

La Société belge d'investissement pour les pays en développement

Leçons tirées de l'étude externe 2021
«La Société belge d'investissement pour
les pays en développement (BIO) en tant qu'acteur
du développement durable»

Table des matières

A Cadre normatif et normes: les règles que BIO doit suivre	3
Cadre normatif national	3
Cadre normatif international	4
Normes privées et instruments volontaires	5
B La structure financière de BIO: d'où vient l'argent ?	6
Les sources de financement de BIO	6
Additionnalité financière	7
C BIO en tant qu'acteur du développement: où va l'argent ?	7
Le modèle d'entreprise de BIO	7
<i>Portée géographique</i>	7
<i>Canaux d'investissement</i>	8
<i>Fonds d'investissement privés</i>	9
<i>Soutien aux (micro,) petites et moyennes entreprises</i>	9
Comment BIO choisit où investir	10
<i>Cadre environnemental et social</i>	10
<i>Processus d'évaluation environnementale et sociale (E&S)</i>	11
<i>Approche: l'impact négatif peut être compensé</i>	11
Engagement communautaire	12
L'idée que se fait BIO du développement durable	12
D Responsabilité: contrôle de l'utilisation de l'argent	13
Les parties prenantes aux actions de BIO	13
BIO dans le cadre de la Coopération belge au développement	14
<i>Responsabilité publique et transparence</i>	14
<i>Transparence publique et accès à l'information</i>	14
Responsabilité des impacts environnementaux et sociaux (E&S)	15
<i>Surveillance E&S</i>	15
<i>Dispositif de réclamation</i>	16
E Conclusion	17

Ce document vise à résumer une étude intitulée « La Société belge d'investissement pour les pays en développement (BIO) en tant qu'acteur du développement durable » (ci-après « l'Étude »¹), en se concentrant sur le cadre légal et les résultats factuels qu'elle apporte. Afin d'évaluer la conformité des actions de la Société belge d'investissement pour les pays en développement (BIO) avec son cadre légal, ce résumé se réfère à trois Policy briefs² élaborées par le CNCD-11.11.11, le 11.11.11 et la Coalition contre la faim.

Le chapitre A de ce document présente le cadre statutaire de BIO dans une perspective nationale et internationale, en analysant les cadres juridiques et volontaires. BIO doit se conformer à plusieurs règles, du droit national aux normes privées, en passant par les obligations internationales de l'État belge. Le chapitre B détaille le mode de financement de BIO et l'importante exigence d'additionnalité financière à laquelle elle doit satisfaire lors de ses investissements. Le chapitre C décrit ensuite BIO en sa qualité d'acteur du développement, en présentant son modèle d'entreprise et son processus d'investissement. Les notions d'engagement communautaire et l'idée de durabilité de BIO sont également abordées. Le dernier chapitre révèle dans quelle mesure les parties prenantes de BIO doivent pouvoir tenir BIO pour responsable de l'impact négatif créé par ses investissements. Le présent résumé offre également une brève description du dispositif de réclamation (« *grievance mechanism* » en anglais) de BIO.

A | Cadre normatif et normes : les règles que BIO doit suivre

Cadre normatif national

BIO a été créée en 2001 par la loi dite « BIO », en tant qu'entité publique.³ La loi BIO constitue le cadre contraignant dans lequel BIO et ses employés peuvent opérer, avec le deuxième contrat de gestion entre BIO et l'État belge (établi sous la forme d'un arrêté royal valable de 2018 à 2023⁴) et la loi de 2013 sur la coopération au développement⁵ (comme expliqué ci-dessous). L'objectif général de BIO est de « *contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable dans le cadre des obligations nationales et internationales que BIO et le gouvernement belge ont convenues et assumées.* »⁶

L'État belge est l'unique actionnaire et a le plein pouvoir de sélectionner les membres du conseil d'administration de BIO. Toutefois, un niveau élevé d'autonomie est respecté par le biais de clauses spécifiques dans le deuxième contrat de gestion. Par exemple, l'art. 29 stipule que « *l'État belge s'engage à respecter l'autonomie de gestion de BIO et à ne pas s'immiscer dans la gestion de l'entreprise, qui est la responsabilité du conseil d'administration.* »⁷

En outre, en tant qu'entité de droit public⁸, BIO tombe sous le coup du droit administratif lorsqu'elle mène des activités de nature publique. Ces activités comprennent le déploiement de fonds d'aide publique au développement dans le cadre de la coopération belge au développement ou – en général – la contribution à la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD). Dans ce cas, plusieurs lois administratives confèrent aux parties prenantes de BIO des droits liés à l'accès à l'information, à la transparence et au dépôt de plaintes auprès des Médiateurs fédéraux. Cela établit également la compétence du Conseil d'État. En outre, dans l'accomplissement de ses missions, BIO sert l'intérêt public et agit en principe comme le gouvernement belge (qui détient 100 % des actions). En d'autres termes, BIO et l'État belge agissent comme une seule et même entité. Par conséquent, BIO est directement liée par toutes les obligations juridiques internationales qui

1 DE FEYTER, K., FERRANDO, T., JOKUBAUSKAITE, G., ROSSATI, D., "The Belgian Investment Company for Developing Countries (BIO) as a Sustainable Development Actor", commissionné par 11.11.11, CNCD-11.11.11 et la Coalition Contre la Faim/ Coalitie Tegen de Honger, 2022
2 Disponibles sur : <https://www.cncd.be/etude-impact-BIO>
3 Loi du 3 novembre 2001 portant création de la Société belge d'investissement pour les pays en développement (ci-après « Loi BIO »), Moniteur belge. (dernière consultation le 1er mars 2022).
4 Arrêté royal du 12 décembre 2018 portant approbation du deuxième contrat de gestion entre l'État belge et la société anonyme « Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden » (BIO NV) (ci-après « Deuxième contrat de gestion »), Moniteur belge, art. 64. (dernier accès le 1er mars 2022).
5 Loi du 19 MARS 2013 relative à la coopération belge au développement (ci-après « loi BDC »), Moniteur belge. (dernière consultation le 2 mars 2022).
6 Art. 7 Deuxième contrat de gestion.
7 Art. 29 Deuxième contrat de gestion.
8 La SNCB (le chemin de fer national) et Bpost sont d'autres entreprises comparables à BIO.

incombent à l'État belge, notamment en matière de droit de l'environnement, du travail et des droits humains. Un manquement de BIO à ces obligations internationales engage donc la responsabilité internationale de l'État belge.⁹ L'objet social de BIO est d'investir directement ou indirectement dans le développement de petites et moyennes entreprises (PME) et de sociétés dans les pays d'intervention, qui concernent des investissements dans: les « entreprises de l'économie sociale » (1°); l'accès à l'énergie, l'économie numérique et la lutte contre le changement climatique (2°); l'agriculture (3°) et les services de base (4°).¹⁰

Dans un contexte plus large, les actions de BIO doivent être cohérentes avec l'objectif général de la Coopération au développement belge officielle (défini comme étant le développement humain durable).¹¹ BIO doit être considérée comme un instrument par lequel le ministère de la Coopération au développement promeut le développement durable dans les pays en développement, débourse l'aide publique au développement (APD) et contribue aux objectifs de développement. Pour ce faire, des commissaires du gouvernement sont nommés. Ils assistent aux réunions du conseil d'administration, participent à certains sous-comités et exercent un contrôle sur les organes et les activités de BIO. Chaque commissaire peut introduire un recours suspensif contre toute décision qu'il estime contraire « aux lois, décrets, arrêtés, contrat de gestion, plan d'entreprise ou à l'intérêt public ».¹² Le principal organe de décision de BIO est le conseil d'administration (CA), qui a le dernier mot sur tous les projets d'investissement. Il est composé de douze membres et d'un observateur, la Direction-générale coopération au développement et aide humanitaire (DGD). Plus précisément, le contrat de gestion entre BIO et l'État belge¹³ (adopté tous les cinq ans sous la forme d'un arrêté royal) réglemente:

- Le cadre politique ;
- Les missions et les valeurs de BIO ;
- Les priorités stratégiques de la politique d'investissement de BIO en termes de concentration géographique, sectorielle et thématique.

Depuis une précédente étude du 11.11.11. datant de 2012¹⁴, BIO a connu un certain nombre de changements significatifs en ce qui concerne (1) le principe d'additionnalité, (2) l'exigence de rentabilité, (3) le critère de développement et (4) la relation avec l'environnement, notamment¹⁵:

- (1) Les exigences en matière d'additionnalité financière sont devenues plus strictes.
- (2) L'exigence de rentabilité (les investissements doivent générer un rendement financier suffisant) a été atténuée, et une distinction est désormais faite en termes de rendement attendu entre les différents fonds gérés par BIO.
- (3) L'interprétation du critère de développement ne nécessite plus de justification explicite basée sur les critères du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.
- (4) En ce qui concerne la relation à l'environnement, une nouvelle phrase a été ajoutée dans le dernier contrat de gestion: « D'éventuels risques environnementaux susceptibles d'avoir un impact sur la durabilité de l'investissement sont également pris en compte »¹⁶.

Le contrat de gestion définit également les modalités d'investissement, les critères d'octroi des financements et les méthodes de financement de BIO. Le non-respect des exigences du contrat de gestion entraîne une violation du contrat, qui *devrait*¹⁷ entraîner des sanctions financières.

Cadre normatif international

Comme mentionné, BIO doit veiller à ce que ses activités publiques respectent les obligations internationales de la Belgique en matière de droit de l'environnement, du travail et des droits humains. La loi belge sur la coopération au développement¹⁸ fait explicitement référence à un certain nombre de normes et d'instruments internationaux jugés particulièrement pertinents pour la coopération au développement. Il s'agit notamment:

- Des Objectifs de développement durable des Nations unies (art. 3) ;
- Des instruments des Nations Unies relatifs aux droits humains (art. 4 en liaison avec l'art. 2 §18, voir aussi art. 9) ;

9 L'étude, pp. 15-17.

10 Art. 3 (1) Loi BIO.

11 Art. 7 (1) Deuxième contrat de gestion. Voir également l'art. 8 § 1 Loi BIO j. Loi BDC.

12 Art. 5 (3) Droit BIO.

13 Art. 2-quinquies (2) de la Loi BIO: « Le contrat de gestion entre l'État belge et BIO détermine les critères de capacité de gestion auxquels BIO doit répondre pour assumer ces responsabilités, les procédures applicables pour les tester et les conséquences lorsque BIO ne répond pas aux critères précités. » Ces responsabilités concernent « la qualité de l'exécution de l'objet social [de BIO] et des missions qui lui sont assignées, conformément aux dispositions de la présente loi et des autres lois applicables, du contrat de gestion et des statuts. » Le contrat de gestion et son contenu sont directement influencés par le ministre de la Coopération au développement.

14 VAN DE POEL, J., « Faire des affaires pour lutter contre la pauvreté ? Une évaluation de la Société belge d'investissement pour les pays en développement (BIO) », 11.11.11., 2012. (dernier accès le 10 mars 2022).

15 Ces concepts sont examinés ci-dessous.

16 Art. 8 §1 Second contrat de gestion.

17 Voir art. 4bis §2, 8° de la Loi BIO. Cependant, aucune mention de sanctions financières n'est faite dans le second contrat de gestion. Voir l'art. 65 §2 du Second contrat de gestion stipulant qu'en cas de non-respect du Contrat de gestion, « les parties se concerteront de bonne foi dans le but de régler le différend à l'amiable ». Rappelons que, d'un point de vue juridique, BIO agit principalement comme l'État belge lorsqu'elle opère dans le cadre normatif du contrat de gestion.

18 Voir la note 5.

- De l'Agenda pour le travail décent de l'Organisation internationale du travail (art.5) ;
- Des principes, déclarations et traités des Nations unies sur l'environnement et le développement (art. 9).

En outre, la dimension du genre et l'environnement sont des thèmes transversaux qui doivent être intégrés dans toutes les interventions de coopération au développement (art. 11§2). Le contrat de gestion actuel prévoit que BIO soutienne les entreprises qui sont prêtes à respecter des normes élevées en matière de commerce équitable, d'environnement, de droits sociaux et humains, et à adopter des politiques inclusives vis-à-vis de la population locale. Les interventions de BIO doivent également contribuer à la lutte contre le changement climatique.¹⁹

Normes privées et instruments volontaires

BIO affirme également adhérer à plusieurs normes privées, à l'instar du courant dominant du secteur des institutions de financement du développement (IFD). BIO fait partie de l'Association des institutions européennes de financement du développement (EDFI), «*un groupe de 15 institutions à capitaux publics qui fournissent des financements et des conseils aux entreprises du secteur privé dans les marchés émergents et frontières.*»²⁰ Elles s'efforcent de contribuer aux Objectifs de développement durable (ODD) et à l'Accord de Paris sur le climat. Elles visent à atteindre ces objectifs partagés guidées par des principes, des outils et des pratiques communs. Il s'agit notamment:

- De principes pour un financement responsable du développement durable ;
- De définitions des catégories environnementales et sociales ;
- D'exigences en matière de *due diligence* environnementale et sociale, d'exigences contractuelles environnementales et sociales et de suivi ;
- D'une liste d'exclusion.²¹

Les membres d'EDFI s'engagent également à respecter plusieurs engagements liés au financement responsable, à la gestion de l'impact et à la transparence.²² Cependant, il n'existe pas de réel pouvoir de sanction au sein d'EDFI, en dehors de la pression exercée par l'organisation et du risque d'être exclu.

Enfin, la politique environnementale et sociale (E&S) de BIO²³ contient diverses normes qui sont actuellement également formellement intégrées par d'autres IFD, ou largement acceptées par le secteur :

- Les normes de performance de la Société financière internationale (SFI) ;
- Les directives du Groupe de la Banque mondiale en matière d'environnement, de santé et de sécurité (WB EHS) ;
- Les principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits humains (UNGP) ;
- Les normes universelles pour la gestion des performances sociales en microfinance / les principes de protection des clients de la campagne SMART ;
- Les lignes directrices du Forum de la finance responsable pour l'investissement dans les services financiers numériques responsables.²⁴

Le chapitre C de ce document contient de plus amples informations sur l'approche de BIO en matière de politique E&S.

¹⁹ Art. 7 §1, 2° & 4° Deuxième contrat de gestion.

²⁰ EDFI, «EDFI Principles for Responsible Financing of Sustainable Development», p.1. (dernier accès le 8 mars 2022).

²¹ Id. pp. 2-3.

²² Id.

²³ Une telle politique est prescrite par l'art. 8 du deuxième contrat de gestion.

²⁴ BIO, Politique environnementale et sociale, 2018 (ci-après «Politique E&S»). (dernière consultation le 1er mars 2022).

B | La structure financière de BIO : d'où vient l'argent ?

Ce chapitre suit principalement les conclusions de l'Étude, basées sur le rapport annuel 2019 tel que communiqué par BIO à la DGD en mai 2020.²⁵ Certains chiffres de l'année 2020 sont également utilisés, sur la base des informations du site web de BIO.²⁶ Globalement, à la fin de l'année 2019, BIO :

- a géré un portefeuille d'investissements de 1.016.000.000 euros ;
- a engagé 783 millions d'euros pour des investissements ;
- a approuvé un total de 865 millions d'euros pour l'investissement ;
- a géré un total de 141 investissements (80 prêts et 61 prises de participation dans des sociétés et des fonds)

Les investissements de BIO sont financés de deux manières :

- a) directement par l'État belge (inclus dans le budget national en tant que fonds) ;
- b) grâce aux bénéfices générés par les investissements existants.

Le point b révèle que la capacité de BIO à étendre son portefeuille dépend en partie du rendement financier que l'institution peut générer par le biais de prêts et d'actions. Toutefois, la source première de l'argent de BIO sera toujours publique.

En 2021, BIO comptait un total de 73 employés, dont :

- 3 personnes travaillant sur les questions environnementales et sociales, et
- 3 personnes travaillant spécifiquement sur l'impact du développement.

Les sources de financement de BIO

BIO reçoit trois principaux types de financement de l'État fédéral belge (voir tableau B.1.), tout en ayant la possibilité²⁷ de souscrire à des prêts privés. Actuellement, BIO ne gère que des fonds publics. Les conditions liées à chaque source de financement sont présentées dans le tableau B.1. ci-dessous. Depuis 2018, BIO a la possibilité d'utiliser des subsides en capital pour financer des investissements (« Code 5 »), en plus des investissements dits « Code 8 » qui sont standards pour BIO. La troisième catégorie, les subsides autres qu'en capital, sont moins importants.

Tableau B.1. Les sources de financement de BIO

Source	Rendement attendu	Montant global	Montant par investissement
Contributions en capital et autres contributions ²⁸ (« Code 8 »). Majorité du portefeuille de BIO (environ 95 %).	« Perspective suffisante de retour ». ²⁹	60 millions d'euros pour la période 2019-2023. 40 millions en 2019 et ensuite 10 millions par an en 2021-2022. 50 millions d'euros supplémentaires pour les projets climatiques en 2019-2020. ³⁰	3-20 millions d'euros.
Subsides d'équipement ³¹ (« Code 5 »).	« Break-even », hors coûts de gestion de BIO. ³²	50 millions d'euros (pour la période 2019-2023), max. 12 millions par an. ³³	500.000-3 millions d'euros. ³⁴
Subsides autres qu'en capital ³⁵ (« assistance technique »).	Entièrement concessionnel, non soumis à un objectif de rendement. ³⁶	10 millions d'euros (pour la période 2019-2023), max. 2 millions par an. ³⁷	Max. 350.000 euros (assistance technique) ou max. 100.000 euros (études de faisabilité). ³⁸

25 L'Étude, p. 23, note 32: « Une fois par an, à la fin du mois de mai, BIO est censée partager avec la DGD un aperçu détaillé de l'état de son portefeuille. Comme la plupart de nos recherches ont été entreprises entre novembre 2020 et juin 2021, et qu'au moment de la rédaction de l'étude, BIO n'avait pas encore communiqué à la DGD l'état du portefeuille 2020, nous ne pouvions nous baser que sur la situation de 2019. Une mise à jour de nos conclusions financières serait donc la bienvenue. Toutefois, un recoupement avec les données en ligne et les entretiens démontre que les constats et réflexions que nous faisons dans ce rapport sont toujours valables pour 2020 et 2021. Si tant est que le covid-19 ait intensifié certaines des fragilités et vulnérabilités que nous avons envisagées. » Voir également les art. 31 - 32 du second contrat de gestion.

26 BIO, Bilan et compte de résultat. (dernier accès le 8 mars 2022).

27 Art. 6 de la loi BIO.

28 Art. 9, §51 (1°-2°) & 2 de la Loi BIO ; Second Contrat de Gestion, Arts. 53-54.

29 Art. 11 §51 -2 Deuxième contrat de gestion.

30 Art. 54 Second contrat de gestion.

31 Art. Loi BIO, Art. 9, §1, 3°. Art. 11 § 3, Art. 20-23 & Art. 55, Deuxième contrat de gestion

32 Art. 11 § 3, Art. 20§2 Deuxième contrat de gestion.

33 Pour la durée du contrat de gestion.

34 Art. 23 §1, deuxième contrat de gestion.

35 Art. 9 §1, 4° de la loi BIO.

36 Art. 9 §5 de la loi BIO.

37 Art. 56 Deuxième contrat de gestion

38 Art. 3quater Loi BIO

Les apports en capital et les apports autres qu'en capital sont la norme pour le financement des investissements BIO, également appelés Code 8.³⁹ Ils sont plus importants en termes de taille et souvent utilisés pour des projets moins risqués ou mieux réglementés en termes de performance financière. Dans la pratique, il est donc difficile d'utiliser ce type de financement pour investir dans des petites entreprises ou des entreprises situées dans des États fragiles ou moins développés, en raison du montant minimum du « ticket » de l'investissement (3 à 20 millions d'euros) ou des risques trop importants. Comme mentionné, les investissements du Code 5 – à savoir les subventions en capital – ont été introduits en 2018.⁴⁰ Cela a ouvert la possibilité de financer des projets jugés pertinents en termes de développement et de durabilité, mais considérés comme insuffisamment rentables ou trop risqués pour satisfaire l'objectif de rendement inscrit dans la loi BIO, art. 9 §2.

Additionnalité financière

Les interventions de BIO doivent être additionnelles, ce qui signifie que les investisseurs privés locaux sont soit :

- non disponibles ;
- insuffisants pour répondre aux besoins des entreprises ;
- ne proposent pas de financement dans des conditions qui répondent aux besoins de l'entreprise cible.

L'additionnalité peut également être remplie lorsque BIO joue un rôle spécifique, comme celui de catalyseur pour la mobilisation de financements complémentaires.⁴¹

Au moins deux des quatre conditions doivent être remplies pour qu'une intervention soit additionnelle. Si ce n'est pas le cas, BIO enfreint le contrat de gestion. Ceci doit être examiné par les deux commissaires du gouvernement.

C | BIO en tant qu'acteur du développement : où va l'argent ?

Le modèle d'entreprise de BIO

Outre la loi et le contrat de gestion de BIO, le modèle d'entreprise de BIO est inscrit dans sa « Théorie du changement »⁴² et sa « Stratégie d'investissement 2019-2023 ».⁴³ La première décrit la manière dont BIO contribue à l'Agenda 2030, tandis que la seconde définit les objectifs et les priorités pour les cinq années à venir.

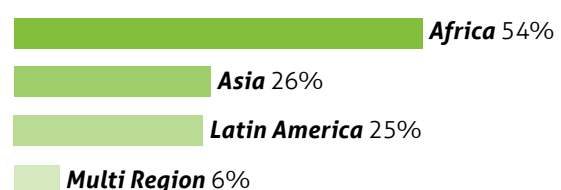
Portée géographique

Encadré C.1. Les pays d'intervention de BIO⁴⁴

Asie	Bangladesh, Cambodge, Inde, Indonésie, Myanmar, Népal, Pakistan, Philippines, Sri Lanka et Vietnam.
Amérique latine et Caraïbes	Bolivie, Brésil, Colombie, République dominicaine, Équateur, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Pérou.
Moyen-Orient et Asie du Nord	Algérie, Égypte, Irak, Jordanie, Liban, Maroc, Territoires palestiniens, Syrie, Tunisie
Afrique sub-saharienne	Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Côte d'Ivoire, République Dém. du Congo (RDC), Ethiopie, Ghana, Guinée, Kenya, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambique, Niger, Nigeria, Rwanda, Sénégal, Afrique du Sud, Tanzanie, Ouganda, Zambie.

L'Étude souligne que la volonté de BIO de travailler dans les pays les moins stables et les plus démunis au plan économique entraîne la responsabilité de reconnaître la nécessité de connaissances et d'expertises spécifiques. Ceci est essentiel pour éviter de faire plus de mal que de bien aux populations locales.⁴⁵

Chart 2.1. BIO's net approved commitments' per region (2019)



Source: L'Étude, p. 32.

39 Art. 9 §1, 1°-2° Loi BIO.

40 Art. 9 §1, 3° de la loi BIO.

41 Art. 12. Deuxième contrat de gestion. Voir aussi art 19 § 5 Deuxième contrat de gestion.

42 BIO, Theory of Change: investing in sustainable future (ci-après « ToC »). (dernière consultation le 1er mars 2022).

43 BIO, Stratégie d'investissement 2019 - 2023 (ci-après « Stratégie d'investissement »). (dernière consultation le 1er mars 2022).

44 L'Étude, pp. 30-31.

45 L'Étude, p. 31.

Depuis 2016, BIO a l'interdiction d'investir dans des « paradis fiscaux » ou des centres financiers offshore (CFO). La liste des pays interdits adoptée par BIO est celle fixée par la loi belge, à savoir l'art. 307 (1)(5)(b) du Code des impôts sur les revenus.⁴⁶

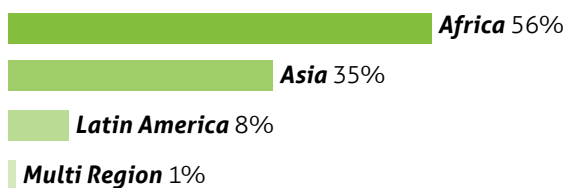
Secteurs prioritaires

BIO compte quatre secteurs d'intervention :

- Le secteur financier pour l'inclusion financière ;
- L'énergie, avec un accent sur les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et la lutte contre le changement climatique ;
- La chaîne de valeur agricole ;
- La santé et l'éducation.⁴⁷

L'économie numérique, autre domaine stratégique identifié par la loi BIO⁴⁸, est un « instrument global qui crée de l'efficacité, élargit l'accès aux produits et aux services, réduit les coûts »⁴⁹ dans les quatre secteurs stratégiques décrits ci-dessus.

Chart 2.2. BIO investments per sector (Code 8), 2018



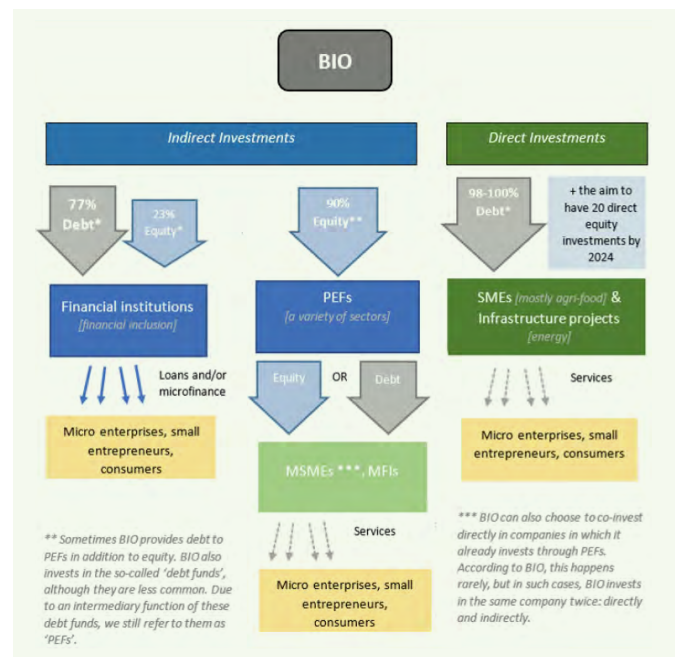
Source: L'Étude, p. 34.

Bien que les investissements dans les institutions financières et les fonds d'investissement (sous la rubrique générale « inclusion financière ») constituent le principal secteur d'investissement de BIO (56 %), l'inclusion financière ne fait pas partie des objectifs de la Société.⁵⁰ La loi BIO ne mentionne l'investissement dans les institutions financières que comme l'une des mesures autorisées que BIO peut prendre pour atteindre ses objectifs d'entreprise.⁵¹ Cependant, le deuxième contrat de gestion mentionne le secteur financier et l'inclusion financière comme des priorités.⁵² Cela figure également dans la Stratégie d'investissement.⁵³

D'un point de vue juridique, cela signifie que l'accent mis sur l'inclusion financière constitue un ajout opérationnel et ne fait strictement pas partie du mandat initial de BIO, tel qu'inscrit dans la loi BIO.

Canaux d'investissement

BIO opère par le biais de différents canaux d'investissement : le financement par la dette (octroi de prêts) et le financement par actions (achat d'actions dans des entreprises). Par le biais de ces canaux d'investissement, elle entretient un lien direct ou indirect avec les entreprises. Les investissements directs sont réalisés par le biais de financements par emprunt dans des PME et des projets d'infrastructure. Les investissements indirects dans les entreprises sont réalisés par l'intermédiaire d'institutions financières (77 % par le biais du financement par la dette) et de fonds d'investissement privés (principalement par le biais d'actions (90 %)). (voir graphique 2).



Source: L'Étude, p. 40.

En résumé, tant les capitaux propres que la dette confèrent à BIO un certain degré d'influence sur les décisions prises par les entreprises dans lesquelles elle investit. Le degré d'influence lié aux private equity funds (PEF) est considérablement plus faible (± 4-10 % du capital injecté) que dans les cas d'investissement direct dans les PME par le biais de la dette. Dans ce dernier cas, l'accord contractuel du prêt offre davantage de possibilités d'orienter les actions des entités investies. Il semble donc y avoir un compromis entre le risque/ rendement potentiel de l'investissement et « la capacité de BIO à garantir la pertinence du développement avec un niveau d'influence et de contrôle suffisant ».⁵⁴

46 Voir la liste dans l'arrêté royal du 1er mars 2016 modifiant l'article 179 de l'arrêté royal relatif à la liste des pays à fiscalité nulle ou faible, Moniteur belge. (dernier accès le 1er mars 2022).

47 Stratégie d'investissement, p.20.

48 Art. 3 § 2 (ii) de la loi BIO,

49 Stratégie d'investissement, p. 20.

50 Art. 3 BIO Droit.

51 Art. 3bis §§ 3-5 de la loi BIO.

52 Art. 14 §§1 - 2 Deuxième contrat de gestion.

53 Stratégie d'investissement, p. 21.

54 L'Étude, p. 41.

Fonds d'investissement privés

Les fonds d'investissement privés (« private equity funds » en anglais, ou PEF) sont des fonds créés par un gestionnaire de fonds dans un but précis, suivant généralement une stratégie d'investissement sur 10 ans, avec possibilité de prolongation. Ils diffèrent largement par leur portée et leur orientation géographiques, leurs secteurs et leurs stratégies d'investissement. En général, ils se concentrent sur les banques de développement en termes d'objectif et de stratégie d'investissement. Les PEF cherchent donc à « mélanger » le financement d'institutions telles que BIO avec celui d'investisseurs privés afin de réduire le risque d'investissement dans les pays en développement pour ces derniers. En diversifiant leurs portefeuilles, notamment avec des fonds publics, les PEF deviennent une option plus intéressante pour les investisseurs privés, plutôt que d'investir directement dans une seule entreprise d'un marché émergent.⁵⁵

À la fin de l'année 2019 :

- BIO a investi dans 55 PEF⁵⁶;
- Les investissements dans les PEF ont représenté 36 % des engagements approuvés de BIO ;
- Environ 740 entreprises ont reçu des fonds de PEF dans lesquels BIO a investi⁵⁷;
- BIO détenait en moyenne 9,56 % des actions d'un PEF (prises de participation uniquement)⁵⁸;
- BIO a reçu en moyenne un rendement de 10 % par PEF (pour les investissements du Code 8)⁵⁹;
- Habituellement, un gestionnaire de fonds facture 2 % de frais de gestion⁶⁰;

- Sur les 41 PEF dont les chercheurs ont trouvé des informations sur leur localisation⁶¹, plus de la moitié (56 %) sont basés dans les 15 premiers pays du Corporate Tax Havens Index⁶² (23 PEF) ;
 - > Un tiers (32 %) est basé dans les 15 premiers pays de l'indice de secret financier⁶³ (13 PEF) ;
 - > Un quart (24 %) est basé dans les 15 premiers pays des deux listes (paradis fiscaux pour les entreprises et secret financier) (10 PEF).

Soutien aux (micro,) petites et moyennes entreprises

La mission de BIO consiste essentiellement à soutenir le secteur privé par des investissements directs et indirects dans le développement d'entreprises cibles.⁶⁴ La théorie du changement de BIO identifie cinq moyens par lesquels BIO soutient les micro, petites et moyennes entreprises (MPME) : (1) le financement, (2) l'élaboration de normes environnementales, sociales et de gouvernance d'entreprise (ES&G), (3) l'évaluation du développement, (4) le suivi et l'évaluation des opérations, (5) l'amélioration de leur gouvernance par le biais de subventions d'assistance technique. Les MPME sont définies comme suit dans la loi BIO :

- Les moyennes entreprises ont ≤ 50 millions d'euros de chiffre d'affaires, et 43 millions d'euros de total de bilan.
- Les petites entreprises ont ≤ 10 millions d'euros de chiffre d'affaires et de total du bilan ;
- Les micro-entreprises ont ≤ 2 millions d'euros de chiffre d'affaires et de total du bilan.⁶⁵
- Quant aux PEF (investissement indirect), BIO leur demande d'aider les entreprises dans lesquelles ils investissent à développer, mettre en œuvre et améliorer leurs normes ES&G. Outre l'assistance technique, BIO ne semble pas soutenir directement les entreprises du portefeuille des PEF et travaille uniquement avec le gestionnaire du fonds. En ce qui concerne les investissements directs, BIO investit dans des entreprises qui montrent une volonté d'améliorer leur gestion, leurs politiques et leur prise de décision. Ce facteur de volonté semble être la pierre angulaire du processus de sélection des investissements de BIO.⁶⁶ Nous reviendrons sur ce point dans la section suivante consacrée aux normes E&S de BIO.

BIO investit principalement dans les petites et moyennes entreprises, tandis que les microentreprises sont financées par des institutions de microfinance et des banques. Ces dernières sont jugées mieux placées pour le faire car la taille minimale d'un compte

55 L'Étude, p. 43.

56 L'Étude, p. 43, note 110 : « combinaison d'une liste des pourcentages de PEF de BIO (informations reçues de BIO) ; ajout des investissements PEFs répertoriés sur le site Internet de BIO ; ajout des investissements PEFs qui, au moment de la rédaction, n'étaient pas encore ajoutés sur le site Internet de BIO (informations reçues de BIO). »

57 L'Étude, p. 44, note 111 : « Données 2019. Source : Liste des investissements de BIO soumise à la DGD. »

58 L'Étude, p. 43, note 112 : « Source : info fournie par BIO (pourcentages PEF). »

59 L'Étude, p. 44, note 113 : « Source : entretien avec BIO sur les PEFs. »

60 Ibid.

61 L'Étude, p. 44, note 115 : « Les informations relatives au domicile de certains PEF sont fournies sur le site Internet de BIO, d'autres sur celui du gestionnaire du Fonds. Nous n'avons pas réussi à trouver les informations relatives au domicile de 14 PEF. »

62 L'Étude, p. 44, note 116 : « 2021 à partir de données, publiées annuellement par Tax Justice Network (dernier accès le 1er mars 2022). »

63 L'Étude, p. 44, note 117 : « 2020 from data, publié tous les deux ans par Tax Justice Network (dernier accès le 1er mars 2022). »

64 Art. 3 BIO Droit.

65 Art. 1bis, §1 de la loi BIO. Cette définition est basée sur la recommandation de la Commission européenne n° 2003/361/CE (dernier accès le 1er mars 2022).

66 L'Étude, pp. 51-54.

d'investissement de BIO est trop élevée pour le niveau micro (minimum 500K pour les investissements du Code 5).⁶⁷ En outre, le processus de sélection des investissements de BIO (comme expliqué ci-dessous) exige un niveau d'engagements ES&G difficile à garantir pour les petites entreprises. Cela signifie que BIO doit souvent se concentrer sur des acteurs plus importants capables d'internaliser l'investissement et de générer l'exigence de rentabilité.⁶⁸ Enfin, si BIO ne peut pas investir dans des entreprises trop grandes, selon la loi BIO et le contrat de gestion⁶⁹, elle a investi dans des filiales locales et des *spin-offs* de multinationales. L'Étude a identifié plusieurs de ces dernières, telles que KF Bioplants (participation de diverses multinationales); Laitière du Berger (détenue à 20 % par Danone), Tozzi Green (détenue à 100 % par Tozzi), Indorama Eleme Fertilizer & Chemicals, Rolfes Group (investissement indirect via Phatisa II PEF).⁷⁰

Comment BIO choisit où investir

Cadre environnemental et social

En 2014, BIO a introduit un cadre politique d'évaluation environnementale et sociale (politique E&S)⁷¹ pour la sélection des investissements. Il se compose de deux parties :

- Une liste des documents de référence externes déterminant les principes opérationnels ;
- Le résumé d'un processus interne qui explique comment ces principes doivent être interprétés et appliqués.

En plus de cette politique, d'autres documents pertinents pour le choix d'investir sont les suivants :

- La théorie du changement de BIO ;
- Le manuel d'investissement E&S (non disponible publiquement) ;
- Les questionnaires de *due diligence* et autres outils d'évaluation (non disponibles publiquement) ;
- Les termes de référence pour l'évaluation externe des investissements (non disponible publiquement) ;
- Les contrats entre BIO et ses clients et plans d'action E&S (ESAP) (non disponibles publiquement) ;

- Les objectifs de développement durable (ODD) ;
- Les principes pour une fiscalité responsable dans les pays en développement ;
- Les règles de fonctionnement du dispositif de réclamation de BIO.

Dans la pratique, les engagements fondamentaux liés à l'E&S sont convenus contractuellement entre BIO et ses clients. Parfois, un plan d'action E&S (ESAP) confidentiel est inclus, contenant les principales actions que le client doit mettre en œuvre. Cette pratique n'est pas obligatoire. En outre, le mécanisme de mise en œuvre de la politique E&S est considéré comme interne, même s'il contient des engagements importants en matière d'environnement et de bien-être social des communautés (concernées). Par conséquent, le public et les personnes concernées ne peuvent pas savoir quel type d'évaluation E&S BIO réalise. Cela ne peut être révélé que par le biais du mécanisme de réclamation, une procédure le plus souvent inconnue de la communauté, à moins qu'elle ne soit consultée par BIO ou le client.⁷²

En outre, de nombreuses règles E&S ne sont pertinentes que pour les investissements directs. Pour les investissements indirects, BIO n'évalue pas les activités commerciales prévues « sur le terrain », mais plutôt le gestionnaire du fonds (pour les PEF). De ce fait, BIO affirme qu'elle n'est pas directement responsable de la surveillance des sociétés du portefeuille du PEF ou des impacts découlant des activités de l'institution financière. Par conséquent, BIO s'attend en pratique à ce que les fonds ou les institutions financières mettent en place eux-mêmes des systèmes E&S. En outre, il n'est pas obligatoire que ces systèmes soient rendus publics. Cela signifie que les impacts E&S des investissements de BIO ne peuvent être connus que par les quatre canaux suivants :

- L'auto-évaluation (méthode par défaut) ;
- Une évaluation annuelle de cinq institutions et fonds de l'échantillon ;
- Une visite non obligatoire du site ;
- En cas de fonds, la participation de BIO au comité consultatif du PEF (non rendu public).

Enfin, le portefeuille des projets est très compétitif. BIO examine environ 400 projets par an, ce qui implique que la grande majorité d'entre eux sont rejetés rapidement. Parallèlement, les projets émanant de demandeurs ayant une grande expérience sont *de facto* favorisés, de même que les projets déjà financés par d'autres IFD ou par BIO.

67 Voir le tableau B.1.

68 L'Étude, p. 55.

69 Art. 3 BIO Droit. Art. 6 Deuxième contrat de gestion.

70 L'Étude, p.56.

71 BIO, Politique environnementale et sociale, 2018 (ci-après « Politique E&S »). (dernière consultation le 1er mars 2022).

72 L'Étude, pp. 61-67.

Processus d'évaluation environnementale et sociale (E&S)

«Alors que l'évaluation de l'impact sur le développement tente de quantifier les impacts positifs en leur attribuant des indicateurs, l'E&S repose sur diverses séries de questions sur les problèmes potentiels et sur une analyse plus qualitative du contexte pertinent.»⁷³ Cela signifie que seule une partie très sélective des questions E&S est généralement jugée pertinente pour BIO.⁷⁴ Lors de la procédure d'approbation initiale, les investissements potentiels se voient attribuer une catégorie de risque en fonction de l'impact E&S (néгатif) qu'ils sont susceptibles d'avoir, allant de A (le plus élevé) à B +, B ou C (le plus faible). Cela détermine la procédure de sélection suivante et l'étendue de la *due diligence*. Naturellement, les projets à haut risque nécessitent une évaluation plus approfondie. Dans ce cas, la phase de *due diligence* est essentielle, car BIO cherche à savoir si un investissement mérite d'être financé. Strictement interne, elle permet de s'assurer que le client divulguera les questions sensibles. Cette procédure doit permettre un contrôle approfondi de la réalité, afin que BIO soit au courant de ce qui se passe réellement sur le terrain. Actuellement, BIO procède à cette vérification par le biais de visites sur site effectuées par son personnel ou par des experts indépendants. Cela pourrait donner des résultats très différents et variés, tout en soulevant des questions de gouvernance.⁷⁵ Bien que l'externalisation des responsabilités liées aux questions E&S présente certains avantages, elle soulève des inquiétudes en matière de gouvernance. Parmi celles-ci figurent notamment l'indépendance et la question des «experts amis», le bien-être des personnes interrogées, l'intersectionnalité des questions d'E&S, l'inégalité avec le processus décisionnel interne et la responsabilité des décisions finales.⁷⁶ BIO choisit les experts en définissant les termes de référence sur la base des éléments qui nécessitent une attention particulière et le besoin de soutien d'une *due diligence* externe.⁷⁷ En ce qui concerne la question des «experts amis», BIO répond qu'il n'est pas facile de diversifier son portefeuille d'experts et que parfois «les mêmes noms reviennent».⁷⁸

Pour permettre une bonne évaluation, l'expert doit avoir une expertise dans le domaine; cependant, l'expert peut devenir partial en ce qui concerne les externalités qui pourraient être considérées comme négatives par une personne extérieure. BIO déclare qu'il n'existe pas de réponse parfaite à ce problème. Enfin, BIO semble être généralement consciente des questions d'impartialité associées à la gouvernance basée sur les experts. Toutefois, plutôt que d'évaluer les projets dans leur ensemble, BIO semble utiliser une approche au cas par cas pour travailler avec des experts, en les engageant pour évaluer des éléments spécifiques.⁷⁹

Approche : l'impact négatif peut être compensé

L'E&S énumère les documents de référence qui guident les opérations de BIO. Il met également en évidence certains des principaux documents internationaux qui n'y figurent pas explicitement.⁸⁰ Il contient une **disposition fourre-tout** stipulant que BIO «*exige de tous ses clients qu'ils respectent les lois et conventions internationales applicables en matière d'environnement, de travail social et de droits humains dans les pays où ils opèrent*».⁸¹ Cependant, comme nous l'avons mentionné, BIO utilise une approche de gestion des risques, et non une approche basée sur les droits humains.⁸² Selon les normes de performance de la SFI – telles que déclarées applicables par la politique E&S⁸³ – les entreprises doivent, en priorité, essayer d'éviter les impacts négatifs. Néanmoins, les investissements nuisibles sont autorisés, si l'entreprise peut compenser les dommages environnementaux et sociaux.⁸⁴ En outre, à l'exception de l'interdiction du travail forcé et du travail des enfants, et de l'exigence d'un salaire décent, le cadre E&S ne mentionne pas comment il évalue les impacts (directs et indirects) de ses investissements sur des droits humains spécifiques, tels que le droit à l'alimentation, le droit à la santé, le droit de former des syndicats, les libertés de mouvement, d'expression et d'association, le droit à la vie privée et à la vie familiale, le droit au développement, le droit à l'autodétermination, etc. En d'autres termes, les risques liés aux droits humains sont mentionnés, sans évaluer comment un investissement peut les influencer positivement ou négativement.

73 L'Étude, p. 71

74 Ibid.

75 L'Étude, p. 77.

76 L'Étude, pp. 78-81.

77 L'Étude, p. 81.

78 L'Étude, p. 82.

79 L'Étude, pp. 81-82.

80 L'Étude, tableau 2.3. pp. 85-86.

81 Politique E&S, p. 1.

82 L'Étude, encadré 2.7., pp. 92-93.

83 Politique E&S, p. 1.

84 L'Étude, p. 115. Voir également SFI, Groupe de la Banque mondiale, «IFC Performance Standards on Environmental and Social Sustainability», janvier 2012, PS1, § 14. (dernier accès le 1er mars 2022).

Engagement communautaire

L'engagement communautaire implique la participation à la prise de décision des acteurs locaux directement ou indirectement affectés par les investissements (potentiels) et est crucial par rapport au développement durable inclusif. Il est au cœur d'une approche du développement basée sur les droits humains.⁸⁵ Dans la politique E&S, la stratégie d'investissement et le manuel d'investissement (non accessibles au public), BIO n'est pas tenue de s'engager auprès des communautés locales.⁸⁶ En effet, c'est au client, et non à BIO, qu'il incombe de s'engager dans la participation des communautés, conformément aux normes de performance de la SFI. Néanmoins, BIO a la responsabilité de superviser la mise en œuvre des exigences en matière de consultation, de participation et d'accès à l'information imposées au client et énoncées dans les normes de performance de la SFI.⁸⁷ Le fait que le processus de participation communautaire ne soit pas opérationnalisé est problématique. En effet, le seul espace/temps explicitement dédié à la participation des communautés (potentiellement) affectées par un investissement est le mécanisme de plainte.

D'après les entretiens, BIO consulte généralement les communautés locales et certaines ONG locales, le plus souvent au cours du processus de *due diligence*. Néanmoins, rien n'indique que BIO ait l'intention de garantir l'engagement systématique des parties prenantes par le client, comme le stipulent les normes de performance de la SFI. Comme pour de nombreuses autres normes de performance de la SFI, la capacité de BIO à vérifier la portée réelle de l'engagement communautaire du client dépend de la portée institutionnelle de BIO. Celle-ci est limitée, car BIO est une IFD de taille relativement modeste dont la portée sur le terrain est limitée. Une fois encore, il est impossible de déterminer dans quelle mesure BIO supervise réellement la participation des communautés locales au processus décisionnel de ses clients.⁸⁸

L'idée que se fait BIO du développement durable

Les fonds publics belges alloués à l'APD (aide publique au développement) peuvent être dépensés par le biais des contributions de BIO au développement durable. Son approche du développement durable est régie par plusieurs instruments politiques nationaux et internationaux.⁸⁹ Le développement durable est souvent considéré comme un « triple résultat », comprenant une dimension économique, sociale et environnementale. BIO a toutefois tendance à se concentrer davantage sur la dimension économique, « *les aspects sociaux et environnementaux étant interprétés de manière plus étroite qu'optimale du point de vue du développement durable.* »⁹⁰

BIO a adopté ses propres objectifs de développement (ODB), avant le lancement des ODD en 2015. Récemment, BIO a révisé son cahier des charges (ToC) pour le rendre plus conforme aux ODD et n'utilise pas les ODD comme structure de base pour les objectifs de BIO.⁹¹ Toutefois, BIO réalise son évaluation ex ante de l'impact sur le développement au moyen de l'outil interne « *Assessment, Monitoring and Evaluation* » (AME), qui est distinct de l'évaluation E&S de BIO.⁹² À l'heure actuelle, le cahier des charges semble suivre les ODD, tandis que l'outil interne AME semble toujours être en phase avec les ODB, qui sont plus restreints en termes de sujets couverts. BIO a fait savoir qu'elle prévoyait d'orienter à terme toute son évaluation de l'impact sur le développement vers les ODD, mais ce n'était pas encore le cas au moment de la rédaction du présent document.⁹³

Comme mentionné, en ce qui concerne l'évaluation de l'impact sur le développement, les objectifs de BIO semblent être axés sur le développement économique. Plus précisément, tous les « indicateurs de développement obligatoires »⁹⁴ concernent soit la création d'emplois, soit la gouvernance et la productivité d'une entreprise – y compris la dimension de genre. Ainsi, les autres critères de développement deviennent secondaires, notamment les contributions aux droits humains, l'environnement, l'inclusion ou l'égalité. Sur ce point, l'Étude conclut que BIO a une compréhension extrêmement limitée de ces concepts, ce qui limite son impact positif sur le développement. Dans ce sens, il convient également de souligner une fois de plus qu'actuellement, seules trois personnes travaillent spécifiquement sur l'impact sur le développement chez BIO.

85 L'Étude, p. 99. Voir également le ministère belge de la Coopération au développement, « Support to Human Rights Based Approach to Development »: Introduction à une approche du développement fondée sur les droits humains au sein de la Coopération belge et des Affaires humanitaires, Note politique, 21 octobre 2020. (dernier accès le 1er mars 2022).

86 L'Étude, p. 99.

87 Politique E&S, p. 4.

88 L'Étude, p. 102.

89 L'Étude, tableau 2.4, pp. 107-108.

90 L'Étude, p. 109.

91 ToC, p. 3. (dernière visite le 10 mars 2022).

92 Supra.

93 L'Étude, p. 110.

94 L'Étude, p. 112, note 353: « Ce sont les indicateurs qui doivent être utilisés pour chaque projet financé par BIO. Il existe également des indicateurs de développement spécifiques au projet et au secteur que BIO adapte en fonction de chaque investissement. »

D | Responsabilité: contrôle de l'utilisation de l'argent

Cette section vise à comprendre dans quelle mesure les parties prenantes peuvent demander des comptes à BIO, en mettant l'accent sur l'impact de BIO sur le développement et sur ses engagements E&S. La responsabilité est ici comprise comme ayant des dimensions à la fois préventives et compensatoires.

BIO est autonome dans sa prise de décision, et le conseil d'administration fonctionne comme :

- un organe de décision
 - > définir les politiques internes
 - > demander des comptes à la direction de BIO
- un mécanisme principal de surveillance des opérations par le gouvernement belge

Le conseil d'administration de BIO est donc essentiel pour garantir la responsabilité de BIO. Toutefois, en tant qu'organe interne, les autres parties prenantes n'ont peut-être pas suffisamment l'occasion d'apporter leur contribution aux activités et à l'élaboration des politiques. Cela signifie que BIO est non seulement autonome, mais aussi « *une institution relativement insulaire dans le paysage de la Coopération belge au développement* ».⁹⁵

Les parties prenantes aux actions de BIO

BIO doit rendre des comptes au :

- Public belge et au groupe cible de la Coopération belge au développement (en tant qu'entité publique de droit belge financée par l'APD) ;
- À l'État belge, représenté par le ministre de la Coopération au développement (en tant que société anonyme) ;
- Au Conseil d'administration.

La responsabilité publique de BIO est plus large que la responsabilité de l'entreprise envers ses actionnaires. Il est dans l'intérêt public que BIO contribue efficacement aux engagements de la Belgique envers les ODD, l'action climatique et les droits humains, et que l'APD soit utilisée de manière appropriée.⁹⁶

Selon la loi BIO et le contrat de gestion actuel, les principaux mécanismes par lesquels l'État belge peut demander des comptes à BIO sont les suivants :

- Une participation de la DGD⁹⁷ au conseil d'administration de BIO, y compris à tous ses comités (sans droit de vote).⁹⁸ Une fonction de supervision, assurée par deux commissaires des deux ministres de tutelle nommés par le gouvernement au conseil d'administration (l'un par le ministre de la Coopération au développement et l'autre par le ministre du Budget)⁹⁹ qui peuvent également imposer un veto aux propositions de décisions de BIO (voir encadré 5.1).¹⁰⁰ Un rapport annuel soumis par BIO à la DGD¹⁰¹ et au ministre de la Coopération au développement.¹⁰² Une participation aux consultations sur les indicateurs de développement de BIO, et un contrôle de la manière dont les progrès de BIO au regard de ces indicateurs font progresser la contribution de la Belgique à l'Agenda 2030.¹⁰³ Une participation à l'évaluation annuelle d'un échantillon d'investissements de BIO.¹⁰⁴ Un budget pluriannuel soumis chaque année au ministre par BIO, dont la structure du capital doit être validée par le ministre (« *sous réserve de l'approbation du Parlement et des décisions budgétaires du Gouvernement* »¹⁰⁵).
- Un échange d'informations concernant les activités de BIO (qui est « *soumis à la confidentialité de certaines données à caractère commercial* »¹⁰⁶). Enfin, le Contrat de gestion entre BIO et l'État belge est négocié et signé tous les cinq ans.¹⁰⁷

En outre, le gouvernement fédéral nomme également le conseil d'administration de BIO, par arrêté royal « *après délibération du Conseil des ministres* ».¹⁰⁸

La renégociation de la gestion permet au gouvernement de revoir en profondeur les « règles de base » des opérations de BIO et d'exercer un contrôle important sur le modèle d'entreprise de BIO.¹⁰⁹ Toutefois, les périodes entre les renégociations laissent une grande marge de manœuvre à BIO. L'État suit et influence principalement les opérations quotidiennes de BIO par le biais de la participation des commissaires du gouvernement et du représentant de la DGD au conseil d'administration. Les commissaires peuvent annuler des décisions s'ils estiment qu'elles sont contraires à la loi ou qu'elles ne sont pas conformes à l'intérêt public. Toutefois, leur participation au processus décisionnel semble

95 L'Étude, p. 239.

96 L'Étude, p. 239.

97 Direction générale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement (dernier accès le 0 mars 2022).

98 Art. 2bis §9 de la loi BIO.

99 Art. 5 §2 de la loi BIO.

100 Art. 5 §3 de la loi BIO.

101 Art. 60-61 Deuxième contrat de gestion.

102 Art. 7 de la loi BIO, Art. 62 du second contrat de gestion.

103 Art. 31 §1-2 Deuxième contrat de gestion.

104 Art. 32, Deuxième contrat de gestion.

105 Art. 58, Deuxième contrat de gestion.

106 Art. 51, deuxième contrat de gestion.

107 Art. 4bis-sexies de la loi BIO.

108 Art. 2bis §4 de la loi BIO.

109 Art. 4bis de la loi BIO.

limitée.¹¹⁰ En outre, il semble qu'un dialogue informel ait lieu entre BIO et le ministère en dehors du Conseil, principalement sur certains aspects des opérations de BIO, et notamment sur les investissements les plus litigieux (par exemple, dans le cas de Feronia (PHC)).¹¹¹

Dans l'ensemble, malgré le contrôle élevé exercé par le ministre de la Coopération au développement, l'État tend à exercer ses pouvoirs de supervision avec retenue. BIO dispose d'une grande marge de manœuvre pour structurer ses opérations et son approche du développement. Cela signifie également que BIO est quelque peu éloignée du paysage de la Coopération belge au développement, ce qui est abordé ci-après.¹¹²

BIO dans le cadre de la Coopération belge au développement

Selon la loi sur la Coopération belge au développement, tous les acteurs de la Coopération belge au développement sont tenus de coopérer et de rechercher des synergies entre eux.¹¹³ BIO doit également aligner sa stratégie et ses priorités sur le cadre général de la Coopération belge au développement¹¹⁴ et doit « identifier les possibilités d'interventions complémentaires aux activités d'Enabel ». ¹¹⁵ Comme mentionné ci-dessus, cela ne semble pas être le cas et BIO est même perçue par au moins certaines parties prenantes comme peu désireuse et/ou incapable de coopérer.¹¹⁶

Responsabilité publique et transparence

Transparence publique et accès à l'information

Sous réserve de l'intérêt public, les activités de BIO et son approche du développement durable doivent être ouvertes au débat public, ce qui nécessite l'accès aux informations sur les procédures, les décisions et les impacts de BIO. La politique de transparence et de divulgation de BIO (politique T&D)¹¹⁷ détermine les informations que BIO entend rendre publiques ou confidentielles. Elle résout également le problème structurel entre la sensibilité commerciale et le droit

à l'information publique. Les informations suivantes restent confidentielles :

- les documents qui résultent de l'évaluation E&S pour des raisons commerciales (y compris les conditions que BIO attache à leur financement et les engagements pris par les clients) ;
- les étapes procédurales suivies et l'état d'avancement général du choix des investissements, y compris l'évaluation initiale de leur impact sur l'environnement et la santé.

Par conséquent, la transparence est assez limitée, ce qui entrave l'accès des populations concernées et de la société civile à des informations précieuses pour pouvoir influencer les décisions et exercer le contrôle public nécessaire.¹¹⁸

La politique de T&D est « guidée par les principes d'ouverture et de transparence, de sorte que toute information concernant BIO est accessible au public, ou disponible sur demande, à moins que l'information ne soit jugée restreinte ou confidentielle ». ¹¹⁹ Cependant, sur les trois catégories d'informations que BIO introduit dans cette politique (publique, interne et confidentielle), l'interne ou le confidentiel semble être la catégorie par défaut.¹²⁰ Plus précisément, il existe une disposition fourre-tout selon laquelle les informations « internes » seront « toutes les autres politiques internes, les procédures opérationnelles, les modèles ou les outils de travail qui ne relèvent pas de la section "divulguée au public" ». ¹²¹

Les informations confidentielles sont définies au sens large, comme « les informations qui sont

- non connu du grand public, c'est-à-dire
- potentiellement sensible, et qui est étiqueté comme tel,
- ou qui devraient, compte tenu de la nature de l'information, être raisonnablement considérées comme telles ». ¹²² La liste des informations confidentielles est également considérée comme non exhaustive, et comprend « d'autres types d'informations qui, en raison de leur contenu ou des circonstances de leur création ou de leur communication, doivent être considérées comme confidentielles ». ¹²³ Dans l'ensemble, cela signifie que les personnes souhaitant accéder à des informations doivent prouver¹²⁴ que celles-ci doivent être divulguées, sauf si ce type d'information spécifique est déjà considéré comme « public » par BIO dans la politique de T&D. ¹²⁵ BIO dispose donc d'une grande marge de manœuvre pour décider quelles informations peuvent être divulguées et dans quelle mesure. BIO risque ainsi de soustraire les aspects les plus délicats de ses investissements à

110 L'Étude, p. 242.

111 L'Étude, pp. 239-243.

112 L'Étude, p. 245.

113 Art. 8, & Art. 13 de la Loi BDC. Voir note 5.

114 Art. 47 § 1 Second contrat de gestion.

115 Art. 48 § 2 Second contrat de gestion.

116 L'Étude, p. 246.

117 BIO, « Transparency & Disclosure Policy », mai 2021 (ci-après « T&D Policy »). (dernière visite le 1er mars 2022).

118 L'Étude, p. 64. Voir également L'Étude, pp. 249-251.

119 Politique de T&D, p. 3.

120 L'Étude, tableau 5.1, pp. 254-256.

121 Politique de T&D, pp. 5-6.

122 Politique de T&D, pp. 6-7.

123 Ibid.

124 Ceci n'est pas conforme au droit constitutionnel à l'information. Voir la Constitution belge, art. 32. (dernier accès le 10 mars 2022). Voir également la loi du 11 avril 1994 relative à l'accès du public au gouvernement, Moniteur belge. (dernier accès le 10 mars 2022).

125 L'Étude, p. 252.

la surveillance du public. Selon le Haut-commissariat aux droits humains, le droit à l'information, le droit à la participation et le droit au développement ne sont pas pleinement garantis s'ils sont subordonnés à la confidentialité commerciale.¹²⁶

Encadré D.1. Le HCDH sur le dilemme entre le droit à l'information et la sensibilité commerciale

Selon le Haut-commissariat aux droits humains (HCDH), le dilemme entre le droit à l'information et la sensibilité commerciale devrait être résolu par les IFD de manière proactive, en garantissant des exceptions très limitées au premier. Dans son étude de référence de 2019 sur les garanties et le cadre de due diligence des IFD, le HCDH a déclaré que le droit d'accès à l'information est reconnu dans le droit international, régional et national, ce qui est une considération essentielle lors de l'élaboration d'un équilibre entre les intérêts commerciaux et les droits des communautés potentiellement affectées par les projets soutenus par les IFD. Contrairement aux exemptions commerciales générales, les entreprises sont désormais de plus en plus encouragées à placer des informations dans le domaine public en ce qui concerne les questions ES&G, en réponse aux demandes des régulateurs et des autres parties prenantes. Le HCDH a déclaré que les IFD devraient fournir un accès meilleur et plus significatif à l'information, en adoptant une position en faveur de la divulgation proactive. Tout en reconnaissant les besoins légitimes de protéger les informations commerciales véritablement confidentielles, les exemptions à ce droit devraient être définies de manière étroite et justifiées au cas par cas.¹²⁷

En outre, la nouvelle politique de T&D a introduit un calendrier indiquant quand BIO doit mettre à jour les informations sur son portefeuille en ligne et combien de temps ces informations doivent rester disponibles sur le site, après le retrait de la société ou du fonds en question.¹²⁸ Toutefois, le processus de *due diligence* reste interne et ne permet pas de connaître le processus de sélection des investissements. Ainsi, *de facto*, tout contrôle public ne peut être effectué qu'a posteriori

et ne peut donc éviter les impacts négatifs. De plus, la période pendant laquelle ces informations doivent rester accessibles sur le site web (3 ans) n'est pas suffisante pour exercer un contrôle sur des impacts potentiellement négatifs qui peuvent se produire beaucoup plus tard.¹²⁹

Responsabilité des impacts environnementaux et sociaux (E&S)

Les investissements peuvent avoir un impact direct ou indirect, positif ou négatif, sur les personnes, envers lesquelles BIO est alors responsable. BIO supervise généralement à distance les impacts E&S de ses clients, avec un suivi, une évaluation et une pression ultérieure pour se conformer. L'ampleur de cette pression et de ce contrôle dépend du risque attribué et de la mesure dans laquelle il devient réellement problématique. Comme nous l'avons mentionné, BIO s'appuie principalement sur la responsabilité du client pour garantir la conformité E&S, plutôt que de le tenir responsable de sa mise en œuvre au sens large.¹³⁰

Surveillance E&S

La conformité E&S des clients est basée sur leurs propres déclarations, combinées à des visites ad hoc sur site par BIO. Celles-ci sont décidées au cas par cas, et dépendent :

- de la catégorie de risque du projet ;
- du niveau de conformité déclaré aux engagements en matière d'E&S ;
- du potentiel d'atteinte à la réputation que pourrait causer un projet.¹³¹

Encadré D.2. Sources à partir desquelles BIO détermine la nécessité d'une visite de site ad hoc (phase de suivi)¹³²

- Rapport de suivi annuel et mise à jour du statut du ESAP – produit par un client ;
- Rapports d'incidents graves et rapports sur les changements – produits par un client ;
- Rapports de suivi des consultants indépendants – produits par des experts externes ;
- Toute autre information reçue de la société émettrice – produite par un client ;
- Informations publiquement disponibles (par exemple, couverture par les médias ou les ONG) ou ;
- Changements significatifs dans le contexte environnemental, social ou politique affectant les risques E&S – s'il est disponible auprès de sources externes.

126 HCDH, « Benchmarking Study of Development Finance Institutions' Safeguards and Due Diligence Frameworks against the UN Guiding Principles on Business and Human Rights » (dernière visite le 1er mars 2022).

127 Politique de T&D, pp. 7-8.

128 L'Étude, p. 256. Voir également la politique de T&D, p. 7.

129 L'Étude, p. 258.

130 L'Étude, p. 259.

131 L'Étude, p. 259.

132 L'Étude, p. 259, également note 790 : « BIO E&S Investment Manual », p. 24 (non disponible publiquement).

Cet encadré révèle que le choix de l'intensité du suivi par BIO dépend soit de l'autodéclaration du client, soit de la réputation du client dans les médias et/ou de la couverture des ONG. L'évaluation externe n'est actuellement requise que pour les investissements directs à haut risque.¹³³ Pour les investissements indirects, le suivi des fonds d'investissement privés s'effectue par le biais des rapports du gestionnaire du fonds et de la participation de BIO au comité consultatif du fonds.¹³⁴ Dans ce cas, BIO se fie principalement aux informations fournies par le gestionnaire. Cette approche du suivi et de l'évaluation révèle un degré important de confiance dans le client.¹³⁵

Lorsque les choses tournent mal, BIO peut adopter des mesures supplémentaires pour faciliter la conformité E&S et le soutien de ses clients. Ces mesures comprennent¹³⁶:

- Mesures douces (par exemple, conseils techniques, renégociation du contrat) ;
- Mesures incitatives (par exemple, assistance technique, soutien financier supplémentaire) ;
- Des effets de levier (par exemple, le non-déboursement de tranches d'un prêt, si ce déboursement est contractuellement lié à la réalisation de certaines conditions E&S).

En cas de non-respect grave des règles E&S, cette dernière option peut amener BIO à se retirer de l'investissement (pour reprendre les termes d'une personne interrogée: l'option «*bombe atomique*»¹³⁷). Dans la pratique, lorsque les engagements E&S ne sont pas (bien) mis en œuvre, BIO a tendance à s'en tenir à sa position habituelle de confiance envers le client. Elle semble donc privilégier les mesures dites «*douces*» pour inciter à la conformité. Dans l'espoir d'accroître la capacité du client à mettre en œuvre ses engagements E&S, elle peut également lui apporter un soutien financier supplémentaire. En bref, le principal mécanisme destiné à garantir le respect des engagements

E&S semble être la nécessité pour un client de maintenir sa bonne réputation commerciale.¹³⁸

Sur la base des cas concrets analysés et d'autres éléments, l'étude conclut que le système de contrôle et de garantie de la conformité E&S de BIO n'est pas suffisamment fiable du point de vue des personnes concernées par les interventions de BIO. Plus précisément, si les trois conditions suivantes sont présentes simultanément dans les investissements de BIO:

- Une communauté locale ou un groupe de travailleurs d'une entreprise qui n'ont pas de liens avec des ONG internationales et/ou qui ne peuvent pas attirer l'attention des médias sur leurs doléances,
- Un client qui ne signale pas à BIO son manquement à ses obligations en matière d'E&S, et
- BIO ne commande pas d'étude par un consultant externe pour évaluer la conformité d'une entreprise,

alors il est fort probable que la non-conformité E&S et les griefs qui en découlent, créés par cet investissement particulier, ne soient pas détectés. En outre, pour que les communautés affectées puissent contrôler et suivre la conformité et la mise en œuvre des plans E&S, il faut que les informations soient disponibles en détail et accessibles à la communauté concernée. Il semble que ces deux conditions soient rarement remplies.¹³⁹

Dispositif de réclamation

Le dispositif de réclamation («*grievance mechanism*», ou GM) de BIO est un ajout relativement récent à la gouvernance de BIO,¹⁴⁰ suivant l'exemple de ses pairs. Il s'agit d'un «*mécanisme de responsabilisation axé sur les citoyens qui répond aux doléances et aux demandes de réparation des personnes affectées ou potentiellement affectées par les projets financés par BIO*».¹⁴¹ Le GM a reçu quatre plaintes, dont l'une a conduit à un changement effectif des engagements E&S des entreprises du portefeuille.¹⁴²

Le GM se veut rapide et adaptable. Une personne spécifiquement désignée au sein de BIO (l'Auditeur interne) mène les enquêtes, possédant «*une bonne connaissance des procédures internes, un accès complet aux informations détenues par BIO, et qui est généralement capable de réagir aux plaintes à la fois avec rapidité et de manière ciblée*».¹⁴³ Les quatre plaintes reçues par le GM de BIO n'ont pas été divulguées. Du point de vue de l'information du public, il est impossible de savoir si le mécanisme est utilisé, sur quoi portent les plaintes et le raisonnement du résultat. De plus, la nouvelle politique de transparence exige seulement «*que les "informations*

133 L'Étude, p. 260, note 791: «*Manuel d'investissement E&S*», p. 23 ; «*pour les investissements à risque moyen-élevé, "il est recommandé d'assurer le suivi et le reporting ou la vérification de la société de projet par un consultant indépendant ou un expert de l'IFD."* Pour les PEF, une exigence est d'"aider aux visites sur site sur demande" (il n'est pas fait mention d'évaluations externes).»

134 L'Étude, p. 260, note 792: «*Entretien avec BIO (PEFs)*».

135 L'Étude, p. 260, note 794: «*Manuel d'investissement E&S*», p. 25.

136 L'Étude, p. 262, note 800: «*Manuel d'investissement E&S*», p. 27.

137 L'Étude, p. 262, note 801: «*Selon une personne interrogée chez BIO, "l'option de la "bombe atomique" (c'est-à-dire l'application du remboursement) doit être utilisée très rarement car elle met l'entreprise en péril (ce qui implique des pertes d'emplois, etc.)"*»

138 L'Étude, p. 262, note 804: «*Entretien avec BIO sur les PEFs*».

139 L'Étude, pp. 267-268.

140 L'Étude, p. 269, note 829: «*Sur la base des informations figurant sur le site Internet de BIO et sur les règles de fonctionnement des mécanismes de griefs (GM), nous n'avons pas pu déterminer quand exactement le mécanisme a été créé. Lors de notre réunion avec BIO où nous avons discuté du fonctionnement du mécanisme, on nous a parlé d'une plainte déposée en 2019, ce qui laisse penser que le mécanisme a été créé au plus tard en 2019.*»

141 BIO, BIO's Grievance Mechanism - Operating Rules (GM Operating Rules). (dernière visite le 1er mars 2022).

142 L'Étude, p. 269.

143 L'Étude, p. 270-271.

annuelles agrégées" sur le travail du GM soient incluses dans le rapport annuel de BIO». ¹⁴⁴ Au moment de la rédaction de ce rapport, le dispositif de réclamation n'a pas reçu de plainte depuis janvier 2019. ¹⁴⁵

L'étude identifie donc plusieurs lacunes et dysfonctionnements ¹⁴⁶ liés à ce mécanisme :

- Un manque d'indépendance ;
- Un manque de transparence qui empêche le dépôt de plaintes liées à l'E&S parce qu'elles ne sont pas accessibles ;
- La non-publication des plaintes et des décisions entrave l'utilisation du mécanisme et l'examen des décisions ;
- le manque de visibilité et d'accessibilité .

E | Conclusion

Le premier chapitre explique le cadre juridique de BIO. Il est important de savoir que BIO est un établissement public. Par conséquent, le droit administratif est d'application et le Conseil d'État est compétent. Dans l'exécution de sa mission d'objet public, BIO doit également respecter les obligations internationales en matière de droits humains, de droit du travail et de droits environnementaux. En outre, en tant que membre des Institutions financières de développement européennes (EDFI), BIO souscrit à de nombreuses normes du secteur privé qui devraient également avoir des implications importantes en matière d'investissement responsable.

Le chapitre B se concentre sur la structure financière de BIO. BIO reçoit de l'argent de l'État de trois manières différentes et tire également des bénéfices de ses investissements. En outre, tous ses investissements doivent être additionnels.

Le chapitre C rappelle que BIO est un acteur du développement, plus précisément le modèle économique de BIO et la manière dont l'institution choisit où investir. Il en ressort que les communautés qui sont (potentiellement) affectées par les investissements ne sont pas systématiquement consultées. Or, cela est nécessaire pour une approche de développement basée

sur les droits humains et sur le développement durable. Au regard de ce rapport, il est clair que BIO se concentre presque exclusivement sur l'aspect économique, rendant les aspects sociaux et environnementaux secondaires.

Le chapitre D traite de la manière dont les parties prenantes de BIO peuvent lui demander des comptes lorsqu'un investissement a un impact négatif. Il souligne le fait que de nombreuses informations sont classées par BIO comme confidentielles ou internes, alors que les Institutions de droits humains (notamment le HCDH) estime que les IFD devraient adopter une approche proactive en faveur du droit à l'information. Certaines lacunes du mécanisme de réclamation ont également été soulignées.

En conclusion, tant BIO que l'État belge ne semblent pas se rendre compte que BIO est sur un pied d'égalité avec l'État dans l'exécution de son objectif public. En outre, l'État belge semble exercer peu de contrôle sur l'institution et un dialogue informel semble même s'instaurer entre les deux. Plusieurs éléments appellent pourtant à une plus grande vigilance : les investissements controversés tels que ceux de Feronia ; une focalisation sur la dimension économique du développement durable ; un degré élevé de confiance envers les clients ; l'absence d'une approche basée sur les droits concernant les risques économiques et sociaux ; le manque de transparence et ; l'absence d'une implication systématique obligatoire des communautés (potentiellement) affectées. Bien que des changements positifs aient certainement été apportés au cadre opérationnel, des améliorations sont encore possibles afin de créer un véritable développement durable dans les pays d'intervention ciblés.

Enfin, cette étude a également alimenté [trois briefings politiques](#) du CNCD-11.11.11, 11.11.11 et de la Coalition contre la Faim. Ces briefings fournissent une évaluation des actions de BIO par rapport au cadre normatif qu'elle est tenue de suivre.

¹⁴⁴ Voir BIO, « Rapport annuel 2018 : la quête d'une vie meilleure », 2019, p. 46. (dernier accès le 1er mars 2022) : « Au cours de l'année 2018, trois griefs ont été soumis par le biais du Mécanisme. Deux d'entre eux ont été jugés inéligibles car ils concernaient des demandes de financement. Le dernier concernait un ancien investissement dans une PME africaine. » Le rapport annuel 2019 ne contient aucune information sur les plaintes soumises au dispositif de réclamation.

¹⁴⁵ L'Étude, p. 274.

¹⁴⁶ L'Étude, pp. 271-273.

Document réalisé par FIAN Belgique au nom de la Coalition Contre la Faim
avec la contribution de CNCD-11.11.11



Avec le soutien de



Belgique
partenaire du développement