

# BIO en tant qu'acteur de la coopération au développement

Policy briefing sur la base de l'étude "The Belgian Company for Investment in Developing Countries (BIO) as a Sustainable Development Actor, 2022" - Dr. Tomaso Ferrando, Dr. Giedre Jokubauskaite, Dr. David Rossati et Prof. Koen de Feyter.

## Sommaire

<b>0   Introduction : Pourquoi ce briefing ?</b> .....	<b>3</b>
<b>1   Feronia, un cas symptomatique ?</b> .....	<b>3</b>
<b>2   Comment se présente aujourd'hui la société financière de développement BIO ?</b> .....	<b>4</b>
2.1   BIO et sa vision du développement durable .....	4
2.2   Le modèle d'entreprise de BIO et ses priorités politiques .....	4
Les investissements de BIO .....	5
Où BIO investit-elle ? .....	5
Dans quels canaux d'investissement, type d'entreprises et secteurs BIO investit-elle ? .....	6
L'inclusion financière comme secteur principal de BIO .....	7
Un rôle central pour les private equity funds .....	8
2.3   Le processus de sélection et les garanties de BIO .....	9
2.4   La responsabilité de BIO .....	11
<b>3   Recommandations</b> .....	<b>12</b>
3.1   Vision du développement durable et mandat de développement de BIO .....	13
Le secteur de l'inclusion financière et les <i>private equity funds</i> (PEF) .....	13
Type d'entreprises .....	14
Canaux de financement .....	14
Sélection et garanties .....	14
Responsabilité .....	16

## 0 | Introduction : Pourquoi ce briefing ?

Dix ans après l'étude de la coupole flamande 11.11.11 « Ondernemen tegen armoede » sur l'institution financière de développement BIO, le CNCD-11.11.11, la coupole flamande 11.11.11 et la Coalition contre la faim ont commandé une nouvelle étude au sujet de BIO: « The Belgian Company for Investment in Developing Countries (BIO) as a Sustainable Development Actor ». Les risques et violations des droits humains qui ont entretemps été constatés dans la plantation de palmiers à huile Feronia-PHC en République démocratique du Congo, dont BIO est l'un des co-investisseurs et qui constitue l'un de ses investissements directs les plus importants, ont fortement incité à se pencher une nouvelle fois de plus près sur le fonctionnement de BIO. Qu'en est-il à présent du constat mis en avant par l'étude de 2012 selon laquelle le « rendement financier prim[ait] trop souvent sur le rendement du développement » ?

Nous avons rédigé le présent policy briefing en nous basant sur cette nouvelle étude<sup>1</sup>. Dans la partie 1, nous utilisons le cas Feronia comme point de départ. Ensuite, dans la partie 2, nous nous appuyons sur l'analyse de l'étude pour décrire ce qu'est actuellement BIO: (2.1) la vision du développement durable, (2.2) le modèle d'entreprise et les priorités politiques, (2.3) le processus de sélection et les garanties et (2.4) la responsabilité. Nous clôturons par la partie 3 qui contient une liste de recommandations partiellement fondées sur l'étude, mais qui donnent une vision plus globale de la façon dont BIO doit et peut évoluer.

## 1 | Feronia, un cas symptomatique ?

En décembre 2015, BIO annonçait un nouveau projet à grande échelle: avec d'autres banques européennes de développement (development finance institution – DFI), elle avait accordé un prêt de 49 millions de dollars à la société multinationale Feronia-PHC en vue de l'exploitation d'une plantation de palmiers à huile industrielle en République démocratique du Congo. Dès le début, ce dossier a été sous le feu des critiques et des avertissements ont été émis quant aux risques qu'il impliquait et qui ont entre-temps été confirmés par plusieurs études: accaparement de terres héritées de l'époque coloniale belge, conditions de travail problématiques, absence de consultation des communautés locales, pollution environnementale, criminalisation des opposants au projet, recours à la violence par les surveillants des plantations, etc. Le rapport de Human Rights Watch<sup>2</sup>, en 2019, a conclu que « l'absence de supervision appropriée de la part des DFI's a permis à Feronia et sa filiale PHC de commettre des abus et de provoquer des dommages environnementaux portant atteinte au droit à la santé et au droit du travail. Il s'agit notamment des abus suivants: exposer plus de 200 travailleurs à des pesticides toxiques sans protection adéquate; ne pas fournir aux travailleurs exposés à des pesticides les résultats de leurs examens médicaux; et adopter des pratiques en matière d'emploi qui placent de nombreux travailleurs sous le seuil de l'extrême pauvreté. En outre, les moulins à l'huile de palme situés sur les plantations rejettent régulièrement des déchets industriels non traités et qui ont peut-être déjà contaminé la seule source d'eau potable des communautés ».

Il va de soi que ces conséquences négatives vont à l'encontre du mandat et des obligations de BIO en matière de droits humains. La réaction de BIO fut néanmoins extrêmement tardive. En juin 2020, Feronia Inc. a annoncé être en faillite, en dépit de l'injection massive de fonds publics européens (plus de 150 millions de dollars en moins de 10 ans). Le fonds d'investissement KKM, établi à l'île Maurice, qui était jusqu'il y a peu sur la liste noire des paradis fiscaux, a racheté les actions pour une fraction seulement du capital investi. Contre toute attente, les DFI's, dont BIO, ont marqué leur accord, moyennant des conditions douteuses, comprenant l'annulation de 50 à 80 % de la dette dont Feronia devait s'acquitter. La restructuration impliquait que BIO annulerait 50 % de la dette de Feronia à son égard, à la condition qu'un nouveau *environmental and social action plan* (plan d'action environnemental et social) soit adopté.

1 A voir aussi: le résumé de l'étude et les policy briefing sur les projets Climat et agriculture de BIO.  
2 Human Rights Watch, A Dirty Investment. European Development Banks' Link to Abuses in the Democratic Republic of Congo's Palm Oil Industry (« Un sale investissement: Rôle des banques européennes de développement dans les abus commis dans le secteur de l'huile de palme en RD Congo » - résumé et recommandations en français, 2019.

À la suite d'un nouveau rapport européen, « Financement du développement sous forme d'agro-colonialisme »<sup>3</sup>, la ministre belge de la Coopération au Développement, Meryame Kitir, a déclaré au début de l'année 2021 que le dossier Feronia « est problématique depuis plusieurs années, ne correspond pas à [sa] vision de la coopération au développement » et qu'elle a « demandé à [son] cabinet de prendre immédiatement contact avec la direction de BIO afin de résoudre cette question et de s'assurer qu'une telle situation ne se reproduira plus »<sup>4</sup>. Quelques jours plus tard, la situation s'aggravait encore : après une manifestation contre Feronia, plusieurs personnes étaient arrêtées et détenues de manière arbitraire, avec pour conséquence le décès d'une personne<sup>5</sup>.

Le cas de Feronia montre que la façon dont BIO est organisée lui permet d'investir dans des projets qui génèrent un impact négatif.

## 2 | Comment se présente aujourd'hui la société financière de développement BIO ?

Dans cette partie, nous examinerons plus en détail les différentes dimensions de BIO et nous indiquerons les points d'attention ou problèmes dans la vision, le modèle d'entreprise, le processus de sélection et la responsabilité de BIO.

### 2.1 | BIO et sa vision du développement durable

En sa qualité de banque de développement (development finance institution – DFI) axée sur le développement du secteur privé, BIO met amplement l'accent sur la croissance économique et la création d'emplois. Les « Objectifs de développement [ODD] de BIO » favorisent les ODD économiques au lieu d'adopter une approche holistique inhérente aux dix-

sept ODD adoptés par les Nations unies. Cette optique se ressent également dans la façon dont BIO mesure l'impact sur le développement. Bien que BIO reconnaisse qu'« assurer et promouvoir la durabilité écologique et sociale de ses activités d'investissement est un élément essentiel de sa contribution au développement durable »<sup>6</sup>, les indicateurs mesurant le développement économique sont prédominants. Tous les « indicateurs de développement obligatoires » de BIO concernent la dimension économique, notamment la création d'emplois ou la gouvernance et la productivité d'une entreprise (y compris la dimension de genre). Les indicateurs montrent quel est le principal impact global que BIO attend de ses activités et ils suggèrent que dans une certaine mesure, le souci des aspects environnementaux et sociaux est « secondaire » dans les prises de décisions de BIO. Plusieurs études montrent cependant en quoi l'accent mis par les DFI sur l'emploi est insuffisant et insatisfaisant selon l'optique du développement durable.<sup>7</sup>

### 2.2 | Le modèle d'entreprise de BIO et ses priorités politiques

Place de BIO dans le budget de la coopération au développement et rendement attendu

En 2019<sup>8</sup>, la Belgique a consacré 0,4 % de son revenu national brut à la coopération au développement. La même année, 4 % (77 millions d'euros) de ce budget ont été attribués à BIO. Pour donner un ordre d'idée de ce que représente ce montant, nous le comparons ci-dessous à quelques autres chiffres :

- Avec un portefeuille d'investissements total sous gestion de plus de 1 milliard d'euros, selon la classification de la Banque mondiale, BIO est une petite agence de développement nationale ;
- Sur certains de ses investissements, BIO réalise en outre des bénéfices qu'elle investit à son tour dans des projets dans les pays où elle intervient. Le portefeuille total de BIO est dès lors beaucoup plus important que la part qui lui est attribuée annuellement par les pouvoirs publics belges. En 2020, le total de capital d'investissement atteint par BIO (1.062 milliard EUR) est équivalent à 50% du montant moyen annuel de l'APD belge ;
- Si l'on examine la part d'APD consacrée par la Belgique au secteur privé, BIO se taille la part du lion. Ainsi, en 2019, outre les 77 millions d'euros attribués à BIO, 44,4 millions d'euros de l'APD belge ont été attribués à d'autres projets du secteur privé.

3 RIAO-RDC, GRAIN, FIAN Belgium et al., Financement du développement sous forme d'agro-colonialisme, 2021.

4 Chambre des Représentants de Belgique, Compte-rendu intégral, Commission des Relations extérieures, 2/2/2021, CRIV 55 COM 360, p. 15

5 Pour de plus amples informations, voir notamment : « Coopération belge en RDC : un cadeau de plusieurs millions à Feronia », TCHAK, avril 2021.

6 Politique E&S de BIO, s.2.

7 Voir par exemple : S. Bracking et A. S. Ganho, « Investing in private sector development: what are the returns? A review of development impact evaluation systems used by development finance institutions in Europe », Manchester University & Norwegian ChurchAid, 2021 ; « Doing more harm than good. Why CDC must reform for people and planet ».

8 L'étude repose entièrement sur des chiffres de 2019. C'est pourquoi nous utilisons également les chiffres de 2019 à titre d'illustration.

BIO est en grande partie une entité autonome. Son portefeuille peut être considéré comme un investissement plutôt que comme une dépense (art. 9, alinéa 2, de la loi BIO). Par le biais de BIO, les pouvoirs publics peuvent atteindre leurs objectifs internationaux en matière de solidarité internationale sans grever excessivement le budget. Cela rend un financement de BIO et une participation dans cette dernière par les pouvoirs publics intéressants. La plus grande partie des investissements de BIO consiste en des investissements en capital. Une petite partie de subsides en capital est en outre consacrée à des investissements qui ont un impact plus élevé sur le développement.

- Près de 95 % des investissements de BIO sont des **investissements en capital** (ce que l'on appelle les investissements « code 8 »). Il s'agit d'investissements de grande ampleur, de projets moins risqués et/ou d'organismes financiers réglementés ayant un historique positif en matière de prestations financières. Dans la pratique, cela signifie qu'il peut s'avérer difficile pour BIO d'utiliser ces fonds pour financer de petites entreprises ou pour investir dans les entreprises des « pays les moins avancés »<sup>9</sup> (PMA) et les situations de fragilité. Si le montant minimum (minimum ticket size) des investissements code 8, soit 3 millions d'euros, est effectivement inférieur à celui de nombreux autres DFI, il n'en demeure pas moins trop élevé pour pouvoir investir dans des entreprises émergentes de nombreux pays en développement et principalement dans les PMA.

Dans la pratique, le rendement moyen attendu pour les investissements code 8 réalisés par BIO fluctue aux environs de 5 %, avec toutefois d'importantes différences en fonction du type d'investissement. Un rendement plus élevé (8-10 %) est habituellement attendu pour les *private equity funds* (PEF) que pour les investissements directs dans des PME (3-4 %). L'étude « Ondernemen tegen armoede » réalisée par 11.11.11 en 2012 a mis en évidence le problème que pose l'objectif de rendement de 5 %, tout en soulignant que des attentes de ce niveau en matière de rendement financier pourraient mettre en péril la capacité de BIO à réaliser ses objectifs de développement (p. 13). La nouvelle étude montre que les **défis en matière d'objectifs de développement au regard du rendement financier** sont toujours d'actualité.

- Une différence notable a été constatée depuis la

précédente étude, à savoir l'introduction de **subsides en capital** (la facilité « code 5 »), destinés à des projets ayant une « pertinence considérable pour le développement » et un « grand potentiel en termes de durabilité financière », qui sont estimés comme étant insuffisamment rentables ou trop risqués pour les investissements « code 8 ». BIO est ainsi en mesure de financer des projets présentant un impact plus important sur le développement et de toucher de plus petites entreprises dans les PMA. À l'heure actuelle, ces fonds représentent 5 % du portefeuille de BIO et, selon la loi qui régit cette dernière, ils peuvent atteindre au maximum 15 % des moyens code 8 gérés par BIO. Dans ce cas également, le montant minimum de 500 000 euros est trop élevé pour soutenir des micro-entreprises.

L'introduction des subsides en capital tente d'apporter une réponse à la critique des objectifs de rendements élevés de BIO par l'investissement d'un pourcentage limité de moyens de BIO dans des projets plus risqués ayant une « pertinence considérable pour le développement ». C'est en soi une bonne chose, mais cela ne modifie en rien la nature et l'objectif de rendement de la très grande majorité des moyens (investissements de capitaux). Comme nous le développerons davantage ci-dessous, des questions se posent quant aux objectifs de rendement élevés et à la pertinence pour le développement de certains investissements, par exemple les *private equity funds*. Il est par conséquent crucial d'examiner aussi plus en détail comment ces ressources code 8 peuvent être utilisées de la façon la plus pertinente possible pour le développement.

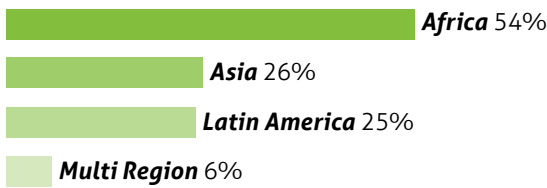
## Les investissements de BIO

### Où BIO investit-elle ?

Pour ses investissements, BIO a le choix entre 52 pays dans 4 régions (Asie, Amérique latine et Caraïbes, Moyen-Orient et Afrique du Nord, Afrique subsaharienne). Fin 2018, près de 50 % du portefeuille de BIO était destiné à l'Afrique subsaharienne, pourcentage qui a encore augmenté en 2019 au vu des engagements de BIO déjà approuvés. Des informations publiques sont disponibles concernant le pourcentage des investissements affectés aux pays les moins avancés.

<sup>9</sup> Dans le présent briefing, nous utilisons les termes « pays en développement » et « pays les moins avancés » pour invoquer des catégories spécifiques de pays sur la base de l'analyse socio-économique des Nations Unies.

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



(The Belgian Company for Investment in Developing Countries (BIO) as a Sustainable Development Actor, 2022" - Dr. Tomaso Ferrando, Dr. Giedre Jokubauskaite, Dr. David Rossati et Prof. Koen de Feyter, p.32)

Nous nous interrogeons sur ce vaste périmètre géographique et sur l'ambition de BIO d'être présente dans les « pays les moins avancés ». Le vaste périmètre géographique fait qu'il est *de facto* impossible d'employer les spécialistes par pays nécessaires et que BIO doit de ce fait à présent faire appel à des experts externes pour comprendre le contexte spécifique de ses investissements. Nous nous demandons en outre si, dans sa forme actuelle, BIO est l'acteur le plus adéquat pour jouer un rôle étendu dans les « pays les moins avancés ». Plus spécifiquement pour ce qui est des contextes fragiles, nous constatons qu'un acteur tel qu'Enabel a acquis une solide expertise en la matière<sup>10</sup>.

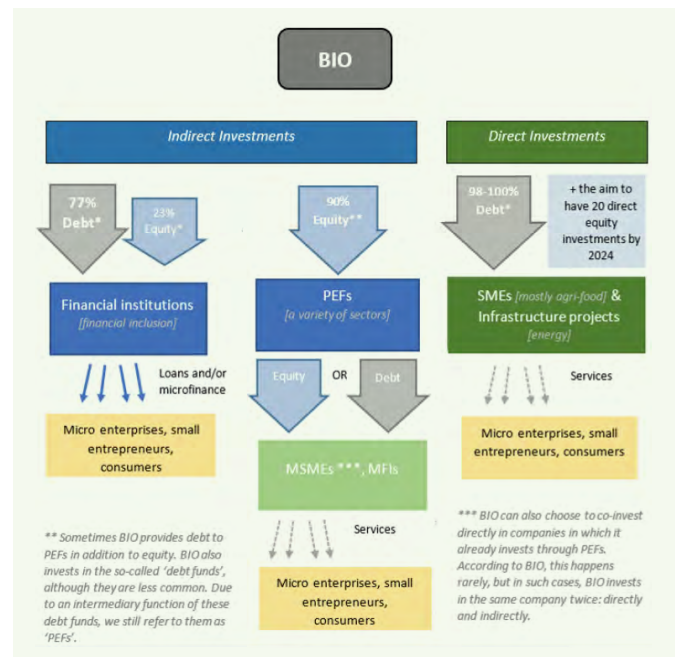
**Dans quels canaux d'investissement, type d'entreprises et secteurs BIO investit-elle ?**

BIO investit par l'intermédiaire de plusieurs canaux d'investissements : par le biais de « **debt** » ou financement par endettement (l'octroi de prêts) et par le biais d'« **equity** », soit l'achat d'actions d'entreprises. Lorsqu'elle intervient par le biais de canaux d'investissement, elle a soit un lien direct, soit un lien indirect avec les entreprises (voir illustration 2.3). Les investissements **indirects** dans des entreprises se font par des organismes financiers (pour 77 % au moyen du financement par endettement) et des *private equity funds* ou PEF (à 90% au moyen d'equity). Les investissements directs se font par le financement par endettement dans des PME et des projets infrastructurels.

Si l'on examine le type d'entreprises dans lesquelles BIO investit, il s'agit de PME (plutôt de taille moyenne) et de filiales de multinationales<sup>11</sup>, mais pas des entrepreneurs de moindre ampleur ni des micro-entreprises.

L'idée est que des organismes de micro-finance et des banques sont les mieux placés pour accorder des crédits à ces entreprises de moindre envergure, alors que c'est compliqué, voire impossible pour BIO, du fait du ticket size relativement élevé de BIO, de ses exigences en matière d'engagements environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) et de limitations opérationnelles telles que la limite relative aux frais de gestion. Il en résulte que des entreprises qui ne peuvent obtenir de financement par BIO ou un PEF à cause de leur petite taille, et qui doivent faire appel à des organismes de micro-finance ou des banques pour avoir accès au crédit, doivent généralement payer des taux d'intérêt plus élevés.

Chart 2.3. BIO's stream of investments  
 Elaborated by the author using BIO Annual Report 2019, Investment Strategy 2019-23, interviews with BIO



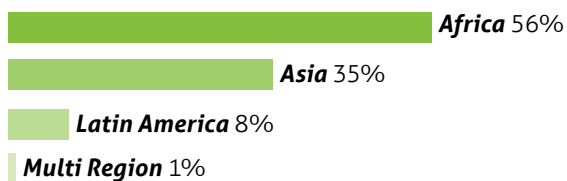
Source: 2019 BIO Annual Report

BIO investit dans quatre secteurs: (1) la finance, au profit de l'inclusion financière, (2) l'énergie, (3) l'agriculture et les chaînes de valeur qui lui sont liées, ainsi que (4) la santé et l'enseignement (voir illustration 2.2). Le secteur financier au profit de l'inclusion financière est le secteur le plus développé. Les investissements dans ce secteur sont des investissements indirects dans des entreprises, principalement par le biais d'organismes financiers et de quelques PEF. Les investissements dans les trois autres secteurs stratégiques sont principalement directs, mais également indirects, par le biais de PEF.

10 Voir « Intervention en contexte fragile: une spécificité d'Enabel » dans Enabel, Développement et engagement du secteur privé dans la coopération gouvernementale, p. 2  
 11 Les arguments justifiant les investissements dans ce type d'entreprises sont notamment que les entreprises multinationales (EMN) peuvent assurer le savoir-faire et la transmission de technologies utiles. Le lien entre PME et EMN doit également être pris en compte: les PME locales pourraient s'adresser à des EMN en qualité d'investisseurs, afin d'augmenter leur assise financière. Les chercheurs soulignent l'importance de cette possibilité. Une approche totalement neutre et non-critique des EMN par BIO ignore cependant l'image globale. BIO ignore ainsi la réalité du secteur privé dans de nombreux pays en développement, qui peut connaître une concurrence féroce entre entreprises locales et multinationales dans le but de capter une part de marché.

Dans les deux sections suivantes du présent briefing, nous mettons l'accent sur le secteur le plus privilégié, à savoir l'inclusion financière et les PEF. Le secteur de l'énergie et celui de l'agriculture sont respectivement abordés dans deux autres briefings rédigés à l'occasion de la publication du même rapport, « The Belgian Investment Company for Developing Countries (BIO) as a Sustainable Development Actor ». Le rapport est extrêmement concis pour ce qui est du secteur le moins développé: les services de base dans les soins de santé et l'enseignement. Les chercheurs affirment néanmoins clairement que le rôle de BIO dans ce secteur est à peine conforme aux objectifs et conditions préalables de la Coopération belge au développement. Bien que BIO soit « convaincue que l'objectif d'un accès universel à la santé et à une éducation de qualité passera par la conjugaison des efforts des secteurs public et privé »<sup>12</sup>, selon les chercheurs, les preuves étayant cette conviction sont insuffisantes et, il existe même des preuves importantes<sup>13</sup> du contraire.

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



(The Belgian Company for Investment in Developing Countries (BIO) as a Sustainable Development Actor, 2022" - *ibid*, p.34)

### L'inclusion financière comme secteur principal de BIO

56%

### PART DU SECTEUR « INCLUSION FINANCIÈRE » DANS LE PORTEFEUILLE DE BIO

Le secteur financier est le principal bénéficiaire des investissements de BIO, avec une grande part d'investissements dans des organismes financiers et des PEF, sous le vaste dénominateur d'« inclusion

financière ». Traditionnellement, l'inclusion financière est définie comme étant l'autonomie financière et l'accès au financement pour les personnes les plus pauvres et les plus vulnérables<sup>14</sup>. La définition de l'inclusion financière utilisée par BIO est beaucoup plus vaste et, selon les chercheurs, trop vaste: à savoir l'amélioration de l'accès au financement pour les PME et les particuliers (par le biais de microcrédits) dans les pays d'intervention de BIO.

« L'inclusion financière » n'est pas mentionnée à l'art. 3 de la loi BIO qui énumère les objectifs de cette dernière, alors que les autres secteurs y sont quant à eux mentionnés. Entre-temps, elle a été intégrée dans le Contrat de gestion conclu entre BIO et l'État belge, en tant qu'élément des priorités stratégiques. Nous émettons quelques réflexions à propos de ce glissement du portefeuille de BIO vers l'« inclusion financière », dans laquelle la pondération entre impact sur le développement et rendement intervient:

- L'accent mis sur l'« inclusion financière » permet à BIO de financer un ensemble beaucoup plus vaste de candidats potentiels, notamment avec **un risque relativement faible et un rendement élevé**. Les risques pour l'investisseur peuvent en effet être limités par le caractère généraliste d'un fonds, à l'instar de l'investissement dans un groupe plus étendu d'entreprises ou dans un périmètre géographique plus vaste. Les **organismes financiers généralistes** qui bénéficient du financement de BIO soutiennent des PME ou entreprises variées, indépendamment de leur impact social ou de leur rôle éventuel dans la création d'une incidence sur le développement. Les *private equity funds* « généralistes » en sont un exemple: ils ne sélectionnent pas les entreprises sur la base de leur accent thématique, dont le potentiel en matière de rendement joue effectivement un rôle important. Cela ne signifie pas que l'incidence sur le développement est ignorée, mais elle est plus vague et plus difficilement mesurable que le rendement (voir infra);
- Dans la mesure où l'accent mis par BIO sur le secteur financier et l'inclusion financière ne fait pas partie de son mandat initial, il existe un risque que les moyens et l'attention de cette dernière soient détournés de ses secteurs clés thématiques (agriculture, climat et entreprises sociales);
- La question sous-jacente en ce qui concerne le pourcentage élevé des investissements effectués par BIO dans le secteur de l'inclusion financière consiste à savoir qui a accès, de façon réaliste, au financement de BIO dans les pays où elle est active. Les secteurs bancaires et financiers comptent parmi

12 BIO, Stratégie d'investissement, p. 25.

13 Des études pertinentes montrent qu'il existe un risque important que l'accès aux services de base par l'introduction de mécanismes de prix accroisse les inégalités et sape in fine la qualité des services de base pour les plus pauvres et les plus défavorisés. Voir par exemple Andrian Zancajo, « Education markets and schools' mechanisms of exclusion: the case of Chile » 27 (130), Education Policy Analysis Archives, no 1, 2019; Miguel A Pereira et al., « A critical look at the Portuguese public-private partnerships in healthcare », International Journal of Health Planning and Management, no 36, 2021, pp. 302-315.

14 Voir par exemple Anke F. Schwittay, « The financial inclusion assemblage: Subjects, technics, rationalities », Critique of Anthropology, no 31 vol. 4, 2011, pp. 381-401.

les plus rentables dans les pays en développement, de sorte qu'ils attirent des personnes hautement qualifiées. Les demandes qui aboutissent émanent par conséquent principalement de secteurs comptant des élites locales et/ou des expatriés financièrement éduqués et qui connaissent le jargon nécessaire pour attirer un financement par des organismes tels que BIO. La priorisation implicite des personnes hautement qualifiées et aisées soulève des questions sur le plan des objectifs de développement de BIO.

Nous rejoignons les chercheurs lorsqu'ils se demandent dans quelle mesure les investissements de BIO dans le secteur financier constituent un « mariage de raison » entre un bon rendement financier, un risque faible et la demande soutenue de candidats solides ; et si ces investissements présentent une pertinence suffisante pour le développement, à plus forte raison lorsqu'ils ne sont pas réalisés dans les secteurs d'intervention prioritaires de BIO.

### Un rôle central pour les private equity funds

# 36%

PART DES MOYENS DE BIO  
AFFECTÉS À DES PEF

Les *private equity funds* sont des fonds créés par un gestionnaire de fonds dans un but spécifique, généralement avec une stratégie d'investissement à dix ans, prolongeable. Ces fonds diffèrent largement pour ce qui est de leur portée et de leur accent géographique, de leurs secteurs et stratégies d'investissement. Habituellement, l'objet et la stratégie d'investissement de ce type de fonds s'adressent aux banques de développement. Les PEF tentent ainsi de « mélanger » le financement d'organismes tels que BIO avec le financement d'investisseurs privés afin de limiter le risque lié aux investissements dans les pays en développement pour les investisseurs privés. C'est ce que l'on appelle en anglais le *blending*. En diversifiant leur portefeuille, notamment par des fonds publics, les PEF constituent pour les investisseurs privés une option plus attrayante que les investissements directs dans une entreprise unique d'un marché émergent.

En 2019, plus d'un tiers (36 %) des montants engagés par BIO l'étaient dans des PEF. BIO argue dès lors qu'il existe de bonnes raisons d'investir dans des PEF. Les PEF aident BIO à « démultiplier » son incidence sur le développement, car ils peuvent toucher un plus grand

nombre d'entreprises avec un montant limité. Plutôt que d'investir du temps dans le contrôle des investissements directs, BIO réalise son incidence sur le développement par les PEF, en veillant à ce que ses normes de durabilité (normes ESG) soient adoptées par les gestionnaires de fonds. L'affirmation de BIO selon laquelle son incidence sur le développement peut ainsi être démultipliée doit toutefois être nuancée de la façon suivante :

- Le fait que BIO puisse atteindre ses objectifs de développement par le biais d'un « intermédiaire » semble être justifié dans le cas de **fonds « spécialisés »**, comme Omnivore ou Fairtrade Access Fund (FAF), clairement axés sur un secteur spécifique et ayant un objectif de développement spécifique qui s'inscrit dans les objectifs stratégiques de BIO (par exemple l'agriculture pour la sécurité alimentaire ou l'accès à l'énergie). En revanche, dans le cas des **fonds « généralistes »** qui investissent sans distinction dans divers secteurs, cet argument est moins valable. African Rivers Fund, par exemple, investit dans des secteurs qui vont des fabricants pharmaceutiques aux services de nettoyage en passant par des chaînes de magasins, qui ne relèvent pas directement des secteurs stratégiques de BIO tels qu'ils sont énumérés dans la loi BIO art. 3. L'amélioration des **normes ESG** d'une entreprise et la création de nouveaux emplois ne suffisent en effet pas à eux seuls à justifier l'implication de BIO et son incidence sur le développement ;
- Le financement par *equity* sur la base de PEF convient uniquement à des **entreprises disposées à se développer** et à générer un rendement pour leurs investisseurs ;
- De plus, il convient de se demander dans quelle mesure les investissements de BIO sont **financièrement additionnels** pour les PEF, étant donné que BIO possède une part limitée dans ceux-ci, avec une moyenne inférieure à 10 % du total du capital social. Dans sa phase de lancement, un fonds doit rassembler un montant minimum d'engagements financiers pour pouvoir mener sa stratégie d'investissement. L'investissement de BIO dans un PEF avant que ce montant minimum soit atteint semble justifié en termes d'additionnalité financière, car l'apport de BIO permet au PEF de débiter son activité d'investissement dans des PME. Lorsque le montant minimum dont un PEF a besoin pour lancer son activité est atteint, l'additionnalité de BIO est toutefois moins évidente.



Nous tenons en outre à souligner trois autres aspects problématiques des PEF :

- Des problèmes se posent en matière de **transparence** des gestionnaires et des activités des fonds. Ces fonds publient rarement les informations les plus importantes au sujet de leurs activités, en dehors d'une liste incomplète de bénéficiaires et d'instruments de marketing destinés à attirer de nouveaux investisseurs. Les informations cruciales telles que l'ampleur du portefeuille des PEF, la liste complète de leurs investisseurs et bénéficiaires, leur bilan, leur canal d'investissement et leur statut fiscal sont souvent nébuleuses et inaccessibles pour un observateur externe;
- BIO ne peut plus investir dans des pays qualifiés de paradis fiscaux par les autorités belges. La liste d'exclusion belge est cependant limitée et elle ne contient pas tous les « **centres financiers offshore** », c'est-à-dire des pays pratiquant un régime fiscal extrêmement favorable pour les investisseurs étrangers, associé à un niveau de confidentialité très élevé. Plus de la moitié des PEF dans lesquels BIO investit sont dès lors établis dans des pays figurant dans le top 15 des Corporate Tax Haven Index de Tax Justice Network. Bien que les entreprises dans lesquelles les PEF investissent paient des impôts dans les pays où elles sont actives, de nombreux PEF ne paient eux-mêmes pas ou peu d'impôts dans leurs pays d'activité, alors qu'ils absorbent une partie du bénéfice de leurs investissements (par le biais des frais de gestion, soit environ 2 % des capitaux engagés)<sup>15</sup>;
- Les PEF constituent un « intermédiaire » déterminant entre les investisseurs et les PME. Cette **fonction de médiation** va de pair avec une dépendance accrue des PME aux objectifs et à la stratégie d'investissement des PEF et, le cas échéant, également avec un certain déséquilibre des pouvoirs.

### 2.3 | Le processus de sélection et les garanties de BIO

Le processus de sélection des investissements de BIO au cours des dix dernières années s'est amplement modifié : une nouvelle politique des risques environnementaux et sociaux (E&S) a été adoptée en 2014, après quoi

elle a été revue en profondeur en 2018 ; et depuis 2016, un instrument interne a été développé afin d'évaluer explicitement l'incidence de BIO sur le développement. Bien que ces changements semblent prometteurs, puisqu'ils intègrent des garanties contre les investissements potentiellement nuisibles (par exemple dans l'extraction minière, les énergies fossiles, etc.), il n'en demeure pas moins une marge d'amélioration importante. Comme nous l'évoquons ci-dessous, le caractère confidentiel de la plupart des procédures et documents utilisés par BIO durant son processus de sélection soulève de nombreuses questions :

- **(1) La politique environnementale et sociale de BIO**
  - > L'approche de BIO en matière d'incidence environnementale et sociale manque d'ambition. Comme nous l'avons déjà indiqué précédemment (voir 2.1), BIO se concentre sur la croissance économique et l'emploi, alors que ses objectifs environnementaux et sociaux sont extrêmement limités. Le même constat s'impose à l'examen des normes d'évaluation de BIO et de la façon dont elles sont appliquées dans la pratique. En matière d'environnement, BIO n'a pas adopté d'indicateurs obligatoires dans son évaluation de l'incidence sur le développement et elle ne consigne pas ou n'établit pas de rapport sur l'impact environnemental négatif de son portefeuille. Sur le plan social, l'objectif de BIO de garantir l'accès aux services de base ne contient par exemple aucun indicateur quant à sa faisabilité.
  - > Le mécanisme de mise en œuvre complet de la politique E&S n'est pas publiquement disponible. Les obligations E&S convenues entre BIO et ses clients, à l'instar de la plupart des autres documents E&S, ne sont pas davantage disponibles publiquement. Cela signifie que les parties (potentiellement) impliquées dans les investissements de BIO, mais aussi les observateurs externes, n'ont aucune visibilité sur l'évaluation de l'impact environnemental et social, et quand elle est menée, quels en sont les résultats et quelles sont les possibilités d'y réagir.
  - > De plus, le cadre E&S s'applique uniquement aux investissements directs. Dans le cas des investissements indirects, BIO se contente d'évaluer le gestionnaire de fonds (dans le cas d'un PEF) ou l'intermédiaire financier, mais pas les projets inclus dans le portefeuille des PEF ou des intermédiaires financiers.

<sup>15</sup> Chaque part du bénéfice qui n'est pas payée au titre d'impôt dans le pays de création de la valeur économique ne contribue de la sorte pas aux revenus du pays d'intervention, mais reste entre les mains des gestionnaires et des actionnaires des PEF (notamment BIO en qualité de mandataire de l'État belge). Le budget disponible pour les secteurs clés d'un gouvernement et l'accès à des services publics tels que des soins de santé et l'enseignement sont ainsi limités. Cela va à l'encontre du mandat de BIO qui consiste à soutenir des services de base.

- **(2) Une approche de gestion du risque plutôt qu'une approche centrée sur les droits humains**

- > L'incidence potentiellement négative sur le développement est abordée par BIO en termes de risques. Les normes de performance de la Société financière internationale (SFI) (IFC Performance Standards), un cadre normatif E&S crucial appliqué par BIO, fonctionnent selon la « hiérarchie de la réduction des dommages » : prévoir, éviter, minimiser, compenser. Cela signifie que les entreprises doivent avant tout tenter d'éviter tout impact négatif. Si cela ne réussit pas, les investissements dommageables sont autorisés, à la condition qu'ils soient minimisés au maximum et que l'entreprise puisse compenser le dommage environnemental et social (« compensate » ou « offset ») et que ce soit financièrement possible et techniquement réalisable. Selon BIO, la compensation fait en sorte que le projet ne nuise pas. Reste à savoir dans quelle mesure l'impact négatif peut être annulé par des mesures de compensation. BIO n'a ainsi que peu de repères pour évaluer quels sont les investissements nuisibles. Dans une certaine mesure, la limite inférieure des normes E&S est fixée par la liste d'exclusion de l'EDFI (Association des DFI européennes) également appliquée par BIO, mais cette liste n'est pas suffisamment étendue et nuancée. De plus, l'approche de la gestion du risque du cadre de performance de la SFI n'apporte pas de garanties suffisantes pour qu'il puisse être question d'une approche du développement axée sur les droits humains.
- > BIO ne réalise pas d'évaluation spécifique et substantielle des droits humains. Les chercheurs affirment que le cadre environnemental et social de BIO n'explique pas si et comment BIO évalue l'impact (direct ou indirect) de ses investissements sur des droits humains spécifiques. Les différents outils d'évaluation et de contrôle analysés par les chercheurs se penchent sur les risques que les investissements peuvent rencontrer sur certaines questions sociales telles que la propriété foncière, la santé et la sécurité ou le genre et la non-discrimination, mais elles n'identifient aucun droit spécifique, pas davantage que les limites que BIO ne peut dépasser pour respecter ces droits et/ou les protéger.

- **(3) Une implication locale fragmentaire**

Bien qu'il s'agisse de l'un des fondements d'une approche centrée sur les droits humains, les documents internes et les lignes de politique de BIO ne prévoient aucune participation systématique de la société civile et des communautés locales (potentiellement) affectées. L'examen par BIO de la façon dont ses clients organisent l'implication des parties prenantes et la due diligence (qui doit garantir l'« examen objectif » des investissements) se fait au cas par cas plutôt que de façon systématique et il dépend en grande partie des informations communiquées à BIO par ses clients. Cette critique s'applique tout particulièrement aux PEF, qui entrent habituellement dans une catégorie de risques inférieure et pour lesquels BIO se fie en grande partie à l'évaluation du gestionnaire de fonds. Pour les investissements plus risqués (généralement directs), il existe un mécanisme pour savoir ce qui se passe « sur le terrain ».

Bien que pour les projets moins risqués BIO ne prévoit pas d'implication locale systématique, elle se fie en grande partie à des consultants externes (locaux). BIO prévoit à présent également, par le biais de son mécanisme de plainte, une implication (limitée) des communautés locales.

- **(4) Examen de l'analyse financière**

Dans la mesure où BIO investit largement dans le secteur financier et qu'elle détient un portefeuille étendu en termes géographique et sectoriel, elle emploie un grand nombre de personnes spécialisées dans la gestion d'entreprises, l'analyse des données financières et des investissements et/ou le secteur bancaire. Bien qu'elle compte des membres du personnel ayant un autre profil, principalement spécialisés dans la coopération au développement et l'évaluation des conséquences des mesures environnementales et sociales, ils sont néanmoins minoritaires au sein du personnel<sup>16</sup>. Cela signifie que de nombreuses responsabilités sur le plan environnemental et social, mais aussi des décisions spécifiques à un pays ou un secteur, sont « sous-traitées » à des experts externes.

- **(5) L'exemple du reste du secteur des DFI**

Les « tendances » dans le secteur (européen) des DFI définissent et structurent un vaste éventail de modalités opérationnelles de BIO : sélection d'investissements sur la base des évaluations d'autres DFI ; choix des normes environnementales et sociales applicables (IFC PS) ; une approche harmonisée de

16 L'étude affirme qu'en 2021, BIO comptait au total 73 collaborateurs, dont 3 se consacraient aux matières environnementales et sociales et 3 étaient spécifiquement dédiés à l'incidence sur le développement.

la répartition des catégories de risques au niveau de EDFI; point de vue commun sur la publication d'informations; benchmarking avec d'autres DFI en matière de rendement financier et de *ticket size*; niveau d'exigence imposé aux PEF; conditions d'introduction d'un mécanisme de plainte. À l'instar des chercheurs, nous constatons que l'exemple affiché par le reste du secteur du DFI a un grand « pouvoir d'influence » sur BIO. En fondant son modèle d'entreprise sur ce principe, il ne reste que peu d'espace politique pour que BIO pose ses propres choix.

## 2.4 | La responsabilité de BIO

Les chercheurs affirment qu'en tant qu'organisme national de développement qui fournit de l'APD (aide publique au développement), BIO est responsable envers diverses parties prenantes. Premièrement, BIO est tenue de se justifier auprès des bénéficiaires finaux de la coopération belge au développement et auprès de la population belge, étant donné qu'elle est financée par le budget de la coopération belge au développement et qu'il s'agit d'une entité publique conformément au droit belge. Les canaux de justification publique sont toutefois limités et ils laissent peu de place aux réactions et aux critiques sur les activités de BIO. Ces limitations découlent en grande partie, mais pas uniquement, de l'accent mis par BIO sur la confidentialité des informations. En définitive, l'obligation de rendre des comptes qui incombe à BIO à l'égard des bénéficiaires finaux et des populations éventuellement impactées comprend des lacunes, vu l'incapacité de BIO à contrôler et garantir le respect par ses clients de leurs obligations environnementales et sociales. Deuxièmement, en sa qualité de société anonyme, BIO est principalement tenue de rendre des comptes à son actionnaire, l'État belge, représenté par le/la ministre de la Coopération au développement. Les chercheurs constatent qu'il existe en général un vaste éventail de canaux de justification entre BIO et les pouvoirs publics, en leur qualité d'actionnaire de l'organisme. Enfin, la direction de BIO est tenue de rendre des comptes en interne, à son Conseil d'administration.

Nous abordons ici les défis des divers groupes-cibles auprès desquels BIO est tenue de se justifier, ainsi que le défi transversal de la transparence.

- **(1) La transparence demeure l'une des principales pierres d'achoppement:** BIO a récemment adopté une *Transparency and Disclosure Policy* (Politique de transparence et de divulgation). Cette nouvelle politique précise les informations qui doivent être publiées: elle confirme par là-même l'approche

actuelle qui consiste à garder toute information confidentielle, sauf si BIO décide de la rendre publique. La nouvelle politique ne contient aucun motif clair justifiant que BIO garde des informations confidentielles ou les communique. Elle ne contient pas davantage de procédure concernant les personnes susceptibles de décider de la nécessité de dévoiler des informations, par exemple sur la base de considérations d'intérêt public sensibles. En tant que société anonyme de droit public, BIO est néanmoins soumise au droit administratif public et à l'obligation de justifier l'absence de divulgation d'informations. À l'heure actuelle, l'absence de transparence entrave les synergies et les échanges à tous les niveaux (avec d'autres acteurs de la Coopération belge au développement, avec des organisations de la société civile et avec d'autres acteurs dans les pays où BIO est active), ainsi que la possibilité de contrôle public et l'implication des communautés (potentiellement) affectées.

- **(2) Les communautés locales sont sur le banc de touche:**
  - > L'obligation qui incombe à BIO de rendre des comptes sur les engagements environnementaux et sociaux au regard des bénéficiaires finaux est extrêmement limitée. BIO dépend très largement des rapports rédigés par ses clients. Ainsi, selon son cadre politique, un contrôle externe est uniquement nécessaire dans le cas d'investissements (généralement directs) dont le risque est élevé ou moyen ou lorsque quelque chose se passe mal. Actuellement, le contrôle externe et les visites sur place sont une exception qui montre que BIO dispose d'informations quand des problèmes se posent ou qu'il existe un risque de réputation (pour BIO ou l'entreprise), mais que ce ne sont pas des actions de routine. Pour le moment, BIO ne met en outre pas suffisamment l'accent sur la création d'une relation de confiance avec les communautés locales qui subissent les conséquences directes ou indirectes de ses investissements, pour qu'elles se sentent confiantes pour faire part de leurs préoccupations par le biais du mécanisme de plainte de BIO.
  - > Un mécanisme de plainte peu utilisé et non indépendant: le mécanisme de plainte de BIO, qui a récemment (janvier 2019) vu le jour, présente plusieurs manquements importants qui rendent son objectif inopérant. Le mécanisme est totalement interne à BIO, de sorte que l'indépendance du traitement des plaintes ne peut être garantie. Le manque de transparence

complique le dépôt de plaintes concernant les aspects environnementaux et sociaux. L'absence de divulgation des plaintes et des décisions passées constitue également une entrave à l'utilisation du mécanisme. Enfin, la visibilité et l'accessibilité de ce mécanisme sont insuffisantes.

- **(3) Le rôle du Conseil d'administration :**

- > Un Conseil d'administration diversifié est essentiel: les chercheurs constatent que le Conseil d'administration de BIO n'est pas seulement un organe décisionnel qui définit la politique interne et demande des comptes au management de BIO, c'est aussi un mécanisme important par lequel le gouvernement belge contrôle les activités de BIO. Le Conseil d'administration de BIO a par conséquent un rôle important à jouer dans la redevabilité (accountability) de BIO. L'abondance d'informations que les administrateurs reçoivent pour chaque investissement et le grand nombre de secteurs et de pays dans lesquels BIO est active peuvent faire en sorte qu'il soit difficile pour les administrateurs d'étudier les données suffisamment en détail et en profondeur. De plus, les aspects environnementaux et sociaux (E&S), bien qu'ils soient évoqués en détail, sont généralement décidés sur la base de l'analyse initiale des gestionnaires de projets et des consultants. Un autre point d'attention est le suivant: en tant qu'organe interne à l'organisation, le Conseil d'administration de BIO n'offre pas suffisamment de possibilités à des parties prenantes externes de donner un apport relatif aux activités et à la politique de BIO. Bien que dans la relation qui unit actuellement le management et le Conseil d'administration, les équilibres et contrôles (checks and balances) (par exemple le droit de veto des commissaires du gouvernement) semblent contribuer à des discussions intéressantes au sein du Conseil d'administration, il existe sans aucun doute des possibilités d'amélioration. Ainsi actuellement, le Conseil d'administration peut uniquement faire appel à une expertise externe en matière d'analyse financière, mais pas dans d'autres domaines stratégiques essentiels à la mission de développement de BIO.
- > Contrôle sur la responsabilité des pouvoirs publics concernant les activités de BIO: il est à

noter qu'actuellement, ni le Contrat de gestion ni la loi BIO ne contiennent la mission de veiller à ce que les activités de BIO soient conformes aux cadres législatifs internationaux et nationaux, ainsi qu'aux autres cadres réglementaires envers lesquels la Belgique et BIO se sont engagées. Les commissaires du gouvernement ont la possibilité de suspendre les décisions de BIO (par le biais de leur droit de veto) s'ils « estiment qu'elles sont contraires à la législation »<sup>17</sup>. Cette disposition n'instaure cependant aucune responsabilité concernant le contrôle, mais plutôt le privilège d'exprimer leurs préoccupations si des problèmes spécifiques se posent.

- **(4) BIO est très éloignée du reste de la coopération belge au développement :** pour ce qui est de l'obligation de rendre des comptes, en sa qualité d'entité chargée de la mise en œuvre de la politique de coopération au développement et en tant que gestionnaire des budgets de l'APD, le principal défi pour la responsabilité de BIO est son caractère isolé dans le paysage belge de la coopération au développement. Les principaux interlocuteurs de BIO sont d'autres DFI européennes.

### 3 | Recommandations

BIO est à la fois un acteur du développement et une institution financière qui vise un rendement déterminé, qui compte du personnel disposant principalement d'une expertise en matière d'investissements et de finances. Bien que plusieurs études réalisées dans le passé ont montré en quoi il existe une tension et une contradiction inhérentes entre ces deux aspects du mandat d'une institution financière de développement<sup>18</sup>, et donc in casu de BIO, nous partons ici du constat que nos pouvoirs publics perçoivent la nécessité d'un tel organisme au sein de la coopération belge au développement.

Le cas Feronia montre que la façon dont BIO est actuellement organisée n'est pas satisfaisante en matière de prévention d'impacts négatifs. La mise en œuvre actuelle de la vision, du modèle d'entreprise, du processus de sélection et de la gouvernance et de la responsabilité de BIO fait en sorte que l'incidence négative ne peut être évitée. Ainsi, la **vision** actuelle n'est pas suffisamment ciblée et fondamentale; avec une part de 56 % d'investissements consacrés à l'inclusion financière et un rendement attendu de 8-10 % pour les *private equity funds*, la croissance économique et la création d'emplois sont les fers de lance du

17 Art 5 (3) loi BIO. Le commissaire nommé par le ministre de la Coopération au développement « assure en outre l'intégration de la coopération au développement parmi les instruments de politique étrangère belge, ainsi que la cohérence des opérations étrangères » et « les interventions de BIO sont évaluées au vu des critères définis par le CAD de l'OCDE ».

18 Cf. note de bas de page 5.

**modèle économique de BIO.** Dans le **processus de sélection** par exemple, la hiérarchie de réduction des risques constitue une fois encore un risque potentiel de création d'une incidence négative. En matière de **responsabilité**, nous constatons par exemple que le Conseil d'administration se prononce généralement sur les aspects environnementaux et sociaux (E&S) sur la base de la première analyse des collaborateurs projet et des consultants sans attendre que des discussions plus étendues soient menées à terme.

Il est dès lors crucial que les pouvoirs publics belges et BIO mettent tout en œuvre pour éviter à l'avenir le risque que BIO finance encore des projets qui font plus de tort que de bien. Pour y parvenir, BIO doit au minimum respecter le cadre législatif national et international auquel elle est soumise et traduire ce respect dans sa vision, son modèle économique, son processus de sélection et sa gouvernance.

- Cadre législatif national: les actions de BIO doivent correspondre à l'objectif général de la Coopération belge au développement (défini comme étant le développement durable). BIO doit être considérée comme un instrument par lequel le département de la Coopération au développement favorise le développement durable dans des pays en développement, fournit des fonds de l'aide publique au développement (APD) et contribue aux objectifs de développement;
- Cadre législatif international: BIO doit veiller à ce que ses activités publiques s'inscrivent dans la lignée des obligations internationales de la Belgique en matière sociale, environnementale, et de droits humains. La loi belge relative à la coopération au développement évoque explicitement diverses normes et divers instruments internationaux qui sont considérés comme étant particulièrement pertinents pour la coopération au développement. Il s'agit notamment:
  - > du développement durable (art. 3);
  - > des instruments des droits humains des Nations unies (art. 4 juncto art. 2 § 18, art. 9);
  - > de l'agenda pour le travail décent de l'Organisation internationale du Travail (art. 5);
  - > des principes, déclarations et traités des Nations Unies en matière d'environnement et de développement (art. 9).

Ce cadre de référence devrait être élargi pour inclure:

- la Déclaration de l'OIT sur les principes et droits fondamentaux au travail & la Déclaration du centenaire de l'OIT;
- le droit international humanitaire;
- les instruments politiques internationalement reconnus sur les entreprises et les droits de l'homme (principes directeurs des Nations Unies, lignes directrices de l'OCDE,...).

Vous trouverez ci-dessous des recommandations plus spécifiques, inspirées de l'étude, pour une institution financière belge de développement complémentaire aux autres acteurs de la coopération au développement. Dans la mesure où le Contrat de gestion actuel prend fin en 2023, nous envisageons les recommandations ci-après comme des suggestions dans la perspective des discussions relatives au troisième Contrat de gestion<sup>19</sup>.

### 3.1 | Vision du développement durable et mandat de développement de BIO

BIO doit être plus attachée aux principes dans l'exécution de son mandat de développement. BIO ne peut pas utiliser les arguments de la création d'emplois et de la croissance économique pour justifier ses décisions d'investissement dans des projets qui n'ont que peu, voire pas d'incidence sur le plan environnemental ou social. Dans ce cas, elle doit donner la priorité aux secteurs thématiques définis par la loi qui l'encadre, à savoir les entreprises d'économie sociale (al. 1); l'accès à l'énergie, les technologies numériques et la lutte contre le changement climatique (al. 2); l'agriculture (al. 3) et les services de base en matière de santé et de l'enseignement (al. 4). Les investissements dans les secteurs thématiques ne peuvent entraîner l'affaiblissement du service public par la privatisation et la commercialisation. Plus spécifiquement, pour le secteur des services de base de la santé et de l'enseignement, il est inacceptable d'investir dans les soins de santé et l'enseignement privés: l'accent doit donc être mis sur d'autres aspects tels que la production de matériel et d'équipement et le développement de technologies et d'outils numériques (par exemple des applications éducatives).

### Le secteur de l'inclusion financière et les *private equity funds* (PEF)

- Les investissements dans le secteur de l'«inclusion financière» (et pas directement dans des PME) peuvent avoir des conséquences négatives indirectes et détourner l'attention et les moyens de BIO des secteurs thématiques définis dans la loi BIO.

- > Si l'«**inclusion financière**» est conservée dans le prochain contrat de gestion, elle devra être clairement définie et délimitée. Plutôt que de considérer l'inclusion financière comme un accès accru au financement pour les PME et les particuliers en général, ce secteur devrait être orienté sur l'accès au financement pour les groupes les plus vulnérables.
- > Il convient dès lors de veiller à ce que les investissements dans le secteur financier soient orientés sur les secteurs prioritaires de la loi BIO. Cela implique qu'il faut éviter les investissements dans des **private equity funds et des organismes financiers «généralistes»** et qu'il convient d'opter pour des fonds spécialisés et cohérents au regard de l'accent thématique de BIO.

Ces aspects doivent être intégrés dans le troisième contrat de gestion de BIO.

- Augmenter la **transparence** et l'accès aux informations sur les PEF dans lesquels BIO investit; contraindre par exemple contractuellement les PEF à communiquer plus d'informations à propos de leur portefeuille, leur bilan, leurs canaux d'investissement et leur historique, leur domicile et leurs bureaux locaux, ainsi que leur structure d'entreprise. BIO doit également communiquer plus d'informations sur son site Internet à propos des PEF et des entreprises détenues dans son portefeuille. BIO doit intégrer les exigences de transparence nécessaires au sujet des PEF dans sa *Transparency and Disclosure Policy*.
- Éviter les investissements dans des fonds établis dans des juridictions qui permettent **l'évasion fiscale** et le secret financier, même s'ils ne sont pas explicitement interdits sur le plan juridique par la liste d'exclusion belge.

### Type d'entreprises

- Des garanties préalables sont nécessaires en matière de travail décent<sup>20</sup>;
- Nous constatons qu'en termes de type d'entreprises, BIO veut toucher des PME dans les pays en développement. Il est cependant crucial que des moyens suffisants soient également affectés à des **micro-entreprises**, sans qu'elles doivent pour ce faire payer des taux d'intérêt élevés, que ce soit par l'intermédiaire d'autres acteurs de la coopération au développement ou non. La ministre de la Coopération belge au développement doit veiller à

la complémentarité et à la coopération éventuelle entre les différents acteurs;

- Une approche par BIO des **entreprises multinationales** exempte de toute critique ignore la réalité du secteur privé dans de nombreux pays en développement, qui peut connaître une concurrence féroce entre entreprises locales et multinationales dans le but de capter une part de marché. C'est pourquoi, dans la mesure du possible, BIO doit éviter les investissements dans les entreprises multinationales et adopter une politique spécifique pour les cas particuliers et les exceptions lorsque des investissements dans des entreprises multinationales sont acceptables.

### Canaux de financement

- **Rapport entre investissements de capitaux (code 8) et subventions de capitaux (code 5).** Les objectifs lucratifs de BIO ne peuvent pas avoir la moindre incidence négative sur son mandat de développement. BIO doit développer une stratégie sur la façon dont elle traduit cette démarche dans sa façon d'organiser ses canaux de financement dans le périmètre actuel de son portefeuille. En d'autres termes, BIO doit développer une stratégie sur:
  - > la façon dont elle prévoit d'affecter des investissements de capitaux (code 8) et des subsides de capitaux (code 5) dans la lignée de son mandat de développement, le ticket size indiqué en la matière, les pourcentages de gains réalistes pour des investissements de capitaux dans la lignée de son mandat de développement, dans le but de générer une incidence positive, et la façon dont les bénéficiaires seront affectés;
  - > la forme que doit prendre la relation entre investissements de capitaux (code 8) et subventions de capitaux (code 5).
- Il est important d'examiner l'écosystème dans sa globalité et de vérifier où **un financement complémentaire parallèle est nécessaire**, plus particulièrement pour les contextes à risque et principalement dans les États fragiles et les «pays les moins avancés», au moyen de subventions et autres instruments de la coopération belge au développement.

### Sélection et garanties

- **(1) Veiller à ne pas investir dans des projets entraînant des nuisances E&S (environnementales et sociales):**
  - > Éviter les investissements préjudiciables. Cela requiert une liste d'exclusions plus étendue et détaillée que celle de l'EFDI et que les normes

<sup>20</sup> ITUC-CSI, Making private sector investments in development programs aligned with the SDGs

de performance de la SFI. Cette liste d'exclusions doit également énumérer des investissements spécifiques dans les quatre secteurs thématiques de BIO, qui envisage les impacts négatifs spécifiques à chacun d'entre eux. Lorsque l'incidence sur le développement d'un investissement déterminé semble plausible sur le plan économique, elle ne peut être utilisée pour justifier des dommages pour la population locale et/ou l'environnement. L'amélioration de la politique et des pratiques environnementales et sociales des projets ne suffit pas pour pouvoir évoquer une incidence positive sur le développement. Pour ce faire, une diligence responsable en amont et en aval sur l'ensemble de la chaîne de valeur de l'intervention est nécessaire<sup>21</sup>. Il convient d'introduire également des évaluations ex ante et ex post en matière de droits humains, d'environnement et de genre.

- > Plutôt que d'invoquer de vagues « meilleures pratiques » internationales, BIO se doit de mettre en place sa propre éthique du développement, qui ne se limite pas aux normes du secteur des DFI. Les normes telles que celles de la DDPA, de l'UNDROP et des VGGT<sup>22</sup> doivent être considérées comme des indicateurs de meilleures pratiques et jouer un rôle plus déterminant, plus directif dans la structuration de l'approche E&S de BIO et du développement durable en général. Par ailleurs, BIO doit élaborer des normes environnementales et sociales plus indépendantes, cohérentes au regard de sa portée institutionnelle, et qui ne se limitent pas aux engagements sociaux inscrits dans les normes de performance SFI.
- **(2) Adopter une approche des droits humains plutôt qu'une approche de gestion du risque :**
  - > éviter l'utilisation de la logique de la « **hiérarchie de la réduction des dommages** » selon laquelle à défaut de pouvoir être évité, l'impact négatif peut être compensé, surtout dans le contexte des projets impliquant un risque élevé ou moyen. Si une incidence négative est néanmoins constatée, il convient de la cartographier et d'en faire rapport dans l'évaluation de l'incidence sur le développement.
  - > Adopter une **approche des droits humains** en matière de développement et garantir le respect

intégral des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. BIO ne devra en outre pas se limiter à l'élaboration d'une « Guidance Note on Human Rights » avec d'autres banques de développement européennes. BIO doit revoir son évaluation E&S et garantir l'application des principes MEET (Meaningful participation; Equality, non-discrimination and inclusion of marginalized groups; Empowerment and capacity building; Transparency and accountability) tels qu'ils sont élaborés par la DGD. Plus fondamentalement, dans l'évaluation de l'incidence sur le développement, BIO devrait déplacer l'accent des résultats économiques vers les droits.

- **(3) Améliorer l'évaluation initiale et continue des investissements :**
  - > **Créer des possibilités pour les communautés locales et d'autres acteurs locaux de jouer un rôle plus important dans le contrôle** des engagements environnementaux et sociaux durant les diverses phases du cycle d'investissement. Pendant la sélection des projets d'investissement, BIO doit mener une **évaluation d'impact ex ante** sur la base du cadre des droits humains. Lorsqu'elle prend ses décisions d'investissement (et en particulier pour les fonds et les institutions financières), elle doit aussi impliquer plus proactivement les **bénéficiaires finaux** dans ces décisions. Ainsi, l'impact et les dommages environnementaux et sociaux potentiels doivent être identifiés selon la perspective des bénéficiaires finaux plutôt que d'être considérés comme des risques pour le client, pour BIO et pour l'investissement prévu. Enfin, il convient d'intégrer également plus explicitement le **mécanisme de plainte** dans les diverses phases d'un cycle d'investissement afin d'en accroître la visibilité pour les communautés locales et pouvoir tirer des enseignements des plaintes sur le plan institutionnel.
  - > **Garantir un contrôle externe systématique du respect des normes environnementales et sociales pour chaque investissement.** C'est tout particulièrement pertinent pour les investissements indirects et les sociétés détenues dans le portefeuille des PEF de BIO, alors que cette dernière réalise une évaluation annuelle d'un échantillon **sélectionné** de ses investissements. Nous recommandons à BIO de contrôler un échantillon **aléatoire** d'investissements, pour que tous ses clients soient évalués à un moment ou un autre (plutôt que de choisir un échantillon

21 Voir aussi Memorandum Groupe de travail Corporate Accountability  
22 La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DDPA, 2007), Nations Unies, Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales (UNDROP, 2018), Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts (VGGT, 2012).

délibéré dans un thème déterminé); le contrôle serait effectué sur un plus grand nombre d'investissements (par exemple un pourcentage déterminé d'un portefeuille); et il serait réalisé en fonction des engagements E&S de cet investissement spécifique et pas sur la base d'un cadre d'évaluation général. Il serait également essentiel que ces contrôles de routine tiennent compte de l'apport des bénéficiaires finaux et de ceux qui sont impactés par les investissements. Ces évaluations devraient être publiées en ligne.

#### • **(4) Renforcer l'expertise interne**

BIO doit examiner la façon dont elle peut étendre et renforcer son expertise interne en matière de droits humains, pour pouvoir appliquer une approche substantielle des droits humains dans la gestion de son portefeuille global. Cette expertise peut consister en l'intégration transversale de connaissances des droits humains au sein de l'organisation ou elle peut être étendue en faisant en sorte qu'un plus grand nombre de membres du personnel au sein de l'organisation deviennent experts en matière de droits humains.

### Responsabilité

#### • **(1) Garantir la transparence**

Le fait qu'une majorité d'informations gérées par BIO soient *de facto* « internes » ou « confidentielles » pose problème. Tant qu'il n'existe pas d'informations transparentes et actualisées sur les différentes dimensions<sup>23</sup> des projets (potentiellement) financés, des critères clairs de confidentialité et une procédure de demande d'informations devraient être introduits. Garantir également dans les meilleurs délais un accès simplifié aux informations à la demande des parlementaires et rendre les rapports annuels communiqués au ministre de la Coopération au développement publiquement disponibles.

#### • **(2) Améliorer la responsabilité à l'égard des communautés locales :**

- > Voir la recommandation (3) sous Sélection et garanties
- > **Accroître l'indépendance du mécanisme de plainte et son efficacité.** Cela peut passer par l'évaluation d'une plainte par un expert externe quand l'auteur de cette plainte en fait la demande, mais aussi en garantissant que le mécanisme de plainte gère un budget indépendant, sans lien avec

le management de BIO. BIO doit également veiller à ce que les personnes qui souhaitent déposer une plainte aient accès au plus grand nombre possible d'informations en ligne, par exemple des informations sur la procédure décisionnelle de BIO, ainsi qu'à des fonds et une assistance technique. Conformément aux exigences de diligence responsable, introduire le principe du renversement de la charge de la preuve en cas de plainte. De plus, le gouvernement belge devrait garantir l'accès à la réparation pour les individus et les communautés potentiellement affectés.

#### • **(3) Renforcer le contrôle du Conseil d'administration :**

- > **Diversifier l'apport lors des discussions du Conseil d'administration** pour assurer une diversité d'expertises, d'approches et de points de vue. Cette diversification inclut l'apport d'experts des droits humains et d'experts des pays d'intervention, pour que le Conseil d'administration de BIO puisse contrôler plus sévèrement et systématiquement les aspects non financiers de la durabilité des investissements de BIO. Dans ce contexte, il convient, d'une part, de veiller à étendre la diversité actuelle en matière d'expertise au sein du Conseil d'administration et, d'autre part, de créer une fonction consultative pour le Conseil d'administration (de sorte que des groupes de travail permanents de parties prenantes puissent ainsi être impliqués dans le processus décisionnel du Conseil d'administration). Éventuellement, organiser aussi un dialogue annuel avec des OSC.
- > **Veiller à ce qu'une instance spécifique au sein de BIO contrôle la conformité des activités de BIO aux obligations internationales de la Belgique.** Il s'agit de veiller à ce que les activités de BIO contribuent à l'exécution des engagements internationaux de la Belgique (par exemple l'Accord de Paris, les conventions relatives aux droits humains). Cette fonction peut être attribuée au Conseil d'administration dans son ensemble ou à un groupe de travail ou un comité au sein du Conseil d'administration.

#### • **(4) Rechercher activement des possibilités de collaboration plus structurée et stratégique avec d'autres acteurs du développement en Belgique et dans les pays où BIO est active.** Lorsqu'elle actualise ses principaux documents de politique, BIO doit par ailleurs consulter les utilisateurs finaux et les principales parties prenantes.

23 Notamment des informations sur les bénéficiaires, les résultats financiers, les analyses d'impact préliminaires, les plans d'action annuels, les objectifs, les évaluations et l'impact sur le développement.



