

Forum sur la politique d'investissement

Faire progresser la réforme pour le développement durable

La boîte à outils du Forum sur la politique d'investissement de Manille

Un outil pratique pour renforcer la cohérence
horizontale entre les domaines d'action publique

Mars 2025

Introduction

Les gouvernements, les institutions et les organisations prennent de plus en plus conscience de la nécessité d'une réforme urgente du régime de gouvernance des investissements. Cet élan s'est amplifié en raison des failles évidentes du régime dans la réalisation du développement durable.

En cette période de changements profonds et de défis mondiaux communs, tels que le changement climatique, la crise des systèmes alimentaires, les conflits géopolitiques et la pauvreté persistante, les décideurs politiques ont besoin d'espaces pour établir des liens informels, former des coalitions et échanger entre pairs afin de faire avancer la réforme de la gouvernance des investissements.

Depuis sa création en 2007, le [Forum sur la politique d'investissement](#) (IPF) de l'Institut international du développement durable (IISD) est devenu une plateforme unique en son genre. Il s'agit du seul événement au monde destiné exclusivement aux responsables des politiques d'investissement des pays en développement. L'objectif principal du IPF est de veiller à ce que le droit et la politique d'investissement international contribuent au développement durable, s'alignent sur les priorités nationales et tirent meilleur parti de la dynamique en faveur d'une réforme significative.

S'appuyant sur l'[Agenda pour la cohérence](#) élaboré lors de l'édition [2022 du IPF](#) accueillie par le Nigeria, la communauté du IPF a adopté un sous-thème, Promouvoir la cohérence pour la gouvernance des investissements durables, qui sert de boussole pour les forums suivants. L'édition [2023 du IPF](#), accueillie par le Panama, a été la première organisée sous ce nouveau sous-thème, axé sur la cohérence institutionnelle pour assurer la cohésion et la



coordination entre les différentes institutions, parties prenantes et organisations impliquées dans la gouvernance des investissements. Le Forum a été couronné par l'élaboration de la [Boîte à outils de Panama pour la cohérence institutionnelle](#).

La cohérence étant un concept à multiples facettes, l'édition [2024 du IPF](#), accueillie par les Philippines, a mis l'accent sur un autre aspect : **la cohérence horizontale** entre les différents domaines d'action publique. Lors de la dernière séance plénière, l'IISD a présenté un outil pratique visant à renforcer la cohérence horizontale entre les domaines d'action publique sur lesquels la gouvernance des investissements peut avoir un impact. Les participants ont examiné et discuté de cet outil, pour s'assurer de sa pertinence et de son applicabilité aux besoins des décideurs politiques du monde entier. La version actuelle de la Boîte à outils de Manille s'appuie sur les travaux de fond des forums précédents et sur les précieuses contributions des participants au Forum et celles des membres du Comité de pilotage.

Pourquoi cet outil ?

Les multiples facettes de la réglementation des investissements représentent un défi majeur pour les décideurs politiques, qui doivent composer avec une gouvernance des investissements de plus en plus complexe. Parallèlement, les instruments d'investissement ne fonctionnent pas de manière isolée. Ils s'inscrivent dans un large éventail de politiques sectorielles, telles que l'exploitation minière et l'agriculture, et de domaines plus vastes, tels que les réglementations en matière d'environnement, de travail et de santé publique. Cela pourrait entraîner des incohérences réglementaires et des risques de contentieux.

Il est essentiel d'aligner les instruments juridiques relatifs aux investissements, notamment les [traités d'investissement](#), les [lois nationales sur l'investissement](#) et les contrats d'investissement, sur les engagements internationaux des États dans divers domaines d'action publique pour atteindre les objectifs de développement durable. Compte tenu de leur rôle central dans la définition des droits, des obligations et de la marge de manœuvre politique des États, ces trois instruments constituent des points clés d'entrée pour tirer parti du droit et de la politique en matière d'investissement afin de faire progresser les ODD.

Cette boîte à outils vise à aider les gouvernements à coordonner leurs actions en interne afin de promouvoir la cohérence entre les instruments juridiques relatifs aux investissements et les autres domaines d'action publique ayant un impact sur les investissements.

Qui peut utiliser cet outil ?

Cette boîte à outils est destinée aux décideurs politiques en charge de la réglementation des investissements aux plans national et régional. Pour une efficacité maximale, elle peut être utilisée dans un cadre de coordination institutionnelle, tel que celui décrit dans la [Boîte à outils de Panama pour la cohérence institutionnelle](#).

La Boîte à outils de Panama est une étape préliminaire souhaitable pour promouvoir la cohérence institutionnelle. Elle aide les pays à mettre en place des mécanismes de coordination permettant d'aligner efficacement la gouvernance des investissements sur des



objectifs politiques plus larges. Si l'utilisation initiale de la Boîte à outils de Panama peut renforcer le cadre institutionnel et la cohérence des politiques des pays, elle n'est pas une condition préalable pour les décideurs politiques souhaitant tirer parti de la Boîte à outils de Manille.

Dans l'ensemble, la Boîte à outils de Manille se veut adaptable, permettant aux pays et aux groupements régionaux d'optimiser son utilisation en fonction de leurs contextes et besoins spécifiques.

Quels avantages offre l'utilisation de cet outil ?

Les décideurs politiques, ainsi que leurs collègues des ministères concernés, peuvent utiliser cet outil pour :

- **identifier les instruments et engagements internationaux qui touchent aux investissements, tels que ceux relatifs au climat, aux entreprises et aux droits humains, à la santé publique et au travail** : déterminer les accords et engagements internationaux du pays qui sont particulièrement pertinents pour la gouvernance des investissements,
- **analyser les domaines de convergence et de divergence entre les engagements et les instruments identifiés régissant l'investissement** : étudier les points d'alignement et de tension entre les engagements pris dans le cadre de ces instruments et les fonctions clés des dispositions des instruments juridiques régissant l'investissement,
- **mettre en œuvre des décisions éclairées** : prendre une décision éclairée sur la manière d'élaborer ou de réformer les politiques et les instruments juridiques relatifs aux investissements afin d'aligner les domaines de cohérence, d'atténuer les éventuelles lacunes des politiques et de remédier aux incohérences découlant d'engagements internationaux divergents.

Il convient de noter que la boîte à outils n'est pas conçue pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des engagements pris dans le ou les accords internationaux identifiés. Elle cherche à guider les gouvernements dans l'alignement de leurs politiques et réglementations en matière d'investissement sur des objectifs internationaux plus larges.

Enfin, ce document est conçu comme un guide flexible sous la forme de cadre de cohérence des politiques que chaque pays peut adapter à ses besoins et à son contexte spécifiques. Les gouvernements peuvent et devraient adapter et développer cette boîte à outils dans un format qui s'aligne sur leurs mécanismes existants de coordination et leurs structures d'élaboration des politiques.



Le cadre de cohérence des politiques

Principaux éléments du cadre

Le cadre comporte deux éléments devant être utilisés dans un processus en deux étapes :

1. **la cartographie des engagements au titre des instruments internationaux identifiés (étape 1)** : cette étape consiste à identifier les principaux accords internationaux et à cartographier les engagements qu'ils contiennent ainsi que les domaines d'action publique respectifs qui affectent la gouvernance des investissements et sont pertinents à cet égard.
2. **l'analyse comparative des instruments juridiques régissant les investissements au regard des engagements identifiés (étape 2)** : cette étape permet d'évaluer dans quelle mesure les dispositions spécifiques des traités, lois et contrats d'investissement s'alignent ou contredisent les engagements internationaux identifiés dans l'étape 1 du processus.

Étape 1 : cartographie des engagements au titre des principaux instruments internationaux qui touchent à l'élaboration des politiques d'investissement

Cette étape peut aider les gouvernements à identifier et à cartographier les instruments internationaux susceptibles d'influencer l'élaboration des politiques d'investissement à l'échelle nationale ou régionale. Il s'agit d'instruments prioritaires à prendre en compte lors de l'élaboration d'instruments juridiques régissant les investissements, en particulier ceux qui présentent un fort potentiel de tension ou de complémentarité. Par exemple, un gouvernement peut décider d'évaluer en priorité ses engagements au titre de l'Accord de Paris au regard de ses traités d'investissement obsolètes, compte tenu du risque élevé que ces traités limitent sa capacité à mettre en œuvre des mesures de transition énergétique et à respecter ses engagements climatiques internationaux.

La première étape de cet exercice peut être menée à tout moment, indépendamment de toute réforme ou négociation spécifique.

Les avantages découlant de la réalisation de cette étape

Cet exercice de cartographie offre de nombreux avantages :

1. Il permet de mieux faire connaître les engagements pris dans le cadre des principaux instruments internationaux et de favoriser une meilleure compréhension commune de ces derniers.
2. Il permet aux pays de dresser l'inventaire des accords et des domaines d'action publique existants, créant ainsi une vue d'ensemble complète de leurs obligations actuelles.



3. Il permet aux pays de mieux se préparer aux prochaines négociations aux plans national, régional et mondial.
4. Il renforce les processus institutionnels ainsi que la cohérence des politiques institutionnelles en matière de gouvernance des investissements grâce à la collaboration des divers ministères et institutions.

Cadre pour l'étape 1

Ce premier exercice du cadre de cohérence des politiques consistant à réaliser une cartographie devrait aboutir à un tableau comportant deux axes.

Sur l'axe vertical, les instruments internationaux

Cette colonne énumère les principaux accords internationaux qui touchent à la gouvernance des investissements et auxquels le pays est partie. Les pays et les groupements régionaux pourraient classer par ordre de priorité les accords internationaux qu'ils ont ratifiés, ainsi que les orientations ou recommandations internationales qu'ils entendent mettre en œuvre.

Exemples d'instruments pertinents :¹

- [La Convention sur la diversité biologique](#) (1992)
- [La Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale](#) (1988, amendée par le Protocole de 2010)
- [Les Recommandations du Groupe d'action financière](#) (1990)
- [Les Règles globales anti-érosion de la base d'imposition \(règles GloBE\)](#) (2021)
- [Les Conventions de l'Organisation internationale du travail](#)
- [L'Accord de Paris sur le changement climatique](#) (2015)
- [Les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits humains](#) (2011)
- [La Déclaration des Nations Unies sur le droit au développement](#) (1986)
- [La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques](#) (1992)
- [Le Pacte pour l'avenir des Nations Unies](#) (2024)
- [La Déclaration universelle des droits de l'homme](#) (1948)

Sur l'axe horizontal, les domaines d'action publique

Il s'agit de colonnes pour répertorier les catégories de domaines de politique de développement durable sélectionnés couverts par les engagements internationaux qui concernent spécifiquement la gouvernance des investissements.

Domaines de politique proposés :

- les engagements pertinents en matière de droits humains et de travail
- les engagements pertinents en matière d'environnement

¹ Il s'agit d'une liste indicative.



- les engagements pertinents en matière d'action climatique
- les engagements pertinents en matière d'inclusion sociale
- les engagements pertinents en matière d'égalité des sexes
- les engagements pertinents en matière de santé.

Dans chaque ligne horizontale énumérant l'instrument international pertinent, il serait nécessaire d'identifier, pour chaque domaine de politique, (a) les objectifs clés de l'instrument international et (b) le type d'engagements pris en vertu de l'instrument et qui concerne les politiques d'investissement.

Instrument international	Domaine de politique sélectionné 1	Domaine de politique sélectionné 2	Domaine de politique sélectionné 3	Domaine de politique sélectionné 4
Instrument pertinent 1	Objectifs	Objectifs	Objectifs	Objectifs
	Type d'engagements	Type d'engagements	Type d'engagements	Type d'engagements

Étape 2 : analyse comparative des instruments juridiques existants régissant les investissements au regard des engagements internationaux

La deuxième étape consiste à évaluer les engagements internationaux au regard d'un instrument juridique existant en matière d'investissement, y compris un traité d'investissement, une loi nationale sur l'investissement ou un contrat d'investissement en cours de conception, de négociation ou de réforme.

Cette deuxième étape peut être entreprise une fois qu'un pays ou un groupement régional a identifié le ou les instruments internationaux prioritaires (sur la base de la cartographie réalisée lors de la première étape du cadre de cohérence des politiques) et cherche à s'assurer que ses instruments juridiques existants régissant l'investissement y sont conformes.

Il est essentiel de bien comprendre que tous les instruments n'ont pas les mêmes fonctions ni ne contiennent des dispositions identiques. Par exemple, une loi nationale sur l'investissement peut inclure des dispositions relatives au suivi des investissements, ce qui n'est généralement pas le cas des traités d'investissement. Par conséquent, il sera peut-être nécessaire d'ajuster certaines des catégories proposées dans le cadre, et d'en créer d'autres pour tenir compte des spécificités de l'instrument analysé. Il serait utile, mais pas obligatoire, de procéder à une cartographie initiale des dispositions incluses dans l'instrument juridique régissant l'investissement devant être comparé et évalué.



Les avantages découlant de la réalisation de cette étape

Cet exercice d'analyse comparative offre plusieurs avantages importants :

1. Il soutient la refonte et l'élaboration de traités, de lois, de contrats ou d'autres cadres de gouvernance des investissements en les alignant sur les engagements internationaux identifiés.
2. Il facilite l'identification des instruments juridiques régissant les investissements qui devraient être révisés, résiliés ou renégociés afin de mieux les aligner sur les objectifs de développement durable.
3. Il fournit aux décideurs et aux négociateurs des arguments clairs et convaincants en faveur de la réforme des traités, lois et contrats d'investissement, facilitant ainsi des discussions éclairées avec les décideurs de haut niveau et les partenaires aux négociations.
4. Il améliore la capacité à obtenir de meilleurs résultats lors d'élaboration et de négociations futures en les fondant sur une analyse détaillée et factuelle.
5. Il soutient les États dans l'alignement de leurs politiques et législations en matière d'investissement sur leurs engagements en matière de développement durable, garantissant ainsi la cohérence entre les cadres juridiques et politiques.

Cadre pour l'étape 2

Ce deuxième exercice du cadre de cohérence des politiques devrait aboutir à un tableau comportant deux axes :

Sur l'axe vertical, les fonctions et les dispositions

La première colonne doit être complétée par une liste des principales fonctions que les dispositions contenues dans les instruments juridiques relatifs aux investissements visent à remplir, ainsi que par les dispositions pertinentes de l'instrument juridique sélectionné qui remplissent ces fonctions.

Sur l'axe horizontal, les engagements identifiés à l'étape 1

Les différentes colonnes permettent de spécifier les types d'engagements identifiés lors de la première étape du cadre de cohérence des politiques, correspondant à l'instrument international prioritaire sélectionné pour l'analyse.

Chaque ligne du tableau analysera la relation entre une disposition spécifique de l'instrument d'investissement et un type d'engagement correspondant dans l'instrument international pertinent. Le résultat pourrait montrer si la disposition (a) soutient ou est alignée, (b) est neutre, ou (c) contredit ou compromet la mise en œuvre du type d'engagement pertinent.

Par exemple, l'une des dispositions d'une loi sur l'investissement peut exiger des investisseurs qu'ils procèdent à des évaluations d'impact environnemental et social avant d'obtenir un permis spécifique. De telles dispositions peuvent être considérées comme soutenant ou s'alignant sur les engagements internationaux en matière d'environnement, car elles encouragent la diligence raisonnable et garantissent que les investissements contribuent au développement durable.



Une disposition ayant un impact neutre pourrait être une clause exhortant les entreprises à assumer leur responsabilité sociale dans le cadre d'un traité d'investissement. Si de telles dispositions encouragent une conduite responsable des entreprises, elles n'imposent pas d'obligations contraignantes. Par conséquent, elles ne favorisent ni n'entravent nécessairement l'application de l'égalité des sexes, par exemple.

À l'inverse, la [clause de stabilisation](#) d'un contrat d'investissement ayant pour effet de geler le cadre juridique applicable à un projet d'investissement pourrait avoir un impact négatif. Si une telle clause permet à un projet d'investissement de continuer d'appliquer des législations sociales obsolètes abrogées vingt ans plus tôt, elle pourrait empêcher l'amélioration des droits des travailleurs et de leurs conditions de travail, ce qui serait contraire aux obligations internationales du pays en matière de droits humains.

Fonctions et dispositions	Type d'engagement 1	Type d'engagement 2	Type d'engagement 3	Type d'engagement 4	...
Offrir un mécanisme de règlement des différends investisseur-État					
Disposition X					
Disposition X					
Garantir la protection juridique des investissements					
Disposition X					
Disposition X					
Libéraliser l'admission des investissements					
Disposition X					
Disposition X					
Prévoir / promouvoir les réglementations en matière de contenu local					
Disposition X					
Disposition X					
Spécifier les obligations et responsabilités des investisseurs					
Disposition X					
Disposition X					
Spécifier les obligations et responsabilités des États d'origine					
Disposition X					
Disposition X					



Fonctions et dispositions	Type d'engagement 1	Type d'engagement 2	Type d'engagement 3	Type d'engagement 4	...
Spécifier les obligations et responsabilités des États d'accueil					
Disposition X					
Disposition X					
Faciliter les investissements					
Disposition X					
Disposition X					
Assurer la prévention et la gestion des différends					
Disposition X					
Disposition X					
Assurer le suivi des investissements					
Disposition X					
Disposition X					
Promouvoir et retenir les investissements, le réinvestissement et leur expansion					
Disposition X					
Disposition X					
Offrir des incitations pour l'investissement					
Disposition X					
Disposition X					

Comment utiliser le cadre de cohérence des politiques

Utilisation du cadre au niveau national avec un mécanisme de coordination

Pour maximiser son efficacité, le cadre de cohérence des politiques est mieux utilisé s'il est intégré à un mécanisme de coordination institutionnelle, tel que celui décrit dans la [Boîte à outils de Panama](#).



Dans les pays disposant d'un mécanisme de coordination établi, tel qu'un comité interministériel, le processus pourrait se dérouler comme suit :

Étape 1 : cartographie des engagements au titre des principaux instruments internationaux qui touchent à l'élaboration des politiques d'investissement

La cartographie des engagements internationaux peut aider à identifier et à hiérarchiser les accords les plus pertinents pour le contexte national. Cela permet de s'assurer que le processus de cartographie est gérable et axé sur les instruments prioritaires.

Recommandations pour cette étape

- **Nommer des responsables ou une agence compétente** : désigner des responsables ou une agence compétente (au sein du comité interministériel établi ou des ministères concernés) pour diriger le processus de cartographie afin de veiller à ce que les institutions concernées soient identifiées et incluses.
- **Commencer à petite échelle** : commencer par une poignée d'instruments internationaux clés qui sont prioritaires pour la politique d'investissement du pays. Le fait de se concentrer sur les instruments prioritaires évitera que le processus ne devienne trop complexe. La cartographie peut se concentrer sur un domaine politique spécifique (tel que l'environnement, le changement climatique, la santé, l'égalité des sexes ou l'inclusion sociale) afin d'identifier les accords internationaux pertinents. Idéalement, la priorité pourrait être donnée aux domaines d'action publique couverts par les ministères représentés au sein du mécanisme de coordination.
- **Mener des consultations internes/établir la liste des instruments** : une fois nommés, les responsables devraient mener des consultations internes afin d'avoir une vision globale des instruments internationaux ayant un impact sur l'investissement. Une approche pratique pour identifier les instruments pertinents pourrait consister à mener une enquête interne ou à organiser des réunions de réflexion avec les responsables de chaque ministère. Ces derniers peuvent fournir des informations sur les principaux accords ayant un impact sur l'investissement dans leur secteur.
- **Mettre en place un système de notification/de mise à jour régulière** : mettre en place un système interne de notification pour les mises à jour à mesure que de nouveaux engagements sont pris ou que les priorités nationales évoluent. Prévoir des révisions régulières tous les 3 ou 5 ans.

Étape 2 : analyse comparative des instruments juridiques existants régissant les investissements au regard des engagements internationaux

Une fois les principaux engagements internationaux identifiés, l'étape suivante consiste à évaluer si les instruments juridiques existants régissant l'investissement y sont conformes. Le mécanisme de coordination fournit une plateforme de coordination intergouvernementale permettant d'identifier les instruments juridiques pertinents en matière d'investissement, y compris les traités, les lois et les contrats à analyser.



Recommandations pour cette étape

- **Demander aux responsables ou à l'agence compétente d'évaluer la cohérence entre les instruments et les engagements** : les responsables pourraient entreprendre cette évaluation en identifiant les dispositions spécifiques en matière d'investissement (par exemple, dans les traités d'investissement, les lois, les contrats) et en évaluant leur alignement sur les engagements internationaux en matière de développement durable identifiés à l'étape 1 (par exemple, l'action climatique, les droits humains, la protection de l'environnement).
- **Donner la priorité aux processus de négociation en cours** : les pays peuvent choisir de se concentrer sur un processus en cours, tel que la renégociation de traités, la négociation de contrats ou la révision de lois sur l'investissement, afin de garantir la pertinence et d'établir un calendrier d'action clair.
- **Réaliser un test/pilote initial** : les pays peuvent choisir de procéder à un test initial en analysant l'alignement d'un instrument spécifique sur les principaux engagements en matière de développement durable identifiés à l'étape 1. Le cadre étant conçu comme un outil adaptable, ce projet pilote permettra d'identifier les ajustements nécessaires avant une mise en œuvre plus large.

En commençant par quelques instruments prioritaires et en définissant clairement les rôles au sein du mécanisme de coordination, le processus peut être plus ciblé, plus efficace et plus percutant.

Conclusion

La Boîte à outils de Manille se veut polyvalente et adaptable aux contextes nationaux et régionaux. Qu'un pays dispose ou non d'un mécanisme de coordination formel, le cadre aide à identifier les conflits entre les engagements internationaux et la gouvernance des investissements.

En utilisant le cadre de cohérence des politiques pour évaluer l'alignement aux échelons national et régional, les pays et les groupements régionaux peuvent s'assurer que leurs politiques d'investissement contribuent aux objectifs de développement durable et à l'action climatique, promeuvent la cohérence entre les instruments juridiques et renforcent la cohérence globale des politiques.

L'IISD reste disponible pour aider les pays qui le souhaitent à se préparer à ce processus et pourrait soutenir l'élaboration de versions régionales de l'outil adaptées à des contextes spécifiques.

© 2025 International Institute for Sustainable Development
Publié par l'Institut international du développement durable

Cette publication est sous licence [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

L'INSTITUT INTERNATIONAL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

L'Institut international pour le développement durable (IISD) est un groupe de réflexion indépendant, plusieurs fois récompensé, qui travaille à la création accélérée de solutions en faveur de la stabilité du climat, d'une gestion durable des ressources et d'économies équitables. Notre travail vise à inspirer de meilleures décisions et à déclencher des actions significatives pour accompagner les populations et la planète dans la voie de la prospérité. Nous mettons en avant les réalisations qui sont possibles lorsque les gouvernements, les entreprises, les organisations à but non lucratif et les communautés unissent leurs efforts. Plus de 200 collaborateurs travaillent pour l'IISD, originaires du monde entier et rassemblant des compétences dans de nombreuses disciplines. Depuis ses bureaux implantés au Winnipeg, Ottawa et Toronto et en Genève, l'IISD grâce à son travail a un impact sur la vie des habitants de plus de 100 pays.

L'IISD est un organisme de bienfaisance enregistré au Canada, et visé par l'alinéa 501(c)(3) de l'*Internal Revenue Code* des États-Unis. Il bénéficie de subventions de fonctionnement de base de la province du Manitoba. En outre, des fonds de projets lui sont accordés par divers gouvernements, tant au Canada qu'à l'étranger, des organismes des Nations Unies, des fondations, le secteur privé et des particuliers.

Siège

111 Lombard Avenue, Suite 325
Winnipeg, Manitoba
Canada R3B 0T4

Tel: +1 (204) 958-7700

Website: iisd.org

X: [@IISD_news](https://twitter.com/IISD_news)



iisd.org