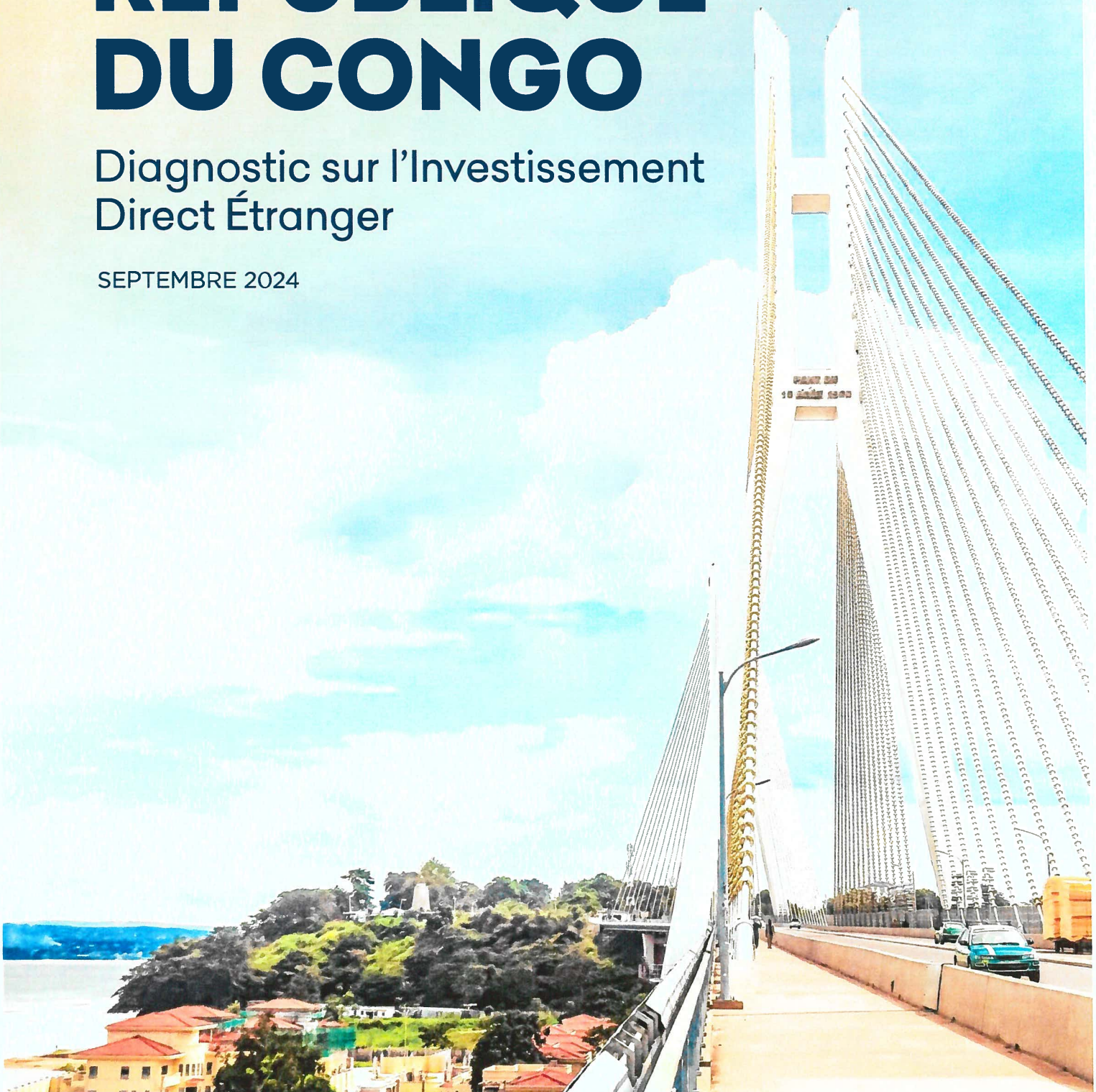


RÉPUBLIQUE DU CONGO

Diagnostic sur l'Investissement
Direct Étranger

SEPTEMBRE 2024



© 2024 Banque Internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale

1818 H Street NW, Washington DC 20433

Téléphone : 202-473-1000 ; Internet : www.worldbank.org

Certains droits réservés.

Cet ouvrage est un produit du personnel de la Banque mondiale avec des contributions externes. Les constats, interprétations et conclusions exprimés dans cet ouvrage ne reflètent pas nécessairement les points de vue de la Banque mondiale, des membres de son Conseil d'administration ou des gouvernements qu'ils représentent. La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude, l'exhaustivité ou l'actualité des données figurant dans cet ouvrage et n'assume aucune responsabilité pour toute erreur, omission ou divergence dans les informations, ni aucune responsabilité concernant l'utilisation ou la non-utilisation des informations, méthodes, processus ou conclusions énoncés. Les frontières, couleurs, dénominations et autres informations présentées sur les cartes de cet ouvrage n'impliquent de la part de la Banque mondiale aucun jugement concernant le statut juridique d'un territoire ou l'approbation ou l'acceptation de frontières. Rien dans les présentes ne constitue ni ne peut être interprété ou considéré comme une limite ou une renonciation aux privilèges et immunités de la Banque mondiale, qui sont tous spécifiquement réservés.

Droits et autorisations

Le contenu de cet ouvrage est soumis au droit d'auteur. Parce que la Banque mondiale encourage la diffusion de ses connaissances, cet ouvrage peut être reproduit, en tout ou en partie, à des fins non commerciales à condition de donner pleine attribution à cet ouvrage.

Attribution — Veuillez citer l'ouvrage comme suit : « Banque mondiale. 2024. République du Congo - Diagnostic sur l'Investissement Direct Étranger, DC : Banque mondiale ».

Toutes les questions sur les droits et licences sont à adresser à World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, États-Unis ; courrier électronique : pubrights@worldbank.org.

RÉPUBLIQUE DU CONGO

Diagnostic sur l'Investissement
Direct Étranger

SEPTEMBRE 2024



Remerciements

Cette étude-diagnostic sur l'investissement direct étranger (IDE) au Congo a été préparée pour le gouvernement de la République du Congo par une équipe de spécialistes du Climat d'Investissement et de l'Investissement Etranger au sein du département Commerce, Investissement et Compétitivité (TIC) du Groupe de la Banque mondiale, mobilisée par l'équipe-pays au sein de la Banque mondiale.

L'équipe qui a rédigé l'étude était dirigée par Xavier Forneris, Spécialiste senior du Secteur Privé et Coordinateur du Climat d'Investissement pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre (ETIIC). Elle comprenait Karim Ouled Belayachi, Spécialiste senior du secteur privé dans la région Afrique de l'Ouest et du Centre au sein du pôle global « Finance, compétitivité et innovation » (FCI). Forneris et Ouled Belayachi étaient assistés de deux consultants : Dukken Gaphi Ossouna, et Eduardo Sandoval tous deux économistes. Ils ont travaillé sous la direction de Vincent Tsoungui Belinga (Economiste principal, EAWM2).

Le rapport a été réalisé sous la supervision générale de Sandeep Mahajan (Directeur sectoriel, EAWM2) ; Robert Utz (Economiste principal, EAWM2) et Clelia Rontoyanni (Cheffe de programme, EAWDR).

Au niveau de la République du Congo, l'équipe tient à remercier les représentants du secteur privé et de la partie gouvernementale pour la qualité des échanges lors de la préparation et la restitution de ce rapport. Du côté du secteur privé, il convient de remercier notamment l'Union Patronale et Interprofessionnelle du Congo (UNICONGO), l'Union nationale des opérateurs économiques du Congo (UNOC), et l'Association des Banques,. Pour la partie gouvernementale nous tenons à remercier, entre autres, les responsables et cadres de la BEAC, de l'Agence pour la Promotion des Investissements (API), du Ministère du Développement Industriel et de la Promotion du Secteur Privé, du Ministère en charge du Plan, du Ministère de l'Economie et des Finances pour leur gracieuse assistance, et du Ministère du Budget, des Comptes Publics et du Portefeuille Public.

Enfin l'équipe tient également à remercier le bureau de la Banque mondiale à Brazzaville, et notamment Mme Louise Pierrette Mvono, Représentante résidente, pour toute l'assistance reçue avant et durant la mission. La version présentée ici est la version finalisée à la suite de la mission de restitution conduite par Vincent de Paul Tsoungui Belinga et Forneris à Brazzaville du 19 au 22 juin 2024.

Conception, mise en page et graphisme du rapport:

Kane Chong

Source de l'image de couverture:

© urbazon/iStockphoto.com

Table des Matieres

Remerciements	2
SECTION 1 Introduction Générale	4
Introduction	5
Objectif et structure du rapport	7
SECTION 2 Performance du Congo en Matière d'Investissement Direct Étranger	8
2.1 Les IDE : une source de financements extérieurs importante	9
2.2 Des flux d'IDE très volatiles	10
2.3 Une performance comparative en demi-teinte	10
2.4 Des IDE très concentrés sur le secteur des hydrocarbures	12
2.5 Une autre forme de concentration des IDE au Congo : celle des pays sources	13
2.6 Les nouveaux projets d'investissement étranger	14
2.7 Comment attirer davantage d'investissements étrangers en dehors des hydrocarbures ?	17
SECTION 3 Climat des Affaires du Congo: Atouts, Attractivité et Contraintes	18
3.1 Capital humain	20
3.2 Infrastructures	21
3.3 Accès au financement	23
3.4 Environnement des affaires	25
3.4.1 Facteurs entravant l'entrée des IDE	25
3.4.2 Concurrence	27
SECTION 4 Politique de l'Investissement Direct Étranger au Congo	28
4.1 Notions et périmètre de l'étude	29
4.2 Stratégie gouvernementale vis-à-vis des IDE	29
4.3 L'Admission et l'établissement des investisseurs étrangers	31
4.3.1 Observations Préliminaires	31
4.3.2 Evaluation du Régime de l'Admission selon les sources secondaires	32
4.3.3 La question de l'admission dans la Charte des Investissements de 2003	33
4.4 Protection des Investisseurs Étrangers	35
4.4.1 Observations Préliminaires	35
4.4.2 La Protection des Investisseurs dans la Charte des Investissements de 2003	36
4.4.3 La Protection des IDE au Congo par les Conventions Internationales	41
4.4.4 Conclusion sur la protection des investisseurs étrangers au Congo	44
4.5 Les Incitations à l'Investissement	44
4.5.1 Les incitations dans la Charte des Investissements du Congo	44
4.5.2 Les incitations du Congo d'après les études externes	47
4.5.3 Analyse	48
4.5.4 Recommandations	49
SECTION 5 Recommandations Préliminaires et Conclusions	50
Annexe	54

SECTION 1

Introduction Générale

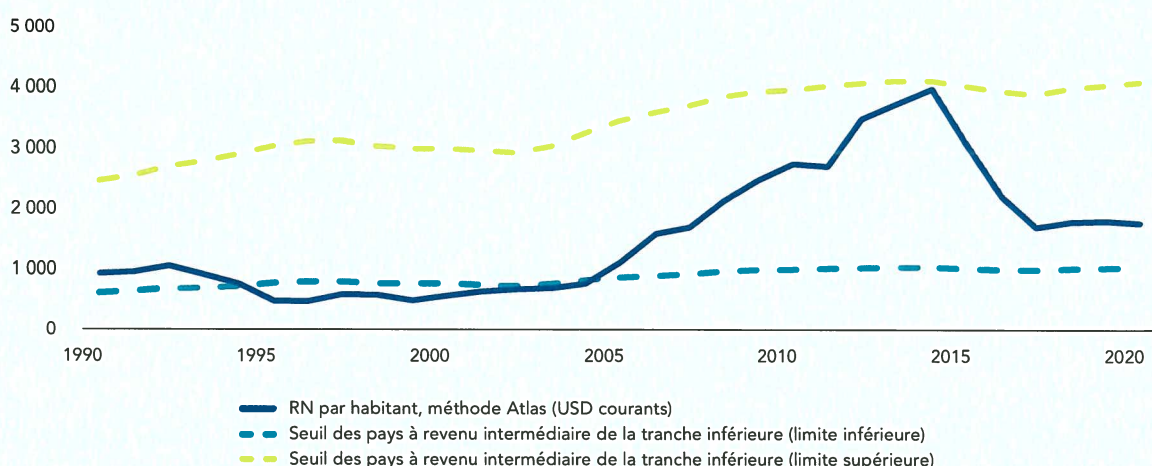
Introduction

La récession que la République du Congo a connu pendant sept ans a entraîné une chute spectaculaire du revenu par habitant et fait que le pays risque de retomber au rang de pays à faible revenu. Depuis le début des années 2000, la République du Congo avait baissé le taux de pauvreté grâce à d'importants gains réalisés en termes de revenu par habitant. Mais les multiples chocs (dont le choc pétrolier de 2014-16) ont entraîné une contraction prolongée et une chute spectaculaire du revenu par habitant, annulant ainsi les progrès réalisés dans la réduction de la pauvreté. La baisse du revenu par habitant a conduit à une augmentation de la proportion de la population vivant en dessous du seuil international d'extrême pauvreté de 1,90 USD PPA par jour, passant de 39,1 % en 2015 à 52,5 % en 2022 et le Congo aujourd'hui fait face au risque de retomber au rang de pays à faible revenu. Le PIB réel par habitant du Congo est maintenant égal aux niveaux auxquels il était au début des années 1970. Plusieurs pays, y compris des exportateurs de produits de base tels que l'Angola et l'Indonésie qui, au début des années 1990, avaient un PIB par habitant (à parité de pouvoir d'achat) similaire ou inférieur à celui du Congo, ont maintenant un PIB par habitant nettement plus élevé (Figure 1b).

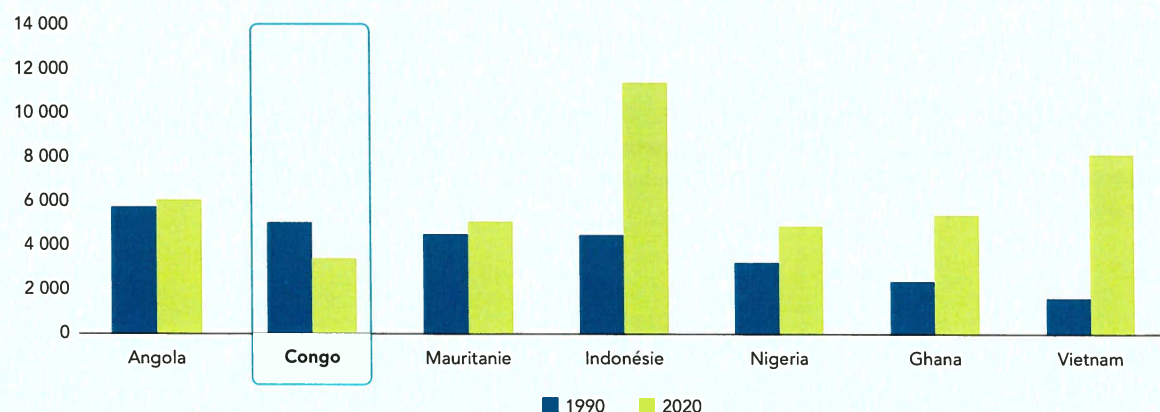
FIGURE 1

La contre-performance économique a entraîné une baisse plus rapide du PIB par habitant du Congo

a. RNB du Congo par habitant (USD courants), 1990-2020



b. Congo et pairs : PIB par habitant, (parité de pouvoir d'achat en USD internationaux constants de 2017), 1990 et 2020



Source : CEM, 2023

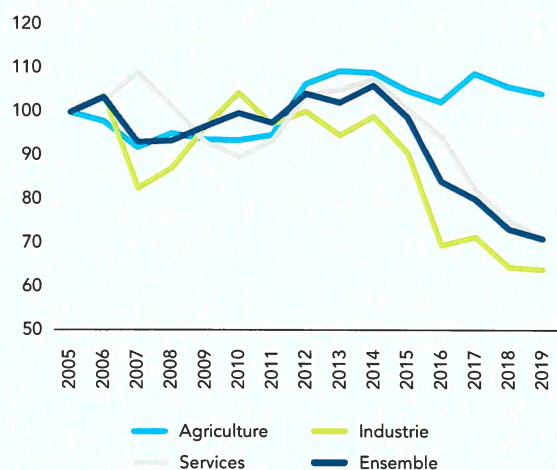
Bien que nécessaire pour stimuler la croissance du revenu par habitant, la productivité du travail a chuté.

Malgré certains changements structurels correspondant au mouvement des travailleurs des secteurs à faible productivité (agriculture) vers les secteurs à plus forte productivité (industrie et services), la productivité du travail du pays a diminué au cours des 15 dernières années, ce qui a entraîné une perte de croissance du revenu par habitant (Figure 4-b). La plus forte baisse de la productivité globale du travail s'est produite après la fin du précédent boom pétrolier en raison d'une baisse de la productivité du travail dans les secteurs des services et de l'industrie (Figure 4-a). Une faible productivité limite la diversification étant donné que les industries où les entreprises sont improductives sont moins compétitives et ne se développent pas.

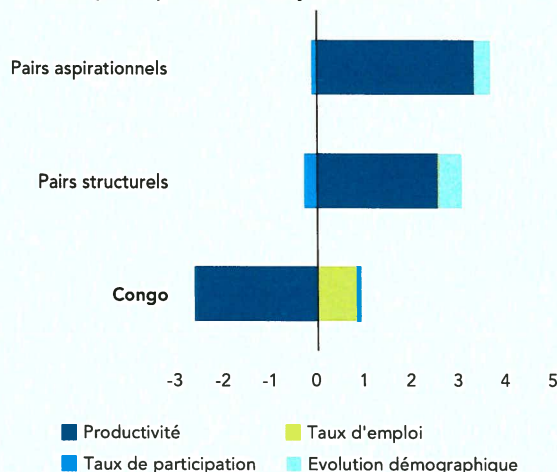
FIGURE 2

La baisse de la production par employé entraîne une perte de revenu par habitant au Congo, en particulier dans l'industrie et les services

a. Congo : Évolution de la productivité du travail par rapport à 2005 (%)



b. Congo et pairs : Contribution annuelle à la croissance de la valeur ajoutée par habitant (moyenne 2005-2019)



Source : CEM, 2023

Le rapport sur le Mémoire économique du pays (CEM) de la Banque mondiale en 2023 a proposé des politiques et des réformes pour favoriser un développement plus diversifié au Congo.

Les recommandations clés visaient à diversifier le portefeuille d'actifs nationaux et à renforcer les institutions congolaises : suppression des obstacles à la concurrence, accélération de la transformation numérique, renforcement de la compétitivité et de la diversification commerciales et amélioration de la logistique. D'autres visaient à développer des aspects clés du capital physique du Congo : améliorer l'approvisionnement en électricité, les infrastructures de transport et de TIC pour la compétitivité commerciale et le développement de l'écotourisme.

Le Diagnostic sur l'Investissement Direct Étranger (IDE) vient compléter les analyses du CEM car l'IDE n'a pas été analysé dans le rapport du CEM.

Il peut être une source importante de financement, de création d'emplois, de croissance économique, de productivité et de diversification économique pour la République du Congo.

Objectif et structure du rapport

L'objectif de ce rapport de la Banque mondiale pour la République du Congo est de procéder à un diagnostic rapide sur IDE dans le pays et de formuler des recommandations préliminaires qui seront proposées aux autorités.

Pourquoi se pencher sur la question des IDE dans un pays comme le Congo ? Tout simplement parce que les IDE peuvent être un vecteur important pour la croissance et la diversification économique d'un pays. Dans de nombreux pays en voie de développement, les flux d'IDE sont généralement plus élevés que l'aide publique au développement (APD) ou les transferts des travailleurs expatriés. Ils sont la première source de financement externe. Ces flux apportent non seulement des capitaux nouveaux et de nouvelles technologies, mais créent aussi de nouveaux emplois, permettent l'évolution de la main-d'œuvre d'emplois à faible valeur ajoutée vers des emplois à plus forte valeur ajoutée, et permettent le transfert des compétences et la diffusion des connaissances à la main-d'œuvre et aux entreprises locales. L'IDE est également un vecteur important pour relier l'économie domestique au secteur privé international car il offre un large éventail d'opportunités pour les entreprises locales pour leur intégration dans les chaînes de valeur mondiales de la production. Cette voie privilégiée vers les chaînes de valeur permet ainsi aux pays concernés de s'intégrer davantage à l'économie mondiale.

L'équipe qui a produit ce rapport espère qu'il sera à la fois une analyse technique permettant d'avancer dans la connaissance de l'économie Congolaise et de ses défis et opportunités, mais aussi un instrument pratique permettant d'engager un dialogue constructif avec les principales parties prenantes publiques et privées au Congo afin de permettre au gouvernement de définir un certain nombre d'actions prioritaires, de réformes et mesures à mettre en œuvre.

Il vise notamment à permettre de :

- (i) mieux comprendre le rôle joué par les IDE au Congo, la performance de celui-ci en termes d'attraction des investissements étrangers,
- (ii) mieux appréhender le potentiel d'attractivité du pays mais aussi les contraintes qui pèsent sur les investissements
- (iii) formuler une nouvelle stratégie ou politique des IDE qui soit réaliste et tienne compte des forces et faiblesses du climat des affaires.

Ce rapport s'insère dans le dialogue et le partenariat noué entre la Banque mondiale et la République du Congo, notamment dans le domaine du développement du secteur privé.

Le rapport, qui se veut volontairement synthétique, va successivement :

- (a) Evaluer la performance du pays en matière d'IDE,
- (b) Evaluer le climat des affaires du pays, ses principaux atouts et obstacles ou contraintes pour l'investissement privé en général (local et extérieur),
- (c) Procéder à une évaluation succincte de la politique de l'investissement direct étranger,
- (d) Formuler des recommandations initiales de réformes qui peuvent être utilisées par les homologues gouvernementaux et l'équipe de la Banque mondiale pour élaborer un plan d'action de réformes axé sur l'IDE.



SECTION 2

Performance du Congo en Matière d'Investissement Direct Étranger

Performance du Congo en Matière d'Investissement Direct Étranger

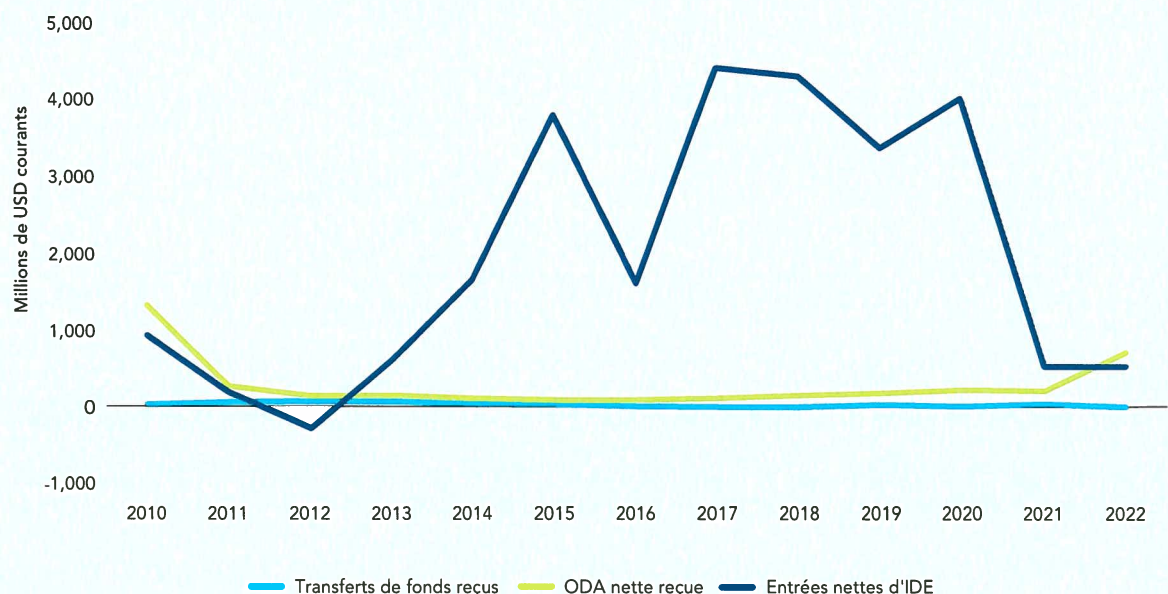
La présente section résume la performance du Congo en matière d'attraction des investissements directs étrangers (IDE), y compris relativement à des pays pairs. Ce faisant, elle aidera à mieux comprendre le contexte et apprécier le rôle que l'investissement étranger a joué dans l'économie du pays jusqu'à présent. Cette section traitera notamment des volumes d'IDE qui se sont dirigés vers l'économie congolaise mais aussi leur évolution dans le temps, la concentration de ces IDE dans certains secteurs, et les pays d'origine de ces investissements. La performance des IDE du Congo sera comparée à celle de plusieurs pays, africains et extrarégionaux sélectionnés en étroite collaboration avec nos collègues de l'équipe régionale de la Banque mondiale. Certains de ces pays sont des pays structurellement comparables, tandis que d'autres seront des pays qui peuvent servir de « modèles ambitieux » pour le Congo (« *Aspirational countries* »).

2.1 Les IDE : une source de financements extérieurs importante

Les IDE ont été la source de financement externe la plus importante pour le Congo, loin devant l'assistance au développement (ODA) ou les transferts des travailleurs migrants, en dehors de quelques années où les flux d'IDE ont chuté de façon dramatique au point de passer en dessous des deux autres sources (Figure 3).

FIGURE 3

Les IDE par rapport aux autres sources de financement externe du Congo



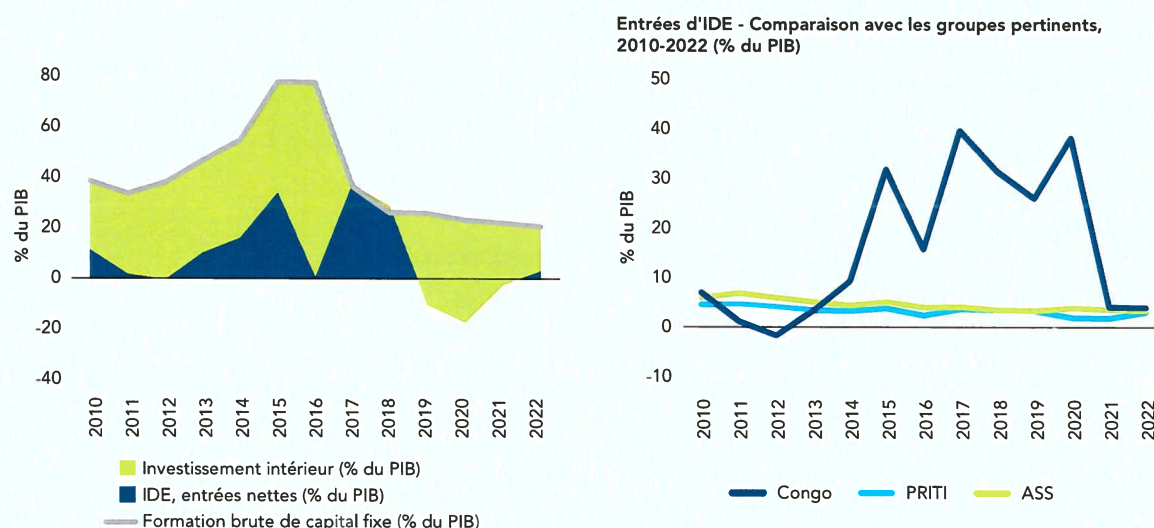
2.2 Des flux d'IDE très volatiles

Les flux d'IDE vers le Congo ont été très volatiles au cours du temps. Entre 2010 et 2022, les flux d'IDE vers le Congo se sont élevés en moyenne à un peu moins de 2 milliards (1,976 millions) de dollars par an, ce qui correspond environ à 15 % du PIB (Figure 4).

La forte baisse des IDE en 2016 est attribuée à la baisse des cours du pétrole enregistrée entre 2014 et 2016. Le Congo n'est pas le seul pays affecté : en 2016, les flux d'IDE vers l'Afrique ont chuté de 3 % et les flux globaux de 2 % en raison de la faiblesse des prix des matières premières.

Entre 2017 et 2020, les flux d'IDE vers le Congo ont augmenté régulièrement, avec un pic en 2017 en lien avec la mise en production du champ pétrolier Moho-Nord, avant de diminuer en 2020. La baisse de 2020 à 2021 semble devoir être attribuée au ralentissement de l'activité économique globale (les flux d'IDE ayant chuté de près de 40 % dans l'ensemble) causé par la pandémie de COVID-19. En 2022, les entrées d'IDE au Congo sont restées stables à 532 millions de dollars, bien en deçà de la moyenne de 3,9 milliards de dollars entre 2018 et 2020.

FIGURE 4
IDE au Congo - Des flux assez volatiles ces dernières années

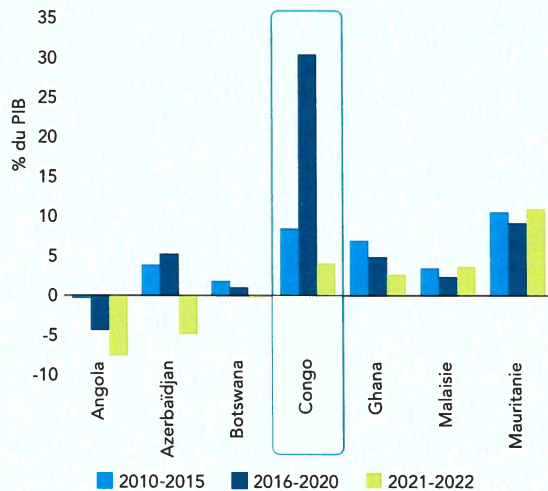
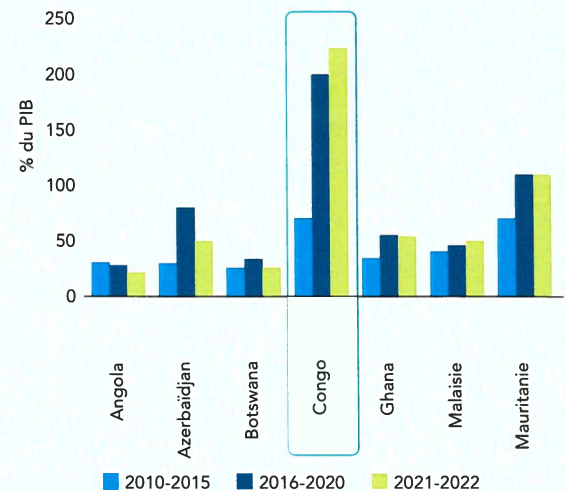


Source : Calculs sur la base des statistiques de la CNUCED (UNCTADSTAT) et de la Banque mondiale (World Development Indicators/WDI).

2.3 Une performance comparative en demi-teinte

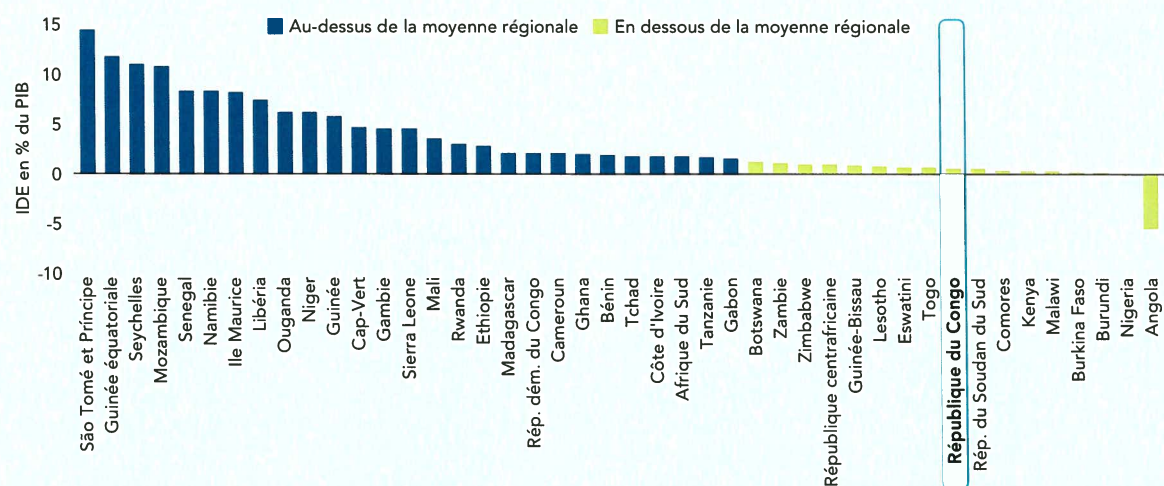
Si l'on ne considère que les six pays pairs sélectionnés pour cette étude (Angola, Azerbaïdjan, Botswana, Ghana, Malaisie, Mauritanie), la performance du Congo peut paraître satisfaisante.

En effet, par rapport à la taille de son économie, la République du Congo a connu une croissance des flux d'IDE plus élevée que ses pairs. Entre 2016 et 2022, les entrées nettes d'IDE au Congo ont représenté en moyenne 23 % du PIB, soit plus que ses pairs régionaux (l'Angola et le Ghana), ou des économies comparables sur le plan structurel (l'Azerbaïdjan et la Mauritanie) et des pays plus avancés (la Malaisie et le Botswana) (Figure 5). La Mauritanie a également bénéficié d'une augmentation des IDE (par rapport au PIB) sur la même période, mais pas dans la même mesure que le Congo. Les entrées nettes d'IDE du Congo ont été presque au même niveau que celles de la Mauritanie entre 2010 et 2015. Dans le même temps, les stocks d'IDE du Congo rapportés au PIB sont supérieurs à ceux de ses pairs. Ceci est particulièrement net sur la période 2016-2022.

FIGURE 5**Les niveaux d'IDE du Congo se distinguent de ceux de ses pairs****a. Entrées nettes d'IDE en pourcentage du PIB (%)****b. Stock net d'IDE entrant en pourcentage du PIB (%)**

Source : Calculs sur la base des indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale WDI (panneau de gauche) et des données de la CNUCED (panneau de droite).

En revanche, lorsque l'on prend en compte tous les pays d'Afrique sub-saharienne (mais sur une année), la performance du Congo semble immédiatement relativisée (Figure 6).

FIGURE 6**IDE des pays africains (flux entrants nets, en pourcentage du PIB, 2022)****Investissement direct étranger net (% du PIB) en 2022 dans les pays d'Afrique subsaharienne**

Source : FMI (IMF Africa Regional Economic Outlook).

On voit en effet que le Congo se situe plutôt dans le bas du classement, en dessous de la moyenne africaine ou régionale. Nombre de pays d'Afrique ont fait nettement mieux que le Congo en 2022, dans un contexte similaire (post-covid, baisse des cours du pétrole...). Ceci devrait donc inciter les autorités du Congo à apporter une attention accrue à l'attractivité du pays pour l'investissement étranger.

2.4 Des IDE très concentrés sur le secteur des hydrocarbures

La seconde source de préoccupation est que les flux d'IDE en République du Congo restent fortement concentrés dans le secteur pétrolier. Au cours des quatre dernières années, la part du secteur des hydrocarbures dans les d'IDE reçus par le Congo a été en moyenne de 79 %, fluctuant autour de 26 % du PIB en moyenne. Cette observation vient modérer quelque peu le satisfecit qui pourrait être celle des autorités Congolaises au vu des sous-sections précédentes. Certes la performance du pays paraît satisfaisante en ce qui concerne le volume des IDE mais elle reflète aussi la difficulté de l'économie congolaise à attirer des investissements directs étrangers dans d'autres secteurs.

Au cours de la même période, les secteurs du bois et des mines ont représenté moins de 3 % du PIB, malgré leur potentiel de développement important. Les autres secteurs qui apportent des contributions plus faibles sont l'industrie¹ (5 % en moyenne des IDE) et d'autres secteurs tels que l'hôtellerie, la logistique et la construction (7 % en moyenne des IDE).

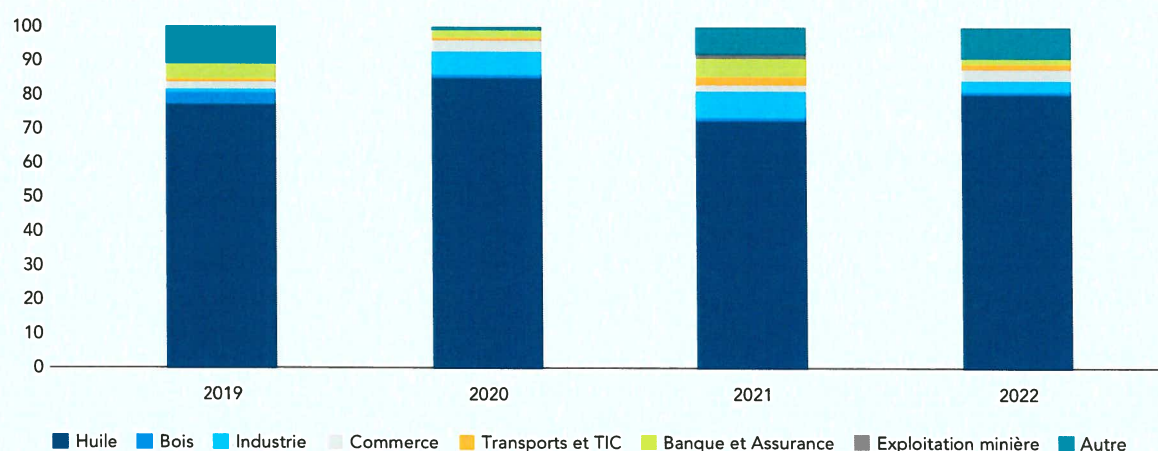
La dépendance à l'égard d'un seul secteur dominant, en particulier l'industrie pétrolière, constitue un risque majeur, exposant le pays hôte à des chocs externes. En effet les investissements dans les secteurs extractifs sont notoirement sensibles aux variations des cours mondiaux des matières premières concernées, dans le cas du Congo, les hydrocarbures et notamment le pétrole. Cette volatilité apparaît clairement dans les graphiques précédents. En outre, les investissements dans le secteur pétrolier sont intensifs en termes de capital mais ne créent finalement que peu d'emplois, essentiellement constitués d'une main-d'œuvre hautement qualifiée.² Enfin les investissements dans les ressources naturelles sont souvent générateurs d'externalités négatives, sociale et environnementales. Ils attisent parfois les tensions entre groupes au sein du pays et parfois les conflits avec des pays voisins.

Rien dans ce qui est écrit précédemment ne doit être interprété comme une critique du secteur pétrolier et encore moins une recommandation faite aux autorités du Congo de négliger le secteur des hydrocarbures, qui reste essentiel pour le pays et l'économie congolaise. De façon réaliste, ce secteur va continuer à attirer les investissements étrangers et générer des recettes pour le pays.

FIGURE 7

Le secteur pétrolier représente la majeure partie des IDE au Congo entre 2019-2022

Répartition sectorielle des flux d'IDE (%)



Source: Équipe sur la base des données de la BEAC (Banque Centrale Afrique Centrale).

¹ Industrie (brasserie, cimenterie et minoteries) selon les données de la Banque centrale (BEAC).

² Le rapport *Mémoire Economique Pays (CEM)* pour la République du Congo 2023, intitulé « La voie vers la prospérité pour la République du Congo : Mettre en place les fondations de la diversification économique » fournit des détails sur les secteurs qui offrent le plus d'emplois.

Mais il paraît important d'initier la transition énergétique des énergies fossiles vers des énergies renouvelables³ et de la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de diversification économique telle qu'elle est articulée dans le PND 2022-2026 qui pose comme objectif « une économie forte, diversifiée, et résiliente pour une croissance inclusive et un développement durable irréversible ».⁴ Dans cette stratégie de diversification économique, il conviendra d'essayer d'attirer davantage d'investissements étrangers dans d'autres secteurs que les hydrocarbures. C'est précisément là que des efforts de réforme du cadre de politique et de promotion de l'investissement et des efforts d'amélioration du climat des affaires peuvent jouer un rôle central.

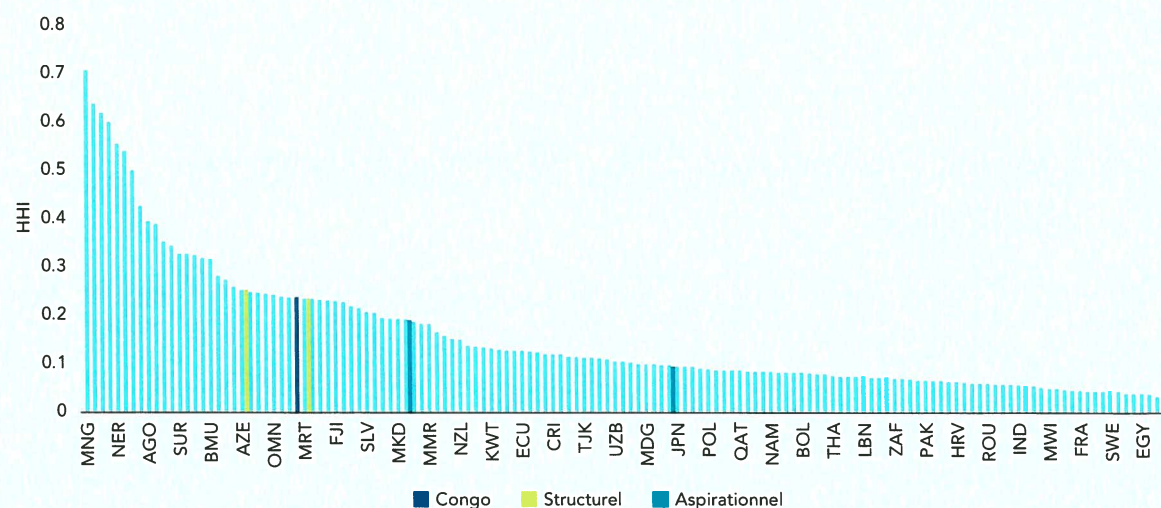
2.5 Une autre forme de concentration des IDE au Congo : celle des pays sources

Les sources d'IDE au Congo sont assez concentrées. L'indice Herfindahl-Hirschman (HHI)⁵ montre en effet une forte concentration des pays sources des IDE (c'est-à-dire les pays d'origine des investisseurs étrangers qui investissent) au Congo en 2021 (Figure 8).

Le Congo se classe au 28^{ème} rang sur 139 économies en termes d'accumulation des IDE, ce qui indique une forte dépendance à l'égard de certains pays investisseurs. Cette forte concentration des IDE est particulièrement élevée par rapport au Nigeria et à ses pairs. Les pays pairs qui peuvent servir de « modèles » au Congo, la Malaisie et le Botswana obtiennent tous deux un score inférieur à celui du Congo (0,10 et 0,19 respectivement).

FIGURE 8
Pays sources des IDE au Congo : un niveau de concentration élevé

Concentration des IDE : indice de Herfindahl-Hirschman par pays d'origine des IDE, 2021



Source : Equipe du projet sur la base des données bilatérales harmonisées du Groupe Banque mondiale

³ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2021/06/the-future-of-oil-arezi-and-nysveen.htm>

⁴ Ce point a été souligné dans de nombreux rapports et études de la Banque mondiale et notamment dans : "Republic of Congo – Policy Note on Economic Diversification – Toward a More Diversified Economy: Recent Developments and the Road Ahead", Banque mondiale, Juin 2016, cité dans le Cadre de partenariat pays de novembre 2019 (Report No. 126962-CG) ; mais aussi dans le CEM précité « La voie vers la prospérité pour la République du Congo » de 2023 dont le sous-titre est précisément « Mettre en place les fondations de la diversification économique ».

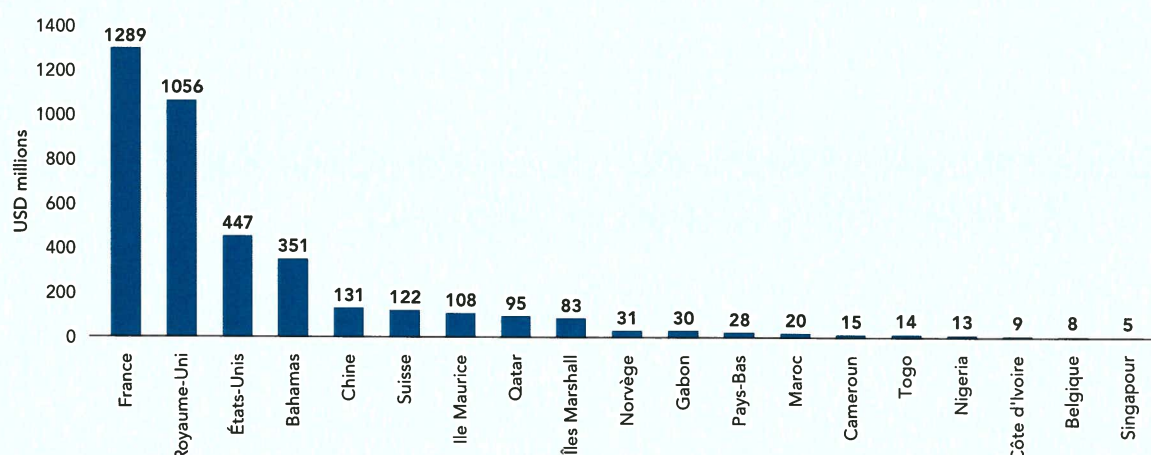
⁵ L'indice de Herfindahl-Hirschman (HHI) de concentration géographique est une mesure utile et assez simple : une valeur de 1 signifierait que la totalité des IDE proviennent d'un seul pays (ce qui est assez théorique) ; un indice se rapprochant de zéro signifie que les investissements étrangers proviennent d'un plus grand nombre de pays sources (donc que la concentration est plus faible). Le calcul exclut les IDE en provenance de pays désignés comme paradis fiscaux.

Entre 2019 et 2022, la France, le Royaume-Uni et les États-Unis ont été les principales sources d'IDE pour la République du Congo (voir Figure 9 ci-dessous).

FIGURE 9

IDE au Congo : Les Pays sources sur la période 2019-2022 (moyenne)

Principales sources d'IDE en moyenne sur la période 2019-2022 (en millions USD)



Source : Equipe du projet sur la base des données Banque Centrale

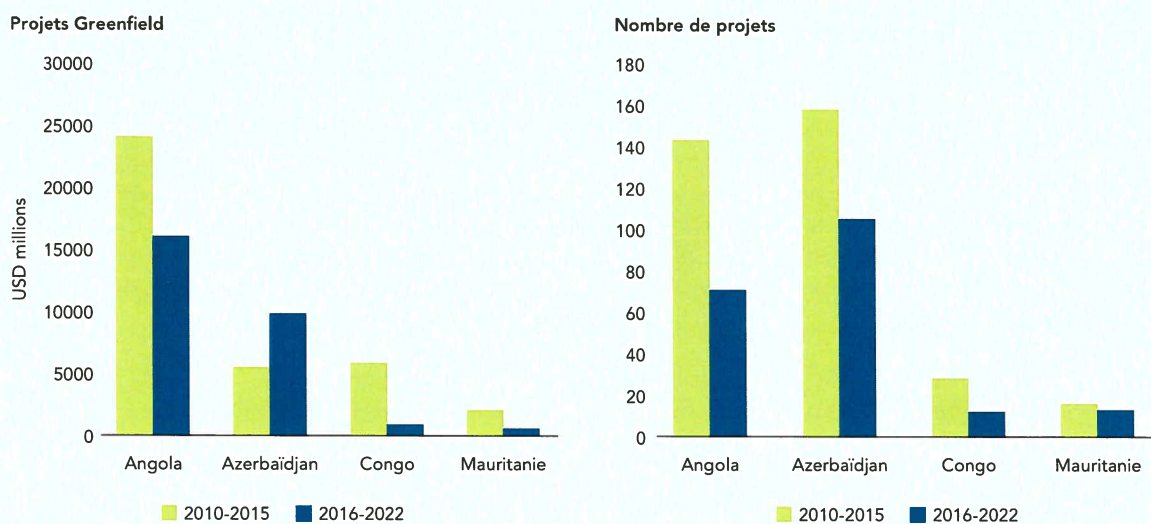
La diversification des sources d'IDE est importante pour réduire la dépendance, améliorer la résilience aux crises et éviter les arrêts soudains des flux. Mais cette concentration de pays sources des IDE du Congo n'est pas une contrainte aussi significative que la forme de concentration précédemment évoquée : la concentration sectorielle.

2.6 Les nouveaux projets d'investissement étranger

Les nouveaux investissements qu'il est convenu d'appeler « greenfield FDI » sont intéressants à plusieurs égards. Ils indiquent notamment quels secteurs sont attractifs pour les investisseurs qui ne sont pas encore établis dans le pays (alors que les investissements des firmes étrangères déjà présentes dans le pays, parfois depuis des décennies, sont, en général, des expansions ou réinvestissements de profits plutôt que des « nouveaux investissements » (les investisseurs déjà établis dans un pays peuvent aussi être source d'investissements nouveaux quand ils mettent en œuvre un projet séparé, distinct de leur projet existant, parfois dans une activité qui n'est pas leur cœur de métier mais cela représente peu de projets). **Un des intérêts des investissements greenfield est qu'ils constituent donc un reflet, un baromètre de l'attractivité du pays.**

La situation pourrait être plus favorable pour le Congo en ce sens que la tendance est à la baisse tant en termes de capex que de nombre de projets entre la période 2010-2015 et la période 2016-2022 (Figure 10). Il faut toutefois mentionner que la base de données utilisée (FDI Markets) ne « capture » que les projets qui font l'objet d'une annonce, par exemple un communiqué de presse.

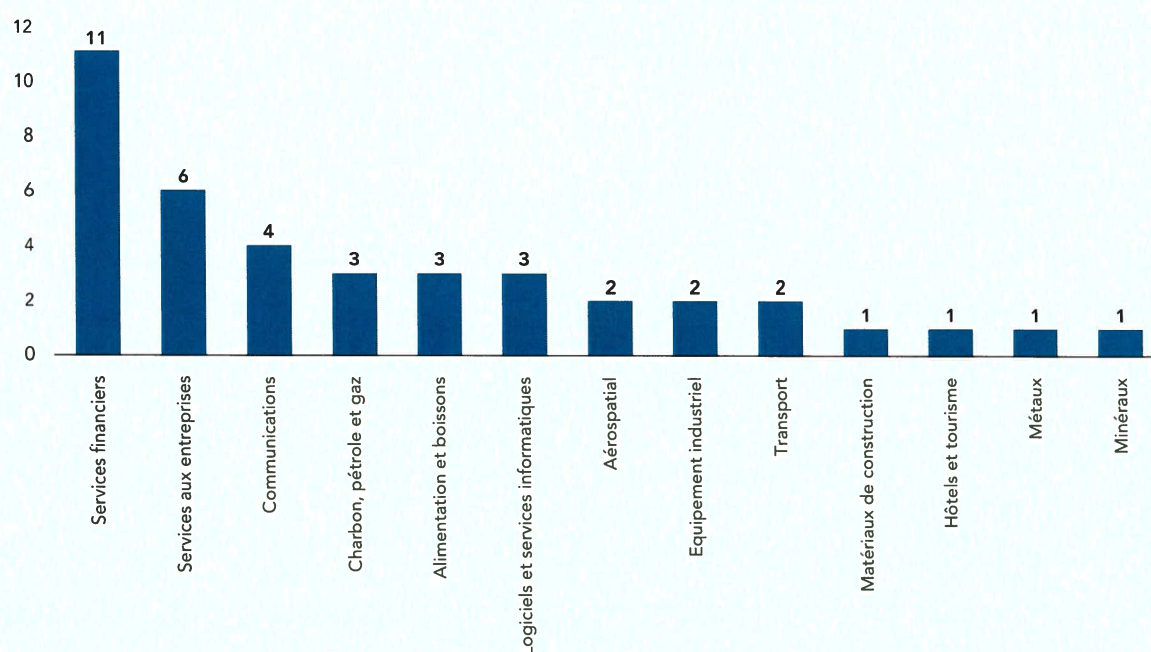
Parmi les pays pairs, l'Angola a attiré le plus de nouveaux projets (mesurés en termes de capital investi) mais cela reflète bien sûr la taille plus importante de cette économie. Le Congo est plus proche de la Mauritanie. Le seul pays pair qui enregistre une croissance des nouveaux investissements en capex est l'Azerbaïdjan.

FIGURE 10**Nouveaux Investissements (Greenfield) au Congo et dans les pays pairs (2010- 2022)**

Source : Equipe sur la base de fDi Markets (Financial Times).

Note : Les données relatives aux annonces d'investissements nouveaux ou greenfield ne constituent pas des statistiques officielles sur l'IDE et ne sont pas exhaustives

Lorsque l'on se penche sur la composition sectorielle de ces projets « greenfield » au Congo (Figure 11), on constate qu'ils sont concentrés dans un nombre limité d'activités économiques.

FIGURE 11**Nouveaux projets d'investissement étranger (« Greenfield ») : nombre de projets par secteur (2010-2022)**

Source : Equipe sur la base des données « Financial Times fDi Markets ».

Note : Les données relatives aux annonces d'investissements nouveaux ou greenfield ne constituent pas des statistiques officielles sur l'IDE et ne sont pas exhaustives

SECTION 2 Performance du Congo en Matière d'Investissement Direct Étranger

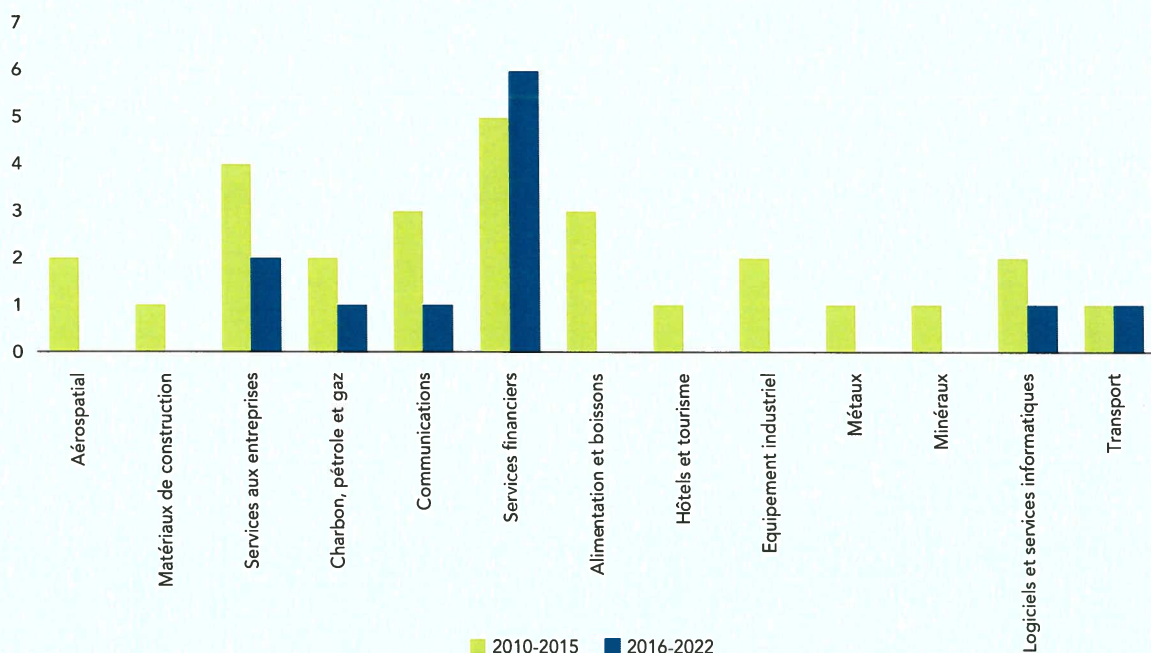
Les données de fDi Markets montrent que la **majorité des nouveaux projets** durant la période de référence (2010-2022) était dans le **secteur des services**, notamment les **services financiers**, les **services aux entreprises**, les **services de communication**. Le secteur de l'énergie vient en quatrième position seulement, suivi par l'agroalimentaire, et les services informatiques/logiciels. Une explication possible est que les investissements dans le secteur de l'énergie sont établis au Congo depuis de nombreuses années et que ce sont donc davantage des expansions ou réinvestissements que de nouveaux investissements. Et que les nouveaux projets sont, justement, dans d'autres secteurs.

Ces données sectorielles, bien que limitées, sont intéressantes car elles montrent qu'un **mouvement positif semble se dessiner autour du secteur des services**. Lorsque l'on additionne tous les projets qui relèvent des activités de services (y compris le transport et le tourisme), il ressort que le secteur des services semble porteur pour ces nouveaux projets. Si cette tendance se confirmait, cela serait certainement de bon augure pour la diversification de l'économie congolaise à laquelle aspire le gouvernement dans sa stratégie de développement.

Toutefois quand on examine l'évolution temporelle plus récente (Figure 12) on constate également que le **seul secteur où les nouveaux investissements sont en croissance dans la période 2016-2022** par rapport à la période précédente (2010-2015) sont les **services financiers**. Tous les autres sont soit en baisse soit stables (transport par exemple).

FIGURE 12

Nouveaux projets d'investissement étranger (« Greenfield ») : Nombre de projets par secteur (2010-2022)



Source : Equipe sur la base des données « Financial Times fDI Markets ».

Note : Les données relatives aux annonces d'investissements nouveaux ou greenfield ne constituent pas des statistiques officielles sur l'IDE et ne sont pas exhaustives

2.7 Comment attirer davantage d'investissements étrangers en dehors des hydrocarbures ?

Notre analyse ne fait que confirmer ce que disent la plupart des études économiques sur le Congo. **Le Congo a besoin d'attirer davantage d'IDE dans des activités autres que le secteur pétrolier (sans toutefois négliger ce secteur) afin de soutenir son objectif de diversification.**

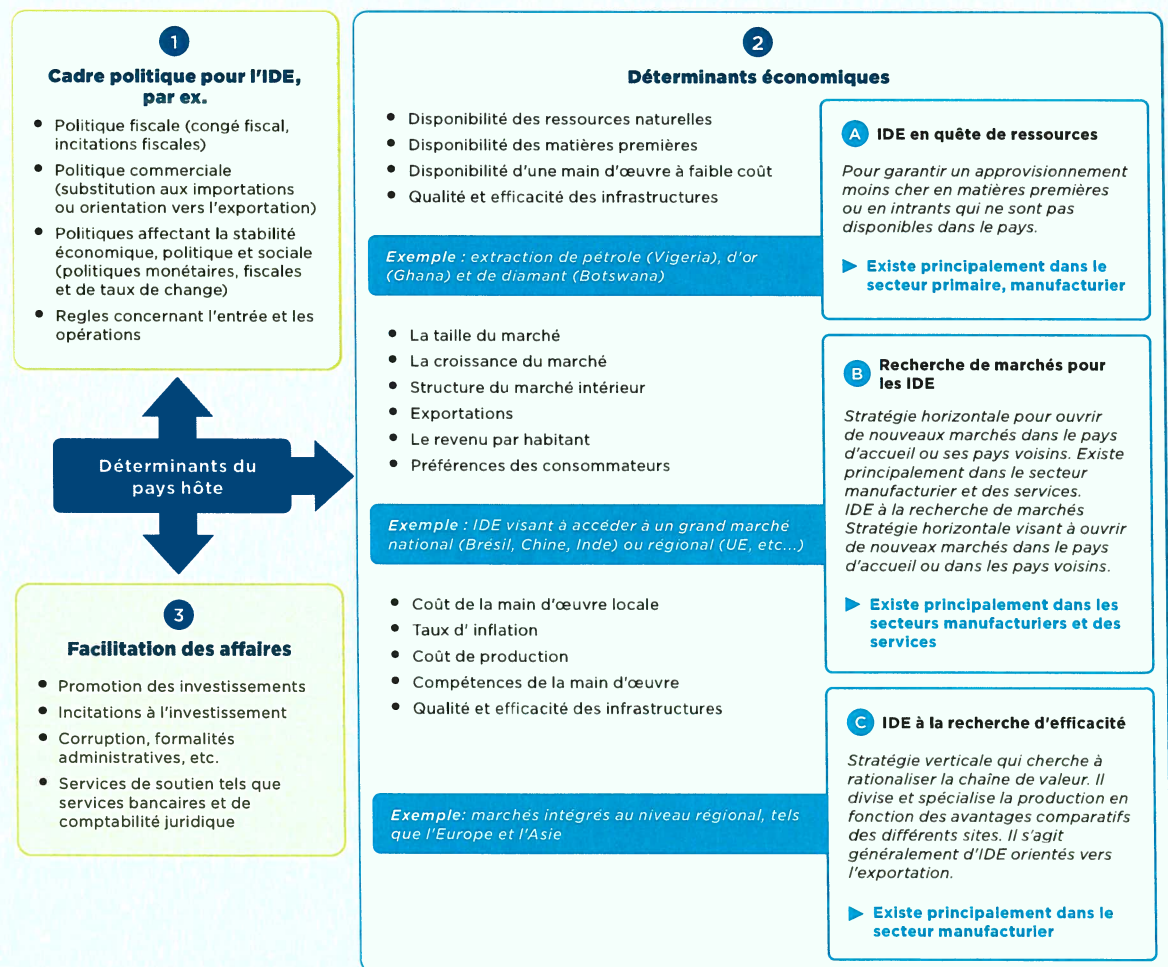
La question est comment y parvenir ? La Figure 13 ci-dessous présente un cadre théorique pour analyser les déterminants de l'IDE et orienter l'élaboration de stratégies sectorielles visant à attirer les investisseurs étrangers.

Les déterminants sont classés dans les catégories suivantes : i) cadre de politique des IDE, ii) déterminants économiques et iii) le climat des affaires et leur facilitation.

Les déterminants économiques sont difficiles à changer. En revanche les autorités ont deux leviers possibles : le cadre de politique des IDE et le climat des affaires et leur facilitation.

C'est pourquoi le présent rapport est structuré autour de ces deux dimensions.

FIGURE 13
Les Déterminants de l'IDE - un Cadre Analytique



Source: Chen, Geiger, and Fu (2015), traduit en français par notre équipe.



SECTION 3

Climat des Affaires du Congo: Atouts, Attractivité et Contraintes

Climat des Affaires du Congo: Atouts, Attractivité et Contraintes

Le climat des affaires en République du Congo présente un ensemble d'atouts attractifs. D'une part, le pays jouit de riches réserves naturelles, notamment dans le secteur pétrolier et gazier, ce qui a traditionnellement attiré l'attention des investisseurs étrangers. Sa position géographique centrale en Afrique offre également des opportunités pour le commerce régional et international (des entreprises étrangères pourraient trouver avantageux d'être basées au Congo-Brazzaville pour faire des affaires avec les pays de la région et notamment la RDC et la République centrafricaine). Une certaine stabilité politique, économique et monétaire (grâce, notamment au Franc CFA) sont également de nature à rassurer les investisseurs. Enfin, avec une main-d'œuvre abondante et des coûts du travail compétitifs, le Congo offre un potentiel attrayant pour les investissements dans divers secteurs économiques.

Cependant, le climat des affaires congolais est confronté à plusieurs obstacles majeurs. La bureaucratie excessive et des réglementations complexes et peu transparentes entravent la croissance économique et créent des coûts de transaction élevés pour les entreprises. De plus, les défis liés au capital humain, tels que la pénurie de compétences qualifiées et la faible productivité, limitent la capacité des entreprises à innover et à se développer efficacement. Les infrastructures sous-développées, notamment dans les domaines des transports et de l'énergie, entravent également la compétitivité du pays sur la scène internationale. En outre, l'accès au financement reste un défi majeur pour les entreprises congolaises, en raison de la faible disponibilité de crédits et des obstacles réglementaires qui entravent l'accès aux marchés financiers.

Ces obstacles entravent non seulement le processus de création et de gestion d'une entreprise, mais ils peuvent également décourager les investisseurs potentiels.

En outre, l'incertitude entourant le climat des affaires peut dissuader les investissements à long terme. Les changements imprévisibles dans la politique économique peuvent compromettre la confiance des investisseurs et rendre les décisions d'investissement plus risquées.

Pour surmonter ces obstacles et libérer pleinement son potentiel économique, la République du Congo doit entreprendre des réformes structurelles visant à améliorer la transparence, à renforcer les institutions, à investir dans le capital humain et les infrastructures, et à promouvoir un environnement favorable aux investissements et à l'innovation.



3.1 Capital humain

Le Congo obtient des résultats moins satisfaisants en matière de capital humain, en particulier par rapport à des pairs « aspirationnels » tels que la Malaisie. En ce qui concerne l'indice du capital humain (ICH) de 2020, qui classe les pays en fonction des résultats en matière d'apprentissage et de santé, le Congo obtient un score de 0,42, témoignant du faible progrès depuis 2010, année où le score était de 0,41.

Un score aussi bas voudrait dire que les enfants congolais nés aujourd'hui n'atteindront qu'environ 42 pour cent de la productivité qu'ils auraient pu avoir en tant que travailleurs à l'âge de 18 ans s'ils avaient bénéficié d'une éducation complète et d'une pleine santé. Ce résultat est faible par rapport à la moyenne de l'ASS (à 0,6 en 2020) et à celle des pairs aspirationnels. Par exemple, la Malaisie, avec un score de 0,6 à l'ICH, semble avoir mieux réussi à **convertir ses rentes de ressources naturelles en capital humain** en investissant dans ses secteurs sociaux.

L'offre de main d'œuvre qualifiée se présente bien diversifiée sur le marché de travail avec un mélange des ressortissants congolais et étrangers et se concentre beaucoup plus dans les grands centres urbains. Les rapports de travail entre les employeurs et les travailleurs sont régis par les conventions collectives respectives et les accords contraires à cette réglementation par des décrets, lois et ordonnances. Les salaires moyens les plus importants sont observés dans deux principaux secteurs : les services pétroliers (773 460 FCFA) et les télécommunications (760 233 FCFA).⁶

La formation du personnel au sein des entreprises privées est régie par le code du travail (article 168). Quant au régime de protection sociale, il garantit les indemnités journalières de maternité, les prestations d'assurance invalidité-vieillesse-décès (survivants), les prestations d'accidents du travail, maladies professionnelles, et les prestations familiales. Les principaux textes pertinents en vigueur sont : (i) Loi n°8-2019 du 9 avril 2019 portant création du fonds national d'appui à l'employabilité et à l'apprentissage (en sigle FONEA) ; (ii) La loi n°45-75 du 15 mars 1975 du code du travail modifié en 1996. Cette dernière oblige tout opérateur économique à assurer et à garantir la formation de son personnel, au Congo ou à l'étranger, sur la base d'un plan de formation, en compensation de la taxe d'apprentissage que l'Etat ne perçoit plus.

Recommandations

- **Continuer à donner une forte priorité aux actions gouvernementales visant à renforcer le capital humain.** Dans tout pays, ces actions sont nombreuses et variées et il est difficile mais aussi peu utile d'en donner un inventaire dans un rapport comme celui-ci. A titre d'exemple, les autorités devront s'assurer de la mise en œuvre du Décret d'octobre 2022 qui vise à améliorer l'allocation des ressources et à prioriser les décaissements budgétaires dans l'éducation et la santé à partir de la Loi de finances 2024 et l'opérationnalisation du nouveau programme national de protection sociale pour le renforcement du capital humain.

⁶ Ministère de l'économie.

3.2 Infrastructures

Les infrastructures présentent des lacunes significatives. Le Congo a été notamment confronté à des pénuries d'électricité importantes et grandissantes, alors que le pays est doté d'importantes ressources hydroélectriques qui restent inexploitées. Sur les 756 MW de capacité de production d'électricité installée au Congo (hydroélectricité : 231 MW, gaz : 484 MW et pétrole : 41 MW), seuls 553 MW (hydroélectricité : 160 MW, gaz : 378 MW et pétrole : 15 MW) sont disponibles à cause du manque d'investissement et de la mauvaise maintenance.

Les entreprises souffrent également de la faible fiabilité du service d'électricité. Depuis 2003, le Congo a investi considérablement dans la génération d'électricité : une centrale hydroélectrique de 120 MW, une centrale thermique de 30 MW et une centrale électrique au gaz de 300 MW. Ces investissements n'ont pas entraîné une amélioration de l'accès à l'énergie, en raison d'une planification sectorielle déficiente, de systèmes de transmission et de distribution obsolètes, d'un faible investissement dans la réhabilitation des infrastructures, du manque d'entretien du réseau et d'une gouvernance et d'une gestion inadéquates de l'entreprise d'électricité. De plus, les tarifs ne reflètent pas les coûts et le taux de recouvrement des factures reste faible.

Ce manque de fiabilité nuit au secteur privé et à l'attraction de l'investissement. Les coupures fréquentes et les pannes prolongées d'électricité compromettent la continuité des opérations commerciales, entraînant des perturbations de la production et des coûts supplémentaires liés à la nécessité de recourir à des sources d'énergie de secours. Cette instabilité énergétique limite la productivité des entreprises, affecte leur compétitivité sur le marché et nuit à leur capacité à attirer des investissements étrangers. En outre, l'incertitude quant à la disponibilité et à la fiabilité de l'électricité peut dissuader les entreprises de planifier des expansions ou des investissements à long terme, compromettant ainsi le potentiel de croissance économique du pays. Pour les entreprises, la fiabilité du service d'électricité est donc une préoccupation majeure qui nécessite une attention urgente de la part des autorités pour assurer un approvisionnement stable et constant en énergie.



Malgré des tentatives de réforme par le passé, le secteur reste affecté par un manque de coordination et de supervision, décourageant l'investissement privé. La capacité de planification au sein du secteur n'a pas été coordonnée et les investissements dans l'ensemble du secteur n'ont pas entraîné une amélioration tangible du niveau de service au cours des dernières années. Un Plan directeur de production et de transport a été préparé en 2016 mais n'a jamais été pleinement mis en œuvre. En outre, au cours de la dernière décennie, le gouvernement et les entreprises ont investi plus de 2 milliards USD dans les actifs de production et le réseau de transport et de distribution, sans que cela n'entraîne une amélioration tangible de la qualité du service.

S'agissant des infrastructures de transport, le Congo dispose d'un grand port maritime, avec une profondeur en eau d'environ 17 mètres pouvant accueillir les cargos de la dernière génération et disposant d'un terminal à conteneur capable de traiter plus de 600 000 EVP par année. Ce port offre un accès privilégié non seulement au Congo, mais aussi à plusieurs pays voisins et environ 70 % du commerce extérieur congolais emprunte la voie maritime. Il constitue un avantage indéniable dans la région, en tout cas jusqu'à la mise en opération d'un port en eau profonde au Cameroun.

En revanche, les entreprises en République du Congo sont également confrontées à des infrastructures de transport qui présentent des défis importants pour leurs opérations. Les réseaux routiers et ferroviaires peu développés et l'accès difficile aux ports entravent le déplacement efficace des biens et des matériaux à travers le pays. Cela entraîne des retards dans les chaînes d'approvisionnement, des coûts de transport plus élevés et une compétitivité réduite pour les entreprises qui dépendent d'une livraison rapide de leurs produits. De plus, le manque d'infrastructures de transport modernes limite la capacité du pays à attirer des investissements dans des secteurs tels que la fabrication, l'agriculture et le tourisme, les investisseurs pouvant être dissuadés par les obstacles logistiques et les coûts opérationnels plus élevés associés à des réseaux de transport peu développés.

Recommandations

- **Continuer à investir dans la diversification du « mix énergétique » en :**
 - » **favorisant les projets d'énergies renouvelables** (qui pourraient faire l'objet de PPP sous le nouveau cadre juridique qui a été adopté) ;
 - » **améliorant la fiabilité du réseau** et par conséquent, la fiabilité du service d'électricité pour les entreprises en investissant dans la construction ou la réhabilitation d'infrastructures de transport et de distribution ;
 - » **appuyant les initiatives d'accès à l'électricité** (mini-réseau, système solaire domestique) pour permettre aux entreprises situées hors des milieux urbains d'électrifier leurs activités sans recourir à une autoproduction coûteuse.

3.3 Accès au financement

Jusqu'à ce jour, l'accès aux services financiers reste problématique, reflétant le faible niveau du développement financier au Congo. La proportion des personnes possédant un compte bancaire, bien qu'en progression, n'a jamais pu atteindre 50 %. Elle est passée de 17 % en 2014 à 26 % en 2017, puis à 47 % à fin décembre 2021 (*Global Findex*, Banque mondiale), et ce malgré les efforts du Gouvernement pour promouvoir l'inclusion financière, obligeant notamment les banques et les établissements de microfinances à proposer gratuitement vingt-deux (22) produits et services correspondant au service minimum bancaire garanti, en application du Règlement N°01/20/CEMAC/UMAC/COBAC du 03 juillet 2020 relatif à la protection des consommateurs des produits et services bancaires dans la CEMAC et du Règlement COBAC R-2020/04 relatif au service bancaire minimum.

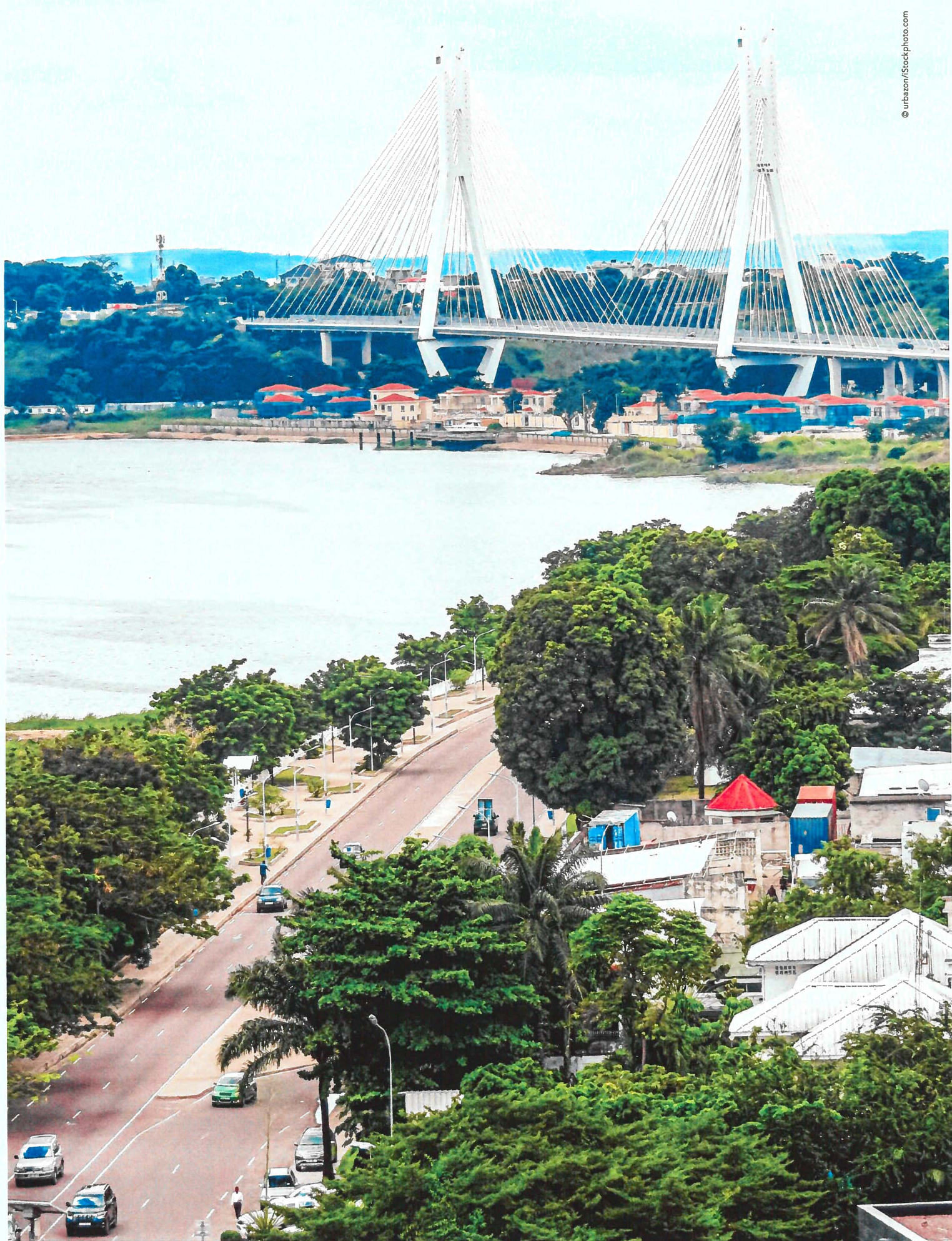
Les principales contraintes du secteur financier comprennent :

- (i) des mécanismes d'intermédiation faibles ;
- (ii) une forte concentration sectorielle dans le pétrole ;
- (iii) une insuffisance d'informations de crédit.

Ces conditions font que les banques ne trouvent pas un marché dynamique qui leur permettrait de servir le segment des PME. Les informations de crédit des emprunteurs sont inexistantes, les exigences en matière de garanties de la part des demandeurs sont importantes et les mécanismes de recouvrement sont faibles. Le secteur financier est dominé par le secteur bancaire (comprenant 11 banques, principalement étrangères). La plupart des banques opèrent en tant qu'intermédiaires financiers pour les sociétés minières et pétrolières, leurs fournisseurs et leurs parties sous-traitantes. Les prêts et les crédits au secteur privé ne représentent que 32 pour cent du PIB. Le secteur financier est prudent et peu réactif aux PME, avec un potentiel limité pour soutenir la diversification dans l'agriculture et d'autres secteurs avec un potentiel de croissance et d'innovation.

Toutefois, l'utilisation des services financiers n'a pas cessé de s'améliorer depuis 2017. D'après le Comité national économique et financier (CNEF, 2021), le taux global d'utilisation des services financiers (TGUSF) est passé de 75,0 % en 2017 à 289,3 % en 2021 (CNEF, 2021). Cette évolution s'explique principalement par le développement du « *mobile money* », ou « *argent mobile* ». En effet, À fin 2021, le nombre de comptes de mobile money enregistré s'est élevé à 7,995 millions, contre 6,762 millions une année plus tôt, soit une hausse de 14,3 %, en lien avec, d'une part, la politique d'ouverture de comptes de mobile money à l'achat de puces (cartes SIM) et, d'autre part, le développement des partenariats entre les établissements de crédit et les opérateurs de téléphonie mobile.





3.4 Environnement des affaires

3.4.1 Facteurs entravant l'entrée des IDE

L'environnement des affaires au Congo est globalement non compétitif. Le Congo est mal classé dans les indices mesurant la perception de la corruption et la liberté économique, ce qui peut poser des problèmes aux investisseurs. Il se classe 158^{ème} parmi 180 économies sur l'Indice de perception de la corruption 2023 et 157^{ème} sur 184 pays sur le dernier Indice de liberté économique.

En 1997, le Congo a ratifié le Traité de l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (OHADA), dont le but est de clarifier les règles régissant le commerce, les contrats et la comptabilité des entreprises. Le processus d'harmonisation de la législation nationale avec certains actes uniformes de l'OHADA, notamment en faisant référence à certains aspects de leur mise en œuvre dans le droit national, est toujours en cours.

Cependant, malgré ces avancées, le climat des affaires en République du Congo souffre encore de plusieurs obstacles :

- le coût élevé des facteurs de production (transport, etc.) ;
- un niveau très élevé de dette publique envers le secteur privé, ce qui freine l'investissement ;
- une incertitude juridique ;
- un secteur privé sous-développé et un tissu productif peu diversifié ;
- un marché intérieur faible (production et pouvoir d'achat), un commerce limité et informel entre les pays voisins de la CEMAC, et une faible intégration régionale ;
- des approvisionnements en électricité et en eau inadéquats et non compétitifs ;
- un accès difficile au financement.

L'activité du secteur privé est entravée par le clientélisme, un cadre réglementaire lourd et de faibles mécanismes de consultation public-privé. Plusieurs rapports sur l'environnement des affaires indiquent que les entreprises congolaises font face à des défis tels que : (i) le paiement des impôts et le fardeau posé par les diverses taxes perçues par différents organismes étatiques ou parafiscaux ; (ii) le commerce transfrontalier ; (iii) l'accès limité au financement ; (iv) les nombreuses procédures et coûts nécessaires pour démarrer une entreprise ; (v) garantir l'accès à l'électricité ; (vi) une exécution des contrats faible et contraignante ; et (vii) un processus coûteux et laborieux associé à la création d'entreprises.

Le Congo est loin derrière les pays comparables en ce qui concerne les éléments de gouvernance et de transparence. Les indicateurs de gouvernance mondiale de la Banque mondiale indiquent que l'État de droit, la transparence, la qualité de la réglementation et la responsabilité posent toujours problème au Congo, compromettant l'efficacité de la politique gouvernementale. Une gouvernance et des institutions faibles, y compris une application incohérente des lois et des réglementations, ont eu un impact négatif sur les performances économiques du Congo.⁷ Le gouvernement a réalisé des progrès limités dans la construction d'institutions favorables à une économie de marché.

Le secteur privé au Congo est soumis à de nombreuses inspections et aux amendes correspondantes, administrées par les autorités fiscales, les municipalités et de nombreuses autres entités publiques. Les inspections fréquentes et arbitraires imposent non seulement des coûts de transaction et financiers importants au secteur privé, mais elles sapent également la confiance dans les institutions publiques, affaiblissant ainsi le climat des affaires. Le système complexe d'inspections réduit également la compétitivité des entreprises,

⁷ World Bank. 2016b. "Republic of Congo – Policy Note on Economic Diversification-- Toward a More Diversified Economy: Recent Developments and the Road Ahead", June 2016.]

décourage les investissements et entrave la croissance du secteur privé congolais. L'État a déjà pris des mesures pour améliorer les systèmes d'inspection par exemple en adoptant en 2022, un décret qui fixe la liste des inspections autorisées, précisant les entités publiques responsables et la base juridique de chaque type d'inspection, et clarifiant que toutes les inspections sans base juridique seront considérées illégales.

La République du Congo a ratifié l'Accord sur la Facilitation des Échanges (AFE) le 5 octobre 2017. Le pays a également notifié 13 mesures de la catégorie C à l'Organisation mondiale du commerce dans le cadre de l'AFE. Une première réunion du Comité sur la Facilitation des Échanges a eu lieu en mars 2020.

Des progrès ont été réalisés : la dématérialisation de certaines procédures douanières, l'utilisation d'ASYCUDA World et la création de quatre guichets uniques de dédouanement et d'un guichet unique pour les opérations transfrontalières ont amélioré la transparence des procédures et la gestion des frontières et des postes de contrôle. Le guichet unique pour les opérations transfrontalières est un établissement public à caractère économique et commercial sous l'autorité du ministère des Transports. Il a été créé par la Loi n° 16-2003 du 19 juillet 2003 et est chargé, entre autres :

- de fournir des services informatiques et de communication permettant l'échange des informations que les procédures et formulaires de commerce extérieur sans papier impliquent ;
- d'assurer l'interopérabilité des systèmes informatiques des opérateurs du commerce extérieur.

Cependant, il reste encore de nombreux défis à relever : le processus de dédouanement demeure complexe pour les PME, les exigences en matière de documentation sont parfois trop lourdes, et des problèmes d'irrégularités persistent, tout comme les difficultés rencontrées par les commerçantes transfrontalières. De plus, il n'existe pas encore d'interface entre ASYCUDA World et d'autres logiciels de commerce extérieur, et l'approche institutionnelle du guichet unique fonctionnel pourrait bénéficier d'une meilleure coordination entre les acteurs publics et privés ainsi que d'une participation plus active des parties concernées. Ces défis entraînent des coûts supplémentaires pour les importateurs et les exportateurs, ainsi qu'une perte de compétitivité.

Recommandations

- **Accélérer l'élaboration de la loi horizontale sur les inspections** (en cours de préparation).
- **Assurer la mise en œuvre du décret de 2022** qui énumère toutes les inspections légales et autorisées ainsi que les entités gouvernementales responsables et interdit toutes les inspections au-delà de celles autorisées.
- **Simplifier les procédures de dédouanement**, en particulier pour les PME, en réduisant la paperasserie et en rationalisant les exigences documentaires.
- **Mettre en place une interface entre ASYCUDA World et d'autres logiciels de commerce extérieur** pour faciliter l'échange d'informations et améliorer l'efficacité des processus douaniers.
- **Renforcer la coordination entre les acteurs publics et privés impliqués dans la gestion du guichet unique**, en favorisant une approche collaborative et participative.

3.4.2 Concurrence

Les indicateurs basés sur la perception placent le Congo derrière ses pairs en termes de concurrence intérieure, notamment en ce qui concerne les règles institutionnelles de participation au marché et la politique de concurrence, tandis que les entreprises perçoivent des risques significatifs liés au manque de concurrence sur les marchés.⁸ De plus, le pays ne dispose pas d'une loi complète sur la concurrence, et l'autorité de la concurrence n'est pas en place. Le cadre réglementaire visant à assurer la protection des consommateurs est également en retard et obsolète, ne tenant pas compte, entre autres, des nouveaux défis posés par les transactions en ligne. Ce cadre ancien passe également à côté des opportunités potentielles qu'offrirait l'harmonisation avec la CEMAC, en ouvrant les marchés et en facilitant les transactions transfrontalières.

Recommandations

- **Accélérer la mise en œuvre de la nouvelle Loi sur la concurrence, par l'adoption des textes d'application et la mise en place de l'Autorité de la concurrence** afin de promouvoir un marché équitable et dynamique, stimulant ainsi l'innovation, la productivité et la croissance économique. Cette mesure est cruciale pour garantir la protection des consommateurs, encourager l'investissement et renforcer la compétitivité nationale sur le marché mondial.

⁸ Source: Implementation Completion and Results Report (ICR) of Support to Enterprise Development and Competitiveness Project (P161590)



SECTION 4

Politique de l'Investissement Direct Étranger au Congo

4.1 Notions et périmètre de l'étude

La politique de l'investissement direct étranger est une dimension très importante mais parfois négligée de la politique économique d'un pays. L'apparente difficulté à l'approche d'un concept aussi abstrait diminue fortement lorsque celui-ci est défini comme l'ensemble des politiques, règles, et pratiques relatives à chaque étape du « cycle de l'investissement » :

- la stratégie poursuivie par le Gouvernement pour l'attraction de l'IDE (Objectifs à atteindre, secteurs prioritaires à favoriser ; stratégie de rétention de l'investissement, etc.),
- la promotion des IDE,
- les incitations à l'investissement,
- l'admission et l'établissement des IDE,
- la protection des investisseurs et investissements étrangers dans le pays, et
- les liens (linkages) entre investissement local et investissement étranger.

S'agissant d'un premier diagnostic et compte tenu des contraintes de temps, cette **étude portera sur quatre de ces six dimensions centrales**. Les thèmes de la promotion des investissements étrangers et des liens entre ces IDE et l'investissement local pourront faire l'objet d'une analyse ultérieure si le gouvernement du Congo et la Banque mondiale en conviennent.

Une des difficultés rencontrées dans le cas du Congo est que la politique des IDE du Congo n'a pas fait l'objet d'un examen (en tout cas pas à notre connaissance) de la part d'institutions internationales telles que l'OCDE ou la CNUCED (UNCTAD) qui ont réalisé ce type de revue dans d'autres pays d'Afrique sub-saharienne. Ce diagnostic apportera donc une « valeur ajoutée » et constituera un input, une aide à la décision pour les autorités du Congo dans leur effort d'attraction des IDE et de dynamisation de l'économie.

4.2 Stratégie gouvernementale vis-à-vis des IDE

Dans certains pays, le gouvernement explique ou présente sa stratégie vis-à-vis des IDE dans un document officiel qu'il rend public. Ce document peut s'intituler « *Lettre de Politique des IDE* » ou « *Lettre de Politique sur l'Investissement* »⁹ (quand celle-ci porte sur l'ensemble de l'investissement privé, national et étranger).

Dans certains pays le document de Politique des IDE est soumis à l'examen du Parlement ; dans d'autres il est seulement adopté par le gouvernement.

Il va sans dire qu'un tel document facilite la préparation d'analyses comme la notre. Au-delà, un tel document présente des avantages à la fois pour le secteur gouvernemental (en lui fournissant une feuille de route, des indications claires sur la politique du gouvernement envers les IDE) et pour le secteur privé (en lui donnant une visibilité et des assurances qui contribuent à le mettre en confiance dans un environnement par définition incertain et imprévisible).

Dans le cas du Congo, un tel document officiel et public dans lequel le Gouvernement présente sa stratégie, sa politique vis-à-vis des IDE ne semble pas exister. Ce qui est disponible inclut, d'une part, des stratégies économiques beaucoup plus larges que la simple question des IDE et notamment :

- des stratégies de développement à long terme telle que « **Vision Congo 2048** »
- les Plans sur 5 ans : par exemple le **Plan national de développement (PND) 2022 - 2026**.

⁹ Investment Policy Statement (IPS) selon la terminologie anglaise.

Et, d'autre part, nous trouvons un document de nature législative qui se rapproche par de nombreux aspects des Codes d'Investissement dont disposent de nombreux pays notamment en Afrique : la **Charte des Investissements de 2003**.

Notre premier constat est qu'il pourrait être utile d'avoir un document se situant entre ces deux niveaux : la stratégie économique d'ensemble et la norme législative régissant l'investissement.

Recommandations

- Il nous paraît utile de **préparer un document officiel**, tel qu'une « Lettre de Politique d'Investissement », qui présente de façon claire et synthétique la vision ou stratégie poursuivie par le Congo vis-à-vis des IDE ;
- Le processus de préparation devrait suivre une **approche participative**, impliquant les acteurs pertinents des secteurs public et privé.

Notre équipe globale dispose d'exemples et pourrait apporter aux autorités des conseils pour préparer un tel document.

En l'absence d'un tel document, cette section du rapport fournira des commentaires, un retour d'information sur la politique d'investissement du pays qui repose sur **deux sources** :

- 1) Une source « *primaire* » : l'examen direct par notre équipe du principal document législatif, normatif de source interne régissant les IDE dans le pays : la **Charte des Investissements de janvier 2003** ;
- 2) Des sources « *secondaires* » : au cours de notre recherche nous avons consulté et examiné un certain nombre **d'indicateurs, rapports et analyses** relatifs à la politique d'investissement du Congo ou au climat des investissements étrangers, provenant de diverses sources notamment d'autres organismes publics ou privés.

En ce qui concerne l'évaluation de la Charte des Investissements de 2003, il convient de préciser que nos observations reposent sur deux éléments : a) les meilleures pratiques internationales en la matière et b) le degré de conformité ou d'alignement de la Charte avec le Protocole sur les Investissements de la **Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf)**.

Pourquoi examiner la compatibilité de la Charte des Investissements du Congo avec le Protocole sur les Investissements de la ZLECAf ?

La raison en est simple : le Congo, comme la plupart des pays membres de l'Union africaine, a adhéré à la ZLECAf. Or cette initiative continentale s'est dotée d'un document important et pertinent pour notre diagnostic : le Protocole sur les Investissements.

Le Congo, comme tous les pays membres de la ZLECAf, disposera d'un délai de 5 ans pour mettre sa législation nationale en conformité avec le Protocole. L'examen de la Charte qui est proposé ici aidera donc le Congo à réformer sa Charte (et éventuellement d'autres textes pertinents) pour « l'aligner » sur le Protocole.

Dans tout pays, il existe de multiples textes régissant ou s'appliquant à l'investissement étranger. Le Congo ne fait pas exception à cette règle. Outre la Charte précitée, il existe une multitude de textes réglementaires de source nationale et régionale (émanant notamment de la CEMAC) mais aussi de Conventions internationales et de traités bilatéraux relatifs à l'Investissement.¹⁰

¹⁰ Une compilation des principaux accords bilatéraux et plurilatéraux sur l'investissement conclus par le Congo ou s'appliquant à lui a été préparée par notre équipe dans le cadre de cette étude et est fournie en Annexe.

Il n'est évidemment pas possible dans le cadre d'un diagnostic rapide, avec des fortes contraintes de temps, d'examiner ces nombreux documents qui constituent le cadre juridique d'ensemble de l'IDE au Congo.

Après cette introduction sur la stratégie gouvernementale vis-à-vis des IDE, nous passerons en revue les trois thèmes suivants :

- Admission et établissement des Investissements étrangers
- Protection des Investissements étrangers
- Incitations aux investissements (fiscales et non fiscales)

4.3 L'Admission et l'établissement des investisseurs étrangers

4.3.1 Observations Préliminaires

Chaque pays, dans le cadre de sa souveraineté, détermine les conditions d'entrée et d'établissement des investisseurs directs étrangers dans le pays. Les restrictions qui peuvent exister à l'admission de ces investisseurs sont de plusieurs ordres mais les principales restrictions sont les suivantes :

- Les interdictions qui pourraient empêcher l'investissement étranger dans certains secteurs ;
- Les limites ou conditions qui pourraient être imposées aux IDE dans certains secteurs : par exemple une limite du montant qui peut être investi, de la part de l'entreprise qui peut être détenue par l'investisseur ou les investisseurs étrangers (« *foreign equity ceiling* ») mais aussi l'obligation de recourir à des intrants locaux ou d'exporter une partie de la production ;
- Le fait de soumettre l'investissement étranger à une procédure d'admission ou d'établissement différente de celle qui est prévue pour l'investissement local (par exemple une procédure de filtrage/screening ou d'agrément ; ou encore,
- Les restrictions qui pourraient exister à l'emploi de cadres expatriés ou d'étrangers à certains postes (ou l'obligation de recourir à du personnel ou des cadres locaux).

Notre diagnostic livre une première analyse des éventuelles restrictions légales (*de jure*) qui pourraient exister à l'entrée des investisseurs et investissements étrangers au Congo. Il dira si ces restrictions semblent nombreuses, atypiques, et/ou susceptibles d'affecter de façon négative la performance du pays en termes d'attraction des IDE ou son image en tant que destination des IDE.

Nous attirons également l'attention des autorités sur le fait que le Congo est signataire de l'**Accord sur la Facilitation des Investissements pour le Développement (FID)**, finalisé en 2023 dans le cadre de l'OMC, et qu'il est nécessaire de mettre en œuvre (ce qui implique de toute façon un effort de rationalisation et de simplification des procédures administratives d'investissement).¹¹

¹¹ https://www.wto.org/french/tratop_f/invfac_public_f/invfac_f.htm

4.3.2 Evaluation du Régime de l'Admission selon les sources secondaires

Le département d'Etat américain note dans sa Déclaration sur le Climat d'Investissement que le Congo accueille favorablement les IDE dans la plupart des secteurs, en particulier dans le secteur pétrolier. Il ajoute qu'il n'a pas connaissance de lois ou de pratiques qui discrimineraient envers les investisseurs étrangers en interdisant ou en limitant l'investissement étranger dans un quelconque secteur de l'économie ; que les entités privées étrangères et nationales ont le droit de créer et de posséder des entreprises commerciales et de se livrer à toutes les formes d'activités rémunératrices, et que le Congo n'a pas de mécanisme formel de filtrage (« screening » selon la terminologie anglaise) des investissements étrangers entrants.

Toutefois **quelques restrictions** relevant de l'admission et de l'établissement sont mentionnées dans cette étude américaine de 2023. Ce sont les suivantes :

- Les entreprises étrangères qui investissent dans le secteur pétrolier doivent créer une coentreprise avec la Société nationale congolaise des pétroles (SNPC).
- Un décret du 15 novembre 2019 oblige les entreprises étrangères du secteur des hydrocarbures à employer des Congolais dans 80 % des postes de direction et 90 % de tous les postes d'employés.
- Toutes les entreprises forestières, qu'elles soient étrangères ou locales, sont tenues par la loi de transformer 100 % de leur bois dans le pays et de l'exporter sous forme de produits du bois transformés plutôt que de bois brut.
- Les investisseurs dans les « entreprises vertes » ont été tenus d'inclure du personnel du ministère de l'Économie forestière dans leurs conseils consultatifs.

De nouveau, les contraintes de temps pour ce diagnostic rapide ne nous ont pas permis de vérifier *directement* ces points mais certains ont été discutés lors de la mission de restitution à Brazzaville fin juin 2024.

Sous réserve de confirmations futures (par une analyse plus approfondie du régime de l'admission et de l'établissement), il semble a priori que la politique d'investissement du Congo ne comprendrait donc pas de problème majeur en terme d'admission des investisseurs étrangers, en tout cas sur le plan juridique ou *de jure*. Il peut cependant exister des obstacles ou barrières pratiques, *de facto*.



4.3.3 La question de l'admission dans la Charte des Investissements de 2003

Que dit la Charte sur la question de l'admission et/ou de l'établissement des investisseurs ? Deux articles nous paraissent pertinents :

L'Art. 1 pose le principe de la **liberté d'entreprendre** :

Art. 1

Toute personne physique ou morale, quelle que soit sa nationalité, est libre d'entreprendre, sur le territoire de la République du Congo, une activité agricole, minière, industrielle, forestière, artisanale, commerciale ou de service dans le respect des lois et règlements de la République.

Les deux points les plus positifs et importants de cet article de la Charte sont, d'une part, la **reconnaissance de la liberté d'entreprendre** et, d'autre part, le fait que la **nationalité** de la personne physique ou morale ne soit pas un critère pour en bénéficier.

Était-il indispensable, en revanche, de lister les activités qui sont couvertes par cette liberté d'entreprendre ? Nous n'en sommes pas convaincus, d'autant plus que toutes les activités économiques auxquelles il est possible de penser peuvent se retrouver dans l'un ou l'autre de ces 5 « secteurs ». A titre d'exemple, toutes les activités dans le secteur de la santé, de l'éducation, du transport, du tourisme, du développement de logiciels sont considérées généralement comme des activités de services. Si aucune activité n'est exclue ou restreinte, dans la Charte ou en dehors de celle-ci, **cela signifie-t-il qu'il n'y a aucune restriction à la participation étrangère dans aucun secteur au Congo ?** Difficile d'en être certain à la simple lecture de ce premier article. Et la Déclaration du Département d'Etat américain semble également infirmer une telle conclusion.

L'Art. 15 sur les procédures administratives est également lié au thème de l'admission et de l'établissement des investisseurs, puisqu'il évoque l'**agrément** des investisseurs, qui est une procédure d'admission.

Art. 15

L'Etat s'engage à lever les lenteurs et les pesanteurs administratives et à fournir aux investisseurs toutes les informations utiles pour la conduite diligente des formalités requises pour leurs opérations. Il met en place une commission nationale des investissements pour l'information, le conseil aux investisseurs et l'agrément des entreprises aux avantages de la présente charte.

L'agrément des entreprises aux avantages de la présente charte fait l'objet d'un texte réglementaire qui définit un ensemble de mesures, de procédures, d'obligations des parties, de sanctions et de pénalités.

Nous n'avons pas eu la possibilité d'examiner le texte réglementaire mentionné dans cet article, mais une première remarque s'impose déjà : l'agrément, qui sous-entend une procédure de candidature, de dépôt de dossier ou demande par l'investisseur, puis une procédure de filtrage (« screening » en anglais) et donc d'examen de son dossier avant de décider si le projet est agréé ou non, n'est **pas considéré comme la meilleure pratique** en termes d'admission et d'établissement.

De nos jours, la meilleure pratique est de permettre aux investisseurs de réaliser leur investissement directement, sans screening ou agrément préalable, en passant par la simple formalité de l'enregistrement de l'entreprise, au

besoin complété par une notification dans le cas des IDE (à des fins statistiques), puis par des procédures de licences dans des secteurs très particuliers et réglementés (par exemple télécommunications, mines, finance, etc.). Quand il y a un filtrage (« screening »), celui-ci doit être limité à un petit nombre d'activités véritablement sensibles ou stratégiques et être encadré par des garde-fous, l'utilisation de critères le plus objectif possible, des possibilités de faire appel des décisions négatives, etc. Il est possible que ces limites et détails soient apportées par le texte réglementaire qu'il ne nous a pas été permis d'examiner pour l'instant. Mais nous tenions à déjà mettre en garde contre ce mécanisme de l'agrément qui est souvent dans les pays qui le pratiquent source d'abus de pouvoir discrétionnaire, de délais dans la réalisation des projets, et de coûts supplémentaires pour les entreprises, sans forcément apporter une plus-value importante pour le pays d'accueil de l'investissement qui pratique cet agrément. En outre la référence à l'agrément dans la Charte semble contredire la Déclaration du Climat d'Investissement des Etats-Unis selon laquelle il n'y a pas de mécanisme de filtrage au Congo. Il n'y a généralement pas d'agrément sans filtrage ; ce serait alors un simple enregistrement, quasiment automatique, et non un agrément.

Nous n'avons pas trouvé d'autres articles de la Charte qui traitent directement de la question de l'admission et de l'établissement des investisseurs.

Recommandations

- Initier une **étude approfondie sur le régime de l'Admission et de l'Etablissement** des IDE au Congo et en particulier :
 - » Examiner l'étendue des **restrictions verticales ou sectorielles** qui peuvent exister à l'entrée des IDE au Congo et, le cas échéant, formuler des recommandations sur la réduction ou l'élimination de certaines restrictions ;
 - » Examiner la possibilité d'adopter une **Liste Négative**, s'il est confirmé que celle-ci n'existe pas, afin d'informer les investisseurs de l'existence de ces restrictions à l'entrée mais aussi pouvoir les réduire plus facilement au fil du temps ;
 - » Examiner le **fonctionnement de l'agrément** et, le cas échéant, formuler des recommandations sur son amélioration ou sa simplification.
- Plus généralement étudier toutes les voies et moyens permettant de **mettre en œuvre l'Accord sur la Facilitation des Investissements pour le Développement (FID)** conclu sous l'égide de l'OMC.

4.4 Protection des Investisseurs Étrangers

4.4.1 Observations Préliminaires

Dans tout pays, la protection des investisseurs étrangers est assurée à plusieurs niveaux par de nombreux textes : les lois et règlements qui portent directement sur l'investissement, mais aussi bien évidemment la Constitution, les Traités internationaux, puis l'ensemble du droit économique (droit des affaires, droit administratif, etc.) sachant que les investisseurs étrangers sont généralement tenus de respecter toutes les lois du pays d'accueil. Le fonctionnement des tribunaux et l'accès à l'arbitrage sont des éléments très importants qui permettent aux investisseurs de faire valoir leurs droits notamment face à l'Etat d'accueil.

Dans le cadre d'un diagnostic rapide, comme celui-ci, il n'est évidemment pas possible d'analyser tout ce corpus juridique et réglementaire (avec ses multiples sources de droit interne et de droit international). Notre analyse se concentre donc sur une source de droit : le principal texte normatif de source interne qui vise directement l'investissement privé à savoir la **Charte des Investissements de 2003**. Il convient de noter à cet égard que la Charte ne concerne pas exclusivement l'investissement étranger mais qu'elle contient des dispositions applicables aux deux formes d'investissement privé, national et étranger.

Notre diagnostic du régime de protection des investisseurs sera complété par une section sur les sources de droit international. Ces sources étant trop nombreuses, notre étude fournira un inventaire ou une compilation des principaux traités et accords internationaux qui s'appliquent aux IDE au Congo puis il se penchera sur un instrument de source internationale : le Protocole des Investissements de la ZLECAf, en effectuant une comparaison rapide du dispositif de protection dans la Charte congolaise des Investissements et dans le Protocole sur les Investissements. Cette comparaison qui, d'après nos informations, n'a pas encore été effectuée au Congo pourra aider les autorités dans la nécessaire harmonisation de son droit interne sur l'investissement avec ce Protocole continental.

Ces six garanties sont en effet les garanties fondamentales que s'attendent à trouver les investisseurs étrangers lorsqu'ils examinent la législation sur l'investissement du pays dans lequel ils envisagent d'investir.

Notre analyse du régime de protection des IDE se concentre sur **six garanties essentielles** :

- 1) **Traitement National**
- 2) **Traitement (ou clause) de la Nation la Plus Favorisée**
- 3) **Traitement Juste et Equitable**
- 4) **Protection contre l'expropriation – directe et indirecte**
- 5) **Convertibilité et rapatriement des profits/capitaux**
- 6) **Accès aux modes alternatifs de règlement des différends**

Ces six garanties sont en effet les garanties fondamentales que s'attendent à trouver les investisseurs étrangers lorsqu'ils examinent la législation sur l'investissement du pays dans lequel ils envisagent d'investir. L'absence d'une ou plusieurs de ces garanties fondamentales, ou leur inclusion mais avec une rédaction faible ou ambiguë, ferait douter ces investisseurs de la sécurité de leur investissement. Ces six garanties se retrouvent également dans la plupart des accords internationaux sur l'investissement (IIA) de qualité. C'est la raison pour laquelle elles sont considérées par la doctrine, les experts, et les investisseurs eux-mêmes comme fondamentales.

4.4.2 La Protection des Investisseurs dans la Charte des Investissements de 2003

Examinons à présent la Charte des Investissements et la façon dont elle prend en compte ces six garanties essentielles ou fondamentales. Il convient de noter que **la Charte contient d'autres garanties mais celles-ci ne font pas partie des garanties fondamentales exposées ci-dessus**. Ces garanties incluent, par exemple, le principe de la liberté économique (importer/exporter, déterminer la politique de production, fixer les prix) (Art. 2), l'accès aux devises étrangères pour les achats d'intrants (Art 4), ou encore le droit de représentation (Art 7).

Ce sont des garanties utiles, et qui sont sans doute perçues favorablement par les investisseurs, mais elles ne font pas partie des six garanties considérées comme essentielles pour la protection des investisseurs dans les meilleures pratiques.

Garanties 1 et 2 Traitement National et Nation la Plus Favorisée

Ces deux garanties sont examinées ensemble car elles sont très proches et forment les deux composantes de la garantie de non-discrimination :

- La première composante de la garantie de non-discrimination est le **Traitement National** (TN) qui garantit aux investisseurs étrangers qu'ils seront traités de la même façon que les investisseurs locaux, quand ils se trouvent dans des circonstances identiques ou similaires. Le TN peut être accordé pour tous les stades de l'investissement (admission et opération) ou seulement pour la seconde (opération). Quand il est accordé aux deux stades de l'investissement (*pre-and post-establishment national treatment* en anglais), la garantie est plus large car l'Etat garantit alors l'absence de discrimination lors de l'admission des IDE dans le pays et lors de l'exploitation de l'investissement.
- La seconde composante de la garantie de non-discrimination est la clause dite du **Traitement de la Nation la Plus Favorisée** (MFN selon l'acronyme anglais) qui garantit à tous les investisseurs étrangers qu'ils seront traités de la même façon, quand ils se trouvent dans des circonstances identiques ou similaires. Ce second volet est important car il donne la garantie à un investisseur étranger qu'il ne sera pas traité de façon discriminatoire par rapport à un autre investisseur étranger, notamment d'un autre pays que le sien.

Ces deux dimensions de la non-discrimination sont donc complémentaires et doivent idéalement être prises en compte par le texte normatif régissant l'investissement étranger dans le pays.

Analyse de la Charte sur ces deux garanties :

La Charte congolaise des Investissement ne contient que deux articles qui s'approchent de ce concept de Traitement National sans vraiment l'atteindre : l'Art 1, précité dans la section sur l'Admission, et l'Art. 6.

Art. 1

Toute personne physique ou morale, quelle que soit sa nationalité, est libre d'entreprendre, sur le territoire de la République du Congo, une activité agricole, minière, industrielle, forestière, artisanale, commerciale ou de service dans le respect des lois et règlements de la République.

Art. 6

Dans le respect des droits et des obligations relatifs à l'exercice de leurs activités, les personnes physiques et morales bénéficient de l'égalité de traitement suivant les principes et les prescriptions du droit sur la concurrence.

Notre évaluation est que ces deux articles constituent un « **pas vers le TN** » mais sont **insuffisants**. L'Art. 1 signale que tous les investisseurs, qu'ils soient nationaux ou étrangers, sont libres d'entreprendre une activité légale. Ils sont donc en théorie sur un plan d'égalité pour « entreprendre ». Mais cette formulation ne peut pas être assimilée à une clause de TN. Dans la meilleure pratique cette clause inclut expressément le terme « traitement national » et inclut également la phase d'admission, ce qui constitue la garantie légale que le pays ne fait pas de différence entre investissement local et étranger pour ce qui est de cette admission.

L'Art. 6 fait un pas supplémentaire en posant le principe de l'égalité de traitement mais, de nouveau, la formulation s'écarte de la formulation utilisée dans une véritable clause sur le TN. L'Art. 6 comprend aussi une référence sur le droit de la concurrence qui est inhabituelle et qui pourrait conduire à des erreurs d'interprétation. Cette égalité de traitement ne porte-t-elle que sur ce qui est garanti par le droit congolais de la concurrence ? Le législateur entend-il limiter les exceptions possibles au traitement légal au seul droit de la concurrence ? Cette référence à une des matières, parmi des dizaines, du droit économique est assez inhabituelle et peut limiter l'efficacité de la clause ou sa portée, son interprétation.

Aucun des deux articles ne fait une référence explicite à la non-discrimination entre investisseurs étrangers. Donc il n'y a pas de clause MFN dans la Charte.

Il est possible que d'autres textes applicables à l'investissement au Congo prévoient ces deux garanties (TN et MFN) mais dans la mesure où il s'agit du texte de référence en matière d'investissement direct, notamment étranger, l'absence de ces deux garanties est problématique.

Recommandations

Sur la base de l'analyse précédente nos recommandations sont :

- Inclure, lors de la révision de la Charte, ces deux garanties : **TN** et clause de la **MFN** de façon claire et précise ;
- Préciser les **champs d'application et exceptions** possibles des deux garanties :
 - » Pour le TN, il convient de préciser si la garantie s'applique à toutes les phases de l'investissement, admission et opération, ou seulement à la seconde (post-admission) ?
 - » Au cas où des différences existeraient au niveau de l'admission d'investisseurs étrangers par rapport aux investisseurs locaux – ce qui semble ressortir de la Déclaration sur le Climat d'Investissement émise par le US State Department (2023), ces différences doivent être reconnues comme une exception au traitement national. L'adoption d'une liste négative pourrait être utile si un tel document n'existe pas encore dans le cadre de politique et de réglementation des investissements étranger au Congo.
 - » Pour le MFN, il en va de même : la clause connaît-elle des exceptions ou exclusions ? Certains pays d'accueil excluent par exemple le règlement des différends de l'application de cette clause.
- Prendre comme **modèle** pour cette double garantie les **traités bilatéraux ou régionaux** signés par le Congo, surtout ceux de « nouvelle génération » qui incluent généralement un standard assez élevé et clairement rédigé sur le TN et le traitement MFN.

Garantie 3 Traitement Juste et Equitable

La troisième garantie fondamentale, offerte par de nombreuses législations nationales sur l'investissement et les accords internationaux sur l'investissement de nouvelle génération est le **Traitement Juste et Equitable** (*Fair & Equitable Treatment* ou FET en anglais). Le traitement juste et équitable ne doit pas être confondu avec le traitement national ou la garantie de non-discrimination. Il se réfère à un standard de traitement minimal qu'un Etat hôte devrait accorder à un investisseur étranger et fait référence à des obligations d'équité, de justice, de transparence et généralement de respect des droits de l'investisseur.

Le traitement FET complète et se distingue aussi du TN et de la clause MFN en ce sens qu'il s'agit d'un *standard absolu* et non relatif (contrairement aux deux garanties précédentes). Ceci signifie que le juge ou le tribunal arbitral qui aura à examiner une possible violation du standard FET par l'Etat d'accueil, ne devra pas comparer le traitement accordé par cet Etat à un investisseur étranger A avec le traitement accordé à un investisseur local B ni à celui accordé à un autre investisseur étranger C. Le seul fait que le traitement juste et équitable n'ait pas été accordé à un investisseur étranger, sans comparaison avec les traitements offerts à d'autres, suffit à établir un manquement ou une violation. Ce traitement est donc très important pour les investisseurs étrangers et leur apporte un degré de confiance élevé qui les rassure sur le type de traitement qui lui sera accordé dans le pays d'accueil.

Analyse de la Charte par rapport à cette garantie FET :

Hormis la brève et vague référence de la Charte à une « égalité de traitement » (dans l'Art. 6) rien n'indique clairement dans cette Charte que le Traitement Juste et Equitable est reconnu ou accordé aux investisseurs. De nouveau, il est possible qu'il soit reconnu dans d'autres textes applicables. Mais l'absence de ce traitement dans le texte de référence sur l'investissement au Congo est problématique.

Recommandations

- Inclure ce traitement Juste et Equitable dans la Charte des Investissements du Congo ;
- Effectuer cette incorporation **avec prudence et après une analyse complète** car les effets de cette garantie sont importants. L'équipe globale peut aider le pays à inclure une clause FET qui comprend des éléments de langage qui limiteront le risque d'interprétation excessive de sa portée.

Garantie 4 La Protection contre l'Expropriation

Un régime de protection robuste se doit d'inclure une protection contre l'expropriation qui couvre les deux formes d'expropriation, directe et indirecte, qui spécifie les critères pour qu'une expropriation soit considérée légale, et qui offre également une garantie d'indemnisation juste, prompte et effective.

Analyse de la Charte par rapport à cette garantie :

Force est de constater que la garantie est absente de la Charte. Celle-ci ne comprend qu'une vague mention sur la garantie des droits de propriété : l'Art. 5.

Recommandations

- La Charte devrait **inclure une véritable et forte garantie de protection contre l'expropriation**.
- La clause devrait couvrir l'expropriation directe et indirecte.
- La clause devrait également inclure les **quatre termes** requis en vertu des meilleures pratiques internationales :
 - » la nécessité d'une utilité publique ;
 - » une indemnisation juste, prompte et effective ;
 - » le respect des lois et procédures applicables ;
 - » le caractère non discriminatoire.

Garantie 5 La garantie de Transfert des Profits et Capitaux

Cette garantie est évidemment essentielle pour les investisseurs étrangers qui, par définition, importe des capitaux de l'étranger et doivent être assurés qu'ils pourront transférer ces capitaux vers l'étranger, dans la monnaie de leur choix et sans délai. De nos jours cette clause doit idéalement couvrir un grand nombre de flux financiers : le capital originellement investi, mais aussi les fruits de la cession d'actif ou de la liquidation de l'entreprise, les royalties et remboursements de prêts, les indemnités perçus à l'issue de procédures judiciaires ou d'une expropriation, etc.

Analyse de la Charte par rapport à cette garantie :

La Charte comprend une disposition qui est relativement satisfaisante mais pourrait être améliorée à la faveur d'une révision : l'Art. 3

Art. 3

Les investisseurs et les salariés, de nationalité étrangère exerçant leurs activités en République du Congo, sont garantis du libre rapatriement des bénéfices réalisés au titre de l'exploitation, des économies sur salaires et des produits de la liquidation partielle ou totale des investissements.

La clause est assez satisfaisante mais imparfaite et incomplète. Certains flux financiers qui devaient être couverts par la garantie sont absents. Il manque également les mentions sur le transfert sans délai et dans une monnaie librement convertible choisie par l'investisseur.

Recommandations

- Lors d'une future révision de la Charte, les autorités devraient affiner et compléter cette clause en :
 - » ajoutant les termes qui font défaut : absence de délais, monnaie convertible choisie par l'investisseur, transfert vers le pays choisi par l'investisseur.
 - » ajoutant les types de fonds et flux financiers qui ne sont pas mentionnés.
 - » prévoyant, comme le font de nombreuses lois similaires, le taux de change qui sera appliqué lors du transfert et le paiement d'intérêts de retard si un délai non justifié dans le transfert est imputable à l'administration.

Comme pour les autres garanties, il est recommandé d'utiliser les accords internationaux sur l'investissement et BIT récents comme modèles pour effectuer ces changements.

Garantie 6 Règlement des Différends

Cette dernière garantie est fondamentale car c'est elle qui permet de mettre en œuvre les garanties précédentes et qui permet à l'investisseur de faire valoir ses droits. Elle doit idéalement donner le plus grand nombre d'options aux investisseurs : tentative de règlement amiable préalable et, en cas d'échec, dans un certain délai, recours aux tribunaux étatiques ou à l'arbitrage local ou international.

Analyse de la Charte par rapport à cette garantie :

La Charte comprend deux articles pertinents : les articles 12 et 37.

Art. 12

L'Etat s'engage à continuer de former les juges au règlement des affaires commerciales et, si possible, d'y spécialiser certaines juridictions et notamment le tribunal de commerce, les chambres arbitrales et la chambre économique et sociale. Il veille à l'exécution diligente des décisions de justice.

L'Etat encourage le recours à la procédure d'arbitrage et garantit l'application des sentences arbitrales.

L'al. 2 de l'Art 12 reconnaît le recours à l'arbitrage, encouragé par l'Etat, qui garantit également l'application des sentences arbitrales.

Art. 37

Les différends résultant de l'interprétation ou de l'application de la présente charte sont réglés par les juridictions congolaises.

Toutefois, des procédures particulières d'arbitrage ou de conciliation peuvent être convenues par les parties.

Ces procédures peuvent, en cas de nécessité, être fondées :

- sur la convention qui régit la Cour de justice communautaire ;
- sur le traité du 17 octobre 1993 qui crée l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique ;
- sur le Centre International de Règlement des Différends relatifs aux Investissements internationaux.

Le système proposé par la Charte est partiellement satisfaisant : le recours à l'arbitrage international pour les différends Etat-Investisseur liés à l'investissement est autorisé. Et le Congo a signé la Convention Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI). Le recours à l'arbitrage du CIRDI est donc autorisé pour les investisseurs étrangers. La possibilité pour les investisseurs étrangers de recourir à l'arbitrage international en général, et à l'arbitrage CIRDI en particulier, est un élément très positif à mettre au crédit du Congo. Mais le système peut être amélioré.

Recommandations

- La révision de la Charte devrait **consolider les 2 articles** relatifs au règlement des différends au sein d'un même article.
- Elle devrait prévoir une **tentative de règlement amiable** avant que les parties ne puissent saisir les tribunaux en cas d'échec dans un certain délai.

4.4.3 La Protection des IDE au Congo par les Conventions Internationales

Comme indiqué précédemment, la Charte de l'Investissement n'est pas le seul texte pertinent pour la protection des investisseurs. Cette protection est assurée par de nombreux textes de source interne et internationale. Pour ce qui est des textes de source internationale, les **accords internationaux sur l'investissement** (IIAs) signés par le Congo sont une source de droit extrêmement importante pour la protection des investisseurs.

Nous n'avons pas la possibilité dans le cadre d'un diagnostic rapide comme celui-ci d'examiner en détail tous ces accords et ces conventions mais nous devons signaler ici la participation du Congo à plusieurs conventions internationales pertinentes.

Le Congo est notamment signataire de **deux des trois principales Conventions internationales** les plus pertinentes en matière d'IDE :

- La Convention relative au Centre International sur le Règlement des Différends Liés aux Investissement (ou Convention CIRDI/ICSID) de 1965¹² ;

¹² Note: Le CIRDI ou ICSID est une institution qui fait partie du groupe Banque mondiale mais il est important de préciser que les litiges Etats-Investisseurs ne sont pas tranchés par des cadres du groupe Banque mondiale. Ils sont résolus par des arbitres (privés) indépendants. Le CIRDI offre un cadre et une assistance administrative pour la résolution de ces litiges.

- La Convention relative à l'Agence Multilatérale sur la Garantie des Investissements (ou Convention MIGA/AMGI) de 1985.

La participation du Congo à ces deux conventions est un élément extrêmement positif de nature à rassurer les investisseurs étrangers. En effet, la Convention CIRDI permet l'accès à l'arbitrage le plus spécialisé en matière de différends liés aux investissements étrangers et la Convention MIGA permet aux investisseurs étrangers qui investissent dans les pays en développement membres de la Convention d'accéder aux garanties MIGA/AMGI contre le risque politique.

En revanche, le Congo n'est **pas encore membre de la Convention de New York** de 1958 sur la Reconnaissance et l'Exécution des Sentences Arbitrales Etrangères.¹³ Cette convention est très utile en matière d'investissement car elle facilite l'exécution dans le pays signataire des sentences arbitrales rendues à l'étranger. Sa signature n'est pas obligatoire pour les arbitrages CIRDI mais elle est utile pour les autres formes d'arbitrage international qu'ils portent sur des litiges d'investissement ou des litiges commerciaux traditionnels.

En outre, le Congo a conclu **17 accords bilatéraux sur la protection et la promotion de l'IDE**, généralement désignés sous le terme anglais de BIT (pour *Bilateral Investment Treaties*). Notre recherche révèle que seuls 8 de ces BITs sont actuellement en vigueur (Voir la liste complète des BITs du Congo en Annexe 1).

Recommandations

Trois recommandations peuvent être formulées ici :

- **Accords bilatéraux (TBI/BIT) avec les pays non-membres de l'Union Africaine** : relancer et achever le processus de ratification, ou demander au pays partenaires d'en faire de même, afin que ces BITs entrent en vigueur (il n'est pas utile ou conseillé de signer des traités et ne pas aller au bout du processus).
- **Accords bilatéraux (TBI/BIT) avec les pays membres de l'Union Africaine** : initier le processus de résiliation des BIT signés avec des pays du continent africain, puisque ces BITs doivent être annulés et remplacés par le Protocole sur les Investissements de la ZLECAf.
- **Convention Internationale** : envisager la signature de la Convention de New York de 1958.

Les accords bilatéraux, ou BIT, ne sont pas les seuls documents pertinents sur l'investissement étranger au Congo. Ils sont complétés par une série de traités multilatéraux ou plurilatéraux qui s'appliquent à ces investissements. Certains de ces accords résultent de l'appartenance du Congo à des organisations continentales (Union Africaine) ou régionales (CEMAC).

Le tableau en annexe liste les principaux traités et accords régionaux ou plurilatéraux qui comprennent un chapitre sur l'investissement. Sont omis volontairement les accords multilatéraux sur le commerce conclus dans le cadre de l'OMC qui comprennent aussi des règles applicables à l'investissement (TRIMS, TRIPS, GATS par exemple). Nous nous en tenons ici aux accords bilatéraux et plurilatéraux qui peuvent influencer le plus directement sur les IDE au Congo.

Pour compléter cette analyse sur le régime de protection des investissements étrangers au Congo, nous avons procédé à une rapide comparaison des garanties dans la Charte des Investissements du Congo avec les garanties dans le Protocole sur les Investissements de la ZLECAf.

¹³ Pour plus d'information sur la Convention de New York voir notamment : <https://www.newyorkconvention.org/contracting-states/contracting-states>

Analyse des écarts entre la Charte de l'Investissement – Protocole ZLECAf en matière de Protection des Investissements :

L'intérêt d'une telle comparaison est double :

Il est préférable, dans tout pays, qu'il n'y ait pas d'écarts importants entre la législation interne et les textes internationaux qui s'appliquent, afin d'éviter des conflits possibles.

Des écarts éventuels dans les niveaux de garantie offerts aux investisseurs par ces deux normes permettront d'identifier les changements à apporter à la Charte des Investissements pour la rapprocher du Protocole de la ZLECAf que le Congo est tenu de mettre en œuvre dans un délai de 5 ans après son entrée en vigueur.

L'analyse porte sur les six garanties essentielles pour la protection des investisseurs :

- 1) Traitement National
- 2) Traitement de la Nation la Plus Favorisée
- 3) Traitement Juste et Equitable
- 4) Protection contre l'expropriation – directe et indirecte
- 5) Convertibilité et rapatriement des profits/capitaux
- 6) Accès aux modes alternatifs de règlement des différends.

Le résultat de l'analyse comparative est présenté ci-dessous sous forme de tableau.

TABLEAU 1
Protection des Investissements - Comparaison entre la Charte et le Protocole de la ZLECAF

Garanties Fondamentales	Charte de l'Investissement du Congo (2003)	Protocole sur les Investissements ZLECAf (2023)
1. Traitement National (TN)	Partiellement inclus (articles 1 et 6) mais insuffisant	Oui (Art 3)
2. Traitement de la Nation la Plus Favorisée (MFN)	Non expressément inclus mais des éléments peuvent se déduire des articles 1 et 6 précités	Oui (Art 3)
3. Traitement Juste et Equitable (FET)	Non inclus	Oui mais limité à la Protection et Sécurité intégrale (Art 4-1)
4. Protection contre l'Expropriation	Partiellement inclus (Art 5) mais des termes importants manquent	Oui (Art 4-1). La clause est complète, incluant expropriation directe et indirecte, les 4 critères standards pour qu'une expropriation soit légale, et la nécessité d'une indemnisation juste et équitable basée sur la valeur réelle, payée sans délai, dans une devise librement convertible, et transférable à l'étranger sans restriction.
5. Convertibilité et rapatriement des profits et capitaux	Inclus (Art 3) mais la rédaction peut être améliorée	Oui (Art 5). La clause est assez complète, couvrant un nombre important de fonds et transactions.
6. Règlement alternatif des Différends	Inclus (Art 37) mais la garantie peut être améliorée	Aspect en cours de renégociation entre les pays membres.

4.4.4 Conclusion sur la protection des investisseurs étrangers au Congo

L'analyse comparative de la Charte congolaise des Investissements par rapport a) aux meilleures pratiques internationales et b) au Protocole sur les Investissements de la ZLECAf révèle qu'il existe une marge significative d'amélioration du traitement accordé aux investisseurs étrangers dans la Charte.

En effet plusieurs des garanties pourraient être renforcées ou clarifiées lors d'une révision de la Charte. Ce renforcement et cette clarification peuvent se faire facilement en utilisant comme modèles les accords internationaux sur l'investissement qui incluent des standards plus élevés et offrent une meilleure qualité rédactionnelle (ces AI étant souvent basés sur des modèles et accords types).

Au-delà de la révision de la charte des Investissements, nous pensons que la réalisation d'une étude sur la protection de facto des investisseurs directs au Congo serait utile. Une telle étude porterait spécifiquement sur les conditions pratiques de mise en œuvre du régime de l'investissement, et notamment des principales garanties juridiques dont bénéficient les investisseurs en vertu de la Charte des investissements, des BITs, et des autres accords internationaux applicables. Une telle étude pourrait examiner, par exemple, comment les expropriations sont menées au Congo, comment les indemnisations en cas d'expropriation sont calculées, comment les investisseurs procèdent à l'exécution au Congo des sentences arbitrales rendues à l'étranger, ou encore comment les transferts de profits et capitaux sont effectués en pratique.

Après avoir identifié les conditions pratiques de mise en œuvre de ces garanties, l'étude pourrait formuler, le cas échéant, des recommandations pratiques de réformes de ces pratiques dans un double but de renforcement de la protection effective des investisseurs mais aussi de minimisation des risques de différends entre l'Etat du Congo et les investisseurs. En effet, lorsque les méthodes de calcul des indemnisations en cas d'expropriation, ou les procédures d'expropriation, ne répondent pas aux standards inclus dans ces normes (notamment les accords internationaux), le risque pour le pays d'accueil d'être poursuivi par les investisseurs devant les juridictions arbitrales augmente significativement. Une protection effective des investisseurs étrangers serait aussi de nature à faciliter les efforts de promotion et de rétention de ces investisseurs qui sont, par définition, très sensibles au risque et au manque de protection. C'est la raison pour laquelle nous ajoutons cette recommandation dans le cadre de notre diagnostic.

4.5 Les Incitations à l'Investissement

Dans le cadre de ce diagnostic, nous n'avons pas eu la possibilité d'examiner la politique fiscale du pays, le Code des Impôts ou d'autres lois et décrets qui peuvent traiter des incitations de façon transversale ou sectorielle. Il est en effet fréquent que des incitations se trouvent dans de nombreuses lois sectorielles (agriculture, industrie, tourisme, activités extractives, etc.). Nous nous reposons essentiellement sur deux sources à ce stade :

- Notre revue de la Charte des Investissements ;
- Les études externes réalisées par d'autres partenaires au développement (notamment le FMI).

4.5.1 Les incitations dans la Charte des Investissements du Congo

La Charte des Investissements de 2003 est notre document de référence pour cette étude. Il est évident qu'elle n'est pas le seul document pertinent. Il conviendrait d'examiner dans un second temps les autres lois sectorielles, le Code des Impôts mais aussi le Décret qui la met en œuvre.¹⁴

14 Décret n°2004-30 du 18 février 2004.

La Charte de 2003 énumère en son Titre 7 (« Du Cadre Fiscal et Douanier ») plusieurs incitations à l'investissement de nature fiscale et douanière.

Dans le Tableau suivant nous allons résumer les incitations de la Charte et apporter des premiers commentaires, sous réserve de recherches et analyses complémentaires (et notamment l'examen des textes qui pourraient en définir les contours, les conditions d'éligibilité, les procédures d'octroi et de retrait, etc.) :

TYPES D'INCITATIONS ET INSTRUMENTS	COMMENTAIRES PRÉLIMINAIRES
Avantages fiscaux	
Taux de la TVA égal à zéro sur les productions exportées	Les incitations liées aux exportations ne sont généralement pas conseillées (et sont parfois contraires aux règles de l'OMC)
Exemption de l'impôt sur les sociétés (IS) au profit des entreprises naissantes au cours des trois premiers exercices d'exploitation	• Les exemptions ou exonérations d'impôt sont généralement déconseillées en raison de leur coût élevé pour le budget. Le coût de cette exemption a-t-il été calculé ou estimé par le gouvernement/MdF/DGI ? • Les entreprises nouvelles réalisent rarement des bénéfices au cours des 3 premières années d'activité. Donc avantage assez peu utile en pratique.
Réduction de 50 % de l'impôt sur les sociétés au profit des entreprises existantes au cours des trois premiers exercices. Les investissements nouveaux doivent être égaux au moins au tiers des investissements productifs déjà réalisés	Quel est l'objectif ? Promouvoir le réinvestissement de profits par les sociétés existantes ?
Amortissements dégressifs et accélérés	Mesure utile mais qui devrait être offerte à toute entreprise dans le Code des impôts (sans être une mesure dérogoire à celui-ci)
Report des résultats négatifs sur les exercices ultérieurs	Mesure utile mais qui devrait être offerte à toute entreprise dans le Code des impôts (sans être une mesure dérogoire à celui-ci)
Réduction d'impôts visant à favoriser la protection de l'environnement, la recherche technologique, la formation professionnelle et le recrutement, par les PME-PMI des jeunes diplômés	• Réduction de quel impôt ? • Dans quelle proportion ? • Pour toutes les mesures de protection de l'environnement, de recherche, de formation professionnelle, et de recrutement de jeunes diplômés ? Ou seulement pour certaines activités remplissant certains critères ? Il nous faudrait examiner les détails de cette incitation pour pouvoir la commenter plus précisément.
Garantie de la stabilité, de la fiscalité locale et d'Etat pendant toute la durée des investissements réalisés dans le cadre de la présente Charte	• Les clauses de stabilisation du régime fiscal (mais aussi du régime juridique) sont très difficiles à mettre en œuvre par l'Administration. A titre d'illustration 1000 investisseurs = 1000 régimes fiscaux à administrer. • Les investisseurs peuvent parfaitement accepter et gérer les changements fiscaux, quand ils sont rationnels, expliqués à l'avance, mis en œuvre de façon transparente et efficiente, etc.

Allègement de la fiscalité en faveur des entreprises qui réalisent des investissements à caractère social	• Quel allègement ? • De quels impôts et taxes ? • Pour quels investissements à caractère social ?
Modération des droits d'enregistrement pour la création d'entreprises, les augmentations de capital, les fusions de sociétés, les mutations des actions et des parts sociales.	• Modération dans quelle proportion ? • Avantage qui devrait être un droit pour tous, dans la législation fiscale de droit commun (et non un régime dérogatoire).
Avantages Douaniers	
La suspension de droits de douanes (admission temporaire ou entrée en franchise) pour les activités de recherche en matière de ressources naturelles (probablement l'exploration, la recherche de gisements plutôt que la R&D (« Recherche & Développement »))	• Pour toutes les ressources naturelles ou seulement certaines ? • Quelles activités de recherche sont visées ? L'exploration du sous-sol ou maritime pour trouver de nouveaux gisements ? Ou la R&D dans les secteurs extractifs ?
La suspension de droits de douanes sous forme d'admission temporaire ou d'entrée en franchise et de mécanisme de perfectionnement actif pour les activités tournées vers l'exportation	• Comment sont définies les activités « tournée vers l'exportation » ? • Exportation de tous produits ou seulement de certains ? • Comment est défini le « mécanisme de perfectionnement actif »

La Charte précise que ces avantages fiscaux et douaniers ne s'appliquent pas aux activités de courtage et de négoce (Art. 26 al. 1). Le commerce semble donc exclu, mais l'alinéa suivant (al.2) vient semer une certaine confusion en ajoutant que « ...ces avantages s'étendent exceptionnellement aux **activités commerciales** (collecte, stockage, distribution, et exportation) de **produits de fabrication locale** (à l'exclusion des boissons).

Si nous avons bien compris cette disposition, les avantages fiscaux et douaniers s'appliquent (1) à toute activité de services et (2) aux seules activités commerciales qui portent sur a) les produits locaux (sauf les boissons) et b) leur collecte, stockage, distribution et exportation.

Aux termes de l'Art 27, il y aurait en outre des **avantages douaniers et fiscaux spéciaux** ou supplémentaires pour :

- « Certains secteurs » (non définis)
- Des « zones d'activités jugées prioritaires » (non définies)
- Les entreprises qui investissent dans des régions enclavées ou arriérées : les régions visées ne sont pas définies dans la Charte. Les avantages incluent : réduction d'impôt ; prime d'équipement et de compensation pour les services sociaux fournis par l'entreprise (non définis).

4.5.2 Les incitations du Congo d'après les études externes

Deux des études externes récentes que nous avons trouvées qui traitent des incitations à l'investissement en République du Congo sont :

- Un rapport du Fonds Monétaire International (FMI) sur « *Rationaliser les Exonérations Fiscales* » de 2020¹⁵; et,
- La Déclaration sur le Climat d'Investissement du Département d'Etat américain (2023), précitée dans les sections précédentes.

Que dit le **rapport du FMI de 2020 sur les incitations à l'investissement** ? En résumé, il explique que :

« L'effort encourageant de régularisation des conventions d'établissement engagé en 2018 ouvre la voie à un meilleur contrôle de la légalité des exonérations en faveur de l'investissement. **Un travail significatif reste toutefois à accomplir pour assurer la maîtrise de ces incitations** (y compris par le blocage effectif des privilèges fiscaux jugés non-conformes), et, à moyen terme, **développer un système d'incitations neutre, automatique et basé sur les coûts d'investissement** et non sur l'exonération des bénéfices comme c'est le cas actuellement ».¹⁶

Et les recommandations du FMI¹⁷ sont les suivantes :

A court terme :

- (i) poursuivre et mettre en œuvre l'effort de régularisation des conventions d'établissement ;
- (ii) limiter les nouvelles incitations aux exonérations sur IS et droits d'enregistrement, à l'exclusion de toute autre taxe ;
- (iii) matérialiser les agréments par simple notification, et non par signature de conventions bipartites ;
- (iv) publier ces agréments ;
- (v) supprimer les avantages fiscaux des régimes de zones économiques spéciales et des zones franches de santé.

A moyen terme : préparer et mettre en place un dispositif de crédit d'impôt à l'investissement, en remplacement de l'exonération des bénéfices.

Citons à présent les sections pertinentes sur les incitations dans la **Déclaration du Département d'Etat des Etats-Unis**¹⁸ :

« Lorsqu'un investisseur potentiel estime que son investissement apportera des contributions substantielles et des emplois à l'économie congolaise, il peut demander un traitement fiscal et douanier préférentiel par l'intermédiaire du **Comité national des investissements** du Ministère des Finances. Le Ministre des Finances préside ce comité, qui comprend le Ministre de l'Économie et du Développement industriel, le ministre de la Planification et le Ministre du Budget. Le comité examine les demandes chaque année.

Le décret présidentiel n° 2004-30 du 18 février 2004 définit les conditions auxquelles les entreprises étrangères et nationales peuvent bénéficier des incitations offertes par la Charte congolaise de l'investissement. Le décret promulgue quatre types d'incitations : (1) les incitations à l'exportation ; (2) des incitations à réinvestir les bénéfices de l'entreprise dans le ROC ; (3) Des incitations pour les entreprises situées dans des régions éloignées ou difficiles d'accès ; et (4) des Incitations à l'investissement social et culturel. Parmi les exemples d'incitations, citons les impôts réduits ou exonérés inférieurs au taux d'imposition des sociétés de 30 % ; la réduction des droits de douane sur une période de cinq à 10 ans ; une réduction de 50 % des frais d'enregistrement des entreprises ; et un mécanisme d'amortissement accéléré.

¹⁵ Vellutini, Geourjon et Caldera, Département des Finances Publiques, Rapport d'Assistance Technique, Septembre 2020.

¹⁶ Rapport FMI, page 7.

¹⁷ Rapport FMI, page 8

¹⁸ La traduction de l'anglais au français est la nôtre et n'a pas un caractère officiel.

Pour les entreprises détenues à au moins 25 % par des entités nationales, d'autres incitations comprennent un taux d'imposition réduit des dividendes de 10 %, des réductions d'impôt sur les gains en capital, des déductions pour les dépenses professionnelles, des loyers réduits et des rémunérations déductibles. Les entreprises peuvent négocier d'autres incitatifs pendant le processus de constitution ».

4.5.3 Analyse

A ce stade, et sans avoir pu effectuer des recherches approfondies sur les incitations fiscales ou douanières, il nous est possible de faire plusieurs observations préliminaires sur le régime incitatif tel qu'il est présenté dans la Charte des Investissements :

- Les incitations incluent des **instruments exonératoires** (exemptions) déconseillées dans la meilleure pratique ;
- Les incitations sont conçues comme des instruments **dérogatoires du droit commun**, alors qu'elles devraient être consolidées dans ce droit commun (code fiscal, code douanier) ;
- Elles incluent plusieurs incitations qui ne semblent **plus théoriques que pratiques** (par exemple l'exemption d'IS pendant les 3 premières années d'activité) ;
- Plusieurs des incitations sont **ambiguës, mal définies ou peu claires**¹⁹ ;
- Certaines incitations sont **difficiles à mettre en œuvre** (par exemple la stabilisation du régime fiscal pendant la durée de vie du projet) et donc **peu effectives** ;
- L'**impact** des incitations ne paraît **pas avoir été mesuré** : il ne semble pas qu'une analyse coûts-bénéfices ait été réalisée. Si elle l'a été, elle ne nous a pas été communiquée.
- Enfin, l'impact des incitations semble **insuffisant, dans le meilleur des cas**. Le Congo dispose déjà, et depuis plusieurs années, d'incitations fiscales et douanières à l'investissement. Nous n'avons pas connaissance d'un bilan de l'impact de ces incitations, mais nous pouvons *a priori* constater, au vu des statistiques sur les IDE (Section 2 de ce rapport), que ces incitations n'ont pas changé de façon significative la composition des IDE ni permis d'attirer un grand nombre d'investissements étrangers en dehors du secteur extractif ou des ressources naturelles. Si cela était leur objectif, ces incitations ont échoué.

¹⁹ Il est possible que le ou les décrets apportent ces précisions. De nouveau, nous basons nos observations sur un instrument : la Charte des Investissements.

4.5.4 Recommandations

Compte tenu des observations précédentes, du faible ou incertain impact des incitations offertes aux investisseurs dans le passé, des difficultés budgétaires du pays et de la faiblesse des recettes fiscales, nous pensons que **la solution n'est probablement pas à chercher dans un accroissement des incitations existantes**, une forme de surenchère ou de course aux incitations fiscales avec les pays concurrents. Une telle mesure serait ruineuse pour le pays et elle irait aussi à l'encontre des recommandations traditionnelles de la Banque mondiale, du FMI, et de l'OCDE qui -en simplifiant- sont d'utiliser les incitations avec prudence, de les consolider dans la législation de droit commun, de les rationaliser, et d'en examiner le cout-bénéfices.²⁰ Multiplier les incitations fiscales au Congo irait également à l'encontre de la politique fiscale du gouvernement du Congo, rappelée par la Charte des Investissements dans son Article 23 :

Art. 23

La fiscalité nationale repose sur les principes de simplicité, d'équité et de modération dans la pression fiscale.

L'Etat s'applique à assurer une mise en œuvre homogène du tarif extérieur commun, à lutter contre la fraude et à **limiter les régimes dérogatoires sources de distorsions et d'inefficacité...**

Selon nous, la solution est plutôt à chercher dans l'**amélioration du climat des investissements**, l'**amélioration de la fiscalité des affaires**, et la **définition d'incitations plus ciblées** et « intelligentes ».

Cette réflexion devrait inclure, et probablement commencer par, une **analyse couts/bénéfices des régimes incitatifs** actuellement en vigueur. Il n'est ni prudent ni de bonne pratique d'initier une réforme des incitations sans savoir combien ces incitations ont coûté et continuent à coûter au budget de l'Etat, combien elles rapportent, ce qui a fonctionné et n'a pas fonctionné. La partie cout est souvent connue et la plus facile à estimer : ce sont les dépenses fiscales, les recettes non collectées du fait des incitations. La partie « bénéfices » est plus complexe à estimer. Notre équipe dispose d'une méthodologie pour ce type d'analyse, si les autorités et la Banque mondiale conviennent de mener une telle étude.

Nous encourageons les autorités à prendre en compte les recommandations précitées du FMI, une institution qui dispose d'une expertise reconnue en matière de politique fiscale.

Il conviendra ensuite, en tenant compte de ces différents inputs et de l'analyse cout/bénéfices, de **concevoir un régime incitatif simplifié, mieux ciblé, plus en adéquation avec le contexte budgétaire** du pays, mais aussi avec les **nouvelles priorités pour les IDE** qui auront été définies dans le cadre de la formulation d'une vision ou stratégie gouvernementale pour l'attraction et la rétention des IDE. Les incitations devront être assises sur des procédures transparentes et équitables, le plus automatique possible.

Cette vision restant encore à définir, et l'étude cout-bénéfices n'ayant pas été réalisé il ne nous est pas possible à ce stade de recommander des incitations spécifiques.

²⁰ Voir par exemple, dans le Mémoire économique pour le Congo de 2023.



SECTION 5

Recommandations Préliminaires et Conclusions

Cette section finale consolide sous forme de tableau les recommandations des sections précédentes (Tableau 2).

Cette synthèse peut constituer la base d'une sorte de **plan d'action de réforme** qui pourrait être adopté par le gouvernement puis mis en œuvre avec l'appui de la Banque mondiale et/ou d'autres partenaires au développement.

Les destinataires du rapport noteront que le tableau ou plan d'action n'est pas complètement rempli. Ceci est fait à dessein. En effet, il appartient aux **autorités du Congo**, destinataire de ce rapport, **de valider, compléter, et finaliser cette ébauche de Plan d'action, de lui donner une valeur officielle puis de s'atteler à sa mise en œuvre.**

Dans tout programme de réforme ambitieux et multisectoriel par nature, à l'image de celui-ci, il est généralement recommandé de désigner un « **champion** » ou **chef de file gouvernemental** qui sera en charge de ce processus de finalisation, d'adoption et de mise en œuvre du Plan d'action en mobilisant toutes les institutions concernées dans le pays et à l'extérieur.

TABLEAU 2
Synthèse des Recommandations du Rapport

OBJECTIF	ACTION RECOMMANDÉE
1. Climat des Affaires	
Capital Humain	Continuer à donner une forte priorité aux actions gouvernementales visant à renforcer le capital humain (notamment éducation et santé).
Infrastructures	Continuer à investir dans la diversification du « mix énergétique » et l'amélioration de l'approvisionnement en électricité notamment en : • favorisant les projets d'énergies renouvelables (qui pourraient faire l'objet de PPP sous le nouveau cadre juridique qui a été adopté) ; • améliorant la fiabilité du réseau et par conséquent, la fiabilité du service d'électricité pour les entreprises en investissant dans la construction ou la réhabilitation d'infrastructures de transport et de distribution ; • appuyant les initiatives d'accès à l'électricité (mini-réseau, système solaire domestique)
Inspections	Poursuivre la réforme des régimes et procédures d'inspections des entreprises en : • Accélérant l'élaboration de la loi horizontale sur les inspections. • Continuant à mettre en œuvre le décret de 2022 énumérant les inspections légales et autorisées ainsi que les entités gouvernementales responsables et interdisant toutes les autres inspections.
Concurrence	Accélérer la mise en œuvre de la nouvelle loi sur la concurrence , en : • Adoptant et publiant les textes d'application • Mettant en place l'autorité de la concurrence
Douanes	Simplifier les procédures de dédouanement , en particulier pour les PME, en réduisant et en rationalisant les exigences documentaires. Mettre en place une interface entre ASYCUDA World et d'autres logiciels de commerce extérieur pour faciliter l'échange d'informations et améliorer l'efficacité des processus douaniers.

OBJECTIF	ACTION RECOMMANDÉE
Procédures des entreprises (GU)	Renforcer la coordination entre les acteurs publics et privés impliqués dans la gestion du guichet unique , en favorisant une approche collaborative et participative.
Contraintes Sectorielles	Collaborer avec la Société Financière Internationale (IFC) et la Banque Mondiale (WB) sur le Diagnostic du Secteur Privé du Pays (CPSD) , débutant automne 2024. L'objectif est d'identifier le potentiel non réalisé au niveau sectoriel pour attirer les investissements privés, souvent dus à des défaillances du marché ou à des lacunes en matière de politiques et de réglementations. Le rapport formulera des recommandations spécifiques pour améliorer le climat des affaires dans ces secteurs.

2. Politique et Promotion des Investissements Directs Etrangers (IDE)

Stratégie	Préparer de façon participative un document officiel (par exemple une « Lettre de Politique d'Investissement ») qui présente de façon claire et synthétique la vision ou stratégie poursuivie par le Congo vis-à-vis des IDE (types d'investissements souhaités, dans quel secteurs, pour quels objectifs, rôle des incitations, etc.).
Admission et Etablissement	Initier une étude approfondie sur le régime de l'Admission et de l'Etablissement des IDE au Congo et en particulier : - Examiner l'étendue des restrictions verticales ou sectorielles qui peuvent exister à l'entrée des IDE au Congo et, le cas échéant, formuler des recommandations sur la réduction ou l'élimination de certaines restrictions ; - Examiner la possibilité d'adopter une Liste Négative afin d'informer les investisseurs de l'existence de ces restrictions à l'entrée mais aussi pouvoir les réduire plus facilement au fil du temps ; - Examiner le fonctionnement de l'agrément et, le cas échéant, formuler des recommandations sur son amélioration ou sa simplification. Plus généralement étudier toutes voies et moyens permettant de mettre en œuvre l'Accord sur la Facilitation des Investissements (AFI) conclu sous l'égide de l'OMC.
Protection des Investisseurs (Charte d'Investissement 2003)	- Lors de la révision de la Charte, inclure de façon claire et précise deux garanties fondamentales: Traitement National (TN) et clause de la Nation la Plus Favorisée (MFN); - Préciser les champs d'application et exceptions possibles des deux garanties : » TN : préciser si la garantie s'applique à toutes les phases de l'investissement, admission et opération, ou seulement à la seconde phase (post-admission). » Reconnaître les différences qui pourraient exister au niveau de l'admission d'investisseurs étrangers par rapport aux investisseurs locaux comme des exceptions au traitement national. » Considérer l'adoption d'une liste négative. - Prendre comme modèle pour cette double garantie les traités bilatéraux ou régionaux signés par le Congo. Traitement Juste et Equitable : inclure la troisième garantie fondamentale dans la Charte des Investissements du Congo. Effectuer cette incorporation avec prudence et après une analyse complète de ses effets et possibles exceptions ou réserves.

OBJECTIF	ACTION RECOMMANDÉE
	Protection contre l'Expropriation : inclure dans la Charte une forte garantie de protection contre l'expropriation avec les caractéristiques suivantes : • La clause doit couvrir l'expropriation directe et indirecte. • La clause devrait également inclure les quatre termes requis en vertu des meilleures pratiques internationales : » la nécessité d'une utilité publique ; » une indemnisation juste, prompte et effective ; » le respect des lois et procédures applicables ; » le caractère non discriminatoire. Transfert de Capitaux : Lors de la révision de la Charte, il convient de compléter cette clause en : • ajoutant les termes qui font défaut : absence de délais, monnaie convertible choisie par l'investisseur, transfert vers le pays choisi par l'investisseur ; • ajoutant les types de fonds et flux financiers qui ne sont pas mentionnés ; • prévoyant le taux de change qui sera appliqué lors du transfert et le paiement d'intérêts de retard si un délai non justifié dans le transfert est imputable à l'administration. Règlement des différends : • La révision de la Charte devrait consolider les 2 articles relatifs au règlement des différends au sein d'un même article. • Elle devrait prévoir une tentative de règlement amiable avant que les parties ne puissent saisir les tribunaux en cas d'échec dans un certain délai. Protection des Investisseurs – Traités Internationaux • Accords bilatéraux (BIT) avec les pays non-membres de l'Union Africaine : relancer et achever le processus de ratification, ou demander au pays partenaires d'en faire de même, afin que ces BITs entrent en vigueur; • Accords bilatéraux (TBI/BIT) avec les pays membres de l'Union Africaine : initier le processus de résiliation des BIT signés avec des pays du continent africain, ces BITs ayant vocation à être annulés et remplacés par le Protocole sur les Investissements de la ZLECAf. • Convention Internationale : envisager la signature de la Convention de New York de 1958 sur la Reconnaissance et l'Exécution des Sentences Arbitrales rendues à l'étranger. Réaliser une étude sur la protection de facto des investisseurs directs au Congo, pour examiner les conditions pratiques de mise en œuvre du régime de l'investissement et des principales garanties juridiques dont bénéficient les investisseurs en vertu de la Charte des Investissements, des BITs, et des autres accords internationaux applicables.
Incitations à l'Investissement	Mener une réflexion approfondie sur les incitations à l'investissement incluant : • une analyse coûts/bénéfices des régimes incitatifs actuellement en vigueur • la conception d'un régime incitatif simplifié, consolidé, mieux ciblé, en adéquation avec le contexte budgétaire du pays et avec les nouvelles priorités pour les IDE. Ces nouvelles priorités sont à définir dans le cadre de la formulation d'une vision ou stratégie gouvernementale pour l'attraction et la rétention des IDE. • Les incitations devront reposer sur des procédures transparentes et équitables, le plus automatique possible.

Annexe



Annexe 1 : Les Accords Internationaux Sur L'investissement (IIA's) Conclues Par Le Congo

1. Accords bilatéraux sur l'investissement (BIT's) du Congo

Titre de l'Accord	Statut	Date de signature	Date d'entrée en vigueur
TBI Congo-Maroc Congo - Morocco BIT (2018)	Signé (pas en vigueur)	30/04/2018	
TBI Congo-Ile Maurice Congo - Mauritius BIT (2010)	En vigueur	20/12/2010	15/12/2013
TBI Congo-Allemagne Congo - Germany BIT (2010)	Signé (pas en vigueur)	22/11/2010	
TBI Angola-Congo Angola - Congo BIT (2010)	Signé (pas en vigueur)	09/09/2010	
TBI Congo-Libye Congo - Libya BIT (2010)	Signé (pas en vigueur)	30/06/2010	
TBI Congo-Portugal Congo - Portugal BIT (2010)	Signé (pas en vigueur)	04/06/2010	
TBI Congo-Espagne Congo - Spain BIT (2008)	Signé (pas en vigueur)	18/12/2008	
TBI Congo-Namibie Congo - Namibia BIT (2007)	Signé (pas en vigueur)	17/07/2007	
TBI Congo-Corée du Sud Congo - Korea, Republic of BIT (2006)	En vigueur	08/11/2006	13/08/2011
TBI Congo-Afrique du Sud Congo - South Africa BIT (2005)	Signé (pas en vigueur)	01/12/2005	
TBI Congo-Tunisie Congo - Tunisia BIT (2005)	Signé (pas en vigueur)	04/10/2005	
TBI Chine-Congo China - Congo BIT (2000)	En vigueur	20/03/2000	01/07/2015
TBI Congo-Italie Congo - Italy BIT (1994)	En vigueur	17/03/1994	10/01/2003
TBI Congo - Etats-Unis Congo - United States of America BIT (1990)	En vigueur	12/02/1990	13/08/1994
TBI Congo-Royaume Uni Congo - United Kingdom BIT (1989)	En vigueur	25/05/1989	09/11/1990
TBI Congo-Allemagne Congo - Germany BIT (1965)	En vigueur	13/09/1965	14/10/1967
TBI Congo-Suisse Congo - Switzerland BIT (1962)	En vigueur	18/10/1962	11/07/1964

2. Principaux traites plurilatéraux applicables à l'investissement au Congo

Titre de l'Accord	Statut	Date de signature	Date d'entrée en vigueur
Accord ACP-UE 2023	Signé	15/11/2023	
Protocole sur les Investissements de la ZLECAF (AfCFTA Investment Protocol, 2023)	Signé	19/02/2023	
Traité de la ZLECAf 2018 (AfCFTA 2018)	En vigueur	21/03/2018	30/05/2019
Accord de Partenariat entre les membres du Groupe Afrique, Caraïbes, et Pacifique et la Communauté Européenne et ses Etats membres (Accord de Cotonou 2000)	En vigueur	23/06/2000	01/04/2003
Convention commune sur les investissements dans les États de l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (CEMAC Investment 1965)	En vigueur	14/12/1965	01/04/1966
Traité Etablissant la Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale (CEEAC)	En vigueur	18/10/1983	18/12/1984

Source : Portail sur l'investissement international de la CNUCED / UNCTAD Investment Hub

