

**Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement**

# **Examen de la politique d'investissement Sierra Leone**

**Faire face aux défis du développement en attirant des investissements étrangers  
directs bénéfiques en Sierra Leone**

**Principales conclusions et recommandations**

Traduction non officielle du Chapitre IV  
de l'Examen de la politique d'investissement de la Sierra Leone  
(Original en anglais)



**NATIONS UNIES**  
New York et Genève, 2010

La Sierra Leone est un pays qui présente de nombreuses opportunités d'investissement et dispose de richesses naturelles (tels des minerais, un sol fertile, une bonne hydrographie, des réserves de poissons et d'énergie), d'une position maritime stratégique et d'une main d'œuvre abondante et relativement bon marché. En outre, le pays affiche un potentiel de croissance dans divers secteurs de l'économie, dont les services (le tourisme et les transports), l'agro-industrie et, bien sûr, l'industrie minière. Depuis 2002, avec l'appui de la communauté internationale, le Gouvernement a fait d'importants progrès en vue de renforcer la paix et la stabilité, et de promouvoir un programme de réformes global. Dans ce contexte, l'un des éléments importants de la stratégie de développement du pays est d'attirer des investissements étrangers directs (IED).

La guerre qui a ravagé le pays de 1991 à 2001 a causé de lourdes pertes en vies humaines et eu des conséquences dévastatrices sur l'économie. En outre, de très nombreuses personnes sont devenues réfugiées ou ont été déplacées. Selon les estimations, 30 % des personnes éduquées auraient quitté le pays, ce qui accroît d'autant les pertes en capital humain. Le conflit a également entraîné la destruction du réseau d'infrastructures déjà fragile, laissant l'approvisionnement en eau, en électricité, en transports et autres services de première nécessité bien en-deçà des besoins primaires de la population.

L'expérience des pays qui sortent d'un conflit indique que la paix, difficilement acquise, est souvent fragile, à moins que ne soient mises en place des politiques concrètes visant à générer des emplois et à améliorer les conditions de vie. À cet égard, la crise mondiale actuelle est particulièrement malvenue dans la mesure où elle a des incidences négatives sur les conditions économiques en Sierra Leone. La détérioration de la situation économique constitue en elle-même une menace pour le processus de paix. Outre la baisse du cours des matières premières, la réduction des flux d'investissements, des transactions commerciales et des transferts de la diaspora, les pays développés pourraient revoir à la baisse leurs programmes officiels d'aide au développement, compromettant ainsi davantage les objectifs de développement du pays.

Dans ce contexte, le présent examen de la politique d'investissement (EPI) exhorte la communauté internationale à continuer d'appuyer le processus de paix et les réformes économiques en cours en Sierra Leone. En ce qui concerne les mesures spécifiques relatives aux investissements, il relève que le régime juridique est ouvert et favorable aux IED. Le pays propose un régime ouvert et favorable à l'entrée et à l'établissement des investisseurs étrangers. De plus, la protection des investisseurs contre l'expropriation, l'accès au règlement des différends et le libre transfert de fonds sont également garantis. Le cadre juridique international est toutefois plus fragile puisque la Sierra Leone n'a signé que trois accords de promotion et de protection des investissements (APPI) avec l'Allemagne, la Chine et le Royaume-Uni et quatre conventions de non-double imposition (Danemark, Inde, Norvège et Royaume-Uni), dont trois datent de plus de 50 ans. La politique gouvernementale devrait dès lors cibler la négociation d'APPI et de conventions de non-double imposition avec ses principaux partenaires car ces accords rendraient le pays plus attractif pour les IED.

À la demande spéciale du Gouvernement sierra léonais, le présent EPI met en relief les principaux éléments d'une stratégie visant à stimuler les investissements (à la fois nationaux et étrangers), en puisant dans les meilleures pratiques internationales. Ladite stratégie s'articule autour de deux scénarios : le premier, fondé sur une approche à plus court terme, s'appuie sur un rythme modéré de l'ensemble des réformes et prévoit le maintien ou une légère augmentation des IED. Le second s'appuie sur une approche ambitieuse et à plus long terme qui devrait ouvrir la voie à des flux d'IED beaucoup plus importants. Afin de mieux évaluer l'impact des flux sur l'économie nationale, le système statistique de compilation et d'analyse des données devra être considérablement amélioré.

Une meilleure compréhension du rôle et de l'impact des IED devrait, en elle-même, faciliter une meilleure formulation des politiques en vue d'attirer des investissements étrangers.

La stratégie générale proposée dans le présent examen repose sur six piliers : a) remédier aux carences des infrastructures; b) renforcer le capital humain; c) concevoir un régime fiscal efficace et compétitif; d) faciliter les affaires et le commerce; e) faciliter et promouvoir les IED; et f) cibler les investissements dans des secteurs déterminés. Les principales recommandations analysées dans le rapport sont résumées dans les paragraphes ci-dessous.

## **A. Remédier aux carences des infrastructures**

L'analyse présentée confirme l'importance pour la Sierra Leone de disposer d'infrastructures de qualité afin d'attirer et de bénéficier de flux d'investissements étrangers et locaux plus élevés. Ceci est particulièrement avéré pour les infrastructures électriques et des transports, durement frappées par la guerre et de longues périodes de sous-investissement. Cette analyse montre également la nécessité de développer une zone industrielle à même de fournir aux investisseurs potentiels un accès efficace et adéquat aux services tels que l'électricité, l'eau et les connexions de transport vers l'intérieur du pays. En outre, elle recommande une participation plus importante de la Sierra Leone aussi bien dans les processus d'intégration régionale que dans les programmes régionaux visant à remédier aux déficiences en infrastructures, qui sont eux-mêmes appuyés par les donateurs et les banques de développement. Même s'il apparaît qu'il faudra du temps pour combler le retard en matière d'infrastructures, le rapport contient néanmoins des recommandations en vue de relever le défi. Alors que les trois premières recommandations s'inscrivent dans le premier scénario (solutions à court terme), la dernière s'inscrit dans une perspective à moyen terme, selon la stratégie proposée par le second scénario.

### **1. Adopter un cadre juridique régissant l'investissement privé dans les secteurs des transports et de l'énergie**

Le cadre réglementaire régissant le rôle des secteurs privé et public dans le développement des infrastructures et les relations entre eux est mal défini et peu précis. Aussi, un nouveau cadre juridique doit être élaboré pour régir, entre autres, les accords de partenariat, les processus d'appels d'offres, le rôle d'autres parties prenantes (comme la société civile) et d'autres régulateurs indépendants dans l'approbation et le suivi des projets, et les questions relatives à la concurrence. L'absence d'un cadre juridique adéquat et les carences institutionnelles ont donné lieu à des différends, ce qui tend à décourager les investisseurs potentiels à entreprendre de nouveaux projets.

### **2. Mettre en place une équipe spéciale technique chargée des questions d'énergie**

Comme le montre la présente analyse, l'offre d'électricité est un réel problème en Sierra Leone, avec seulement 2 % des ménages desservis. Afin de pallier cette difficulté, une équipe spéciale technique doit être constituée le plus rapidement possible, conformément à la note stratégique du secteur énergétique de 2007, en vue de faire avancer la stratégie de réforme de ce secteur et de mettre en œuvre le plan d'action y relatif. L'équipe spéciale devra aussi définir urgemment le cadre réglementaire régissant la société à finalité spécifique qui sera chargée de l'important projet hydro-électrique de Bumbuna, dont la mise en œuvre souffre actuellement de ses rapports ambigus avec la National Power Authority.

### **3. Lancer la construction d'une zone industrielle**

Actuellement, les activités manufacturières sont peu développées en Sierra Leone en raison des nombreuses carences mises en évidence dans le présent EPI. Alors que les perspectives

d'exportation de produits manufacturés resteront probablement limitées à court terme, il est possible de mieux servir le marché local en fournissant aux entreprises manufacturières potentielles un endroit où elles pourront avoir un accès plus aisé aux infrastructures de base. Au-delà de la simple fabrication de produits manufacturés, l'expérience gagnée dans ce cadre pourra faciliter à plus long terme la mise en place d'une zone industrielle polyvalente équipée pour promouvoir les exportations.

#### **4. Tirer parti des projets régionaux de développement des infrastructures**

De nombreux programmes sont mis en œuvre en Afrique de l'ouest en vue de combler les lacunes en infrastructures. Ces projets couvrent la création de couloirs de transport, la production et la fourniture d'électricité et l'approvisionnement en eau et son assainissement. En s'impliquant pleinement dans le processus d'intégration régionale et le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), la Sierra Leone pourrait tirer davantage profit de ces projets et s'assurer une part équitable dans le développement de la région.

### **B. Renforcer le capital humain**

Pendant la guerre, près de 30 % de la population instruite ont quitté le pays. Le manque de main d'œuvre qualifiée constitue donc l'un des défis les plus importants auxquels le pays doit faire face. Ainsi, en dépit d'une main d'œuvre abondante et d'un grand nombre de personnes sans emploi, les investisseurs ont du mal à trouver du personnel qualifié pour les emplois qu'ils proposent. L'absence de programmes de formation appropriés accroît encore cette difficulté. Pour y remédier, les propositions suivantes ont été faites :

- Établir une **stratégie de développement du capital humain**, qui devrait mettre l'accent sur l'enseignement de base, la formation professionnelle, la mobilisation de la diaspora et d'autres mesures pour attirer des travailleurs qualifiés de l'étranger.
- Faciliter l'**entrée de travailleurs qualifiés** en simplifiant les procédures d'octroi de permis de résidence et de travail, et en accompagnant ces mesures par un ensemble d'avantages pour attirer les travailleurs. Ces mesures devraient également s'appliquer à l'importante diaspora sierra léonaise afin d'inciter les Sierra Léonais au retour pour contribuer au développement du pays.
- Inciter les **milieux d'affaires à s'impliquer dans la formation professionnelle**. Même dans les pays développés, l'enseignement de base est une condition nécessaire mais pas suffisante pour garantir que les travailleurs ont les compétences requises. Au fur et à mesure que l'économie se développera, cette recommandation deviendra de plus en plus importante à suivre.
- Revoir, à moyen terme, la législation du travail en vue de promouvoir un **marché de l'emploi flexible et compétitif** reflétant les meilleures pratiques des pays en situation comparable ou des pays voisins.

### **C. Établir une fiscalité efficace et compétitive**

Un régime fiscal attractif est un élément essentiel pour stimuler l'investissement ainsi que pour garantir des revenus adéquats pour financer les dépenses publiques. En effet, alors que le Gouvernement doit assurer un système fiscal efficace pour percevoir suffisamment de recettes, celui-ci joue également un rôle clé dans la capacité du pays à attirer des IED. Dès lors, comme souligné dans la section relative à la fiscalité, plusieurs mesures, aussi bien générales que sectorielles, devraient être adoptées en vue de garantir la transparence, la simplicité, la stabilité et la compétitivité

du régime fiscal. En plus de l'introduction rapide de la taxe sur la valeur ajoutée, les mesures proposées dans ce rapport comportent entre autres :

- la révision de l'impôt sur le revenu des sociétés
- la suppression des restrictions relatives à l'utilisation des pertes reportées
- la fourniture d'équipement informatique et de logiciels de gestion de l'information, et de formations pour moderniser les opérations du trésor public
- la négociation de conventions de non-double imposition avec ses principaux partenaires et la ratification de celle de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

Ces mesures générales devront être accompagnées par d'autres plus spécifiques afin de stimuler l'activité dans les secteurs reconnus importants par le Gouvernement. Ces mesures devront comprendre, notamment, la définition de conditions fiscales particulières pour l'industrie agro-alimentaire, l'industrie légère et les mines. Elles pourraient aussi prendre la forme d'incitations supplémentaires pour les investisseurs dans des secteurs prioritaires ayant un impact important sur l'emploi ou pour ceux qui s'auto-fournissent en infrastructures.

#### **D. Faciliter les affaires et le commerce**

La Sierra Leone a amélioré ses procédures de création d'entreprise, comme le relève la Banque mondiale dans son rapport *Doing Business 2010: Reforming Through Difficult Times*. Toutefois, des progrès doivent également être accomplis pour recenser et supprimer les exigences administratives inutiles et inefficaces, notamment en matière d'immatriculation des entreprises et d'octroi de licences. L'Agence sierra léonaise pour la promotion des investissements et des exportations (SLIEPA) pourrait jouer un rôle de facilitateur dans le mécanisme d'immatriculation à travers la mise en place d'un guichet unique pour la collecte et la distribution des documents nécessaires aux investisseurs potentiels. Par ailleurs, l'application effective de la nouvelle loi sur les sociétés et le fonctionnement efficient de la commission des affaires commerciales, nouvellement créée et chargée d'assainir et d'harmoniser les procédures d'immatriculation des entreprises, sont autant d'éléments qui pourraient considérablement améliorer l'environnement des affaires. Le rôle de cette commission pourrait être étendu à la simplification des exigences d'immatriculation, à l'informatisation des procédures et à la formation technique des fonctionnaires.

Un certain nombre de mesures pourraient aussi être prises en vue de faciliter le commerce, notamment l'amélioration des procédures douanières. Compte tenu de la dépendance élevée des investisseurs aux matériaux importés nécessaires à leur activité, les retards intempestifs et la lenteur des procédures sont autant de facteurs augmentant leur coût d'exploitation. Alors que plusieurs programmes de renforcement des opérations douanières sont mis en œuvre avec l'appui de la communauté internationale, le Gouvernement sierra léonais devrait :

- Adopter la nouvelle loi douanière et parachever son décret d'application.
- Adopter un système d'information douanière intégré. À cet égard, la Sierra Leone met en place, avec l'appui de la CNUCED, un système douanier automatisé (SYDONIA++). En plus de faciliter le traitement d'informations relatives aux importations et aux exportations, ce système améliorera les déclarations douanières, la gestion des risques, la perception des recettes et la compilation de statistiques. Il servira aussi à épurer les coûts onéreux des inspections avant fret.
- Mettre en œuvre un programme de formation destiné à renforcer les compétences des fonctionnaires des douanes.

Le régime foncier est l'un des autres domaines dans lequel le présent EPI a mis en relief de sérieux problèmes pour les investisseurs, aussi bien étrangers que nationaux. En Sierra Leone, comme dans de nombreux pays africains, deux régimes fonciers coexistent. Ces deux systèmes sont régis par des lois différentes, ce qui est ambigu aux yeux des investisseurs et rend difficile la prise de décision en matière d'investissement. Bien que la réforme du régime foncier soit une entreprise complexe et de longue haleine, il est urgent, dans un proche avenir, d'améliorer les conditions d'acquisition des titres fonciers et celles des transactions foncières.

En définitive, l'un des aspects les plus cruciaux reste la modernisation des régimes juridiques. En raison de la guerre et du manque de ressources au préalable, la Sierra Leone a conservé des lois désuètes, dont certaines datent de la période coloniale. Plusieurs d'entre elles ont déjà été réexaminées depuis la fin du conflit, mais beaucoup reste à faire dans ce domaine. Alors que le réexamen de l'appareil juridique devra se poursuivre sur le long terme, la priorité devra être accordée aux normes régissant les secteurs qui constituent une source potentielle de croissance tels que le tourisme, la pêche et les mines.

## **E. Promouvoir et faciliter les investissements étrangers directs**

Les conséquences de la guerre ont également eu un impact sur l'image de la Sierra Leone auprès des investisseurs. Après près d'une décennie de paix, l'un des défis qui restent à relever est de faire valoir le pays comme destination des IED. Dans ce contexte, il est crucial pour SLIEPA d'offrir des services de facilitation efficaces et de travailler à soigner l'image du pays. Les services proposés par l'agence pourraient inclure :

- **Des services de facilitation.** SLIEPA devrait s'assurer que les investisseurs existants et à venir peuvent accéder facilement à l'information dont ils ont besoin tout au long de l'étude et de la réalisation de leur projet. Actuellement, ce n'est pas le cas. Les services de facilitation devraient également créer un site internet, régulièrement mis à jour, qui contiendrait tous les documents et les lois nécessaires. Il serait également souhaitable d'accroître la capacité de SLIEPA à tracer les investisseurs. En plus de représenter une source de statistiques relatives à l'investissement étranger, ce système pourrait aider l'agence à mieux comprendre les besoins et les exigences des investisseurs.
- **Des services de suivi.** Il se pourrait que les ressources soient insuffisantes, en particulier à court terme, pour fournir un programme exhaustif de suivi des investisseurs étrangers. Toutefois, l'agence pourrait envisager de mettre en œuvre un programme visant à renforcer l'interaction entre les firmes étrangères et les fournisseurs locaux de biens et services. En plus d'encourager le réinvestissement des investisseurs étrangers, ce genre de programme pourrait stimuler l'économie nationale tout en réduisant la place du secteur informel, améliorant ainsi l'impact bénéfique des IED. Par exemple, la Sierra Leone pourrait bénéficier des programmes de formation fournis par les centres Empretec installés dans la sous-région (Ghana et Nigéria).
- **Améliorer l'image du pays.** Tel qu'il est relevé dans le rapport, l'image de la Sierra Leone à l'étranger comme État paisible et stable devrait être promue, notamment par le biais d'un portail internet bien conçu. En outre, vu que la Sierra Leone ne pourra probablement pas, à court terme, attirer d'investisseurs importants en dehors du secteur minier, il est recommandé, dans un premier temps, de lancer un projet circonscrit de ciblage d'investisseurs qui se

concentrera au préalable sur les pays de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

À plus long terme, SLIEPA pourra se développer en organisme à part entière, fournissant un ensemble de services, dont la recherche et l'analyse, des campagnes extensives de promotion, des activités de suivi et de plaidoyer de politiques. La Sierra Leone pourrait également, à long terme, créer son propre centre Empretec, qui opérerait étroitement avec SLIEPA en vue de renforcer le développement des petites et moyennes entreprises et de promouvoir leurs liens avec les entreprises transnationales.

## **F. Cibler les investissements dans des secteurs déterminés**

La Sierra Leone a un bon potentiel d'investissement dans diverses activités économiques. Les actions à court terme devraient préalablement se concentrer sur le secteur minier, qui a traditionnellement attiré des IED. Les actions à plus long terme devraient viser des activités telles que l'agriculture commerciale, la pêche et le tourisme, qui présentent un solide potentiel d'attraction de l'investissement étranger et devraient être appuyées. À cet effet, ce rapport met l'accent sur :

- **Les mines.** Le secteur continuera de jouer un rôle prédominant dans l'attraction des IED en Sierra Leone. Afin que le pays reçoive sa juste part de l'investissement mondial dans ce secteur, le Gouvernement devrait revoir un certain nombre de taxes dans l'optique d'offrir un traitement fiscal compétitif aux investisseurs tout en constituant une source de revenus à long terme. Il est également important de clarifier les compétences du Ministère des ressources minérales et de réformer et renforcer l'institution pour lui permettre de s'acquitter de son mandat. Ces mesures devront être accompagnées par des efforts intenses de promotion de la part de SLIEPA.
- **L'agriculture commerciale.** Alors que le potentiel dans ce secteur va probablement se développer à moyen et à long terme, certains investissements pourraient se concrétiser plus rapidement grâce à des campagnes ciblées. Des potentialités ont été établies en termes d'exportations de café, de cacao, d'huile de palme et de gingembre, et pour quelques autres produits de base ou transformés. Les perspectives d'accroissement de ces productions devraient ainsi générer des investissements supplémentaires dans l'irrigation, le matériel agricole, les engrais, les pépinières et les semences. Afin de pleinement bénéficier de ce secteur, il sera nécessaire d'élaborer une politique d'inspection phytosanitaire et de certification d'aptitude.
- **La pêche.** La côte sierra léonaise est connue pour ses eaux abondantes en poissons et crustacés. Afin de capitaliser cet avantage compétitif, la promotion des investissements et les projets sectoriels devraient cibler des marchés spécialisés en produits de la pêche de capture où les bénéfices sont plus élevés. SLIEPA devrait jouer un rôle central dans l'identification de ces marchés et des investisseurs potentiels. Parallèlement, il sera nécessaire d'encourager l'élaboration d'un cadre juridique réglementant la gestion durable de ces ressources. Il est également indispensable de négocier avec l'Union européenne des traités permettant de rétablir les possibilités d'exportations vers ce marché. Ceci suppose notamment de développer des normes de sécurité sanitaire pour la transformation alimentaire et des équipements pour l'inspection sanitaire et la certification des aliments.

- **Le tourisme.** De multiples efforts ont été fournis afin de revitaliser l'industrie touristique mais, pour la plupart, ils ont été infructueux jusqu'à présent en raison des coûts d'exploitation élevés et de la concurrence âpre dans la région. Afin d'ouvrir la voie au développement du tourisme, le Gouvernement devrait parachever son plan stratégique pour le secteur et lancer des réformes légales et institutionnelles. L'aboutissement de projets pilotes comme celui de la Banque mondiale pour le développement de la péninsule occidentale devrait jouer un rôle catalyseur dans l'essor du secteur. À cet égard, la simplification des procédures d'obtention de visas touristiques et la révision des frais y afférents est souhaitable. Pour faire face à la concurrence régionale et attirer de nouveaux investissements, il serait opportun d'insérer la Sierra Leone comme étape dans les circuits d'Afrique de l'Ouest. Enfin, un programme de marketing visant à promouvoir l'image de la Sierra Leone, initié avec l'assistance de SLIEPA, devrait être mis en place, ainsi que des programmes de formation pour les professionnels du secteur.

## **G. Conclusion**

Faire avancer le processus de développement de la Sierra Leone est un travail de longue haleine. Ce rapport présente des recommandations concrètes de politiques visant à atteindre cet objectif au moyen d'une contribution accrue des flux d'IED. Si une implication totale du Gouvernement est essentielle, celui-ci doit être néanmoins soutenu par la communauté internationale. Dans ce contexte, la CNUCED peut également prendre part au processus en prêtant assistance au Gouvernement de la Sierra Leone dans un certain nombre de domaines, tels que la promotion des IED, les statistiques relatives aux IED, le renforcement des compétences, la rédaction de lois et traités, et l'amélioration de l'accès à l'information et de sa diffusion.