir l'avis du Conseil CPD sur "L'aide publique au développement comme levier pour mobiliser le secteur privé dans les pays en développement (*blending*)", 29 juin 2017 : <https://www.ccpd-abco.be/advices/laide-publique-au-developpement-comme-levier-pour-mobiliser-le-secteur-prive-dans-les-pays-en-developpement-blending/>.