



examen de la politique d'investissement

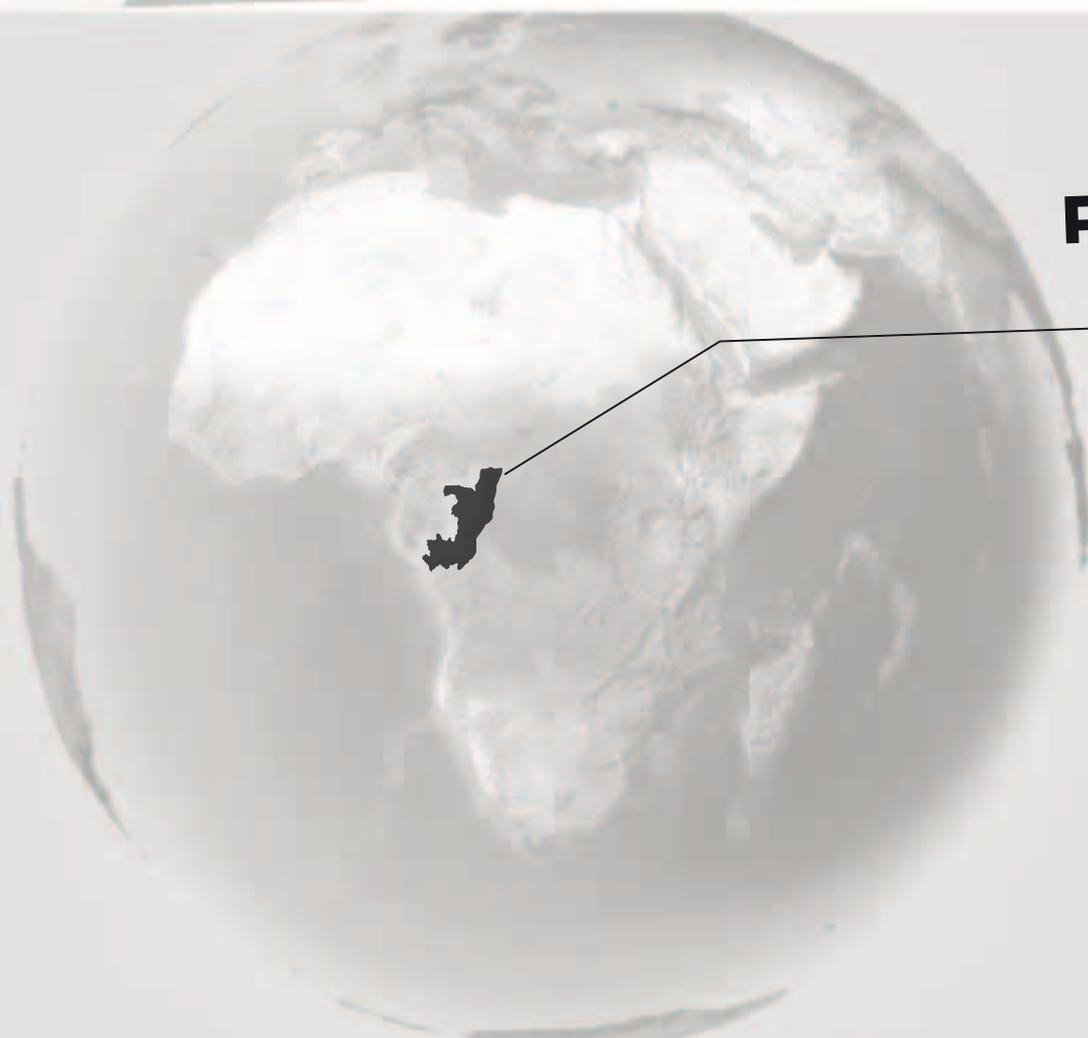


**RÉPUBLIQUE
DU CONGO** 





examen de la politique d'investissement



**RÉPUBLIQUE
DU CONGO**



Notes explicatives

La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) sert de point de convergence au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, dans le cadre de son mandat sur le commerce et le développement, ce qui concerne toutes les questions relatives à l'investissement étranger direct. Auparavant, le Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales (1975-1992) s'acquittait de cette fonction. La CNUCED mène ses travaux dans le cadre de délibérations intergouvernementales, d'analyses et de recherches sur les politiques, d'activités d'assistance technique, de séminaires, d'ateliers et de conférences.

Les appellations employées dans la présente étude et les données qui y sont exposées n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. En outre, les appellations des groupes de pays n'ont été utilisées qu'aux fins de présentation des statistiques ou pour faciliter l'analyse, et ne reflètent pas nécessairement un quelconque point de vue concernant le niveau de développement de tel ou tel pays ou de telle ou telle région.

Les informations figurant dans la présente étude peuvent être citées librement, sous réserve que leur source soit dûment mentionnée.

La présente publication n'a pas fait officiellement l'objet d'une mise au point rédactionnelle.

Les signes typographiques ci-après ont été utilisés dans les tableaux:

- Deux points (..) signifient que les données ne sont pas disponibles ou ne sont pas fournies séparément. Dans les cas où aucune donnée n'était disponible pour l'un des éléments composant une ligne de tableau, celle-ci a été omise;
- Le tiret (–) signifie que l'élément en cause est égal à zéro ou que sa valeur est négligeable;
- Tout blanc laissé dans un tableau indique que l'élément en cause n'est pas applicable;
- La barre oblique (/) entre deux années, par exemple 2004/05, indique qu'il s'agit d'un exercice financier;
- Le trait d'union (-) entre deux années, par exemple 2004-2005, indique qu'il s'agit de la période tout entière (y compris la première et la dernière année);
- Sauf indication contraire, le terme «dollar» (\$) correspond au dollar des États-Unis d'Amérique;
- Sauf indication contraire, les taux annuels de croissance ou de variation sont des taux annuels composés;
- Les chiffres ayant été arrondis, leur somme et celle des pourcentages figurant dans les tableaux ne correspondent pas nécessairement aux totaux indiqués.

UNCTAD/DIAE/PCB/2014/4

Copyright © Nations Unies,

Tous droits réservés

Préface

Les examens de la politique d'investissement (EPI) qu'effectue la CNUCED ont pour objectif d'aider les pays à améliorer leur politique d'investissement et de familiariser les gouvernements et le secteur privé international avec le climat de l'investissement de ces pays. Les rapports sont présentés à la Commission de l'investissement, des entreprises et du développement de la CNUCED. Les recommandations formulées dans les EPI peuvent être mises en œuvre sur plusieurs années avec l'assistance technique de la CNUCED. L'annexe 1 résume le processus.

L'examen de la politique d'investissement de la République du Congo, réalisé à la demande du Gouvernement, se fonde sur des informations collectées au cours de deux missions exploratoires effectuées en septembre-octobre 2013 et janvier 2014 par une équipe de la CNUCED ainsi que des données disponibles au 30 novembre 2014. Les missions ont bénéficié de l'entière coopération des ministères et organismes compétents et, en particulier, de la Direction générale du Plan au Ministère de l'économie, des finances, du plan, du portefeuille public et de l'intégration, le point focal désigné par le Gouvernement pour cet EPI. Les missions ont également bénéficié des points de vue du secteur privé, de la société civile et de la communauté internationale résidente, en particulier le bureau du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Une version préliminaire de cet examen a été validée par les parties prenantes lors d'un atelier de travail organisé le 20 novembre 2014 à Brazzaville.

Ce rapport a été élaboré par la Section des examens de politique d'investissement sous la direction de Chantal Dupasquier. Joerg Weber, Chef de la Branche des politiques d'investissement, et James Zhan, Directeur de la Division de l'investissement et des entreprises, ont supervisé les travaux. Le rapport a été rédigé par Milasoa Chérel-Robson, Maha El Masri et Massimo Meloni, avec des contributions de Gaudens Bruno Dagnon et Jean-Philippe Payet. Hamed El Kady et Alexandre Genest, membres de l'équipe des accords internationaux d'investissement de la CNUCED, ont aussi apporté des contributions écrites. Le rapport a bénéficié des observations et suggestions de collègues de la CNUCED, incluant Richard Bolwijn, Axèle Giroud, Ariel Ivanier, Kalman Kalotay, Joachim Karl, Nathalie Malanda, Hafiz Mirza, Bitá Mortazavi, William Speller et Elisabeth Tuerk. Un consultant national, Symphorien Gaspard Mbou Likibi, a fourni un travail de support, et Inès Féviliy, directrice de la Revue congolaise de droit et des affaires, a révisé le contenu juridique. Juan Carlos Arguedas et Irina Stanyukova ont prêté assistance pour la recherche et les statistiques. Le rapport a été financé par un fonds multi-donateurs, auquel contribuent la France, l'Irlande, la Norvège, la Suède et la Suisse, par le bureau du PNUD à Brazzaville et par le Gouvernement congolais.

Genève, décembre 2014

Table des matières

NOTES EXPLICATIVES.....	ii
PRÉFACE	iii
ABRÉVIATIONS.....	vii
MESSAGES CLÉS.....	ix
CONTEXTE	1
I. Cadre légal, réglementaire et institutionnel de l'investissement	7
1. <i>Entrée, établissement, traitement et protection des IED</i>	8
a. Une ouverture aux IED assortie de quelques restrictions	8
b. Un traitement non-discriminatoire et une protection des IED garantie malgré des limites	9
c. Évaluation: un besoin de clarté, d'efficacité et de modernisation	11
2. <i>Cadre réglementaire des investissements</i>	12
a. Créer une entreprise: la durée du parcours demeure aléatoire	12
b. La fiscalité: des progrès et des incertitudes	14
c. Législation du travail: entre sécurité et rigidité	17
d. Le foncier: un régime complexe mais ouvert en principe à l'investissement étranger	19
e. Un bilan mitigé dans la protection de l'environnement	20
f. Un régime de la concurrence en évolution mais encore insuffisant	20
g. Évaluation: une nécessité de modernisation et simplification	21
3. <i>Institutions relatives aux investissements</i>	23
a. Le Haut conseil au dialogue public-privé	23
b. La Commission nationale des investissements	24
c. L'Agence de promotion de l'investissement	24
d. D'autres institutions en voie de création	25
e. Évaluation: des institutions dont le rôle peut être optimisé	25

II.	Une approche dynamique pour attirer et bénéficier des IED en agriculture	27
1.	État du secteur agricole en République du Congo	28
a.	Constat: l'état actuel de l'agriculture congolaise	28
b.	La stratégie du Gouvernement congolais pour le développement du secteur agricole	30
c.	Opportunités et risques des IED dans le secteur agricole	32
2.	Politiques d'attraction des IED et stratégies de développement du secteur agricole	32
a.	Procéder avec prudence dans l'allocation des terres agricoles	34
b.	Développer le capital humain: entre protection et formation	36
c.	Mettre en place les infrastructures essentielles	40
d.	Protéger l'environnement et l'accès aux ressources naturelles	42
e.	Garantir la bonne gouvernance et la transparence	42
3.	Cibler les investisseurs et les investissements désirés	43
4.	Suivre et évaluer les projets pour en mesurer l'impact	46
5.	Evaluation des politiques	48
	RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	53
Annexe 1.	Déroulement d'un examen de la politique d'investissement	56
Annexe 2.	Principes fondamentaux de l'élaboration des politiques d'investissement pour un développement durable	57
Annexe 3.	Méthodologie de comparaison fiscale internationale	58

Encadrés

Encadré 2.1: Les actions du Gouvernement en faveur du développement de l'agriculture	31
Encadré 2.2: Principes pour l'investissement international responsable dans l'agriculture	33
Encadré 2.3: Approches à la réinstallation — le cas du Mozambique	36
Encadré 2.4: L'inégalité des sexes dans le secteur agricole des pays en développement.....	38
Encadré 2.5: Un système pour améliorer la production du riz	38
Encadré 2.6: Bonnes pratiques dans la promotion des liens interentreprises	39
Encadré 2.7: Cibles potentielles pour les activités de démarchage	45

Figure

Figure 1: Des IED par habitant et des stocks élevés, 2012.....	1
Figure 2: Les flux d'IED s'envolent (millions de dollars, 2003-2013)	2
Figure 1.1: Secteur de la production agricole, régimes de base et incitations (valeur actualisée en %)	15
Figure 1.2: Agro-industrie, régimes de base et incitations (valeur actualisée en %)	16
Figure 2.1: Les étapes du ciblage des investisseurs	44
Figure 2.2: La politique d'investissement en agriculture — un processus dynamique	48

Tableaux

Tableau 1.1: Créer une entreprise en République Congo demeure un défi.....	13
Tableau 1.2: Étapes pour la création d'une entreprise en République du Congo et au Rwanda	14
Tableau 1.3: Synthèse de la fiscalité des entreprises en République du Congo	16
Tableau 2.1: Accords de partenariat en agriculture agréés par la République du Congo	30
Tableau 2.2: Attraction des IED dans les infrastructures — meilleures pratiques	41
Tableau 2.3: Indicateurs pour le suivi et l'évaluation des stratégies d'attraction des IED	47
Tableau 2.4: Résumé des principales recommandations de l'EPI	50

Abréviations

ANADER	Agence nationale d'appui au développement rural	CNI	Commission nationale des investissements
API	agence de promotion des investissements	COMESA	Marché commun pour l'Afrique orientale et australe
APNI	Association Pointe-Noire industrielle	CPIDD	Cadre de politique d'investissement pour un développement durable
ARMP	Autorité de régulation des marchés publics	DGCI	Direction générale du commerce intérieur
ATE	autorisation temporaire d'exercice	DGID	Direction générale des impôts et des domaines
BAD	Banque africaine de développement	DGT	Direction générale du travail
BEAC	Banque centrale des États de l'Afrique centrale	EIE	études d'impact environnemental
BSTP	Bourse de sous-traitance et de partenariat	EPI	examen de la politique d'investissement
CCJA	Cour commune de justice et d'arbitrage	FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale	FIDA	Fonds international de développement agricole
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale	FMI	Fonds monétaire international
CEMACO	Centre de médiation et d'arbitrage du Congo	FSA	Fonds de soutien à l'agriculture
CDD	contrat à durée déterminée	HCDPP	Haut conseil au dialogue public-privé
CDI	contrat à durée indéterminée	IED	investissement étranger direct
CFE	Centre des formalités administratives des entreprises	IRVM	impôt sur le revenu des valeurs mobilières
CGI	Code général des impôts	IS	impôts sur les sociétés
CIRDI	Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements	ITFC	Integrated Tamele Fruit Company
CNEA	Comité national de l'environnement des affaires	MEC	Maison de l'entreprise du Congo
CNSS	Caisse nationale de sécurité sociale	MIC	mesures concernant les investissements et liées au commerce
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement	NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
		NIE	notice d'impact environnemental

NIU	numéro d'identification unique	PND	Plan national de développement
NPF	nation la plus favorisée	PNE	Politique nationale de l'emploi
OHADA	Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires	PNIASAN	Programme national d'investissement agricole, de sécurité alimentaire et nutritionnelle
OPIC	Overseas Private Investment Corporation	PNSA	Programme national pour la sécurité alimentaire
OMC	Organisation mondiale du commerce	PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
ONEMO	Office national de la main-d'œuvre	PPP	partenariat public-privé
ONG	organisation non gouvernementale	PDARP	Projet de développement agricole et de réhabilitation des pistes rurales
ONUUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel	PRODER	Projet de développement rural
PACADEC	Projet d'appui institutionnel pour l'amélioration du climat des affaires et la diversification de l'économie congolaise	SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
PDDAA	Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine	TPME	très petite, petite et moyenne entreprise
PADE	Projet d'appui à la diversification de l'économie	TSS	taxe spéciale sur les sociétés
PIB	produit intérieur brut	TVA	taxe sur la valeur ajoutée
PIIRA	Principes d'investissement international responsable dans l'agriculture	UDEAC	Union douanière et économique de l'Afrique centrale
PME	petite et moyenne entreprise	VA	valeur actualisée
PMI	petite et moyenne industrie	ZES	zones économiques spéciales
PNAE	Plan national d'action environnementale		

Messages clés

- La République du Congo attire des montants importants d'investissements étrangers directs (IED). Cependant, bien que le pays figure parmi les plus performants de la région, les flux d'investissement sont concentrés à plus de 90 % dans le secteur pétrolier.
- De nombreuses initiatives ont été lancées pour faire de la République du Congo une économie émergente à l'horizon 2025. Attirer des IED dans les activités hors-pétrole est un des éléments clés de la stratégie pour stimuler le secteur privé. Mais le développement de ce dernier est conditionné par une amélioration significative du climat de l'investissement.
- Dans ce sens, la réglementation spécifique aux IED, le processus entourant la création d'entreprises et leurs opérations, le régime foncier, le régime fiscal, les ressources humaines et les infrastructures sont des domaines prioritaires. Les initiatives du Gouvernement vont généralement dans la bonne direction, mais un déficit significatif dans leur mise en œuvre ralentit le processus.
- Afin de s'acquitter de leur rôle plus efficacement, les institutions publiques doivent renforcer leurs capacités, mieux coordonner leurs activités respectives et effectuer une évaluation périodique de leurs mandats afin de s'assurer qu'ils répondent adéquatement aux besoins. À ce titre, des domaines d'intérêt public essentiels, tels que la concurrence et la protection de l'environnement, requièrent des ressources humaines et financières plus importantes.
- À la demande du Gouvernement, l'Examen de la politique d'investissement (EPI) de la République du Congo réalisé par la CNUCED analyse la question du développement du secteur agricole et le rôle que les IED peuvent avoir dans ce processus. Le développement agricole peut effectivement jouer un rôle clé et permettre au pays de gagner sa lutte contre l'insécurité alimentaire et la pauvreté. Toutefois, le Gouvernement se doit d'adopter une vision claire pour ce secteur et de prêter une attention particulière au type de modèle agricole qu'il préconise pour atteindre des résultats en matière de développement durable.
- En ce sens, les modèles agricoles inclusifs sont susceptibles de générer des impacts plus durables, que ce soit en termes de protection des petits exploitants locaux, d'emplois, de transferts de technologie ou de diversification des cultures. Ils impliquent également des risques moins prononcés liés au déplacement des populations, à l'accapement des terres à des fins spéculatives ou à une dégradation environnementale.
- La promotion de ces modèles agricoles inclusifs, recommandée dans ce rapport, nécessite la transparence dans les relations avec les investisseurs, la clarté des textes juridiques et un ciblage professionnalisé des investisseurs.
- Le rapport propose également une approche graduelle pour l'allocation des terres aux investisseurs étrangers afin de mieux gérer les risques reliés à l'investissement agricole, incluant ceux concernant la reconnaissance des titres fonciers, la capacité de réalisation du projet de la part de l'investisseur et celle à y intégrer les populations locales.
- Le Gouvernement a aussi un rôle important à jouer dans la promotion des liens interentreprises pour maximiser l'impact sur le développement durable des projets et favoriser l'intégration des exploitants locaux dans les chaînes de valeur des IED. Un suivi régulier et une évaluation rigoureuse de ces derniers, basée sur des indicateurs fiables, constituent un des meilleurs moyens pour garantir de bons résultats.
- Enfin, il est impératif de reconnaître que les retombées des initiatives en cours se matérialiseront sur le long terme et que des ajustements des politiques seront nécessaires. Ce processus, qui est de par sa nature dynamique, requiert donc des efforts soutenus et de la patience.

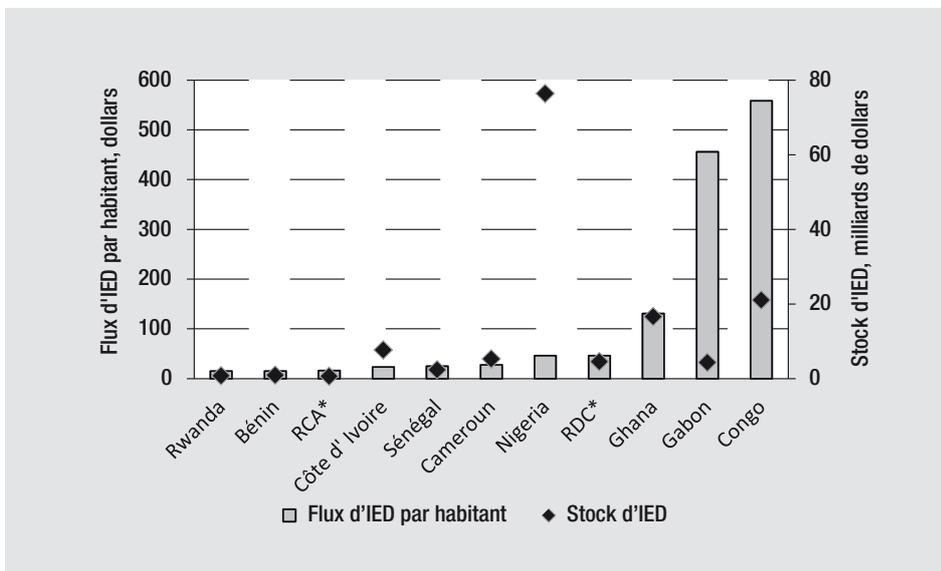
Contexte

La République du Congo possède des atouts indéniables pour attirer des investissements.

Ceux-ci comprennent des ressources naturelles abondantes et variées, une situation géographique exceptionnelle, la paix et la stabilité politique, ainsi qu'une bonne performance en termes de croissance économique. En effet, sur le plan des ressources naturelles, la République du Congo est le quatrième pays producteur de pétrole en Afrique sub-saharienne et possède, en plus du gaz, d'importantes réserves minières (phosphate, potasse, zinc, or, diamant et fer) et de bois. Le pays possède également environ 10 millions d'hectares de terres arables, dont seulement une faible proportion est exploitée¹. Par ailleurs, la situation géographique du Congo avec ses cinq frontières et ses 170 km de côtes — au cœur de l'Afrique centrale, une région dotée d'une population totale estimée à 128 millions d'habitants, et la proximité de Brazzaville avec Kinshasa, une quasi-mégapole — constitue un atout supplémentaire. Jugé comme étant le plus vaste port en eau profonde du Golfe de Guinée, le port de Pointe-Noire est considéré comme l'un des meilleurs ports naturels d'Afrique et se positionne dans le transbordement de navires de gros tonnage à destination des pays voisins.

Fort de ses atouts, la République du Congo figure parmi les pays les plus performants de la région en termes d'attraction des investissements étrangers directs (IED). Le pays est celui qui voit entrer les flux d'IED par habitant les plus élevés, alors que seul le Nigéria le dépasse en termes de stock (figure 1). En 2013, les flux d'IED représentaient 14 fois leur niveau de 2003.

Figure 1: Des IED par habitant et des stocks élevés, 2012



Source: CNUCED, IED/TNC Database, UNCTADstat.

* RCA = République centrafricaine; RDC = République démocratique du Congo

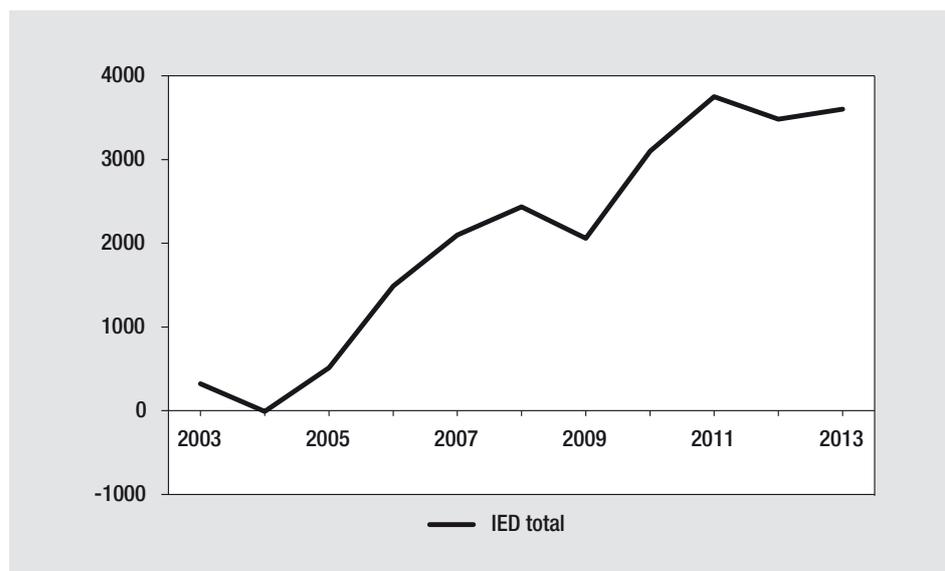
¹ Bien que les estimations varient, elles montrent qu'entre 2 et 10 % seulement des terres arables du pays sont cultivées.

La République du Congo possède des atouts indéniables pour attirer des investissements.

Les flux d'IED vers la République du Congo montraient une forte progression depuis le début des années 2000 et se dirigeaient pour plus de 90 % du total vers le secteur pétrolier.

Les estimations de la Banque centrale des États de l'Afrique centrale (BEAC) indiquent que les flux d'IED vers la République du Congo montraient une forte progression depuis le début des années 2000 se chiffrant ainsi à environ \$3,5 milliards en 2013 (figure 2). Ces flux se dirigeaient pour plus de 90 % du total vers le secteur pétrolier. Le manque de statistiques officielles limite toutefois la capacité de présenter une image détaillée des IED dans les autres secteurs d'activités et dans les divers départements du pays.

Figure 2: Les flux d'IED s'envolent (millions de dollars, 2003-2013)



Source: BEAC, 2013.

La faiblesse du système de statistiques ne permet pas d'évaluer l'impact réel des IED. Pour la période 2006-2012, les estimations montraient que la totalité des projets agréés pourrait créer plus de 60 000 emplois². La plupart de ceux-ci étaient reliés à l'agriculture et l'élevage (47 %), l'exploitation forestière (11 %), les industries autres que celles du bois et de l'agroalimentaire (19 %) et les services (11 %). Les statistiques d'impact réel ne sont toutefois disponibles que pour certains projets emblématiques du pays. Ainsi, par exemple, à Pointe-Noire, les investissements du groupe Bolloré pour la modernisation et l'extension du port ont généré, depuis 2009, 350 emplois. De même, Total emploie 1 214 collaborateurs en République du Congo et 22 % de ses dépenses annuelles sont affectées à des compagnies locales qui génèrent des activités pour 380 sous-contractants et fournisseurs locaux. Dans les autres secteurs, incluant celui de l'agriculture, de nombreux projets agréés par le Gouvernement ne sont pas encore en phase de production. Il est donc difficile d'en évaluer l'impact effectif.

La question de l'impact des IED est toutefois au cœur des préoccupations du Gouvernement. En effet, en dépit d'une reprise économique soutenue au cours de la dernière décennie, relancée par le projet de société énoncé en 2002 par le Président de la République dans *La Nouvelle Espérance* et réaffirmée dans *Le Chemin d'Avenir* (2009-2016), et poussée par la hausse des IED dans le secteur pétrolier, les problèmes de développement socio-économique

² Les autorités de la République du Congo estiment que le nombre d'emplois qui pourrait être créé par les projets agréés pourrait atteindre 74 000 sur la période 2008-2014.

demeurent importants en République du Congo. Bien qu'elle ait reculé, passant de 50,7 % en 2005 à 46,5 % en 2011, la pauvreté reste un problème majeur, particulièrement lorsqu'elle est associée au chômage des jeunes qui dépasse les 25 % pour les 15 à 29 ans (Banque africaine de développement et al., 2014).

Les données relatives aux projets révèlent que le paysage des intentions d'investissement s'est diversifié, mais cela n'est pas suffisant. Les données de la Commission nationale des investissements (CNI), recueillies entre 2006 et 2012, montrent que les secteurs d'activités visés par les investisseurs sont plus nombreux et incluent l'agriculture et l'élevage, l'exploitation forestière, les industries agroalimentaires ainsi que les services, notamment l'hôtellerie et le transport (CNI, 2013)³. D'autre part, l'origine des capitaux étrangers est variée: 31,7 % d'Afrique, 16 % de France, 9,6 % de Chine et 1,7 % du Liban. Les 41 % restant proviennent d'autres pays source parmi lesquels les États-Unis d'Amérique, la Malaisie, le Brésil et Singapour. Enfin, bien que les deux grandes villes, Brazzaville et Pointe-Noire, bénéficient d'une part significative des intentions d'investissement, les régions périphériques attirent également l'attention des investisseurs (CNI, 2013). Cependant, la dépendance au secteur pétrolier, qui représente plus de 70 % du produit intérieur brut (PIB), rend l'économie congolaise vulnérable aux effets pervers du syndrome hollandais et à la volatilité des prix mondiaux. C'est dans ce contexte que le Gouvernement congolais, avec en point de mire l'objectif de mettre en œuvre une stratégie de diversification de l'économie, a demandé à la CNUCED d'effectuer un examen de la politique d'investissement (EPI).

Les IED ont un rôle important à jouer dans la réalisation des objectifs de développement du Gouvernement. Lorsque des politiques appropriées sont mises en place, un accroissement des IED peut entraîner des retombées positives, notamment des entrées de capitaux, la création d'emplois, une augmentation des revenus de l'État, des transferts de technologies ou un renforcement du capital humain. Les IED peuvent également soutenir les efforts déployés par la République du Congo pour une intégration croissante dans les chaînes de valeur régionale et internationale. Par ailleurs, un bon cadre légal et institutionnel peut également contribuer à limiter les risques potentiels associés aux IED tels que le débauchage de main-d'œuvre par les entreprises étrangères, l'éviction d'entreprises locales ou les effets néfastes sur l'environnement. Ce processus d'optimisation des effets des IED dépend largement du dynamisme du secteur privé, un déterminant important pour les attirer. En effet, des études ont montré que le niveau relatif des apports d'IED (flux d'IED en pourcentage du PIB) est fortement corrélé au niveau relatif de l'investissement national et du secteur privé. En ce sens, l'IED ne se substitue pas à l'investissement national mais le complète.

La stratégie de diversification de l'économie doit intégrer le rôle des IED. Le Plan national de développement 2012-2016 (PND) vise la mise en place de stratégies de transformation et d'exportation centrées sur les sept grappes suivantes: agriculture et agro-industries; forêt et industries du bois; pétrole et hydrocarbures; mines; tourisme et hôtellerie; services financiers; bâtiment, travaux publics et matériaux de construction. Le PND prévoit aussi un plan très ambitieux d'investissements publics et table sur un rôle accru des acteurs économiques privés, en particulier dans les activités hors-pétrole. À l'instar d'autres pays, les IED peuvent servir les objectifs du Gouvernement et leur rôle pourrait être précisé en ce sens.

La stratégie de diversification de l'économie doit intégrer le rôle des IED.

³ Un nouveau rapport est en préparation par la CNI pour la période 2008-2014. Les données qui y seront présentées n'étaient pas disponibles au moment de la finalisation de cet Examen.

Les contraintes transversales qui limitent l'attraction des investissements sont nombreuses mais peuvent être réduites.

L'examen de la politique d'investissement vise une amélioration des politiques, des lois et des institutions qui régissent l'investissement. En s'appuyant sur le Cadre de politique d'investissement pour un développement durable (CPIDD) et ses 11 principes fondamentaux (annexe 2), le chapitre 1 de cet EPI analyse le cadre politique, légal, réglementaire et institutionnel de l'investissement en République du Congo. L'analyse se fonde, en particulier, sur les lignes directrices relatives aux politiques nationales d'investissement du CPIDD ainsi que sur la conception et l'utilisation des accords internationaux d'investissement (CNUCED, 2012).

Cet EPI prend en considération le Plan d'action global pour l'amélioration de l'environnement des affaires adopté en 2011 par le Gouvernement congolais. Ce plan d'action découle d'une étude effectuée sur l'environnement des affaires en République du Congo (BizClim, 2009). Il a été adopté par le Gouvernement (décret 2011/259) et constitue la feuille de route pour les réformes à mettre en place. Nombre de ces réformes sont cohérentes et l'approche prise dans cet EPI vise à les compléter. À ce titre, ce rapport fait référence à des exemples de bonnes pratiques tirées d'autres pays qui montrent que, malgré les défis énormes, il y a des solutions variées pour attirer des IED et que le succès dépend des efforts conjugués de toutes les parties prenantes dans la mise en œuvre des réformes.

Les contraintes transversales qui limitent l'attraction des investissements sont nombreuses mais peuvent être réduites. Bien que l'analyse et les recommandations de l'EPI ne puissent se focaliser sur toutes ces contraintes, de meilleures politiques, des lois améliorées et des institutions plus efficaces devraient contribuer à les diminuer. Les contraintes transversales les plus fréquemment citées sont les suivantes:

- **Le niveau de développement limité du secteur privé, en particulier celui n'opérant pas dans le secteur pétrolier.** De l'avis de la majorité des parties prenantes interrogées durant les missions exploratoires effectuées par la CNUCED dans le cadre de cet EPI, cette faiblesse résulte de la combinaison de plusieurs facteurs: les effets néfastes des événements socio-politiques qui ont ravagé le pays de la fin des années 1990 à 2002; les difficultés de développement de l'initiative privée résultant de 30 ans d'économie dirigée; un système bancaire inadéquat caractérisé par un accès au financement difficile malgré une situation de surliquidité; les faibles capacités organisationnelles du secteur privé; et l'ensemble des contraintes structurelles qui freinent l'épanouissement de l'économie congolaise⁴. Afin de pallier les obstacles rencontrés par l'entrepreneuriat congolais, le Chef de l'État a récemment réitéré l'importance du développement du secteur privé. Par ailleurs, dans la perspective de la mise en œuvre du PND relatif au développement du secteur privé, une loi portant mesure de promotion et de développement des très petites, petites et moyennes entreprises (TPME) a été adoptée en novembre 2014 (loi 46/2014).
- **Un déficit de main-d'œuvre qualifiée et, de manière plus générale, un faible niveau de développement du capital humain.** Le système éducatif en place est perçu comme étant déficient en matière de formations appropriées aux besoins du secteur privé. Perçue comme prestigieuse et sécurisante, la fonction publique est plébiscitée par la majorité des Congolais comme étant l'objectif principal de tout étudiant. La prédominance de ces

⁴ Pour illustrer les capacités limitées des entreprises locales, le recensement des petites et moyennes entreprises (PME) et des petites et moyennes industries (PMI) à Pointe-Noire montre que plus de 90 % d'entre elles (plus de 5 000) se classent au stade 1 de développement, alors que seules un peu plus de 1 % des entreprises recensées se classent aux stades 4 et 5 (Chambre de Commerce de Pointe-Noire, 2007). Le stade 1 est le moins avancé et le stade 5 le plus avancé.

perceptions n'est pas propice à l'émergence d'une forte demande pour des formations ciblées qui pourrait inciter à des investissements dans le secteur privé.

- **Des déficiences des infrastructures de transport.** Les infrastructures de transport de surface sont encore limitées malgré le processus de densification du réseau en cours. Le réseau routier bituminé couvre 3 450 km alors que la densité des routes revêtues par rapport aux terres arables est estimée à un peu moins de 25 % de la valeur de référence des pays riches en ressources naturelles. Consciente de ces carences, la République du Congo s'est engagée dans un programme de construction de grande envergure et s'est fixée l'objectif d'être une plateforme de transit vers la sous-région d'Afrique centrale. Le pilotage de ces politiques de grands travaux dans le secteur du transport est confié au Ministère à la Présidence de la République chargé de l'aménagement du territoire et de la Délégation générale aux grands travaux. Un plan de réhabilitation du réseau ferroviaire a également été mis en œuvre depuis 2009 et commence à porter ses fruits. Bien que le développement des infrastructures incombe dans une large proportion au secteur public, les investissements privés pourraient également jouer un rôle important (CNUCED, 2009a).
- **Le défi énergétique.** L'énergie est considérée comme une des contraintes d'infrastructure les plus importantes pour les entreprises congolaises (Pushak et Bricenõ-Garmendia, 2010). Ces entreprises estiment que les pertes dues aux coupures d'électricité peuvent représenter jusqu'à 16 % de leurs ventes, soit presque le triple de la moyenne de l'Afrique sub-saharienne. Par ailleurs, l'inefficacité du réseau engendre des coûts importants liés au transport et à la distribution. Des investissements publics ont été réalisés et d'autres sont en cours afin de renforcer la couverture nationale en électricité et améliorer l'intégration du pays dans le cadre du pool énergétique de l'Afrique centrale. Des investissements privés pourraient également contribuer à surmonter ce défi (CNUCED, 2009b).
- **Les faiblesses institutionnelles de l'administration publique.** Le Gouvernement congolais est composé de 38 ministères qui souffrent de problèmes d'exécution budgétaire et d'une insuffisance d'interactions avec les acteurs du secteur privé pour une meilleure compréhension des besoins de ceux-ci. Afin de faire face aux problèmes d'efficacité, le PND prévoit la mise en place d'un processus de programmation, d'exécution et de suivi des programmes d'actions prioritaires arrimés au processus budgétaire.
- **Les défis de gouvernance.** Les problèmes de gouvernance sont généralement soulevés dans les études sur l'environnement des affaires en République du Congo, un constat corroboré par les parties prenantes interrogées lors de la mission exploratoire effectuée pour la préparation de cet EPI. Cette réalité est reconnue depuis longtemps et a incité le Chef de l'État à prendre des engagements, notamment dans *La Nouvelle Espérance*, pour améliorer la gouvernance. Des actions concrètes pour respecter ces engagements ont, à cette fin, été formulées dans le PND.

L'EPI propose aussi une approche pour attirer des IED dans les filières agricoles, de la production à la transformation, et pour en tirer les bénéfices escomptés. À la demande du Gouvernement congolais, qui a pour objectif de diversifier son économie, le chapitre 2 se concentre sur une approche pour attirer et tirer profit des IED dans ces filières agricoles.

Le choix du modèle de développement agricole revêt un rôle crucial pour attirer le type d'investissement qui s'accompagne de retombées positives substantielles. En effet, plusieurs modèles existent pour contribuer au développement des activités économiques dans

Le choix du modèle de développement agricole revêt un rôle crucial pour attirer le type d'investissement qui s'accompagne de retombées positives substantielles.

le secteur agricole. L'expérience de plusieurs pays en développement montre que les impacts générés en termes de création d'emplois, de transferts de technologie et de savoir-faire, et d'effets sur les populations locales et l'environnement varient selon le modèle de développement choisi. Le présent EPI s'appuie sur une approche qui vise à optimiser les impacts positifs.

En ce sens, l'approche proposée s'inspire des lignes directrices du CPIDD et des principes d'investissement international responsable dans l'agriculture (PIIRA). Développés par la CNUCED en coopération avec la Banque mondiale, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Fonds international de développement agricole (FIDA), les principes du PIIRA visent à tirer davantage de bénéfices tant sur les plans économique et social qu'environnemental des investissements dans le secteur agricole.

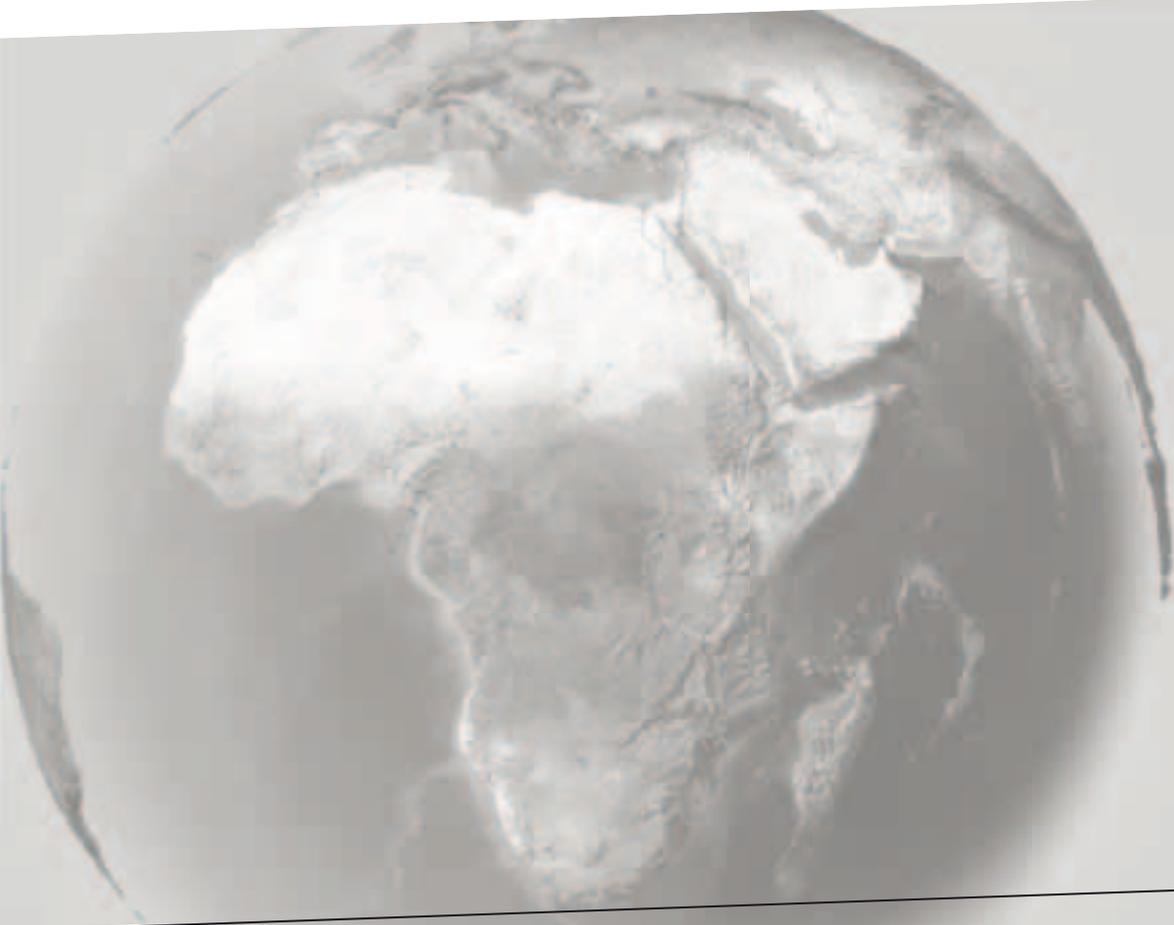
Par ailleurs, l'adoption récente du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) constitue également un élément clé à prendre en compte dans la préparation de cet EPI. En effet, le PDDAA, le volet agricole du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), va soutenir la définition d'un cadre cohérent à long terme pour orienter la planification et la mise œuvre du Programme national d'investissement agricole, de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PNIASAN). Son adoption, en décembre 2013, par le Gouvernement congolais souligne l'importance croissante que prend le secteur agricole dans la stratégie de développement à long terme du pays.

À ce titre, l'objectif ultime est que la République du Congo devienne un pays émergent à l'horizon 2025 en renforçant la dynamique de réformes dans laquelle elle s'est déjà engagée pour relever ce défi. Cette dynamique s'appuie sur deux éléments. Premièrement, le pays affiche une ouverture aux IED qui se situe dans le cadre d'une politique de diversification économique. Deuxièmement, la République du Congo est consciente de ses forces et faiblesses, et souhaite conjurer ces dernières à travers l'implication du pays dans le processus d'intégration régionale et de grands travaux continentaux. L'analyse contenue dans cet EPI et les recommandations qui en découlent s'inscrivent dans cette démarche et visent à accroître les IED, dans des secteurs autres que pétrolier (notamment agricole), à en maximiser les retombées économiques et à contribuer à l'objectif de développement durable préconisé par le Gouvernement congolais. Les principales recommandations sont résumées au tableau 2.4 à la fin du rapport.

L'objectif ultime est que la République du Congo devienne un pays émergent à l'horizon 2025.

CHAPITRE 1

Cadre légal, réglementaire et institutionnel de l'investissement



La République du Congo est ouverte aux investissements étrangers et est engagée dans l'amélioration de l'environnement des affaires pour les investisseurs, nationaux et étrangers. Les IED sont permis dans un grand nombre de secteurs et, bien que la législation spécifique aux IED ne soit pas au niveau des meilleures pratiques en termes de clarté, de garanties de traitement et de protection, peu de restrictions d'entrée s'appliquent. De plus, l'absence de discrimination entre les investissements nationaux et étrangers est acquise, à la fois dans les dispositions juridiques et en pratique.

Cependant, plusieurs facteurs juridiques et institutionnels contribuent à la faiblesse du secteur privé, ce qui est reconnu par le Gouvernement congolais. Différentes évaluations du climat des affaires, y compris cet EPI, ont relevé les éléments suivants: difficulté de mise en œuvre des dispositions juridiques, éparpillement et inefficacité des institutions, lenteur du processus de création d'entreprises, lourdeur des procédures administratives, poids excessif de la fiscalité et de la parafiscalité, nombreux litiges relatifs à l'accès au foncier, difficultés liées à la faible disponibilité de main-d'œuvre qualifiée et à la rigidité du droit du travail.

La mise en œuvre du Plan d'action global pour l'amélioration de l'environnement des affaires adopté par le Gouvernement en 2011 est urgente. Le *Doing Business 2015* a classé la République du Congo au 178^{ème} rang sur 189, le pays gagnant une place par rapport à 2014 et affichant une quasi-absence de réformes (Banque mondiale, 2014). Le Plan d'action global contient une série d'objectifs pertinents et énonce des actions spécifiques visant à améliorer l'environnement des affaires. Bien que les IED n'y figurent pas de manière prééminente, à l'exception des zones économiques spéciales, la mise en œuvre des réformes proposées, si effectuée de manière efficace, pourrait contribuer grandement à l'amélioration des conditions opérationnelles pour le secteur privé.

Ce chapitre vise donc à compléter le Plan d'action global en ciblant certains des principaux défis opérationnels auxquels font face les investisseurs locaux et étrangers. En particulier, les recommandations proposées visent à: renforcer la réglementation spécifique aux IED, faciliter l'investissement et la formalisation des entreprises (section 1); augmenter les revenus de l'État tout en améliorant la compétitivité fiscale, faciliter l'accès au travail et le renforcement du capital humain, et réduire

les risques potentiels associés aux IED à travers des améliorations dans les domaines de la concurrence et des impacts sur l'environnement (section 2); et proposer des solutions aux défis institutionnels en matière d'attraction des investissements et de développement du secteur privé (section 3).

1. Entrée, établissement, traitement et protection des IED

a. Une ouverture aux IED assortie de quelques restrictions

La Charte des investissements est le document de référence pour les investisseurs en République du Congo et coexiste avec les normes de l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires (OHADA). Cette Charte, tirée des dispositions du Règlement de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) de 1999 et adoptée en 2003, contient la vision du Gouvernement congolais en matière d'investissement. Par ailleurs, le pays est membre de l'OHADA depuis 1997. De ce fait, les normes nationales sont soumises à la supranationalité du Traité, des règlements et des actes uniformes OHADA. L'application de ces textes est sujette au contrôle de la Cour commune de justice et d'arbitrage (CCJA) sise à Abidjan.

La République du Congo affiche une ouverture certaine aux IED dans les textes fondamentaux. Le droit de toute personne d'entreprendre dans les secteurs de son choix est garanti par la Constitution de 2002 (art. 27). Ce droit est réitéré dans la Charte des investissements à travers l'affirmation de la validité de la liberté d'entreprendre de tout individu, national ou étranger, dans une série de secteurs: agricole, minier, industriel, forestier, artisanal, commercial ou de service (art. 1). Les déclarations des pouvoirs publics confirment cette ouverture. Il est toutefois important de noter que les précisions sont peu nombreuses sur les secteurs prioritaires en termes d'investissements étrangers pour la République du Congo.

L'ouverture aux IED est nuancée au regard de la lecture des textes sectoriels existants. Ainsi, le Code forestier de 2000 limite l'octroi des titres d'exploitation concernant les

conventions de transformation industrielle, les conventions d'aménagement et de transformation, les permis de coupe des bois de plantations et les permis spéciaux, aux personnes morales de droit congolais ou aux personnes physiques de nationalité congolaise. De même, la loi 19/2005 (novembre 2005) réserve les activités du petit commerce de détail à l'étalage, de fabrication de pains et de transport urbain ou routier aux Congolais. À noter cependant que ces restrictions sont limitées puisque la loi 19/2005 rappelle que toute personne, de nationalité étrangère ou congolaise, est libre d'exercer le commerce en République du Congo. Selon les parties prenantes interrogées, c'est cette liberté qui prévaut en pratique. Des restrictions s'appliquent également aux activités artisanales dans le secteur minier, puisqu'elles ne sont ouvertes qu'aux Congolais aux termes du Code minier de 2005. Les limites imposées par ces lois sectorielles se comparent de façon générale à celles prises par d'autres pays et ne semblent pas disproportionnées.

Dans les secteurs et activités ouverts à l'IED, des dispositions peuvent prévoir la participation au capital des entreprises étrangères de personnes de nationalité congolaise. Par exemple, le Code forestier dispose que les entreprises forestières à capitaux étrangers sont tenues «d'ouvrir leur capital social aux citoyens congolais» (art. 53). Le texte n'apporte cependant pas de précisions sur les modalités de mise en œuvre de cette disposition et en attribue au Conseil des ministres la responsabilité de les prévoir. Cette obligation s'applique également à d'autres secteurs et activités, comme les professions maritimes et les auxiliaires de transport.

Dans les secteurs extractifs, la législation congolaise vise à optimiser l'impact économique, social et environnemental des IED. Ainsi, le Code minier établit que la délivrance du titre de recherche ou d'exploitation doit être accompagnée d'une convention signée entre l'État et l'investisseur minier, et dans laquelle doit être stipulé le régime spécifique de «certains droits et obligations des parties relatifs aux investissements à réaliser» (art. 40). Le texte contient également des dispositions assurant le contenu local, puisque le bénéficiaire d'une convention minière se doit de respecter des obligations d'embauche et de formation du personnel congolais, de privilégier la sous-traitance locale, et de tenir compte des procédures en place concernant les études d'impact environnemental et les conséquences qui en découlent. De même, le Code des hydrocarbures de 1994 énonce que les permis de recherche et d'exploitation doivent être accompagnés de conditions

d'embauche et de formation du personnel congolais. Des modalités particulières peuvent être prévues dans le décret énonçant les obligations des parties contractantes, État et investisseur, en matière de partage de la production.

Aucune formalité additionnelle d'entrée et d'enregistrement n'est imposée aux investisseurs étrangers, qui s'adressent souvent aux ministères sectoriels de tutelle. Les nouveaux investisseurs, y compris étrangers, bénéficient des services du Centre des formalités administratives des entreprises (CFE) créé par le décret 94/568 (octobre 1994) et modifié par le décret 95/183 (octobre 1995) pour les procédures de constitution des sociétés. Des guichets uniques ont été ouverts dans plusieurs villes du pays, à savoir Brazzaville, Pointe-Noire, Dolisie, Ouesso ou encore Nkayi (sect. 2.a). D'autres institutions d'appui aux investisseurs ont aussi un rôle, notamment l'Agence de promotion des investissements (API). Cette institution n'est toutefois pas mentionnée dans la Charte des investissements et est en phase d'opérationnalisation (sect. 3). En pratique, dans la phase de recherche et d'établissement, les investisseurs privilégient le recours au ministère sectoriel de tutelle, d'autant qu'il est nécessaire d'obtenir l'accord de ces derniers pour l'exercice des activités dans des domaines tels que les télécommunications, le tourisme et les activités financières.

b. Un traitement non-discriminatoire et une protection des IED garantie malgré des limites

La Constitution garantit un traitement non-discriminatoire des investisseurs étrangers en République du Congo sous réserve de réciprocité et des conditions émises dans les traités et lois. La Charte des investissements garantit quant à elle l'égalité de traitement entre les Congolais et les étrangers, dans le respect des lois existantes et selon les principes et les prescriptions du droit sur la concurrence. Hormis des différences au niveau des frais d'établissement entre ressortissants congolais et étrangers (sect. 2.1), cet EPI n'a pas identifié d'autres exceptions au principe d'égalité de traitement.

La Charte des investissements est toutefois incomplète et ne prévoit pas le traitement et la protection attendus pour les investisseurs. En effet, plusieurs éléments importants sont absents, c'est le cas par exemple d'une définition précise de l'investissement ou encore de la mention des procédures d'établissement

et d'accompagnement des investisseurs étrangers. Par ailleurs, bien que certaines garanties soient octroyées par la Charte, telles que l'égalité de traitement mentionnée ci-dessus et la liberté de transfert de fonds, celles accordées aux investisseurs en cas d'expropriation sont omises.

La propriété privée est protégée par la Constitution et les lois 10/2004 et 11/2004, mais le régime d'expropriation est incomplet. La Charte des investissements ne fait pas référence au régime en place et la protection est soumise aux conditions de l'immatriculation et de la publicité du titre foncier. La procédure d'expropriation est détaillée dans la loi 11/2004 (mars 2004). Celle-ci n'est possible que «pour cause d'utilité publique», mais la loi ne précise pas la nature non-discriminatoire de l'expropriation. L'indemnisation est fixée soit par accord amiable des parties, soit par décision judiciaire en cas de désaccord selon des conditions décrites dans la loi. Cependant la méthode utilisée pour évaluer la compensation n'est pas explicite. La décision d'expropriation peut faire l'objet d'un appel, mais celui-ci n'est pas suspensif. Il n'est pas sûr si les dispositions actuellement en vigueur couvrent également l'expropriation indirecte.

Les différends liés à l'interprétation ou à l'application de la Charte des investissements sont réglés par les juridictions congolaises, souvent considérées faibles. Les parties prenantes interrogées mentionnent en effet des déficiences, notamment la lenteur de la justice. S'ajoute à cela des questionnements concernant son impartialité. Ces problèmes sont communs à de nombreux pays, mais il n'en demeure pas moins qu'ils nuisent à la confiance des investisseurs.

Le Gouvernement congolais reconnaît la possibilité d'avoir recours à des modes alternatifs de règlements des différends, notamment l'arbitrage en matière commerciale. Un centre d'arbitrage privé a été créé, le Centre de médiation et d'arbitrage du Congo (CEMACO), sur résolution de la Conférence permanente des Chambres de commerce, d'industrie, d'agriculture et des métiers de la République du Congo le 14 octobre 2011. Les parties à un contrat commercial ou civil peuvent saisir à leur choix n'importe quelle antenne du CEMACO sur le territoire congolais. Ce centre n'est toutefois pas encore opérationnel. Aux niveaux régional et international, la République du Congo a reconnu la CCJA. Le pays est également signataire de la Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre États et ressortissants d'autres

États du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI). Par ailleurs, tous les traités bilatéraux, à l'exception de celui signé avec la Suisse, contiennent des clauses sur le recours à l'arbitrage international pour le règlement des différends entre investisseurs et État. Cependant, la République du Congo n'est pas membre de la Convention de New York pour la reconnaissance et l'exécution des décisions arbitrales étrangères, ce qui peut en pratique entraîner des difficultés de mise en œuvre des sentences arbitrales. La Charte des investissements dispose que l'accès à la CCJA et au CIRDI est autorisé en cas de nécessité, ce terme n'étant pas clairement défini. Le règlement de la CCJA énonce que la Cour peut être saisie en cas de différend contractuel «en application d'une clause compromissoire ou d'un compromis d'arbitrage» en lien avec un contrat exécuté au moins en partie sur le territoire d'au moins un État partie; les parties peuvent donc choisir d'y recourir en prévision ou après la survenance d'un litige. La sentence arbitrale qui en découle a autorité de la chose jugée.

La République du Congo a signé 15 accords bilatéraux de protection et de promotion des investissements entre 1962 et 2010, six sont entrés en vigueur. Il s'agit de ceux signés avec la République de Corée, l'Italie, les États-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, l'Allemagne et la Suisse. Les points communs entre tous les accords sont les suivants: définition de l'investissement basée sur les actifs; investissements effectués en accord avec les lois du pays hôte; clause de la nation la plus favorisée (NPF), à l'exclusion des accords d'intégration régionale; traitement juste et équitable, mais sans définir précisément ce que ce dernier recouvre exactement (à l'exception du traité avec l'Espagne qui le lie au droit international); compensation de l'investisseur pour pertes dues à des grèves ou autres conflits sociaux (à l'exception du traité avec la Suisse); accès à l'arbitrage international; et pour beaucoup, l'exclusion des traités de taxation. Aucun ne contient de clauses liées au développement durable et, notamment, de mesures visant à la protection de la santé, du travail, de l'environnement, etc.

La République du Congo est également un État partie à des accords régionaux qui contiennent des clauses sur les investissements. Ainsi, l'Accord de Cotonou établit de nombreux mécanismes de coopération et de promotion de l'investissement entre les États parties et les encourage à conclure des accords de protection de l'investissement.

La Convention commune sur les investissements des États de l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC) fournit une protection limitée des droits des investisseurs à travers notamment la garantie de libre transfert de capitaux dans les États membres. Elle accorde également un traitement national en lien avec le respect des droits de propriété intellectuelle et l'accès aux cours de justice locales.

c. Évaluation: un besoin de clarté, d'efficience et de modernisation

L'analyse du cadre juridique spécifique aux IED révèle des faiblesses qui pourraient être corrigées par le Gouvernement congolais dans l'objectif d'attirer plus d'investissements et d'en retirer des bénéfices plus importants. Les recommandations qui ressortent de cette analyse peuvent être renforcées par l'adoption de mesures complémentaires qui sont également présentées ci-dessous.

i. Réformer la Charte des investissements

La République du Congo pourrait envisager une réforme de la Charte des investissements qui, bien qu'ouverte aux IED, présente une série de faiblesses qui diminuent son efficacité et son impact. En effet, le texte actuel ne comprend pas les dispositions traditionnelles qui figurent dans une loi de l'investissement type. L'examen du régime juridique s'appliquant aux investisseurs révèle un éparpillement des informations dans plusieurs textes, et des éléments essentiels, tels que la définition de critères précis pour l'expropriation, manquent encore dans la législation.

L'éparpillement des éléments formant le cadre juridique des investissements dans plusieurs textes rend la synthèse difficile pour les investisseurs. En conséquence, le Gouvernement congolais pourrait envisager la consolidation des normes liées à l'entrée, l'établissement, le traitement, la protection et à la promotion des investissements au sein de la Charte des investissements ou d'un Code des investissements. En ligne avec les bonnes pratiques internationales, cette Charte réformée inclurait les éléments suivants: un préambule qui clarifie la vision du Gouvernement en matière d'investissements pour le développement durable, une définition de ce que recouvrent les «investissements», les conditions d'entrée et d'établissement des IED, leur traitement et leur protection. Le texte devrait aussi préciser, par une liste négative, les secteurs dans lesquels les IED ne sont pas autorisés, la

législation du travail applicable, les incitations particulières, les critères applicables pour l'expropriation. S'ajoutent à cela une clarification des institutions pertinentes pour l'investissement et une description de leur rôle.

À l'instar de la grande majorité des pays dépendant des ressources extractives, il est par ailleurs recommandé que la République du Congo renforce la législation sectorielle. Celle-ci permettrait par exemple de clarifier la définition du concept de «contenu local» et les retombées qui en sont attendues.

ii. Assurer la cohérence entre les textes nationaux et internationaux applicables aux investissements

Deux principes doivent s'appliquer dans l'élaboration des normes nationales relatives aux investissements: la suprématie des accords internationaux sur les règles juridiques nationales en vertu de la hiérarchie des normes et la cohérence, un principe promu par le CPIDD. En conséquence de quoi, la mise en cohérence entre les règles juridiques nationales applicables à l'investissement et les engagements régionaux et internationaux au cœur du processus de réformes entamé par le Gouvernement congolais devrait être considérée. Ainsi, l'adhésion de la République du Congo aux réglementations de l'OHADA devrait s'accompagner d'une mise en conformité des réglementations commerciales du pays avec celles du législateur communautaire. Un projet basé au Ministère du commerce et des approvisionnements travaille actuellement en ce sens, avec l'appui notamment de l'Union européenne. Cependant, l'étendue de la tâche est très importante et devrait engager toutes les institutions publiques impliquées dans l'élaboration des normes juridiques.

Par ailleurs, cette recherche de cohérence implique également que les engagements pris à travers des accords régionaux et internationaux, tels que ceux pris dans le domaine agricole, figurent de manière préminente dans le processus de réformes.

iii. Élaborer une nouvelle structure d'accords d'investissement

Dans cet effort de modernisation, la République du Congo devrait étudier la possibilité de renforcer certains aspects dans ses futurs accords d'investissement. Ces accords jouent un rôle particulier pour deux raisons principales: ils peuvent, d'une part, apporter une garantie de protection de l'investissement et, d'autre part, constituer un outil de

promotion pour attirer les IED. Cependant, l'application de ces accords peut aussi entraîner des litiges entre les investisseurs et l'État hôte. Cela est notamment le cas lorsque des changements de législations ou de réglementations entraînent, pour un investisseur, une perte ou un risque de perte de ce qu'il considérait comme un bénéfice attendu. Le règlement de ces litiges peut se révéler coûteux pour l'État, non seulement en termes de frais, mais également d'image lorsqu'ils sont rendus publics. En conséquence de quoi, il est important pour l'État de se prémunir contre ces litiges en incluant des dispositions protectrices dans les accords internationaux d'investissements.

iv. Intégrer les questions de développement durable dans les accords

Le développement durable est souvent souligné comme une priorité en République du Congo. Cependant, l'analyse des accords d'investissement conclus par le pays révèle l'absence de cette question. Des révisions permettraient de l'inclure, en accord avec les pratiques modernes. L'absence d'entrée en vigueur de neuf des accords signés par la République du Congo et la fin de la période de validité de ceux actuellement en vigueur, est une occasion pour évaluer au cas par cas la possibilité ou non de réviser chacun de ces accords. Dans cette optique, le CPIDD recommande d'inclure dans les textes la promotion de l'investissement responsable et de l'investissement pour le développement durable.

v. Contenu local: trouver un équilibre entre régulations et incitations

Les communications publiques du Gouvernement congolais en matière d'investissement soulignent de manière répétée l'importance du contenu local. Celui-ci est généralement défini comme la valeur ajoutée apportée à l'économie locale par l'utilisation de la main-d'œuvre locale, l'achat de services et de produits intermédiaires, et le transfert de compétences et de technologies.

Des textes, comme par exemple les Codes miniers et des hydrocarbures, comprennent d'ores et déjà des indications implicites à ce sujet pour les activités extractives, notamment l'obligation de sous-traitance avec les entreprises locales. Le Gouvernement congolais a la responsabilité de s'assurer que ces exigences se reflètent dans les nouveaux contrats conclus dans ce domaine.

Il prévoit, par ailleurs, de généraliser les obligations de contenu local à d'autres secteurs. Cependant, eu égard aux contraintes contenues dans l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC), ainsi qu'aux dispositions fondamentales de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT de 1994) en matière de contenu local, le champ des possibilités liées à l'imposition du principe de contenu local peut être restreint si des dispositions supplémentaires ne sont pas prises en amont, notamment dans le cadre des accords internationaux d'investissement⁵.

Cela est d'autant plus important que les discussions avec les parties prenantes ont révélé, de manière générale, qu'il existe des contraintes à la mise en œuvre des obligations liées aux exigences de contenu local. Ces contraintes incluent l'insuffisance de la main-d'œuvre qualifiée en République du Congo, ainsi qu'un niveau de compétence limité des entreprises locales pour la bonne conduite des activités de sous-traitance. L'allègement de ces difficultés relève des autres politiques nécessaires au développement du secteur privé qui seront développées dans la partie suivante.

2. Cadre réglementaire des investissements

a. Créer une entreprise: la durée du parcours demeure aléatoire

La loi congolaise permet la création des formes les plus usuelles d'entreprises. Par ailleurs et en conformité avec l'Acte uniforme de l'OHADA, est également permise l'implantation temporaire au Congo d'entreprises étrangères sous forme de succursale ou d'autorisation temporaire d'exercice (ATE) limitée à un an.

Créer une entreprise au Congo demeure un processus long et coûteux. Le CFE et la CNI sont les structures de référence dans la phase d'établissement et constituent un passage obligé à la fois pour la majorité des investisseurs et pour toute entreprise souhaitant bénéficier des avantages listés dans la Charte des investissements. Le CFE a été créé

⁵ Par exemple, l'accord bilatéral d'investissement conclu avec les États-Unis d'Amérique inclut une clause interdisant l'imposition de critères de performance ou conditions similaires.

Tableau 1.1: Créer une entreprise en République Congo demeure un défi

Pays	Nombre d'étapes	Entités concernées	Documents nécessaires	Coûts (\$)	Durée (jours)
Bénin	4	1	8	62	1
Burkina Faso	13	3	16	98	5
Cameroun	6	4	7	251	5
Congo	12	4	15	645	15
Côte d'Ivoire	4	2	10	67	2
Guinée Bissau	3	1	6	186	1
Mali	9	4	14	20	5
Niger	10	5	25	58	10
Rwanda	2	1	4	21	1
Sénégal	5	4	7	30	3
Togo	4	1	11	72	1

Source: Programme eRegulations de la CNUCED (www.eregulations.org)

en 1994 pour simplifier les procédures administratives afin de promouvoir l'initiative privée. Cependant, le nombre de procédures, la durée et le coût de création d'une entreprise en République du Congo demeurent parmi les plus élevés d'Afrique (tableau 1.1). Les informations présentées dans ce tableau sont basées sur le programme *eRegulations* de la CNUCED qui est opérationnel dans 25 pays à travers le monde, notamment en République du Congo.

Les procédures gérées par le CFE ont pour résultat l'immatriculation de l'entreprise auprès de diverses administrations publiques. Celles-ci comprennent notamment la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS), la Direction générale du travail (DGT), la Direction générale des impôts et des domaines (DGID) pour l'octroi d'un numéro d'identification unique (NIU) et la Direction générale du commerce intérieur (DGCI). Outre ses fonctions liées à la constitution de l'entreprise, le CFE est aussi en charge de la modification des statuts ainsi que de la cessation temporaire, partielle ou totale d'activité de la société. Cette importante charge de travail, la multiplication et l'éparpillement des administrations, l'absence d'informatisation des services et les moyens limités du CFE expliquent en partie les délais constatés pour la création d'entreprises. Une comparaison avec le régime en vigueur au Rwanda par exemple (tableau 1.2) permet de mettre en évidence la lourdeur des procédures bureaucratiques responsables de la moins bonne performance de la République du Congo.

Des mesures sont prises par le Gouvernement pour simplifier la création des entreprises, mais des lacunes demeurent. En effet, le décret 2014/243 du 28 mai 2014 crée un guichet unique «physique» rassemblant toutes les autorités impliquées dans la création d'entreprises, ce qui permettra aux investisseurs d'accomplir différentes démarches administratives par le biais d'une seule interface publique dans un délai qui serait réduit à 48 heures. En pratique cependant, le décret n'explicite pas ce que l'absence de réponse du guichet unique, dans le délai prévu de 48 heures, signifie puisque la règle «le silence vaut consentement» n'est pas clairement énoncée dans le texte. De plus, il n'est pas clair si les représentants des entités dans le guichet unique disposent de délégations d'autorité de ces dernières.

L'établissement de la Maison de l'entreprise du Congo (MEC) a également vocation à simplifier la création d'entreprises dans le pays. Partie intégrante de la mise en œuvre du Plan d'action pour améliorer l'environnement des affaires, elle est financée par le Projet d'appui à la diversification de l'économie (PADE) de la Banque mondiale et le Projet d'appui institutionnel pour l'amélioration du climat des affaires et la diversification de l'économie congolaise (PACADEC) de la Banque africaine de développement (BAD). Selon les estimations des autorités congolaises, la MEC sera en principe, bien que le décret n'ait pas encore été signé, opérationnelle en 2015. Cette nouvelle institution rassemblerait dans la même structure

28 services gouvernementaux et aurait vocation à servir de guichet unique «physique» pour la création, la modification et la cessation d'entreprises. Il est également prévu que la MEC devienne dans un deuxième temps un guichet virtuel.

Tableau 1.2: Étapes pour la création d'une entreprise en République du Congo et au Rwanda

Congo		Rwanda	
1	Demande d'extrait de casier judiciaire	1	Approbation du nom de la société et dépôt de la demande
2	Retrait de l'extrait de casier judiciaire	2	Obtention des documents d'enregistrement
3	Signature des statuts		
4	Enregistrement des actes notariés aux impôts		
5	Paiement des droits d'enregistrement		
6	Retrait des actes enregistrés aux impôts		
7	Vérification du dossier (accueil)		
8	Paiement des frais d'enregistrement (société)		
9	Dépôt du dossier de création de société		
10	Obtention des documents d'enregistrement		
11	Demande d'inscription à la Chambre de commerce		
12	Retrait de l'attestation d'inscription à la Chambre de commerce		

Source: Programme eRegulations de la CNUCED (www.eregulations.org)

En sus des dispositions qui s'appliquent aux locaux et aux étrangers, les opérateurs économiques qui ne sont pas ressortissants des pays de la CEMAC doivent s'acquitter d'une caution. Celle-ci correspond à 1 % du capital social, le montant minimum à payer étant de un million de francs CFA. Cette obligation est en contradiction avec le principe d'égalité de traitement établi dans la Charte des investissements. Par ailleurs, aux termes du décret 87/061 (février 1987) portant fixation des conditions d'exercice de la profession de commerçant par les étrangers, le montant de la caution est de 10 % du capital pour les entreprises industrielles ou agricoles situées dans les zones réputées de développement prioritaire situées dans les régions à l'intérieur du pays. Le cautionnement ne peut être restitué qu'aux entreprises dont les activités ont duré plus de cinq ans, ce qui ajoute une contrainte supplémentaire.

b. La fiscalité: des progrès et des incertitudes

La fiscalité demeure un des talons d'Achille du climat relatif aux investissements en République du Congo.

Outre des taux élevés d'imposition sur les sociétés, les opérateurs sont confrontés à une multiplicité d'impôts et de charges parafiscales érigées par les collectivités locales et autres administrations publiques. À cela s'ajoutent les taxes et les charges émanant de la parafiscalité illégale. La lourdeur et la complexité du système, dont une synthèse est présentée dans le tableau 1.3, va au détriment du développement du secteur privé et, en particulier, des PME congolaises. Cela décourage leur formalisation, entraînant pour l'État une difficulté d'élargir l'assiette fiscale.

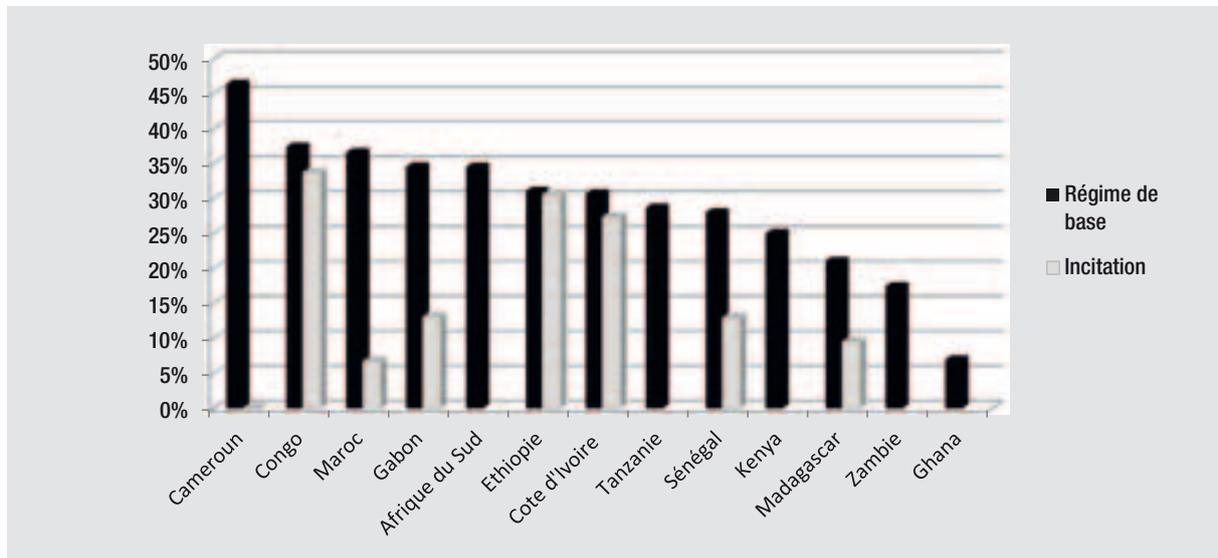
Des réformes sont annoncées pour alléger et simplifier le régime.

Le Plan national de développement 2012-2016 contient un objectif de réduction du taux de la pression fiscale de 26,5 % du PIB hors pétrole en 2011, à 23,5 % en 2016, grâce notamment à l'élargissement de l'assiette fiscale. Dans une perspective d'atteindre cet objectif, le taux de l'impôt sur les sociétés (IS) a été graduellement ramené à 30 % dans la Loi de finances 2014. Il devrait encore baisser à 25 %, en conformité avec une directive de la CEMAC. Ce taux réduit de 25 % est déjà appliqué aux sociétés agricoles ou agropastorales, aux micro-entreprises et aux institutions d'enseignement privé.

Dans le but d'améliorer la compétitivité des différents secteurs prioritaires, les régimes d'incitations ont proliféré.

La Charte des investissements prévoit de multiples réductions d'impôts. Ainsi, les entreprises opérant dans l'agriculture et l'enseignement sont exonérées d'impôts les cinq premières années d'exploitation et bénéficient d'un taux d'imposition de 25 %. Les start-ups sont exonérées de toute imposition les trois premières années. Durant leur phase de montée en régime, les entreprises peuvent procéder à des amortissements dégressifs et accélérés, et reporter les résultats négatifs sur les exercices ultérieurs pour améliorer leur flux de trésorerie. Les procédures, modalités et critères d'attribution de ces avantages par agrément sont décrits dans le décret 2004/30 du 18 février 2004. Celui-ci établit, par ailleurs, des régimes privilégiés pour certains types d'entreprises; ces régimes sont appliqués selon des conditions liées au montant de l'investissement, à la taille de la société ou encore à la zone d'établissement. Les agréments ne sont cependant pas automatiques et sont soumis à l'appréciation de la

Figure 1.1: Secteur de la production agricole, régimes de base et incitations (valeur actualisée en %)



Source: CNUCED

CNI. Des codes sectoriels spécifiques (Code minier, Code des hydrocarbures et Code forestier par exemple) prévoient aussi diverses incitations fiscales. Par ailleurs, certaines incitations dépendent de la taille de l'investissement. Ainsi, les régimes diffèrent entre les grandes entreprises (celles ayant un investissement supérieur ou égal à 100 millions de francs CFA) et les PME. Enfin, la création des ZES est un élément important de la politique d'incitations, notamment fiscales, aux investissements. Leur création est annoncée depuis 2011, mais leur mise en œuvre n'était pas encore effective au moment de la préparation de ce rapport. L'objectif du Gouvernement est de lancer la promotion des ZES avant la fin 2015. En ce sens, une série de mesures auraient été prises. En effet, la Loi de finances 2014 avait déjà inclus les incitations fiscales pour les ZES qui seront reportées sur la Loi de 2015. Par ailleurs, la loi sur l'aménagement des terres a été adoptée en avril 2014 et la loi sur les ZES est à un stade très avancé selon les autorités qui considèrent que le cadre juridique nécessaire à l'opération des ZES est en place.

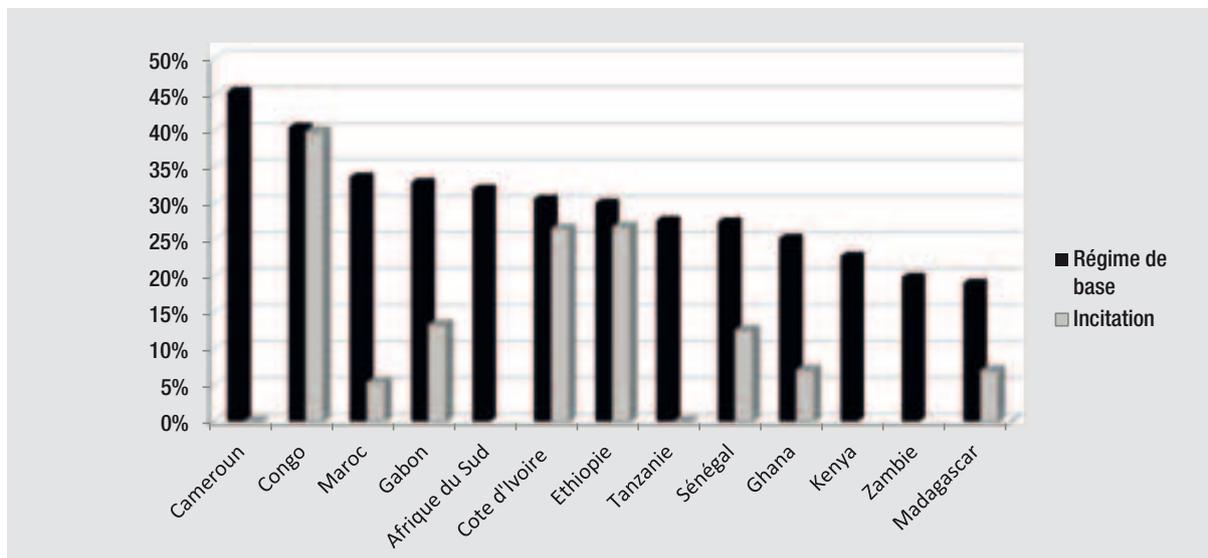
La multiplication des incitations ne garantit toutefois pas la compétitivité fiscale de la République du Congo dans les secteurs clés. Une analyse comparative effectuée selon une méthode standardisée de la fiscalité pour des entreprises dans le secteur agricole — production et agro-industrie — montre que le régime fiscal congolais est moins compétitif que celui de plusieurs autres pays

africains⁶. Parmi les pays comparateurs sélectionnés, tous sauf le Cameroun imposent une ponction fiscale inférieure sur le bénéfice des entreprises engagées dans le secteur de la production agricole (figure 1.1). En effet, la valeur actualisée (VA) des impôts directs en pourcentage de la VA du cash-flow du projet avant impôts et après remboursement des coûts financiers (VA taxe %) se situe à environ 37 % en République du Congo dans ce secteur en ce qui concerne le régime de droit commun (le régime de base). En comparaison, la VA taxe % sous le régime de droit commun se situe à des niveaux parfois bien inférieurs comme dans le cas du Ghana, de Madagascar ou de la Zambie où les taux oscillent entre 7 et 21 %. Dans le cas de ces pays, le plus bas taux de ponction fiscale s'explique notamment par des taux de l'IS qui sont significativement plus faibles (20 % à Madagascar ou 10 % en Zambie).

De même, la position concurrentielle de la République du Congo n'est pas plus avantageuse dans le secteur de l'agro-industrie. Comme le montre la figure 1.2, encore une fois, seul le Cameroun occupe une position moins

⁶ Le poids global de la fiscalité directe d'entreprise est évalué au travers de la modélisation de projets d'investissement types. Le régime fiscal des pays analysés est appliqué de manière systématique à ces projets, qui ont une durée de vie de 10 ans. Le pourcentage de la valeur actualisée du cash-flow du projet pour l'investisseur payé en impôts directs donne un indice synthétique du poids de la fiscalité directe (annexe 3).

Figure 1.2: Agro-industrie, régimes de base et incitations (valeur actualisée en %)



Source: CNUCED

favorable. Tous les autres pays affichent des taux inférieurs avec des variations qui peuvent aller jusqu'à près de 20 points de pourcentage. Une fois prise en compte les diverses formes d'incitation fiscale associées au secteur agricole, l'écart est encore plus considérable entre la performance

de la République du Congo, où le taux approche 40 %, et celle des autres pays, comme par exemple le Ghana, le Maroc et Madagascar, où ces taux sont en dessous de la barre des 10 %, voire zéro au Cameroun et en République-Unie de Tanzanie.

Tableau 1.3: Synthèse de la fiscalité des entreprises en République du Congo

Impôt sur les sociétés (IS)	30 % pour le bénéfice imposable excédant 1 000 francs CFA (Loi de finances 2014). 25 % pour les sociétés agricole, les micro-entreprises et dans l'éducation. 35 % pour les sociétés non-résidentes.
Taxe spéciale sur les sociétés (TSS) ou Impôt minimum forfaitaire	1 % du chiffre d'affaires (et minimum 1 million de francs CFA) si le résultat fiscal est déficitaire ou si l'IS est inférieur à la TSS.
Taxe spéciale sur les plus-values	30 % du montant de la plus-value imposable.
Impôt sur le revenu des valeurs mobilières (IRVM)	Appliqué aux actionnaires par retenue à la source, au taux normal de 20 %.
Taxe unique sur les salaires	7,5 % de la masse salariale (Loi de finances 2012).
Patente	Elle est déterminée en fonction de la nature de l'activité exercée, du nombre et de la puissance des machines utilisées, du personnel, des spécialités importées, de la valeur locative des locaux professionnels, etc. Elle est perçue au profit des collectivités locales en principe sur une base annuelle mais dans la pratique elle est exigée tous les trimestres.
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	18 % - taux normal. 5 % - taux réduit pour certains biens de consommation courante. 0 % - taux à l'exportation.
Droits d'accise	Le taux de droits d'accise applicable à l'ensemble des produits locaux est de 10 %. S'agissant des produits importés, le taux des droits d'accise est à 25 %. Il frappe certains biens soumis à la TVA, notamment les tabacs, les alcools, la bijouterie et les véhicules de tourisme.
Centimes additionnels à la TVA	5 % assis sur la TVA.
Taxe sur les contrats d'assurance	Taux unique de 10 % sur la valeur du contrat à partir de janvier 2014.

Tableau 1.3: Synthèse de la fiscalité des entreprises en République du Congo (suite)

Impôts sur la propriété	Contribution foncière des propriétés bâties. Contribution foncière des propriétés non bâties. Taxe sur les véhicules de tourisme des sociétés. Taxe sur les postes de télévision. En cas de transmission d'un immeuble ou d'un terrain: cession onéreuse (ventes et autres actes translatifs de propriété ou d'usufruit de biens immeubles à titre onéreux): 15 % (art. 263 du Code général des impôts (CGI), t. 2). donation mutation à titre gratuit entre vif ou par décès): gratuité et 10 à 18 % selon les liens de famille (art. 243 et suiv. du CGI, t. 2, livre 1). échange d'immeuble: 15 % sur la valeur la plus élevée (art. 224 du CGI, t. 2, liv. 1). immatriculation au registre foncier (art. 263 bis du CGI, t. 2, liv. 1): 3 % pour les immeubles situés au centre-ville, et 2 % pour les immeubles situés en zone urbaine et en zone rurale.
Droits d'enregistrement et de timbre	Les droits d'enregistrement (2 %) sont perçus sur les actes passés par les personnes physiques et morales: actes judiciaires et extrajudiciaires, contrats, création de sociétés, augmentation de capital, fusion ou transformation de sociétés, mutations de biens meubles et immeubles, etc. Le droit de timbre est perçu sur les actes soumis à la formalité de l'enregistrement, sur les pièces d'identité (passeport, carte de séjour, carte nationale d'identité, etc.), les titres de transport aériens, etc.
Taxe spécifique sur les boissons alcoolisées et sur le tabac	Instituée par la Loi de finances 2013, cette taxe est due par le consommateur final. Le producteur local et l'importateur grossiste sont les redevables légaux de la taxe. 25 par litre de boissons alcoolisées. 40 francs CFA par paquet de tabac.
Taxe sur les transferts de fonds	1 % du montant brut du transfert augmenté des frais de transfert.
Taxe de pollution	0,2 % du chiffre d'affaires des entreprises pétrolières et minières en phase de production.
Taxe sur la valeur locative des locaux professionnels	10 % du loyer annuel ou de la valeur locative annuelle.

Source: CNUCED sur la base du CGI et des Lois de finances disponibles au 30 novembre 2014.

c. Législation du travail: entre sécurité et rigidité

Autre élément problématique du cadre général de l'investissement, la législation du travail est sujette à des réformes. La République du Congo fait face à deux problèmes majeurs: tout d'abord, un contexte d'insuffisance de l'offre de travailleurs qualifiés et un système éducatif qui, bien que doté de quelques formations adaptées aux besoins des entreprises, est généralement en décalage par rapport aux spécificités requises sur le marché du travail. S'ajoute à cela un manque de flexibilité offert par la législation actuelle.

Des dispositions générales en ligne avec les normes internationales. À l'heure actuelle, le Code du travail, issu de la loi de mars 1975 et modifiée en 1996, définit le régime des contrats de travail en République du Congo. Ceux-ci comprennent les contrats à durées déterminée (CDD) et indéterminée (CDI), ainsi que les contrats temporaires et d'apprentissage. Le Code du travail décrit, par ailleurs, la réglementation générale des conditions de travail: 40 heures de travail hebdomadaire, repos hebdomadaire d'au moins

24 heures, conditions applicables au travail de nuit, congés payés annuels de 26 jours ouvrables, salaire minimum de 54 400 francs CFA⁷ et régime de protection sociale des salariés dont une cotisation patronale de 24,28 % du salaire brut. En sus de ces dispositions générales, la loi permet la primauté des conventions collectives et des règlements intérieurs pour la fixation des fourchettes et des barèmes de rémunération des grands secteurs d'activité qui sont négociés entre syndicats d'employeurs et syndicats professionnels des différentes branches d'activité.

Vers une possible rigidification du système d'embauche. L'embauche des salariés congolais semble actuellement obéir à un régime relativement souple, puisque le Code du travail mentionne des contrats de travail conclus «librement», à l'exception de cas clairement définis par décret. Ces contrats doivent cependant obéir à des conditions de fond strictes, notamment en termes de durée pour les CDD dans une volonté de limiter leur utilisation à des tâches particulières et limitées dans le temps. L'Office national de

⁷ Le salaire minimum au niveau de la fonction publique est quant à lui de 90 000 francs CFA depuis 2013.

la main-d'œuvre (ONEMO), le bureau de placement public, délivre les cartes de travail, mais ne vise actuellement que les contrats des étrangers (République du Congo, 2011). Les agences privées d'intérim et de placement privées sont autorisées, les employeurs ayant l'obligation de déclarer les travailleurs auprès de l'ONEMO afin de permettre par la suite leur immatriculation auprès de la CNSS. Cependant, un avant-projet de Code du travail, élaboré par le Ministère du travail et de la sécurité sociale et mis à la disposition de la CNUCED, montre l'insertion de dispositions renforçant les conditions d'embauche. En effet, elles soumettent la validité du contrat de travail, y compris des ressortissants congolais, à l'obtention d'un visa par l'ONEMO et lient la durée de validité de la carte de travail à celle du contrat. Cette compétence, qui était auparavant limitée uniquement aux étrangers, renforce le rôle de l'ONEMO et pourrait potentiellement contribuer à créer un monopole de fait sur le recrutement.

Une forte rigidité opposée à la résiliation des contrats de travail. Le Code du travail définit des conditions très strictes et souvent déséquilibrées exclusivement en faveur de l'employé. En effet, dans le cas d'un employé bénéficiant d'un CDD, il ne peut pas être mis fin au contrat avant son terme, sauf manquement par une des parties à ses obligations. Ces dispositions semblent ordinaires, à ceci près que le Code du travail dispose que, sauf décision contraire d'une juridiction, si la rupture se fait à l'initiative de l'employeur, celui-ci est tenu de verser au travailleur une indemnité équivalente à la totalité de sa rémunération et des avantages que ce dernier aurait recueilli jusqu'à la fin du contrat. À l'inverse, si l'employé met un terme au contrat, l'employeur ne peut obtenir une compensation que s'il prouve qu'il a subi un préjudice. De même, dans le cas d'un employé bénéficiant d'un CDI, le licenciement impose une série d'obligations à la charge de l'employeur, qui doit d'abord réunir les suggestions des délégués du personnel sur les mesures envisagées, puis obtenir l'autorisation d'une Commission des litiges présidée par l'Inspecteur du travail. L'ordre de priorité des licenciements est également établi par la législation, qui garantit un droit de réintégration prioritaire aux travailleurs licenciés pendant une année suivant leur départ de l'entreprise. L'employeur est tenu de respecter le délai de préavis, qui est déterminé par la convention collective ou, à défaut, par un arrêté du Ministère du travail; le travailleur peut *a contrario* quitter l'entreprise dans un délai de deux jours s'il trouve un nouvel emploi. Quelle que ce soit la nature des contrats de travail des salariés, leur transmission est obligatoire en cas de changement de situation juridique de l'employeur, sauf

application des procédures de résiliation décrites ci-dessus; cela semble également recouvrir les cessions d'entreprises.

L'avant-projet de Code du travail devrait préciser le régime sans pour autant introduire plus de flexibilité.

Un ajout important à noter est celui de l'introduction de l'obligation d'adopter un plan social lorsque plus de 10 travailleurs sont licenciés.

Le recrutement de main-d'œuvre étrangère ne semble en pratique pas poser de difficultés, même s'il est juridiquement soumis à des restrictions. L'actuel Code du travail ne comprend pas de dispositions prévoyant des conditions particulières sur le recrutement des étrangers. La loi 022/88 (septembre 1988), sur la base de la loi 23/67 (décembre 1967) portant sur l'africanisation des postes de travail dans les sociétés, entreprises, établissements et succursales exerçant en République du Congo, soumet l'autorisation de travail d'un étranger à l'approbation du Ministre du travail, sur avis du chef de l'agence locale et de la direction générale de l'ONEMO. L'ONEMO «peut» examiner si un ressortissant congolais est en mesure d'exercer l'emploi. Il peut pour cela demander l'avis du syndicat de l'entreprise offrant l'emploi. En pratique, cela n'est toutefois pas mis en œuvre. Il semble donc qu'il soit relativement aisé de recruter des étrangers. Enfin, les dispositions du Code du travail s'appliquent tant aux nationaux qu'aux étrangers.

L'avant-projet de Code du travail introduit dans le texte une disposition explicite soumettant le recrutement d'un étranger à des conditions plus strictes, notamment la vérification par l'ONEMO qu'un Congolais ne peut pas accomplir l'emploi. Plusieurs autorités sont tour à tour saisies dans le cadre de cette vérification: l'agent et la direction générale du bureau de placement public, la direction générale du travail et le Ministre du travail qui est maître de la décision finale. Celle-ci doit être prise dans un délai de quatre mois et le silence au terme de cette période vaut consentement. Le refus éventuel du Ministre du travail doit être motivé. La carte de travail est délivrée sur la base du visa du contrat de travail et devra être renouvelée en cours d'exécution si la durée de ce dernier est supérieure à deux ans. Bien que la preuve de l'impossibilité de l'occupation du poste par un Congolais incombe à l'autorité publique, les critères sur lesquelles elle se fonde ne sont en l'espèce pas définis, ce qui crée une incertitude sur l'appréciation qui est faite, et ce d'autant plus que le projet précise qu'un décret pourra demander la présentation de pièces supplémentaires par l'employeur.

Le suivi de l'efficacité de la mise en œuvre de ces dispositions, si elles s'avèrent bénéfiques pour le pays, est essentiel. La Politique nationale de l'emploi (PNE) prévoit la mise en place d'un Observatoire de l'emploi et de la formation professionnelle qui a pour mission générale de suivre et d'analyser la situation du marché de l'emploi (République du Congo, 2012a). L'établissement de cet Observatoire devrait permettre une meilleure évaluation des besoins en termes de formation et de recrutement des étrangers, mais il reste à vérifier si ses travaux seront utilisés dans le cadre de l'octroi de l'autorisation de travail.

Un projet de Code de travail OHADA est également en cours d'élaboration. Il n'est pas sûr que les orientations adoptées dans ce dernier aillent dans le même sens que les réformes envisagées par la République du Congo et, dans le cas contraire, la complexité du nouveau régime ainsi créé devra être évaluée.

d. Le foncier: un régime complexe mais ouvert en principe à l'investissement étranger

Le régime juridique régissant le foncier en République du Congo est particulièrement complexe, entre droits écrits et droits coutumiers, foncier urbain et foncier rural. En effet, plusieurs corps de règles se juxtaposent et s'appliquent en parallèle: les droits écrits (dits également étatiques) et les droits coutumiers coexistent; s'ajoute à cela la sous-distinction entre le foncier urbain et le foncier rural, chacun obéissant à des régimes différents. Au total, plus de 15 lois régissent le foncier dans le pays et leur mise en œuvre se révèle en pratique problématique. Il est en effet reporté qu'en 2009, 81 % des litiges présentés devant les tribunaux étaient relatifs au foncier (BAD, 2010). Le Gouvernement congolais reconnaît la complexité du régime et a entrepris des réformes. Le PACADEC de la BAD est un exemple.

Aucune restriction juridique à l'accès des étrangers à la propriété privée n'a été identifiée, mais il semble qu'en pratique, ils ne peuvent acquérir que des droits emphytéotiques. En effet, selon les informations fournies à la CNUCED, les investisseurs ne peuvent exploiter les terrains que sous l'une des trois formes suivantes: l'autorisation provisoire d'occupation, le titre de bail ordinaire (durée maximum de 18 ans), et le titre de bail de long terme (durée de 18 à 99 ans). Les baux sont maintenus

à la condition de développer les terres allouées et leurs frais sont généralement faibles. Il est également reporté que les investisseurs peuvent disposer de terrains et des installations qui s'y trouvent gratuitement, dans le cas des anciennes fermes d'État. Cependant, lors des entretiens de la CNUCED, des parties prenantes ont indiqué que la compensation de l'investisseur à la fin du bail pour les installations développées sur les terrains et pour la mise en valeur posait problème.

L'immatriculation est obligatoire et le transfert de propriété semble être libre, même s'il est soumis à des conditions de fond et de forme strictes et coûteuses.

Les règles du Code civil s'appliquent pour la transmission des droits réels immobiliers, à la condition qu'elles ne soient pas en contradiction avec la loi 17/2000 (décembre 2000) relative au régime foncier. En pratique, ces procédures peuvent se révéler longues et complexes. En effet, la République du Congo se classe 168^{ème} sur 189 dans le classement *Doing Business 2015* de la Banque mondiale pour le transfert de propriété avec une moyenne de six procédures en 55 jours et un coût de 20,4 % de la valeur du bien.

La République du Congo dispose d'un cadastre, mais il n'est pas électronique à l'échelle nationale et ses activités sont limitées faute de moyens. Les missions du cadastre sont déterminées par la loi 27/81 (août 1981) et le décret 86/415 (mars 1986). Un projet de guichet unique visant à renforcer le cadastre est en cours. La première phase a permis l'obtention des informations cartographiques pour Brazzaville et Pointe-Noire. La seconde phase, qui a débuté en 2011, a pour objectif d'identifier les informations sur la propriété des terrains (Afrique 7, 2013).

Les institutions intervenant dans le foncier sont nombreuses, ce qui ajoute à la complexité du régime.

En plus du cadastre et des institutions intervenant dans l'immatriculation, ont été mises en place: l'Agence foncière pour l'aménagement des terrains, en charge notamment des opérations d'acquisitions foncières; le Bureau d'études et de contrôle des travaux cadastraux en charge du contrôle et du suivi des documents des travaux cadastraux, topographiques et géodésiques sur le territoire national; et le Fonds national du cadastre dont la finalité est de contribuer au financement des opérations d'établissement et de mise à jour des plans cadastraux et d'entretien des réseaux géodésiques.

e. Un bilan mitigé dans la protection de l'environnement

Le Bassin du Congo héberge la plus grande forêt tropicale au monde, après l'Amazonie, mais celle-ci est menacée par différents facteurs. Figurent entre autres les activités des industries extractives liées à l'exploitation minière, gazière et pétrolière, l'expansion agricole et l'exploitation forestière illégale, mais aussi le fort taux de croissance démographique. La protection de l'environnement demeure donc un objectif prioritaire du cadre juridique congolais, notamment dans son effort visant à favoriser le développement du secteur privé, y compris dans des secteurs ayant un impact environnemental potentiellement élevé, comme par exemple l'agriculture.

La législation sur l'environnement est en ligne avec les bonnes pratiques. La protection de l'environnement et les questions de développement durable occupent une place de choix dans la Constitution de la République du Congo. Cette importance était également reflétée dans la loi 003/91 (avril 1991) sur la protection de l'environnement et dans le Plan national d'action environnementale (PNAE) de 1994, actuellement en cours de révision. La loi de 1991 a été complétée en septembre 1999 par un arrêté délimitant les conditions d'agrément pour la réalisation des études d'impact environnemental (EIE) en République du Congo et, en novembre 2009, par un décret fixant le champ d'application, le contenu et les procédures de l'EIE et de la notice d'impact environnemental (NIE) et social. Ces textes à portée transectorielle sont complétés par des textes spécifiques dans le secteur des hydrocarbures, des mines et de la foresterie.

En pratique, l'influence de l'EIE sur la qualité des projets est jugée moyenne. Comme le relève une évaluation récente du système d'EIE en République du Congo et dans d'autres pays d'Afrique centrale, la qualité des textes s'est améliorée significativement sur tous les aspects de la procédure (Bitondo et al., 2013). Cependant, des problèmes demeurent et concernent: la participation du public dans le processus; l'absence de guide/manuel de procédures de l'EIE au niveau national (ce qui entraîne un renvoi aux normes internationales); et l'utilisation minimale des options de réclamation, recours ou médiation. L'évaluation montre aussi qu'une part non négligeable des projets continue d'échapper à l'EIE.

Les efforts à déployer sont encore nombreux pour assurer une gestion efficace de l'environnement dans

son intégralité. Un des obstacles les plus importants est le fait que les mandats de certains ministères se chevauchent, créant des redondances en termes de responsabilités. À titre d'exemple, les forêts sont gérées par le Ministère de l'économie forestière et du développement durable, tandis que l'environnement relève du Ministère de l'environnement et du tourisme. Ces Ministères ayant le pouvoir d'accorder différents types de concessions (forestière, minière, etc.) et l'échange d'information étant faible, cela a parfois abouti en pratique à l'attribution de concessions multiples sur le même terrain (REDD desk, 2013). Pour résoudre ces problèmes, un Comité de coordination interministériel a été créé en vue de développer un plan d'aménagement intégré du territoire.

f. Un régime de la concurrence en évolution mais encore insuffisant

Aux termes de la Charte des investissements, l'État s'engage à créer un espace concurrentiel au sein duquel le secteur privé peut jouer un rôle moteur pour le développement économique. L'enjeu est de taille puisque la République du Congo a été pendant plusieurs décennies une économie dirigée. Un texte de référence sur la réglementation des prix, des normes commerciales, la constatation et la répression des fraudes a été adopté en juin 1994. Par ailleurs, la République du Congo est devenue membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1997. En principe, seuls échappent à la libre concurrence et sont réglementés les prix des produits de première nécessité, les produits pétroliers, l'eau, l'électricité, les services postaux et de télécommunication fixe. L'obtention d'un agrément par les ministères de tutelle demeure néanmoins nécessaire pour l'exercice du tourisme, des services de téléphonie mobile, du transport, des assurances, des services bancaires et du commerce électronique.

Il n'en demeure pas moins que la République du Congo ne dispose pas d'un texte cadre national régissant la concurrence. En matière de prohibition des pratiques anticoncurrentielles, la référence demeure donc le Règlement de juin 1999 de la CEMAC. Ce texte est en accord avec les principes de transparence, de non-discrimination et de loyauté édictés par l'OMC. Cela dit, l'absence de texte au niveau national génère une certaine faiblesse en matière de mise en œuvre du texte communautaire. Pour pallier ces manquements, le Gouvernement congolais, avec l'appui de partenaires au développement, a préparé un avant-projet de loi sur la concurrence. Toutefois, celui-ci n'a pas encore

été examiné par le Conseil des ministres et aucune date n'est fixée pour la soumission du projet de loi au Parlement. L'avant-projet de loi propose entre autres, la création d'une autorité de régulation de la concurrence et d'un comité national de la protection du consommateur. Il est prévu que l'autorité soit dotée de pouvoirs décisionnels, tandis que le comité sera un organe consultatif. L'adoption de ce texte devrait servir à préciser le cadre régissant la concurrence dans le pays.

Les parties prenantes interrogées ont souligné des difficultés d'accès aux marchés publics. Depuis 2009, des procédures de mise en concurrence pour l'accès aux marchés publics ont été adoptées dans le cadre du décret 2009/156 portant Code des marchés publics. Des organes de passation des marchés ont également été mis en place, notamment l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP), la Direction générale du contrôle des marchés publics et les cellules de gestion des marchés publics au sein des instances de la République. Si ces institutions et leurs attributions correspondent à la pratique générale, la particularité du dispositif congolais réside dans l'existence de la Délégation générale des grands travaux. Organe administratif et technique, il gère la passation et l'exécution des grands contrats de marchés publics. L'étendue de ses pouvoirs est souvent perçue comme un facteur limitatif des prérogatives des autres acteurs publics. Par ailleurs, le Code des marchés publics impose la maîtrise d'ouvrage déléguée de la Délégation générale des grands travaux pour des contrats dépassant 1 milliard de francs CFA. Ce seuil, qui était de 250 millions de francs CFA en 2009, a été revu à la hausse suite à des nombreuses critiques et blocages fréquents.

g. Évaluation: une nécessité de modernisation et simplification

L'analyse ci-dessus a révélé la grande complexité du régime opérationnel pour les entreprises privées investissant au Congo. Cette complexité résulte du cadre juridique, souvent obsolète, et dont la mise en œuvre pose problème. De plus, l'éparpillement des fonctions au travers de nombreuses institutions alourdit le système, au détriment de la transparence et de l'efficacité.

Si de nombreux efforts de réformes sont en cours, beaucoup restent encore à finaliser. C'est notamment le cas dans la fiscalité, la législation sur le travail ou encore la concurrence. Dans ce contexte, une série

d'éléments constituant le cadre juridique et institutionnel nécessitent une attention politique urgente afin de stimuler le développement du secteur privé, attirer les IED et en maximiser les retombées. Les actions proposées visent à:

i. Alléger les procédures et les charges associées à la création d'entreprises

Le développement du secteur privé dépend en partie de la facilité de créer une entreprise. En effet, le temps et les coûts qui y sont associés font partie des indicateurs prioritaires pour les investisseurs étrangers. Ils figurent également parmi les obstacles principaux à la formalisation des entreprises. Aligner ces procédures avec celles des pays ayant les meilleures pratiques est donc une urgence. En particulier, l'EPI recommande les réformes suivantes qui peuvent être mises en place avec le soutien de la CNUCED, notamment à travers le programme *eRegulations*, qui est déjà fonctionnel en République du Congo mais dont l'utilisation pourrait être optimisée:

- Analyser les procédures d'enregistrement (à la fois pour les entreprises et les commerçants individuels) sur la base du tableau 1.2 et des étapes documentées dans le système de réglementation en ligne du Congo (*eRegulations*, 2014a).
- Revoir les procédures sur la base des 10 principes de simplification administrative de la CNUCED (*eRegulations*, 2014b). Cette méthodologie peut aider le Gouvernement à réduire jusqu'à 70 % le nombre d'étapes, les formalités et la durée des procédures et ce dans le respect des lois et règlements en vigueur.
- En parallèle à la création d'un guichet unique physique, le Gouvernement devrait considérer la priorisation du développement et la mise en œuvre d'un système transactionnel permettant l'inscription simultanée des entreprises à tous les services exigeant un enregistrement obligatoire par le biais d'un processus d'informatisation de toutes les administrations impliquées dans les diverses procédures liées à l'investissement (guichet unique virtuel). Des exemples incluent le guichet unique pour la création d'entreprise au Guatemala (<https://minegocio.gt/>), le guichet unique pour l'inscription des commerçants individuels et les entreprises au El Salvador (www.miempresa.gob.sv/), ou encore le guichet unique pour l'enregistrement

des commerçants individuels en Côte-d'Ivoire (en développement).

ii. Rendre la fiscalité plus compétitive

Le régime fiscal congolais n'est pas compétitif, tant en termes de taux que de nombre de taxes. Comme le montre l'analyse, la multiplication des incitations qui ont été mises en place pour réduire le fardeau fiscal sur certains secteurs ou catégories définies d'investisseurs n'ont pas de réel impact sur la compétitivité de la République du Congo. Dans ce contexte et eu égard au fait que de nouvelles incitations sont en cours d'élaboration, par exemple pour les ZES, il est recommandé que la République du Congo révisé son régime fiscal à la lumière des principes suivants:

- Simplifier et rendre plus compétitif le régime général par l'adoption d'un taux d'IS standard et compétitif pour tous; une administration fiscale plus simple qui favoriserait la formalisation, l'élargissement de l'assiette fiscale et des revenus de l'État;
- Réviser les différents systèmes d'incitations fiscales afin d'en réduire le nombre et cibler seulement les secteurs où les incitations peuvent générer des résultats mesurables en termes de développement économique et social;
- Clarifier les incitations fiscales qui devraient être temporaires et appliquées de façon automatique aux différents investisseurs sur la base de critères objectifs et transparents clairement établis dans la Charte des investissements;
- Mettre en place un mécanisme de suivi et d'évaluation de l'impact des incitations fiscales.

iii. Faciliter l'accès au capital humain

Comme souligné dans le texte, les parties prenantes interrogées par la CNUCED lors des missions exploratoires ont soulevé la difficulté d'accéder à de la main-d'œuvre qualifiée, à la fois en raison de sa faible disponibilité sur le marché du travail congolais et de la rigidité du régime juridique du travail. Dans ce contexte, la République du Congo devrait mettre en place une stratégie de développement des formations répondant aux besoins du marché du travail, notamment:

- Créer des mécanismes de coordination entre les instances publiques, le secteur privé, les universités,

les centres de formation et les partenaires de développement pour définir et mettre en place des programmes;

- Promouvoir la formation technique et la formation continue au sein des entreprises, et encourager des formations spécifiques comme celle résultant de la collaboration entre Total E&P Congo, l'Association Total professeurs associés et l'Université Marien N'Gouabi à Brazzaville;
- Favoriser aussi l'apprentissage des compétences transversales liées à l'entrepreneuriat de l'école primaire aux formations supérieures.

Dans un souci de promouvoir plus de flexibilité dans les procédures d'embauche et de licenciement, le Gouvernement congolais devrait aussi envisager des mesures permettant de rééquilibrer les droits et obligations des employeurs et des salariés dans la réforme en cours du Code du travail.

Concernant les dispositions restrictives à l'entrée des étrangers sur le marché du travail congolais contenues dans l'avant-projet de Code du travail, le souci légitime de préserver l'emploi pour ses ressortissants ne doit pas se faire au détriment des besoins du pays dans certains secteurs. En conséquence de quoi, le Gouvernement pourrait envisager d'identifier, en partenariat avec les employeurs et les syndicats de travailleurs, les secteurs dans lesquels la main-d'œuvre nationale ne serait pas à même de combler les besoins. Dans ces secteurs, une simplification des autorisations de travail pourrait être accordée, tandis que les autres secteurs seraient réservés aux Congolais.

En outre, afin de promouvoir l'investissement dans les secteurs clés, la République du Congo devrait adopter un système de quotas automatiques, qui permettrait aux investisseurs de recruter un certain nombre d'expatriés, notamment pour le personnel clé, sans obligation de justifier la nécessité de recruter à l'étranger (sujets évidemment à des contrôles standards des titres de compétences, personnalité et de santé). Plusieurs pays ont adopté de tels programmes, et le nombre d'expatriés autorisés dépend généralement du montant de l'investissement effectué. Un bon exemple de cette pratique est le Ghana où chaque investissement entre \$10 000 et \$100 000 donne le droit d'employer un expatrié, deux entre \$100 000 et \$500 000, et quatre au-dessus de \$500 000.

iv. Clarifier le régime applicable au foncier

Le régime juridique qui s'applique au foncier en République du Congo est très complexe, ce qui résulte en pratique à un nombre très important de litiges. Dans le but de le clarifier et de le simplifier, le Gouvernement congolais pourrait considérer plusieurs mesures:

- Clarifier le régime des droits coutumiers. En effet, une série de lois et décrets y font actuellement référence dans l'objectif de mieux prendre en compte ces droits, sans pour autant détailler les critères de constatation et de reconnaissance, ce qui crée une grande incertitude quant à la détermination de droits potentiels;
- Préciser le régime applicable à l'acquisition des terres par des étrangers. Bien que les dispositions juridiques ne semblent pas imposer de restrictions, en pratique il semble que des limitations soient imposées;
- Renforcer les moyens du cadastre et des autres institutions impliquées dans le bornage et l'immatriculation et la publicité des titres fonciers, et simplifier ces procédures afin de sécuriser les titres ce qui devrait permettre de diminuer le nombre de litiges.

v. Assurer la mise en œuvre des dispositions juridiques existantes et renforcer les capacités et la coordination des institutions chargées de leur exécution

Comme précédemment indiqué, l'élaboration de cet EPI intervient à une période d'adoption de réformes importantes par la République du Congo en vue d'améliorer l'environnement des affaires. Ce dynamisme se traduit par l'élaboration ou la révision de textes juridiques et la création d'institutions de mise en œuvre correspondantes. Le Gouvernement est encouragé à poursuivre cette dynamique, mais en prêtant une plus grande attention à la mise en œuvre des dispositions existantes et au renforcement des dites institutions; en particulier en matière d'environnement et de concurrence. À cela s'ajoute la nécessité de s'assurer que, lorsque plusieurs entités sont responsables dans un même domaine, leurs fonctions ne se chevauchent pas, et que des mécanismes de coordination et d'échange d'informations sont mis en œuvre.

3. Institutions relatives aux investissements

La République du Congo s'est dotée, au cours des dernières années, de plusieurs institutions ayant un mandat lié aux investissements et au développement du secteur privé. En effet, depuis l'adoption de la Charte des investissements en 2003, le Gouvernement a créé un Haut conseil au dialogue public-privé (HCDPP), une Commission nationale des investissements (CNI) et, récemment, une Agence de promotion de l'investissement (API). Des réflexions sont également engagées pour créer d'autres institutions.

Bien que le contenu de cet EPI ne soit pas focalisé sur la structure institutionnelle relative aux investissements, il soulève certaines questions et propose quelques recommandations dans le but d'en améliorer l'efficacité.

En effet, cet Examen n'a pas pour objectif d'analyser en détails les fonctions et rôles des institutions impliquées dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'investissement et la promotion des IED. Cependant, au vu des institutions impliquées et du projet d'en créer d'autres, il y a des risques de manque de visibilité pour les investisseurs et d'un chevauchement des fonctions.

a. Le Haut conseil au dialogue public-privé

Le Haut conseil du dialogue public-privé a été créé en 2011 (décret 2011/258) et placé sous l'autorité du Président de la République. Il comprend une plate-forme de coordination composée de membres interministériels, de représentants du secteur privé, d'un secrétariat et d'un comité technique. Il se réunit annuellement en session ordinaire; des sessions extraordinaires peuvent être tenues à l'initiative du Président de la République. Le mode de fonctionnement prévu pour ce Haut conseil est conforme aux bonnes pratiques régionales et l'engagement personnel du Chef de l'État, comme le montrent les exemples d'autres pays, est un signal fort à l'intention des investisseurs.

Le HCDPP a pour objectifs l'amélioration de l'environnement des affaires et le développement du secteur privé. En tant qu'instance supérieure de concertation entre l'État et le secteur privé, il est chargé de: 1) mettre en œuvre des orientations en matière d'amélioration de l'environnement des affaires; 2) discuter des questions de nature à favoriser le développement

du secteur privé; 3) examiner les propositions, recommandations et délibérations relatives au dialogue public-privé ; et 4) suivre l'application des mesures validées et en apprécier l'impact sur le secteur privé. Comme en atteste le décret de création, le HCDPP bénéficie d'un plan d'action riche et concret, comprenant un volet d'attraction des IED, et d'un calendrier précis. À cette fin, le décret de création souligne que le Gouvernement entend aménager des zones industrielles et des zones franches.

Le Haut conseil n'est toutefois pas encore pleinement opérationnel. Bien que jugé prometteur par les parties prenantes interrogées par la CNUCED lors des missions exploratoires, il souffre depuis sa création de changements fréquents de coordinateurs. De plus, sa forte dépendance des fonds publics pour son financement le rend vulnérable aux problèmes récurrents de retards de décaissement. De même, la représentativité du secteur privé, notamment assurée par le syndicat des grandes entreprises (UNICongo), est jugée limitée. Le manque de clarté sur les différences avec les missions de l'API est également perçu comme un facteur de fragilisation du dispositif actuellement en place.

b. La Commission nationale des investissements

La Commission nationale des investissements a pour rôle l'exécution des politiques d'investissements du Gouvernement congolais. Créée en 2003 (Décret 2003/57), la CNI a la responsabilité de traiter les dossiers de demande d'agrément et d'octroyer les avantages des régimes privilégiés offerts par la Charte des investissements. Présidée par le ministre en charge de l'économie, elle est composée de représentants des ministères et des agences gouvernementales concernés, y compris différentes directions générales des ministères de l'économie, de l'industrie, du commerce, du travail, de l'agriculture et de l'économie forestière, ainsi que le Président du Tribunal de commerce. Le texte de création prévoit la participation du secteur privé à travers les Présidents de l'Union patronale et interprofessionnelle et de la Chambre de commerce, d'industrie, d'agriculture et des métiers. La CNI est censée se réunir quatre fois par an en session ordinaire.

La CNI est chargée de veiller à la bonne application des engagements pris par les entreprises agréées. Ces vérifications sont faites à travers des contrôles réguliers effectués conjointement avec la Direction générale des

impôts et des domaines ainsi que celle des douanes. Le décret de création de la CNI prévoit aussi que les départements ministériels de tutelle peuvent être associés à ces contrôles, tout en spécifiant que les activités sont effectuées sous la coordination du Directeur général de l'économie.

Bien que certains défis demeurent, la CNI est entrée, depuis le début de 2014, dans une nouvelle dynamique avec la tenue de quatre sessions sur l'année. En effet, les parties prenantes interrogées par la CNUCED lors des missions exploratoires ont indiqué que la CNI ne se réunissait pas assez régulièrement. Par ailleurs, ils ont souligné que, même si le secrétariat de la CNI avait mis à la disposition du public des brochures illustrant les conditions d'octroi des avantages fiscaux, le processus de prise de décision n'était pas toujours en accord avec ce qui est prescrit dans les textes. Enfin, les mécanismes de coordination avec les ministères techniques ne sont pas clairement identifiés, rendant ainsi difficile la différenciation entre les projets approuvés et les projets mis en œuvre.

c. L'Agence de promotion de l'investissement

Le mandat de l'API couvre trois grands axes. Selon les statuts adoptés en avril 2013 (décret 2013/132), ce mandat couvre trois grands axes:

- concevoir et promouvoir une image de marque afin d'attirer les investisseurs potentiels en République du Congo;
- mettre en œuvre la politique du Gouvernement en matière d'investissement à travers des activités de promotion et de facilitation des investissements privés; et
- contribuer à l'amélioration de l'environnement des affaires.

Bâtir et véhiculer une image de marque de la République du Congo afin d'attirer des investisseurs arrive au premier rang de la liste des attributions de l'API. Elle est suivie par le rôle d'accueillir, informer, assister et accompagner les investisseurs potentiels dans la réalisation de leurs projets dans le pays. Pour ce faire, un comité de direction fournit les orientations et les décisions de l'API. En sus de membres du secteur public, le comité de direction comprend un représentant des usagers du secteur privé et deux personnalités désignées par le Président de la République.

La structure organisationnelle de l'API couvre une gamme de fonctions ambitieuses et en ligne avec les meilleures pratiques internationales mais dont la mise en œuvre constitue un défi pour une jeune institution.

En sus des services administratifs et financiers, le décret de création de l'API (décret 2013/132) prévoit différentes directions responsables de la collecte, de l'actualisation et de l'analyse de données conjoncturelles. Elle doit à ce titre constituer et gérer une banque de projets porteurs, et réaliser des études d'opportunités. L'API doit aussi créer des synergies entre ces activités et celles des institutions d'appui nationales et internationales; promouvoir des partenariats entre les entreprises congolaises, d'une part, et entre les entreprises congolaises et étrangères, d'autre part; vulgariser les initiatives du Gouvernement en matière d'amélioration de l'environnement des affaires et les incitations octroyées par la Charte des investissements. L'API a aussi la responsabilité de mettre à la disposition des investisseurs des informations sur les opportunités d'investissement, de faciliter leurs démarches auprès des institutions publiques et privées, d'identifier des promoteurs et de fournir une assistance multiforme aux porteurs de projets et aux entreprises.

Le décret de création prévoit également un rayonnement régional et international de l'API. Outre la présence à Brazzaville, le texte prévoit la création d'antennes, avec des représentations dans les différents départements du pays et à l'étranger. Ces antennes ont pour mission de fournir une assistance de proximité aux investisseurs.

L'API est opérationnelle. Au moment de la finalisation de ce rapport en décembre 2014, l'Agence avait débuté ses travaux depuis quelques mois.

d. D'autres institutions en voie de création

En sus des institutions décrites ci-dessus, de nouvelles institutions ont été ou sont en voie d'être établies. Une Commission nationale du développement durable a été créée par le décret 2011/735 (décembre 2011). Sa mission est notamment d'assister le Gouvernement congolais dans ses efforts d'intégration des questions environnementales et de développement durable dans ses politiques, stratégies et plans de développement sectoriels, y compris les questions d'investissement. Le Gouvernement congolais a, par ailleurs, engagé une réflexion concernant la création d'une agence pour le contenu local.

Par ailleurs, l'établissement prochain de la MEC pourrait peut-être résulter en un chevauchement additionnel

avec le mandat de l'API. En effet, les fonctions de la MEC comprendraient, outre la création, la modification et la cessation d'activités d'entreprises, la promotion des investissements; ce dernier volet fait craindre un dédoublement des activités entre l'API et la MEC.

e. Évaluation: des institutions dont le rôle peut être optimisé

La création de plusieurs institutions démontre la volonté du Gouvernement congolais de développer l'investissement dans le pays. Cependant, ces ambitions ne sont généralement pas accompagnées des moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs annoncés.

Dans le but de promouvoir l'investissement dans le pays et de rationaliser les procédures pour les investisseurs, le Gouvernement congolais pourrait envisager l'adoption d'une série de mesures visant à rendre les institutions en place plus efficaces pour accompagner les investisseurs et faciliter leurs démarches. Les recommandations suivantes sont proposées à cet effet:

i. Assurer la cohérence dans la promotion et la facilitation des investissements

À l'heure actuelle, la structure institutionnelle implique que les investisseurs doivent s'adresser à plusieurs interlocuteurs. La mise en place prochaine de la MEC en ajoutera un supplémentaire. À court terme, l'API devrait développer sa capacité à servir d'interface unique avec l'investisseur à l'instar des bonnes pratiques dans d'autres pays. Elle devrait également coordonner ses activités avec celles des autres institutions ayant un mandat relatif à l'investissement afin d'encourager les synergies et la cohérence. Dans ce sens, l'API devrait négocier des protocoles de coopération avec les autres institutions gouvernementales désireuses de promouvoir le rôle des IED.

ii. Créer un mécanisme de coordination et de suivi de la mise en œuvre des politiques

Afin d'assurer l'efficacité de la mise en œuvre des politiques visant l'amélioration de l'environnement des affaires et le développement du secteur privé, il est proposé que le HCDPP serve de comité de pilotage des réformes en cours, ce qui est en ligne avec son mandat de servir de plateforme de coordination. Par ailleurs, dans le souci d'optimiser l'utilisation de l'outil fiscal, cet EPI recommande une simplification des procédures d'octroi des agréments

et des avantages. En rendant automatique l'attribution des agréments et avantages sur la base de critères objectifs et transparents clairement établis dans la Charte des investissements (sect. 2g), le rôle de la CNI devrait être remis en question. À cet effet, cet EPI recommande de transformer la CNI en une entité analytique dont le rôle sera d'effectuer des études sur la pertinence des avantages octroyés aux investisseurs (analyses coûts/bénéfices), de faire le suivi de la mise en œuvre des engagements pris par les investisseurs et d'analyser l'impact des politiques d'investissement. Les études analytiques menées par la CNI pourraient alimenter les discussions du HCDPP. De plus, le comité de pilotage pourrait également appuyer et faire le suivi de la mise en œuvre des recommandations contenues dans cet EPI. Ainsi, une fois par année au moins, les différents acteurs impliqués rendraient compte au HCDPP de l'état d'avancement des mesures qu'ils doivent mettre en place.

iii. Favoriser la participation du secteur privé et le dialogue public-privé

Le lancement et la coordination d'initiatives concernant les investissements ou le développement du secteur privé ne devraient pas relever de la seule prérogative des institutions gouvernementales. En ce sens, l'Association Pointe-Noire industrielle (APNI), qui œuvre dans le domaine du renforcement des capacités des PME au niveau du département de Pointe-Noire, et qui a récemment adopté une stratégie d'expansion au niveau national, constitue une bonne pratique qu'il conviendrait de soutenir. D'autres exemples de bonnes pratiques pourraient également servir.

En ce qui concerne le HCDPP, le Maroc a lancé en 2009 le Comité national de l'environnement des affaires (CNEA), qui sert de plateforme publique-privée de coordination et de suivi des réformes transversales liées à l'environnement des affaires (Maroc, 2014).

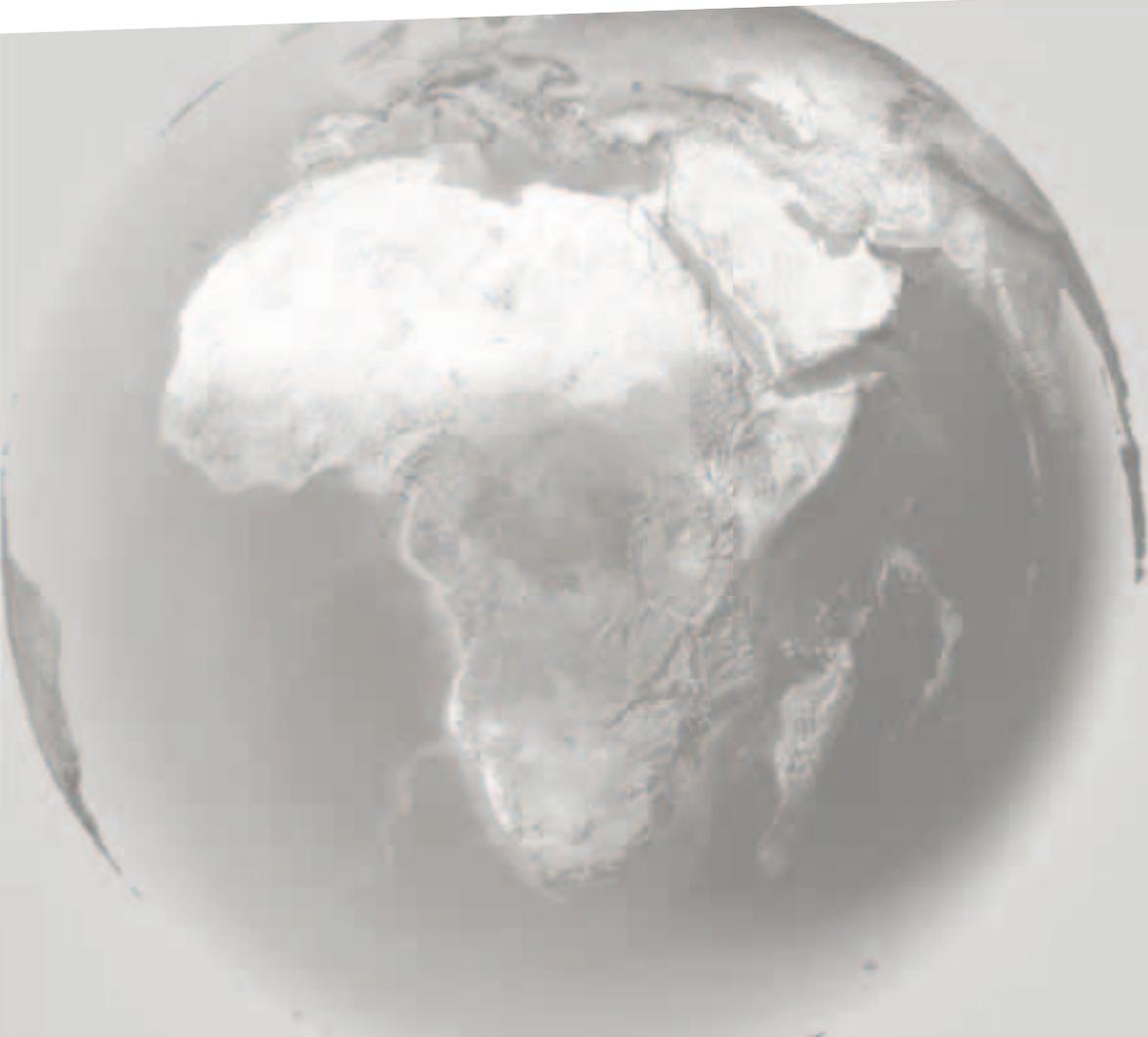
iv. Consolider les activités de l'API en priorisant la promotion et la facilitation

Afin de remplir son mandat, plusieurs étapes doivent être mises en œuvre par l'API. Tout d'abord, le recrutement d'un personnel qualifié avec une bonne connaissance du fonctionnement du secteur privé. Cette connaissance permet non seulement de faciliter les contacts mais également de mieux répondre aux préoccupations pratiques des investisseurs. Par ailleurs, des moyens financiers suffisants doivent être alloués à l'API afin de l'appuyer dans ses différentes initiatives de ciblage des investisseurs, d'élaboration de canevas et de matériel promotionnel etc. À plus long terme, ces opérations pourraient s'élargir, en termes de volume, et devenir plus spécifiques pour couvrir l'élaboration de stratégies sectorielles, le suivi et le soutien aux investisseurs après leur établissement (*aftercare services*), le développement des relations interentreprises entre ces derniers et les entités locales, notamment les PME (*business linkages*), et de plaidoyer politique (*policy advocacy*).

Le chapitre 2 donne plus de détails concernant le rôle que notamment l'API pourra jouer pour appuyer la stratégie du Gouvernement de développer le secteur agricole et d'y attirer des IED.

CHAPITRE 2

Une approche
dynamique pour attirer
et bénéficier des IED
en agriculture



La République du Congo souhaite faire de l'agriculture un secteur majeur de son économie afin de répondre aux besoins de sa population et diversifier ses sources de revenu. À moyen terme, le pays s'est fixé comme objectifs d'assurer sa sécurité alimentaire en produits de base, de couvrir au moins la moitié de ses besoins pour les autres produits alimentaires et de redevenir exportateur de produits bruts et transformés, dans un esprit de diversification économique et de développement durable (Union africaine et al, 2013).

Le secteur agricole a un potentiel très important qui n'a été, jusqu'à présent, que très partiellement exploité. Le Gouvernement est conscient de cette sous-exploitation et, en coopération avec ses partenaires, a élaboré depuis 2002 une série de plans et de programmes pour dynamiser le développement du secteur, y compris par le biais des investissements locaux et étrangers. Toutefois, une vision claire et cohérente manque encore pour atteindre ces objectifs.

Les IED pourraient aider au développement du secteur agricole et accompagner la République du Congo dans l'accomplissement de ses objectifs, notamment en matière alimentaire. Si les cadres stratégique, juridique et institutionnel appropriés sont en place, les IED peuvent être bénéfiques pour la mise en œuvre des initiatives élaborées par la République du Congo. En plus de combler un besoin en financement direct, les IED peuvent s'accompagner de retombées positives telles que la création d'emplois, le transfert de technologie et de savoir-faire, et le développement du capital humain.

Les impacts des IED dans l'agriculture ne sont toutefois pas automatiques et dépendent d'une série de facteurs tels que le type d'investissement choisi et la mise en place de politiques appropriées. L'expérience de nombreux pays montre que les projets d'investissements, en particulier dans l'agriculture, ne génèrent pas nécessairement les retombées attendues. Pour que celles-ci se concrétisent, les gouvernements ont un rôle clé à jouer tant au niveau du type de projets promus qu'au niveau des politiques mises en place pour les encadrer.

Cet EPI propose une approche dynamique permettant de compléter les initiatives en cours en mettant l'accent sur le rôle des IED et les politiques qui permettent d'en tirer les avantages escomptés. Comme exposé dans ce chapitre, le développement du secteur est freiné par des facteurs qui peuvent en

partie être compensés par une utilisation judicieuse des IED. Tout en tenant compte des initiatives existantes, ce chapitre propose des mesures concrètes qui visent à les compléter. La section 1 du chapitre présente une brève analyse de l'état actuel du secteur, des différentes initiatives gouvernementales ainsi qu'une discussion des opportunités et risques liées aux IED. La section 2 présente l'approche proposée pour maximiser les retombées des IED. La section 3 se focalise sur le rôle que doit jouer la promotion des investissements alors que la section 4 met l'emphase sur la nécessité d'effectuer un suivi régulier des projets d'investissement en cours et une évaluation rigoureuse de leur impact. Cette dernière servira notamment à juger et, si nécessaire, à réviser les politiques du Gouvernement.

1. État du secteur agricole en République du Congo

a. Constat: l'état actuel de l'agriculture congolaise

La République du Congo dispose d'une situation géographique exceptionnellement favorable à l'agriculture. Sa position à cheval sur l'équateur et son patrimoine végétal varié lui confèrent des possibilités de cultures étalées sur toute l'année. À titre d'exemple, le pays dispose de 21 espèces de manguiers, 6 de mandariniers et 4 d'orangers. Le pays dispose de plus de 10 millions d'hectares de terres cultivables, dont près de 90 % restent disponibles et arrosés par un réseau hydrographique dense et une pluviométrie généreuse (République du Congo, 2012b; Union africaine et al., 2013).

Toutefois, le secteur agricole a traversé une longue période de déclin. Reposant essentiellement sur les cultures vivrières (arachide, haricot, igname, manioc, banane, maïs, pomme de terre, paddy), la part du secteur agricole dans le PIB est tombée de 20 % dans les années 1980, à 3 % en 2011 (République du Congo, 2012b; Banque mondiale, 2014). La part de la population employée dans l'agriculture est aussi en baisse. En effet, tandis qu'elle constituait plus de 40 % de la force de travail en 1998, elle en représentait moins de 30 % en 2013.

La République du Congo est fortement tributaire des importations de produits alimentaires. L'agriculture familiale, qui assure plus de 90 % de la production nationale et couvre 80 % des superficies cultivées ne peut assurer les besoins alimentaires de la population en raison de la faible productivité. Elle est pratiquée par une population estimée à 300 000 personnes (dont 70 % sont des femmes), la plupart travaillant sans encadrement technique et suivant des méthodes traditionnelles et rudimentaires (FAO, 2014). Par ailleurs, les surfaces cultivées sont très petites (0,5 à 2 hectares). En conséquence, le volume des importations alimentaires est très important (200 milliards de francs CFA en 2011). Par ailleurs, le taux de malnutrition a sensiblement augmenté depuis la fin des années 1990⁸.

Alors que le secteur privé est un moteur du secteur agricole dans de nombreux pays à travers le monde, en République du Congo il est peu impliqué. Bien que plus présent dans le volet commercial, la production agricole est largement contrôlée par de très petits producteurs (environ 95 %) et quelques PME locales (FAO et République du Congo, 2013). Des investisseurs étrangers manifestent de l'intérêt pour ce secteur, mais à l'heure actuelle seule une minorité d'entre eux est active.

Les attentes en matière d'investissement sont ambitieuses. Le Gouvernement mise sur une contribution croissante des investissements privés et des IED à l'activité économique. La contribution des IED passerait ainsi de 12 % entre 2008 et 2011 à 15 % sur la période de mise en œuvre du PND (République du Congo, 2012d). Cette prévision table sur un changement significatif de la composition de l'investissement et implique une croissance soutenue des investissements privés hors pétrole.

Les projets répertoriés par le Ministère de l'agriculture et de l'élevage et la CNI montrent que des entreprises multinationales commencent à s'intéresser au secteur agricole. Bien qu'incomplètes et ne permettant pas de tracer un portrait très détaillé de la situation, les données transmises pour la préparation de cet EPI indiquent que, sur un total de 15 projets de toutes origines confondues, plus de 400 000 hectares de terres ont été alloués, y compris à des investisseurs étrangers au

cours des dernières années⁹. Le montant total estimé des investissements se chiffrerait à environ \$ 400 millions. En provenance d'Afrique du Sud, du Brésil, de France, de Malaisie, du Maroc, de la Fédération de Russie et de Suisse, ces investisseurs couvriraient un éventail assez large d'activités de production et de transformation. Le rapport d'activités de la CNI mentionne quant à lui 13 projets d'agriculture et d'élevage et 28 projets dans l'industrie agro-alimentaire pour un montant d'investissements s'élevant à plus \$ 800 millions (CNI, 2013). Le manque de détails concernant tous ces projets rend toutefois difficile un recoupement entre les deux sources de données et ne permet pas d'identifier spécifiquement les IED. Il est également difficile de dire si tous les projets cités sont opérationnels.

Les accords de coopération répertoriés montrent que les surfaces allouées aux investisseurs étrangers sont généralement très grandes et visent, pour nombre d'entre eux, la production de biocarburants destinés à l'exportation. Le tableau 2.1 répertorie certains des projets agréés par le Gouvernement depuis 2010. Deux éléments caractérisent ces projets: les surfaces cédées varient entre 19 500 et 180 000 hectares (Union africaine et al. 2013), et leur production est en priorité destinée aux biocarburants. Ces caractéristiques soulèvent des questions fondamentales concernant l'impact de ces investissements en matière de sécurité alimentaire et de développement durable, deux priorités du Gouvernement congolais (section 1.c).

La difficulté d'accéder à des données précises et mises à jour régulièrement limite la capacité de confirmer avec précision l'état de mise en œuvre de ces projets. En 2013, les flux entrants d'IED au Congo se chiffraient à près de \$3,5 milliards, mais le montant alloué au secteur agricole était difficile à estimer. À l'instar de nombreux pays en développement, la République du Congo souffre d'un déficit en matière de statistiques économiques qui limite la capacité à mesurer l'impact des IED et l'efficacité des politiques publiques (section 4). Il n'y a par conséquent pas de données disponibles qui permettent d'évaluer avec précision le montant des IED dirigés vers différents secteurs, notamment vers le secteur agricole.

⁸ Selon le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Congo (adopté en 2014), le taux de malnutrition atteignait 29 % en 2010. La FAO estimait que ce taux se situait à 37 % sur la période 2010-2012 (FAO, 2014).

⁹ Ministère de l'agriculture et de l'élevage, Ministère de l'économie et des finances, Livre 1 du PND, entretiens dans le cadre de la mission exploratoire de la CNUCED.

Tableau 2.1: Accords de partenariat en agriculture agréés par la République du Congo

Partenariat	Hectares cédés	Objet de l'accord	Date de l'accord
Société Congo Agriculture (Afrique du Sud)	80 000	Implantation d'un complexe agro-industriel de cultures vivrières et fruitières ainsi qu'un élevage de bovins.	10 mars 2011
BR Africa Congo (Brésil)	19 500	Partage du capital social (à 49 % congolais et 51 % brésilien) pour la production, la transformation et la commercialisation de manioc.	5 novembre 2010
Asperbras (Brésil)	50 000	Implantation de complexes agro-industriels de canne à sucre pour la production de biocarburants et cultures vivrières.	n.d.
Atama Plantations SARL (Malaisie)	180 000	Production d'huile de palme.	Décembre 2010
Lexus Agric SARL (Malaisie)	50 000	Création de complexes agro-industriels de palmier à huile, d'hévéa et de cultures de rente.	8 juin 2013
Eco - Oil Énergie SA (Malaisie)	50 000	Plantation et transformation industrielles du palmier à huile, mise en place de nouvelles chaînes de production d'huile de palme, commercialisation des produits finis et semi-finis et développement des énergies renouvelables.	11 juin 2013

Source: Union africaine et al, 2013.

b. La stratégie du Gouvernement congolais pour le développement du secteur agricole

Les analyses existantes, incluant celles du Gouvernement, pointent vers d'importantes contraintes qui limitent le potentiel du secteur agricole. Les principales concernent la terre (taille, titres fonciers, accès, etc.), le capital humain (capacités techniques, formation, disponibilité, etc.), le bas niveau de l'investissement public dans le secteur (bien en-dessous du niveau de 10 % du budget de l'État tel que recommandé par le NEPAD dans la Déclaration de Maputo de 2003), des infrastructures inadéquates, la faible participation du secteur privé et le manque de soutien aux communautés locales (accès au financement, etc.) [FAO et République du Congo, 2013; République du Congo, 2012b]. Par conséquent, l'industrie agro-alimentaire demeure presque inexistante, hormis celle du sucre et des boissons qui repose néanmoins sur des intrants importés (maïs, houblon, malt, concentré de fruits, etc.)

Afin de redynamiser le secteur agricole, plusieurs plans et programmes de développement ont été adoptés. Le Gouvernement congolais manifeste, depuis plus d'une décennie, son engagement à développer l'agriculture au travers de programmes et projets, dont les plus importants sont présentés dans l'encadré 2.1.

Le PND 2012-2016 a recentré les efforts politiques sur deux objectifs: la modernisation de la petite agriculture

et le développement de l'agriculture industrielle.

Le renforcement de l'agriculture de petite taille vise la relance des filières stratégiques des cultures vivrières (manioc, arachide, haricot, igname, banane, maïs, pomme de terre, paddy), de rente (canne à sucre, café, cacao, palmier à huile), d'élevage et d'aquaculture à travers la formulation de stratégies spécifiques, la mécanisation et le renforcement des capacités des acteurs clés. Le développement de l'agriculture industrielle cible l'entrée de grands investisseurs privés étrangers et la promotion de grandes exploitations pour favoriser une expansion rapide du secteur agricole, les activités de transformation et l'exportation de produits à haute valeur ajoutée. C'est dans ce cadre que s'inscrivent les accords de coopération répertoriés dans le tableau 2.1.

En appui aux objectifs de développement du secteur agricole dans le PND, six orientations sont prévues, comprenant:

1. Le renforcement de la gestion des ressources foncières par l'adoption d'un code foncier agricole et la confection d'une cartographie des sols;
2. L'amélioration de l'accessibilité aux zones de production et de conditions de vie en zones rurales à travers le développement d'infrastructures socio-économiques de base;
3. L'amélioration de l'offre de travail et le renforcement du marché du travail agricole,

Encadré 2.1: Les actions du Gouvernement en faveur du développement de l'agriculture

Le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA). La République du Congo a adhéré en décembre 2013 à ce programme qui est le volet agricole du NEPAD. Son objectif est de mutualiser les efforts au sein des États d'Afrique centrale et d'y promouvoir la croissance agricole. Le PDDAA est un cadre de dialogue, d'harmonisation des stratégies, d'alignement et de mutualisation des efforts de développement, visant à promouvoir de façon soutenue la croissance du secteur agricole dans les pays membres de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC). La mise en œuvre du PDDAA en République du Congo va soutenir les efforts du Gouvernement dans: 1) la définition d'un cadre cohérent à long terme pour orienter la planification et la mise en œuvre du programme national d'investissement agricole, de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PNIASAN); et 2) l'opérationnalisation des axes stratégiques du PND.

Le Programme national pour la sécurité alimentaire (PNSA). L'objectif global du PNSA, lancé en 2008, est d'exploiter le potentiel naturel du pays en vue de pallier l'insécurité alimentaire et la pauvreté. Ses objectifs spécifiques sont: (i) l'accroissement de la production agro-pastorale et halieutique nationale par l'utilisation d'innovations technologiques et d'intrants de qualité; (ii) le renforcement des capacités des acteurs; (iii) l'amélioration de la commercialisation, de la transformation, du stockage et de la conservation des produits; (iv) la mise en place et le renforcement du dispositif de suivi, d'alerte et de réaction rapide; (v) l'amélioration des revenus et du niveau de vie des producteurs ruraux, notamment les femmes et les jeunes; (vi) la diversification des sources de revenu des ruraux; (vii) la garantie de la disponibilité des denrées alimentaires; et (viii) la protection de l'environnement et la conservation des ressources naturelles. Le coût global du projet est de 42,2 milliards de francs CFA et est financé par l'État congolais.

Le Projet de développement et de réhabilitation des pistes rurales (PDARP). L'objectif principal de ce projet d'infrastructures, débuté en 2010, vise l'amélioration de la production agricole. Il est cofinancé à part égale par la Banque mondiale et le Gouvernement, pour un montant global de 20 milliards de francs CFA. Ce projet, qui avait ciblé au total quelque 600 activités, connaît des ajustements. La Banque mondiale a demandé la restructuration de ses principales composantes. Il s'agit notamment de réduire le nombre d'activités, de pistes agricoles à réhabiliter, d'infrastructures de marchés et de microprojets à financer.

Le Projet de développement rural (PRODER). Lancé en 2006 par le FIDA, le projet s'inscrit dans la politique du Gouvernement visant à améliorer l'approvisionnement alimentaire des villes et accroître les revenus ruraux. Le projet se focalise sur la recherche et la lutte biologique au niveau national. À cet effet, plusieurs volets d'activités sont développés parmi lesquels une composante de développement (i) des cultures et des exploitations agricoles axée sur le manioc, l'arachide, le maïs et le riz de bas-fonds, et (ii) de l'élevage (bovins et petits ruminants) avec la mise en place d'un système autofinancé de distribution d'intrants et de crédit.

Le Projet «Création des Nouveaux Villages agricoles». Initié en 2009 et financé par l'État congolais à hauteur de 13 milliards de francs CFA, ce projet vise le développement de villages spéciaux voués à relever la production agricole. En créant ces villages, le Gouvernement veut professionnaliser l'agriculture. Dans le cadre de ce projet, les villages agricoles de Nkoua, Odziba et Imvouba dans le bassin agricole d'Ignié, dans le Pool, ont été établis. Les activités à y développer sont liées à la production du manioc, à l'élevage de porcs et de poulets de chair. L'État a remis, à chaque participant de ces villages, 792 poudeuses et l'équivalent de deux hectares en boutures de manioc. Les 40 familles sélectionnées (parmi 358 demandeurs) vivent dans des maisons construites par l'État. Ces exploitants agricoles ne sont pas des agents de l'État, ils travaillent à titre privé.

Le Fonds de soutien à l'agriculture (FSA) a pour but de financer les exploitants agricoles, les éleveurs et les pêcheurs, sur la base de projets viables. Le FSA a bénéficié d'une enveloppe de près de 4 milliards de francs CFA (environ 8 millions de dollars) pour le financement de ses activités au titre de l'année 2010. Ce financement a permis d'accompagner cinq filières prioritaires: l'aviculture, l'élevage porcin, la pêche, la pisciculture et la filière maraîchère.

Source: République du Congo, 2012b et Union africaine et al., 2013.

- à travers la création des centres de formation professionnelle;
- 4. Le renforcement de la gouvernance du secteur et l'appui au secteur privé;
- 5. La planification stratégique du secteur par les ministères sectoriels concernés;
- 6. L'adoption d'un cadre réglementaire pour fixer des normes de qualité environnementales, incluant des études d'impact environnemental des projets proposés, pour favoriser le développement durable du secteur, tout en préservant le patrimoine environnemental.

c. Opportunités et risques des IED dans le secteur agricole

Les IED pourraient contribuer de façon déterminante au succès des plans de développement du secteur agricole.

Selon une étude récente de la FAO sur les IED menée dans neuf pays en développement, dont six africains (Ghana, Mali, Ouganda, République-Unie de Tanzanie, Sénégal et Zambie), les IED ont eu, en général, une contribution positive sur l'accroissement de la production agricole et son rendement, la diversification des cultures ainsi que l'augmentation des recettes d'exportation et de la valeur ajoutée. Dans certains cas, ils ont aussi contribué à l'adoption de normes plus élevées (FAO, 2013). Dans d'autres pays, les IED ont conduit au développement de nouvelles infrastructures ou à l'amélioration de celles déjà existantes, soit par l'action directe de l'investisseur, soit indirectement par l'action du gouvernement dans le cadre de contrats d'investissement.

Toutefois, les IED en agriculture peuvent poser des risques potentiellement importants pour les pays hôtes.

Les principaux risques comprennent notamment ceux liés à l'absence de transparence sur les procédures d'acquisition et d'exploitation des terres agricoles et les impacts sociaux négatifs liés au déplacement des petits exploitants locaux, l'accaparement des terres à fins spéculatives ou stratégiques, une création limitée d'emplois, une production destinée à l'exportation qui ne satisfait pas les besoins locaux et une dégradation environnementale. Des exemples sont présentés dans les paragraphes qui suivent.

Les attentes sur le potentiel de création d'emplois et sur le transfert de technologie associées aux IED sont souvent excessives. En effet, lorsque des données sont disponibles, les réalités sont souvent en-dessous des attentes. En Éthiopie par exemple, les données montrent que seulement 25 % des emplois dérivés des IED initialement prévus ont été créés dans le secteur agricole (Adugna, 2012). Par ailleurs, de ces 245 000 emplois, une proportion importante était de nature temporaire (plus de 90 %). De la même façon, l'étude mentionnée ci-dessus (FAO, 2012) suggère que le transfert effectif de technologie soit rarement au niveau annoncé par les investisseurs.

L'acquisition des terres par des investisseurs étrangers n'implique pas nécessairement leur exploitation.

L'accroissement des besoins alimentaires et de l'utilisation des biocarburants motive certains fonds d'investissements et des pays faiblement dotés en terre à adopter des stratégies massives d'acquisition de terres à l'étranger afin d'assurer des sources pérennes de ravitaillement en produits vivriers. Toutefois, dans de nombreux cas, ces terres ne sont pas nécessairement

mis en exploitation par les nouveaux investisseurs. Elles sont conservées pour une utilisation ultérieure ou à des fins spéculatives (Hall, 2012 et 2011). Dans d'autres cas, elles ne servent pas à la production de produits vivriers mais à celle de biocarburants.

Attirer les IED n'est pas un objectif en soi, encore faut-il que ces derniers contribuent au développement durable du pays hôte.

Dans certains cas, les engagements pris par les investisseurs en matière d'approvisionnement du marché local en cultures vivrières ne sont pas respectés (von Braun et Meinzen-Dick, 2009). Des inquiétudes naissent également du fait de l'allocation des terres à une production vouée aux biocarburants (par exemple le palmier à huile) et du manque de moyens du gouvernement du pays hôte pour contrôler la mise en œuvre effective des activités annoncées dans les contrats d'investissement. Au-delà du risque d'une production uniquement destinée à l'exportation, s'ajoute le risque de cultures qui ne bénéficient pas au pays hôte et ne lui permettent pas d'assurer sa sécurité alimentaire.

Le Gouvernement, à travers le cadrage politique de l'agriculture, peut influencer et orienter l'impact des IED et leur contribution au développement.

Plusieurs analyses ont mis en évidence que l'impact des IED, en particulier dans un secteur aussi sensible pour le développement que l'agriculture, dépend largement du modèle d'agriculture promu ainsi que du cadre réglementaire, institutionnel et économique des pays hôtes (CNUCED, 2009c; FAO, 2012; Centre d'Analyse stratégique, 2010). Comme il sera discuté dans la section suivante, en fixant des attentes et des objectifs concrets pour l'attraction des IED dans l'agriculture et en adoptant des politiques adéquates visant à répondre aux risques énoncés ci-dessus, le Gouvernement congolais pourrait atteindre ses objectifs en matière de développement agricole d'une manière propice à un développement inclusif et durable.

2. Politiques d'attraction des IED et stratégies de développement du secteur agricole

Les IED peuvent contribuer à l'exploitation des atouts de la République du Congo en agriculture, mais leur impact dépend du modèle de développement choisi.

Une littérature abondante met de plus en plus clairement

en évidence les bénéfices et risques associés à ces derniers (Banque mondiale et CNUCED, 2014; FAO, 2013; CNUCED, 2009c). Les études montrent que les «méga» projets agricoles, qui sous-tendent l'allocation de très grandes surfaces de terre, comportent des risques plus grands alors que leurs bénéfices seraient plus limités. Cela est d'autant plus vrai dans les pays où la reconnaissance des droits fonciers est un défi et lorsque les terres allouées aux investisseurs sont déjà exploitées, de façon formelle ou non, par des communautés locales. Par ailleurs, les études révèlent que «les rendements de l'investissement sont généralement plus élevés lorsque l'investisseur s'appuie sur des entreprises existantes dans une approche progressive, par opposition à l'établissement d'entités totalement nouvelles qui elles sont plus risquées» (FAO, 2013). Ceci est en particulier le cas pour les investissements dans de grandes exploitations, dans des zones peu connues et dans des industries relativement nouvelles, par exemple les biocarburants.

En ce sens, le modèle de complexes agro-industriels envisagé par la République du Congo n'est peut-être pas le plus adapté pour la réalisation de ses objectifs

de développement à l'horizon 2025. À la lumière des expériences d'autres pays en développement, le Gouvernement congolais devrait s'assurer que les options de son programme de développement du secteur agricole comprennent des modèles qui répondent à ses besoins.

À ce titre, les plans de développement du secteur devraient intégrer les «modèles d'entreprises inclusifs». Ces derniers ont pour avantage principal de permettre le soutien aux communautés locales tout en bénéficiant à l'État et aux investisseurs (Hallam, 2009; FAO, 2013; Banque mondiale et CNUCED, 2014). Lorsque les politiques appropriées sont en place, ces modèles peuvent en effet générer des effets positifs plus conséquents et, notamment, participer au développement des capacités, au transfert de technologie et au renforcement des infrastructures. Les modèles d'entreprises inclusifs se présentent sous plusieurs formes: il peut s'agir d'agriculture contractuelle (*contract farming*), de regroupement de petits exploitants (*outgrower scheme*) ou encore de *joint-venture* entre l'investisseur et une coopérative locale. Les modèles les plus inclusifs vont jusqu'à attribuer aux exploitants impliqués des parts dans les entreprises. Le choix du modèle le plus adapté dépend,

Encadré 2.2: Principes pour l'investissement international responsable dans l'agriculture

Dans le cadre de son plan d'action pluriannuel sur le développement, le G-20 a «encouragé tous les pays et entreprises à respecter les principes pour des investissements agricoles responsables» et «demandé à la CNUCED, à la Banque mondiale, au FIDA, à la FAO et aux autres organisations internationales compétentes d'élaborer des options pour la promotion de l'investissement responsable dans l'agriculture», (Sommet de Séoul, novembre 2010). Pour répondre à cette requête, la CNUCED, la FAO, le FIDA et la Banque mondiale ont conjointement élaboré un ensemble de principes pour des investissements agricoles responsables qui respectent les droits, les moyens de subsistance et les ressources (PIIRA).

Les sept principes couvrent tous les types d'investissement en agriculture. Ils sont basés sur une étude détaillée sur la nature, l'étendue et l'impact de l'investissement du secteur privé et des meilleures pratiques en matière de droit et de politiques. Ils sont destinés à diffuser les enseignements tirés et à fournir un cadre pour les réglementations nationales, les accords internationaux d'investissement, les initiatives mondiales en matière de responsabilité sociale des entreprises, et les contrats individuels avec les investisseurs. Ces principes sont les suivants:

1. Les droits existants à la terre et aux ressources naturelles qui s'y rattachent sont reconnus et respectés.
2. Les investissements ne mettent pas en péril la sécurité alimentaire mais la renforcent.
3. Les processus liés à l'investissement dans l'agriculture sont transparents, contrôlés, et assurent la responsabilisation de tous les acteurs, dans un environnement des affaires, juridique et réglementaire adéquat.
4. Tous ceux qui sont affectés sont consultés, et les accords découlant des consultations sont enregistrés et appliqués.
5. Les investisseurs s'assurent que les projets respectent la primauté du droit, reflètent les meilleures pratiques de l'industrie, sont économiquement viables, et créent de la valeur durable et partagée.
6. Les investissements génèrent des bénéfices sociaux aux communautés environnantes et n'augmentent pas la vulnérabilité.
7. Les impacts environnementaux d'un projet sont quantifiés et des mesures prises pour encourager l'utilisation durable des ressources, tout en minimisant et en atténuant le risque et l'ampleur des impacts négatifs.

Source: Adapté de Banque mondiale, CNUCED, FAO et FIDA, 2011.

entre autres, de la structure préexistante des exploitants locaux, du niveau de formation de ces derniers et de la situation des terres agricoles (FAO, 2013).

Un cadre juridique effectif, une bonne gouvernance et la transparence sont des facteurs importants pour maximiser les bénéfices escomptés et pour limiter les risques. L'investissement dans l'agriculture est généralement de long terme et exige un engagement durable dans le temps à la fois de la part de l'État et des investisseurs (FAO, 2013). Afin d'éviter les risques précités dans la section 1, les législations et réglementations en place doivent donc veiller à leur protection. Par ailleurs, la consultation avec les populations locales est une condition *sine qua non* à la réussite des activités, puisqu'elle permet notamment d'éviter le sentiment d'hostilité de ces dernières envers les investisseurs.

Les Principes pour l'investissement international responsable dans l'agriculture (PIIRA) sont une base solide pour définir les lignes directrices. Elles servent de socle aux recommandations développées dans cet EPI (encadré 2.2), ce dernier intégrant aussi les actions contenues dans le PND. L'analyse repose sur des rapports comparant les pratiques observées dans plusieurs pays en développement et leurs conséquences.

a. Procéder avec prudence dans l'allocation des terres agricoles

L'acquisition et l'exploitation des terres agricoles en République du Congo posent plusieurs difficultés, et les mesures proposées dans le PND doivent être complétées. Le PND reconnaît «la forte dominance des exploitations de type familial, de petite taille» et «les difficultés de se procurer et de sécuriser des titres fonciers, de disposer d'un vrai marché des terres accessibles tant aux nationaux qu'aux investisseurs/agriculteurs étrangers». Les mesures proposées dans le PND recouvrent la confection d'une cartographie des sols pour une meilleure orientation du développement des filières et l'adoption d'un Code foncier agricole (République du Congo, 2012b). Cette codification résulterait d'une réflexion stratégique sur le choix du modèle de développement agricole du pays. À ce choix du modèle, s'ajouteraient l'ensemble des lois qui s'appliquent à l'agriculture, notamment le foncier et le travail, ainsi que les critères d'accès des étrangers

au secteur. Certains pays africains ont déjà adopté ce type de Codes, à titre d'exemple le Niger (Code rural) ou encore la République démocratique du Congo (loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture).

La reconnaissance des droits coutumiers est problématique. La législation générale applicable à l'acquisition des terres a été décrite dans le chapitre 1. Caractérisé par la dualité des droits étatiques et coutumiers, et des fonciers urbain et rural, ce système est complexe. Cela d'autant plus que, malgré l'existence de comités chargés de la reconnaissance des droits coutumiers (décrets 2006/255 et 2006/256 du 28 juin 2006) et la création d'actes par le biais desquels il est procédé au contrôle des transactions foncières (décret 2011/548 du 17 août 2011), les critères sur lesquels ces derniers se fondent ne sont pas définis, créant ainsi de la confusion.

À cela s'ajoute le problème de la reconnaissance des titres de propriété, lorsqu'ils existent, par les populations locales. En effet, il est rapporté que même les terres agricoles appartenant à l'État peuvent parfois être occupées. Dans ce contexte, le risque d'émergence de conflits et de mouvements d'opposition par les communautés locales affectées par l'attribution de vastes parcelles de terres à des investisseurs étrangers est très élevé.

Par ailleurs, l'acquisition de grandes terres par les investisseurs, comme envisagé par le Gouvernement congolais dans le PND, peut avoir des conséquences négatives. En effet, l'exploitation de celles-ci est souvent orientée vers l'exportation, ce qui peut entrer en contradiction avec les objectifs envisagés par la République du Congo en termes de sécurité alimentaire. De plus, cela peut impacter les prix des terres agricoles, qui deviennent inaccessibles aux populations locales. Dans certains cas, ces dernières locales sont replacées sur d'autres terres agricoles ou simplement privées de leurs sources de revenus, lorsque l'accès aux terres agricoles nouvellement acquises est restreint ou fermé. Ces éléments entraînent aussi des hostilités vis-à-vis des investisseurs (Banque mondiale et CNUCED, 2014).

En pratique, il faut distinguer deux situations: lorsque les terres sont déjà exploitées par des populations locales et lorsqu'elles ne le sont pas. Pour les terres agricoles où l'exploitation se faisait sans titre de propriété, mais cela est valable aussi dans le cas

où ce dernier existe, les investisseurs peuvent choisir de conserver les populations locales ou de les réinstaller (Banque mondiale et CNUCED, 2014). Les mécanismes de réinstallation ne sont pas examinés en détail dans ce rapport, mais l'encadré 2.3 décrit deux approches différentes et leurs conséquences au Mozambique.

Les modèles d'entreprises inclusifs présentent plusieurs avantages en matière d'accès à la terre. Par exemple, les exploitations agricoles par contrat, qui sont fondées sur des dispositions qui assurent à la société transnationale un approvisionnement garanti en produits agricoles par des exploitants locaux, individuels ou en groupe, permettent aux populations de garder le contrôle de leur terre et d'éviter ainsi des conflits relatifs à l'accès aux ressources et au déplacement des communautés (Banque mondiale et CNUCED, 2014).

Dans l'absolu, une acquisition progressive des terres ou des droits d'exploitation qui y sont liés est conseillée. Dans un premier temps, une approche prudente pour les investisseurs peut consister à évaluer au préalable l'état de la terre agricole et des droits qui y sont liés afin de mesurer les conséquences en cas d'acquisition et/ou d'exploitation. Cependant, il convient de garder à l'esprit que des disputes ultérieures pourront malgré tout survenir (FAO, 2013). Dans un second temps, l'acquisition graduelle des terres ou des droits d'exploitation présente plusieurs avantages: une intégration progressive des populations locales en fonction de leur volonté, une meilleure surveillance de la mise en œuvre des projets d'investissements et la possibilité de les stopper si les plans ne sont pas respectés. Cela peut également faciliter l'intégration de nouvelles technologies et éviter que des grandes surfaces de terres demeurent inutilisées comme cela est souvent le cas (FAO, 2013).

Afin de limiter les risques d'acquisition de terres à des fins spéculatives, les contrats devraient prévoir des clauses reliant la durée des concessions ou leur renouvellement, à la mise en exploitation des terres allouées. Cette obligation, déjà prévue par la législation sur le foncier rural, serait renforcée et précisée par l'inclusion de ces clauses. Au cours des dernières années, un nombre croissant d'études a mis en évidence des problèmes liés à l'acquisition de très grands terrains agricoles dans les pays en développement. Outre la spéculation, les études montrent aussi que, par manque de connaissance et

en raison d'une planification inadéquate, de nombreux investisseurs dans le domaine agricole ont fait face à des difficultés financières importantes, ce qui dans bien des cas les a conduits à la faillite (Banque mondiale et CNUCED, 2014). Un suivi rigoureux et une évaluation des projets d'investissement en cours permettraient de limiter ce type de problèmes (sect. 4).

L'adoption d'un Code foncier est une mesure à encourager, notamment si il précise les critères définissant l'existence de droits coutumiers. Pour être efficace, l'adoption de ce Code doit s'accompagner de mesures complémentaires, notamment des campagnes d'information auprès des populations sur l'importance de la reconnaissance et de l'opposabilité des titres de propriété. Cette campagne doit traiter également des droits «annexes», comme par exemple celui de l'utilisation des pâturages (Banque mondiale et CNUCED, 2014). La société civile peut jouer un rôle comme par exemple en diffusant des informations relatives aux droits coutumiers, à la valeur des terres, etc.

Enfin, l'instauration d'un cadastre électronique à l'échelle nationale est essentielle. Cela permettrait de renforcer le respect des droits de propriété, d'autant que la sécurisation des titres et la clarification des procédures qui y sont liées sont indispensables pour éviter la corruption et l'arbitraire dans l'attribution des terres. En effet, le manque de transparence dans les transactions peut avoir des conséquences très négatives. Au Cambodge par exemple, dans le cadre de la mise en œuvre d'une «concession de terres économiques» (*Economic Land Concession*)¹⁰, des agriculteurs ont perdu du jour au lendemain l'accès à la forêt environnante lorsque l'investisseur a clôturé le terrain qui lui avait été attribué, entraînant ainsi des oppositions importantes au projet (FAO, 2013).

En pratique, l'enjeu pour le Gouvernement congolais est de développer le secteur agricole de manière à ce qu'il soit bénéfique à toutes les parties prenantes. Dans le but de garantir la sécurité alimentaire, de veiller à ne pas déraciner les populations locales et à préserver l'environnement, le Gouvernement devrait encourager les investisseurs à appréhender non seulement les terres agricoles, mais aussi à travailler avec les populations qui y vivent et les exploitent.

¹⁰ www.opendevdevelopmentcambodia.net/briefing/economic-land-concessions-elcs/

Encadré 2.3: Approches à la réinstallation — le cas du Mozambique

Sur la base de deux projets d'investissement au Mozambique, un contraste en termes d'approches et de résultats est évident.

Dans le cas du premier projet, l'investisseur a opté pour des déplacements forcés des résidents allant même jusqu'à détruire leurs cultures de maïs avant qu'elles n'aient été récoltées. De nouveaux terrains ont été attribués à ces résidents avec peu de consultations concernant leurs besoins et leurs souhaits. Les personnes déplacées n'ont pas été informées de la qualité des nouvelles terres attribuées et ne se sont rendu compte de la qualité de celles-ci qu'après s'y être installées. Ceci a généré un sentiment de peur et d'incertitude, d'autant plus que certains déplacés se sont retrouvés sur des terres de qualité moindre. Alors qu'ils avaient quitté de bons sols, ils se sont retrouvés sur des domaines en zones marécageuses où la production de maïs et de soja est plus difficile. Les personnes réinstallées ont aussi exprimé d'autres craintes, comme par exemple l'impossibilité de financer l'éducation de leurs enfants.

Pour ce qui est du deuxième projet, la politique de l'investisseur a consisté à ne pas déplacer de force. Si une personne décide de quitter son lieu de résidence, l'investisseur l'indemnise en fonction des taux déterminés par le Gouvernement. L'entreprise a, en accord avec la personne qui occupait la terre et n'était pas encore prête à la quitter, déterminé la zone à utiliser pour ses opérations et celle qui continuerait d'être occupée par le résident. L'entreprise a travaillé autour de la zone encore occupée, la partie restante n'étant utilisée qu'une fois que la personne qui l'occupe a déménagé. Le processus d'indemnisation s'est fait en présence de représentants des administrations locales afin d'assurer la transparence et la vérification par un observateur indépendant. Au moment de rédiger le rapport, 14 des 70 ménages concernés avaient choisi de se déplacer, les autres sont toujours en place, et continuent à vivre en relative harmonie avec l'investisseur.

Ces deux expériences ont entraîné une nette divergence de perception des deux investisseurs et par conséquent affecté la volonté de la communauté de travailler avec eux. Le premier investisseur est aux prises avec des batailles juridiques et des litiges qui ont entraîné de longues discussions avec le Gouvernement et les communautés locales. Dans le deuxième cas, l'investisseur a réussi à créer de nombreux emplois pour les agriculteurs de cette communauté qui sont devenus ses fournisseurs.

Il est intéressant de noter que les actions d'un investisseur qui a moins de succès peuvent affecter les perspectives des investisseurs futurs. À cet effet, le second investisseur a exprimé des réticences au Gouvernement et aux communautés locales quand il est arrivé avec sa proposition pour développer cette terre et a pris connaissance de la mauvaise expérience du premier investisseur.

Source: Adapté de Banque mondiale et CNUCED, 2014.

Recommandations:

- Le Gouvernement congolais est encouragé à repenser l'acquisition et/ou l'exploitation par les investisseurs de grandes terres agricoles et à privilégier celles de plus petite taille, quitte à ensuite les étendre lorsque l'expérience se révèle positive pour toutes les parties.
- La clarification du régime applicable au foncier, notamment, les critères définissant l'existence d'un droit coutumier sur les terres agricoles, et la sécurisation des titres de propriété existants sont indispensables.
- La mise en place d'un cadastre électronique à l'échelle nationale est une priorité grandissante.
- Lorsque les terres agricoles sont déjà exploitées par des populations locales, les investisseurs devraient être encouragés à intégrer ces dernières dans une démarche inclusive et ce, dès la phase de négociation, pour mener leurs activités.

- Le suivi des concessions et autres attributions de terres agricoles est également important pour garantir le contrôle des activités d'investissement et la cohérence avec les objectifs du pays en matière de sécurité alimentaire. Par ailleurs, afin de garantir l'opposabilité en pratique du régime foncier, des campagnes de communication peuvent être menées afin de sensibiliser la population à ces questions.

b. Développer le capital humain: entre protection et formation

Cultiver les connaissances nécessaires et renforcer les capacités

En termes de main-d'œuvre agricole, le Gouvernement congolais décline ses objectifs en deux volets corrélés: création d'emplois et formation. À l'heure actuelle, les exploitations agricoles consistent la plupart du temps en de petites entreprises familiales et les exploitants opèrent sur de petites parcelles, souvent peu ou pas équipées. Le PND

souligne que l'accroissement des investissements dans le secteur agricole s'accompagnera d'une augmentation de la demande de travail. Pour satisfaire cette demande grandissante, il faudra former des travailleurs. A cet effet, le Gouvernement prévoit la mise en place de centres de formation (sect. 1.b).

Actuellement, les emplois dans l'agriculture sont perçus négativement par la population congolaise. Cette situation s'explique par plusieurs facteurs, notamment la faiblesse de la rémunération et le manque de stabilité (United States Department of State, 2013). Cette situation est commune dans de nombreux pays. Les incertitudes liées aux emplois agricoles sont d'autant plus importantes qu'il n'existe pas à l'heure actuelle dans le Code du travail congolais de dispositions spécifiques au travail saisonnier. Cependant, l'avant-projet de réforme du Ministère du travail et de la sécurité sociale mis à disposition de la CNUCED contient plusieurs articles dédiés au travail saisonnier, dont certaines sont spécifiques au secteur agricole (art. 33-24 à 33-29).

L'avant-projet de Code du travail ne contient pas de dispositions spécifiques sur le régime des travailleurs étrangers et il n'encadre pas l'entrée et la diffusion des capacités manquantes. Comme précité dans le chapitre 1, le Gouvernement pourrait mettre en place un système de quotas, notamment sur la base de la loi sur l'africanisation des emplois (loi 23/67, décembre 1967). Ce système encadrerait l'accès des étrangers au marché du travail dans les catégories d'emploi présents en abondance dans le pays, tout en favorisant l'entrée et la diffusion des compétences rares. Les seuils de travailleurs étrangers seraient établis sur la base de critères objectifs, par exemple le montant investi.

Il y a un lien entre le modèle d'exploitation agricole choisi et l'impact des IED sur l'emploi. Si les attentes des pays hôtes en termes de création d'emplois par les IED en agriculture n'ont souvent pas été remplies (sect. 1.c), les études font état de bonnes pratiques. Ainsi, au Ghana plus de 180 000 emplois ont été créés entre 2001 et 2008, 3 000 en Ouganda par 11 sociétés transnationales en 2009, et 6 500 au Soudan entre 2002-2008 (FAO, 2013).

Les modèles agricoles inclusifs sont potentiellement plus bénéfiques et doivent être encouragés. Un récent sondage d'investisseurs agricoles mené par la Banque mondiale et la CNUCED a en effet rapporté que les régimes de regroupement des petits exploitants (*outgrower*

schemes) créent beaucoup plus d'emplois que les fermes industrielles (*estate farms*) (une personne pour trois hectares de terre, contre une personne pour 20 hectares). Lorsque les populations locales sont impliquées, la contribution au développement du capital humain, au transfert de technologie et à la formation de relations interentreprises (*business linkages*) est plus importante. En effet, dans ces configurations la plupart des investisseurs offrent aux petits exploitants une formation agricole et des services de vulgarisation visant notamment à les aider à réduire les maladies, à augmenter la quantité et la qualité des cultures (Banque mondiale et CNUCED, 2014). L'apport d'équipement et de technologies permet de professionnaliser les exploitations agricoles et la formation des populations locales à l'utilisation de ces outils leur donne les moyens de pérenniser l'activité au-delà de la durée de vie du projet et de transmettre leurs connaissances dans le temps. Les exploitants agricoles peuvent ainsi se familiariser avec des facteurs techniques tels que la volatilité des prix, l'accès aux marchés, la prévisibilité des problèmes de trésorerie, etc. (FAO, 2013).

Les modèles de développement agricole doivent être accompagnés de politiques actives pour la promotion du rôle des femmes. En effet, ils comportent des risques de précarisation ou de perte d'emplois pour ces dernières (encadré 2.4).

Favoriser les liens interentreprises

Les transferts de technologie ne sont pas systématiques et les gouvernements ont un rôle à jouer pour les favoriser. Les systèmes de sous-traitance typiques des régimes de regroupement ne sont souvent accessibles que pour les plus grands investisseurs et pour les petits exploitants les plus aisés. Dans ce contexte, les gouvernements ont un rôle clé qui consiste à identifier les moyens permettant de maximiser les avantages des IED en agriculture et d'en faire profiter l'investisseur, les communautés locales et, plus généralement, le pays d'accueil. Afin d'encourager les investisseurs à mettre en œuvre les programmes de formation nécessaires, l'État peut adopter des politiques incitatives.

Les programmes pour stimuler les liens interentreprises (*business linkages*) sont des exemples de politiques incitatives au transfert de technologies et de compétences. Il en est de même pour les programmes de certification qui peuvent être un facteur de motivation. Un facteur clé pour les gouvernements hôtes, lors du ciblage

Encadré 2.4: L'inégalité des sexes dans le secteur agricole des pays en développement

La CNUCED est impliquée dans un projet de recherche avec notamment la Banque mondiale dans le but d'examiner le rôle des IED dans l'agriculture. Ce projet s'inscrit dans la continuité des Principes d'investissement international responsable dans l'agriculture (PIIRA) lancés en 2010. Les résultats sont basés sur l'analyse de 38 investissements dans 13 pays en Afrique sub-saharienne et en Asie du sud-est.

Sur les 24 investissements qui ont fourni des données sur l'emploi selon le genre, environ 35 % des emplois étaient occupés par des femmes. Lorsque cela est le cas, les femmes ont plus de chance d'occuper des emplois occasionnels, temporaires ou saisonniers. Ainsi, plus de 60 % des emplois attribués aux femmes relevaient de ces catégories, alors que moins de 45 % des hommes avaient des contrats non-permanents. Les femmes ont aussi moins de chance (seulement 1,5 % de l'échantillon) d'accéder aux regroupements de petits exploitants (*outgrower schemes*) qui génèrent pourtant plus de bénéfices en termes de développement.

Dans l'ensemble des projets, la vaste majorité des postes à responsabilité et présentant des éléments de sécurité de l'emploi sont occupés par les hommes. L'attention prêtée aux questions d'égalité entre les sexes à travers les projets d'investissement présente de nombreux manquements, notamment au cours des consultations, des mécanismes de partage des bénéfices et des opportunités d'emploi.

Cependant, au sein de ces projets, des innovations ont permis d'améliorer les conditions de travail et de revenus des femmes:

1. Une entreprise a établi un *Comité sur le genre*, largement composé de femmes travaillant dans toutes les sections opérationnelles, y compris l'administration. Un rôle clé de ce Comité est de sensibiliser les femmes sur leur droit à un salaire égal et à la procréation. Le Comité offre aussi un mécanisme pour rapporter la violation de ces droits.
2. *Un accès amélioré aux marchés pour les fermières*: dans l'une des plantations de caoutchouc visitées, un étal était réservé aux femmes pour qu'elles y vendent les produits qu'elles cultivaient sur la plantation. L'accès aux étals étant difficile, l'entreprise en a développé de nouveaux dans des lieux centraux. Des formations commerciales ont été identifiées comme un moyen efficace de soutenir les femmes dans leurs activités de plantation.

Source: Adapté de Banque mondiale et CNUCED (à venir).

et de la négociation des contrats d'investissement, est de considérer si l'investisseur peut apporter une amélioration des techniques agricoles, des intrants de qualité supérieure, ou contribuer à améliorer d'autres facteurs de compétitivité qui puissent également bénéficier aux exploitants locaux. En particulier, le Gouvernement devrait encourager les

investisseurs à développer des installations de traitement local ou à s'approvisionner auprès de producteurs locaux. Cela a déjà été expérimenté par certains pays d'accueil qui ont incité les investisseurs à faire mieux à cet égard (Banque mondiale et CNUCED, 2014), comme décrit dans l'encadré 2.5.

Encadré 2.5: Un système pour améliorer la production du riz

Un investisseur opérant dans une zone de développement a été mis au défi, par le Gouvernement, de transférer les compétences nécessaires aux agriculteurs locaux afin d'augmenter le rendement de leurs petites exploitations. En réponse à ce défi, l'investisseur a mis en place un système pour améliorer la production du riz dans les villages proches de sa ferme. Il a fourni les semences, les fertilisants ainsi que des sarclours mécaniques pour chaque parcelle. Les petits exploitants ont appris à identifier et éliminer les mauvaises semences, à planter celles qui ont été arrosées par la pluie, à espacer les plants pour améliorer la productivité et à utiliser les sarclours mécaniques. L'investisseur a également mis à disposition des experts conseils et prêté une moissonneuse-batteuse aux villageois.

Une fois que les agriculteurs ont eu expérimenté ce système pendant plus d'un an, ils ont pu se lancer dans la seconde phase du projet. À ce stade, l'investisseur les a aidés à obtenir des prêts d'institutions de microcrédit et s'est porté garant. Ces institutions ont également fourni aux agriculteurs une formation en gestion financière pour leurs entreprises.

Ce système a entraîné une augmentation de la production de plus de 400 %. Le projet est graduellement mis en œuvre à plus grande échelle et bénéficie d'une aide étrangère pour les prochaines quatre années. Le système est opérationnel dans 10 villages, s'est étendu à 56 parcelles et implique près de 3 000 agriculteurs.

Source: Adapté de Banque mondiale et CNUCED, 2014.

Encadré 2.6: Bonnes pratiques dans la promotion des liens interentreprises

1. *Établir des partenariats:*
 - Identifier les institutions partenaires (API, centres de développement des PME, ministères sectoriels, associations professionnelles, etc.);
 - Établir un cadre institutionnel de partenariat fixant les objectifs et les rôles de chacun.
2. *Identifier les opportunités de la chaîne de valeur:*
 - Identifier les défis et les besoins de la chaîne de valeur des sociétés transnationales;
 - Évaluer la capacité des entreprises locales à choisir des secteurs cibles;
 - Promouvoir les sociétés transnationales qui requièrent une quantité critique d'intrants et de services pouvant être fournis localement.
3. *Concevoir des mesures de soutien sur mesure et promouvoir les réformes:*
 - Identifier les mesures de soutien qui créent des incitations et engagent les sociétés transnationales et les PME;
 - Faciliter les discussions entre le secteur public et privé afin de réduire les obstacles liés aux politiques existantes.
4. *Suivre et évaluer:*
 - Établir des systèmes de suivi et d'évaluation avec des indicateurs clairs pour mesurer l'efficacité et l'effectivité du programme;
 - Communiquer les rapports des résultats à des intervenants potentiels, y compris les investisseurs étrangers.

Source: CNUCED, 2013

De plus, l'expertise locale a un rôle à jouer dans l'adaptation des technologies importées d'autres pays.

Les transferts technologiques ne sont pas unidirectionnels. Il est en effet important de reconnaître les spécificités des techniques et du contexte agricole afin d'assurer des récoltes de qualité en quantité suffisante. En ce sens, l'importation de technologies de pointe ne suffit bien souvent pas, encore faut-il que ces dernières soient adaptées aux conditions locales. Le développement des liens entre les entreprises étrangères et locales permet d'intégrer ces connaissances spécifiques au sein de la chaîne de valeur.

Des initiatives sont mises en place par le Gouvernement congolais pour favoriser les liens interentreprises, mais des efforts supplémentaires sont encore nécessaires.

En effet, le Ministère des PME et de l'artisanat développe plusieurs projets visant à renforcer les capacités des PME congolaises. Il s'agit notamment d'un incubateur et d'une Bourse de sous-traitance et de partenariat (BSTP) avec l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI). La BSTP concerne la mise en relation entre les PME locales, fournisseuses de services annexes, et les grands investisseurs. Cette initiative ne doit pas être confondue avec un programme de liens interentreprises qui lui conférerait une composante de transfert de technologie et de savoir-faire. Aucun secteur n'avait été sélectionné au moment de la rédaction de ce Rapport, mais les préférences s'orientaient vers les entreprises de soutien à l'industrie pétrolière ou à l'agro-industrie.

Les Nouveaux Villages agricoles pourraient jouer un rôle catalyseur pour établir des liens interentreprises.

Dans l'objectif de développer les infrastructures directement liées à certains types d'exploitation agricole, le Gouvernement a déjà mis en œuvre les «Nouveaux Villages agricoles». Au nombre de trois, dont deux établis en 2010 et en 2012, ces villages sont financés sur fonds publics (\$ 26 millions pour le village de Nkouo, à 80 km au nord de Brazzaville; \$ 83 millions pour le village d'Imvouba, à 140 km de Brazzaville). Les infrastructures de base (y compris des écoles, des épiceries, etc.) sont incluses. Les villages ont pour principe de fonctionnement la fourniture d'animaux et de terres agricoles pour des productions prédéterminées et spécifiques. Par exemple à Nkouo, 40 familles ont reçu des poudeuses et deux hectares de manioc. Le village d'Imvouba regroupe 45 familles spécialisées dans la production de poulets de chair¹¹. Cependant, des problèmes sont relevés comme par exemple sur le plan des infrastructures ou les lourdes charges pesant sur les exploitants au niveau financier¹².

Recommandations:

- Le Gouvernement devrait, tout en protégeant la force de travail locale de la concurrence étrangère, adopter une politique proactive d'attraction et

¹¹ www.congo-site.com/Inauguration-officielle-du-nouveau-village-agricole-d-Imvouba_a11750.html.

¹² www.dailymotion.com/video/xt4u6c_decouverte-du-village-agricole-d-Imvouba_news.

de diffusion des compétences absentes, comme recommandé dans le chapitre 1.

- Il pourrait également encourager le développement de modèles d'entreprises inclusifs qui puissent non seulement soutenir le développement des capacités des populations locales, mais également favoriser un transfert de technologie et la création de relations commerciales entre les exploitants locaux et les investisseurs.
- Le Gouvernement devrait envisager le développement d'un programme de promotion des liens interentreprises focalisé sur l'agriculture et l'agro-industrie suivant les bonnes pratiques internationales (encadré 2.6). Le PND précise que le bilan des Nouveaux Villages agricoles doit être fait.

c. Mettre en place les infrastructures essentielles

Les infrastructures ont un impact majeur sur le développement du secteur agricole. Le PND vise l'amélioration de l'accessibilité aux zones de production et des conditions de vie en zones rurales. Cela a notamment pour objectif de réduire l'exode rural en fournissant aux populations locales les infrastructures de base pour vivre et développer leurs activités (écoles, centres de santé, eau potable, électricité, assainissement, etc.). Cela suppose également le renforcement des infrastructures routière et ferroviaire, puisque l'état de ces dernières a un impact direct sur la commercialisation des produits et sur leur coût, qu'ils soient destinés au marché local ou à l'exportation.

Les dépenses de la République du Congo en termes d'investissement public pour les infrastructures, bien qu'importantes, n'apportent pas encore les résultats souhaités. Il s'agit notamment du Programme de municipalisation accélérée, lancé en 2004 et piloté par la Direction générale des grands travaux. Par ailleurs, selon des chiffres de la BAD, entre 2008 et 2011, le Gouvernement a investi 415 milliards de francs CFA (\$0,86 milliards) pour augmenter les capacités de production d'énergie et réhabiliter une partie du réseau routier et ferroviaire du pays. La BAD rapporte que les besoins de financement pour les infrastructures dans les secteurs de l'énergie, des transports, des télécommunications et de l'eau et de l'assainissement sont majeurs. Elle stipule également que les ressources sont actuellement focalisées sur les dépenses d'investissement, et non de fonctionnement, ce

qui se traduit par une dégradation rapide des équipements déjà existants (BAD, 2011).

L'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire devrait aider à guider les actions en matière d'infrastructure. En effet, cette loi adoptée en avril 2014 définit les axes fondamentaux de la politique d'aménagement du territoire: unification et zonage du territoire, armature urbaine et villageoise, services publics et développement local. Des directives ont été publiées pour l'aménagement de certaines parties du territoire, telles que les ZES et les zones industrielles¹³.

La mise en œuvre insuffisante des cadres juridiques et institutionnels existants est un des facteurs explicatifs. À l'heure actuelle, la République du Congo possède un Code des marchés publics promulgué en 2009, en même temps que ses textes d'application. Trois autorités coexistent pour l'application de ces textes: l'ARMP, la Direction générale de contrôle des marchés publics et la Direction générale des grands travaux¹⁴. Mais en pratique, bien que le nombre d'appels d'offres publiés soit actuellement de 80 % [notamment grâce à une facilité de crédit élargie du Fonds monétaire internationale (FMI)], la sélection des soumissionnaires reste obscure et les termes des contrats ne sont pas publiés (United States Department of State, 2013). Par ailleurs, certains contrats de construction d'infrastructures peuvent être financés par un pays et offerts à des entreprises de ce dernier sans aucune procédure d'appel d'offres. Sont également relevés la faiblesse dans l'opérationnalisation et d'indépendance des agences de régulation et le manque de capacités. Enfin, les textes sur les marchés publics ne contiennent pas de dispositions sur le contenu local.

Les IED peuvent contribuer à la construction des infrastructures, notamment via des partenariats public-privé (PPP). Les PPP peuvent en effet être une solution pour mobiliser des ressources externes au budget de l'État pour le financement des infrastructures, tout en lui permettant de bénéficier de l'expertise spécifique du secteur privé. Par ailleurs, ils peuvent être un moyen d'impliquer d'autres types d'investisseurs, responsables de la construction et de l'entretien de l'infrastructure, en

¹³ Voir www.adiac-congo.com/content/amenagement-du-territoire-vers-une-politique-de-transfiguration-du-territoire-national-11791.

¹⁴ www.congo-site.com/Les-regles-de-passation-et-d-attribution-des-marches-publics-au-Congo_a9982.html.

Tableau 2.2: Attraction des IED dans les infrastructures — meilleures pratiques

Étape	Leçons
Établir les bases pour les IED en infrastructures	Mettre en place un cadre juridique fort antérieurement à l'entrée des IED; Développer les capacités pour faciliter et réglementer l'investissement privé dans les infrastructures; Instaurer un groupe de travail de haut niveau pour accélérer les réformes nécessaires; Élaborer un plan stratégique intégré d'infrastructures identifiant les besoins essentiels; Répondre de manière proactive aux inquiétudes et aux attentes des communautés affectées.
Promouvoir et faciliter l'entrée des IED	Créer un pipeline de projets pré-évalués, commercialement intéressants, prêts à être promus; Ouvrir l'appel d'offres au plus grand nombre d'investisseurs possible et dans un esprit de transparence et de bonne gouvernance; Veiller à ce que les contrats prennent en compte les questions clés tout au long de la durée du projet; Aider à atténuer les risques politiques et réglementaires auxquels sont confrontés les investisseurs étrangers.
Assurer une mise en œuvre efficace et effective du projet	Surveiller et assurer le suivi de la mise en œuvre du projet; Comprendre et prêter attention aux questions de concurrence; Les acteurs privés et publics peuvent coexister dans un contexte compétitif.

Source: CNUCED, 2011.

support de ceux qui interviennent dans le secteur agricole. Des modèles de zones d'investissement peuvent ainsi être développés, où les incitations ne sont pas fiscales ou liées à la terre, mais à la qualité des infrastructures proposées¹⁵. Afin de soutenir ces investisseurs, des agences de garantie des investissements, essentielles au montage de PPP, sont déjà actives en République du Congo, comme par exemple l'*Overseas Private Investment Corporation* (OPIC) (United States Department of State, 2013).

L'adoption d'un cadre législatif et institutionnel sur les PPP est essentielle. Les PPP peuvent être établis au cas par cas sur la base de contrats spécifiques déclinant les droits et obligations, ainsi que les mécanismes de financement pour chaque partie. Cependant, ce type d'approche peut limiter la portée de ces infrastructures en particulier lorsque leur usage est réservé aux investisseurs et non à toute la population (FAO, 2013). Des mécanismes clairement établis sont nécessaires pour la planification, la promotion et la mise en œuvre des efforts d'attraction des IED en infrastructure (CNUCED, 2014). Le tableau 2.2 présente les leçons tirées des meilleures pratiques internationales dans ce domaine, et qui pourraient être appliquées par la République du Congo.

Recommandations:

- Le Gouvernement congolais devrait envisager l'adoption d'une législation servant de cadre et créer une unité dédiée aux PPP. Souvent localisée au sein du Ministère des finances, cette unité

est recommandée dans l'objectif pour l'État de développer une solide expertise, de protéger ses intérêts et de faciliter le processus de mise en œuvre des PPP.

- Il devrait par ailleurs développer les capacités internes de l'unité qui sera en charge des PPP. A court terme, en attendant la mise en place de cette dernière et le renforcement des capacités de son personnel, un groupe de travail constitué d'experts, y compris étrangers, pourrait être mis en place. Les PPP requièrent des arrangements contractuels très complexes; des spécialistes compétents et indépendants sont donc nécessaires. Pour cette raison, il est fortement conseillé de procéder à la mise en œuvre d'un projet pilote de taille limitée dans un premier temps, avant de lancer de grands projets d'infrastructure par PPP.
- L'infrastructure liée au secteur agricole doit être un bien collectif. En ce sens, il faut notamment veiller à ce que celle-ci et les services qui y sont associés puissent être accessibles à l'ensemble de la population, y compris lorsque leur utilisation est soumise à une contrepartie financière.
- L'amélioration de la gouvernance est essentielle. Cette question, omniprésente dans le pays, se pose d'autant plus lorsqu'il s'agit d'infrastructures, notamment en raison de la taille et de la complexité des projets mais aussi des implications financières que ces dernières peuvent avoir. En sus de l'amélioration de la gouvernance globale et de la transparence dans la prise de décision, le

¹⁵ www.oecd.org/mena/investment/investment-zones-iraq.htm.

Gouvernement congolais devraient instaurer, dès les premières phases des projets, une approche systématique de la gestion des coûts tout au long du cycle de vie des projets d'infrastructure (*total cost management*).

d. Protéger l'environnement et l'accès aux ressources naturelles

L'un des risques principaux des IED en agriculture est leur impact potentiel sur l'environnement. Comme précité dans la section 1.c, ces effets peuvent prendre la forme de menaces à la biodiversité, de problèmes de déforestation et de dégradation des terres. Toutefois, les meilleures pratiques montrent aussi que certains projets agricoles peuvent avoir des conséquences positives sur l'environnement lorsque des méthodes d'exploitation appropriées ont été adoptées. À titre d'exemple, le Ghana a opté pour des méthodes d'agriculture biologique qui se sont avérées très bénéfiques. Dans ce sens, les lois et réglementations doivent réguler l'accès aux ressources naturelles et leur protection (FAO, 2013).

Les mesures envisagées par le Gouvernement congolais dans le PND sont en ligne avec les principes du PIIRA, à condition qu'elles impliquent un suivi et que les populations locales y participent. En effet, à l'heure actuelle, l'impact sur l'environnement des projets d'IED en agriculture sont difficilement mesurables, du fait de l'absence ou de la faiblesse du suivi des EIE conduites, lorsqu'elles le sont. Des mesures de mise en œuvre doivent par ailleurs en résulter. Enfin, il est important d'impliquer les populations locales afin qu'elles prennent conscience également de l'impact des activités sur l'environnement (Banque mondiale et CNUCED, 2014).

Recommandations:

- Le Gouvernement congolais devrait renforcer les capacités techniques et les ressources humaines dédiées à l'analyse et au suivi des EIE. Il devrait également prendre des mesures complémentaires, y compris d'appui budgétaire.
- D'autres options consistent à sous-traiter l'examen des EIE à des experts indépendants. L'Afrique du Sud, le Ghana et l'Égypte, considérés comme des exemples positifs en termes de régime de protection de l'environnement sur le continent africain, ont adopté cette approche. En Égypte par exemple,

l'agence de l'environnement emploie des experts indépendants. Au Ghana, un comité intersectoriel d'experts examine les EIE avec l'agence de l'environnement. Dans le cas de l'Afrique du Sud, l'autorité provinciale / nationale (selon le cas) ou un comité mixte, ainsi que des experts, participent avec toutes les parties prenantes au processus d'examen.

e. Garantir la bonne gouvernance et la transparence

Aux termes du PND, le Gouvernement entend renforcer de manière significative la gouvernance du secteur agricole. Deux objectifs motivent cet engagement: soutenir les efforts du secteur privé et améliorer la rentabilité des investissements. Dans ce but, deux axes ont été identifiés: le renforcement des capacités de gouvernance de l'administration sectorielle et l'amélioration de la gouvernance générale dans les filières du secteur.

À l'heure actuelle, les dispositions juridiques applicables au secteur agricole sont éparpillées dans différents textes. À l'image de l'adoption du Code forestier et du Code minier, il est recommandé au Gouvernement congolais de réunir les législations et réglementations applicables à l'agriculture dans un Code unifié. Celui-ci pourrait en sus offrir des conditions plus favorables en fonction des objectifs du pays et de ses contraintes, notamment en termes de droits du travail, fiscal et foncier, et créer des dispositions pour l'accès au financement, le contenu local ou la construction d'infrastructures directement liées au secteur. Les plans, stratégies et engagements internationaux pris par la République du Congo devront également être pris en compte dans les dispositions de ce Code.

La transparence dans la législation, les engagements et les pratiques relatifs au secteur agricole est une condition *sine qua non* afin de maximiser l'impact des IED. Dans le cas des engagements contractuels, il faut s'assurer que les conditions de négociation et de conclusion des contrats soient transparentes. La transparence s'applique à toutes les politiques décrites ci-dessus et recouvre tous les éléments liés à l'exploitation, non seulement de la part de l'État vis-à-vis des investisseurs mais également de ces derniers vis-à-vis des populations locales. Cette transparence crée un sentiment de confiance et d'inclusion qui motive les individus à s'impliquer activement dans les projets d'investissement (Banque mondiale et CNUCED, 2014).

Les consultations avec les populations locales sont un élément essentiel à la réussite des projets d'investissement. Ces consultations peuvent être un premier contact entre les investisseurs et les populations locales visant à les rassurer sur les intentions et les modalités du projet. En retour, les communautés peuvent informer les investisseurs sur les points de vue et opinions des exploitants déjà présents sur les terres et à les intégrer dans les projets. Ces échanges peuvent aussi permettre de voir comment intégrer les populations locales dans les projets. Ce processus est généralement lent, mais contribue à terme à réduire les difficultés liées à l'acquisition et/ou à l'exploitation des terres. En effet, les études montrent que les projets qui n'ont pas impliqué des consultations avec des populations locales ont plus souvent tendance à échouer (FAO, 2013).

Ces consultations doivent reposer sur une série de lignes directrices afin d'être efficaces. Un cadre de consultation peut être mis en place par l'Etat afin d'assurer un dialogue sur le long terme entre les investisseurs et les populations locales. Une fois en place, l'Etat ne conserverait qu'une fonction de supervision du processus. La société civile peut également participer à ces consultations, notamment lorsqu'elle intervient déjà dans le quotidien des exploitants agricoles concernés. De façon générale, les consultations doivent se dérouler avant le lancement des activités du projet, et les points d'accord et de désaccord doivent être consignés par écrit afin d'éviter les divergences au moment de l'exécution (Banque mondiale et CNUCED, 2014).

Un équilibre des forces entre l'investisseur et les populations locales est nécessaire. La FAO recommande pour ce faire l'intervention d'une tierce partie pour faciliter la relation entre l'investisseur et les exploitants, comme une organisation non gouvernementale (ONG) ou une agence de développement. Un exemple de cette approche est la *Integrated Tamale Fruit Company* (ITFC), une entreprise impliquant des capitaux des Pays-Bas et du Ghana dans des regroupement de petits exploitants (*outgrower schemes*) au Ghana (FAO, 2013). Le projet, avec des ONG, a permis de rénover l'école, construire des logements pour les instituteurs, fournir des manuels scolaires, des repas équilibrés et de l'eau potable aux élèves.

Recommandations:

- Le Gouvernement congolais devrait considérer l'adoption d'un Code agricole comprenant toutes les

dispositions relatives au secteur afin de clarifier le régime qui lui est applicable.

- Afin de garantir la transparence, les allocations de terre au-dessus d'une certaine taille devraient être approuvées par le Parlement et tous les contrats devraient être publiés.
- Le Gouvernement devrait encourager les consultations entre les investisseurs et les populations locales par exemple en établissant un mécanisme qui devra être suivi par les parties prenantes dans le cas d'investissement en agriculture.
- Renforcer les statistiques sur tous les aspects liés aux IED dans l'agriculture est indispensable pour permettre un suivi et une évaluation transparents.

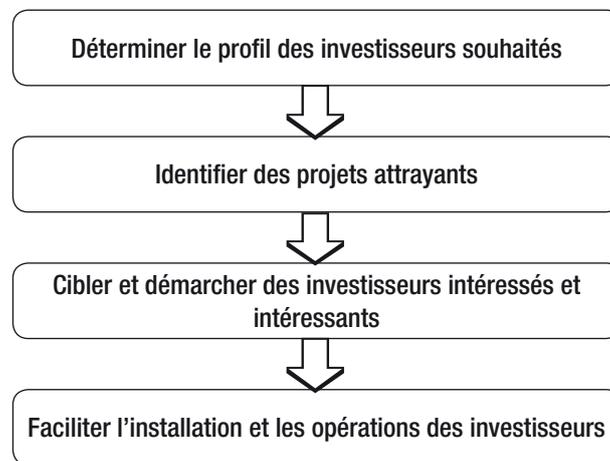
3. Cibler les investisseurs et les investissements désirés

Un ciblage professionnalisé des investisseurs potentiels est un outil fondamental pour compléter les initiatives du Gouvernement. Comme souligné dans les sections précédentes, la République du Congo s'est dotée de programmes ambitieux pour stimuler l'agriculture et atteindre ses objectifs de développement. Cependant, il est important de souligner que tous les investisseurs ne disposent pas des pré-requis nécessaires à l'atteinte des dits objectifs. Le pays doit donc se doter d'une stratégie lui permettant de cibler les investisseurs de manière adéquate. Les propositions qui suivent visent le secteur agricole, mais peuvent également s'appliquer à d'autres secteurs considérés comme prioritaires.

Une stratégie efficace de ciblage des investisseurs doit obéir à plusieurs étapes successives. Ces dernières, décrites dans la figure 2.1, permettent de s'assurer que les investissements iront dans le sens souhaité par le Gouvernement.

1. **Déterminer le profil des investisseurs souhaités.** Ce profil est basé sur une série de critères que le Gouvernement doit définir, en gardant en vue ses objectifs et une perspective de développement durable.

Figure 2.1: Les étapes du ciblage des investisseurs



Source: CNUCED

- Dans le secteur agricole, par exemple, la question est de déterminer si ce sont les complexes agro-industriels qui vont être favorisés ou les modèles d'entreprises inclusifs à plus petite échelle. Une combinaison des deux est également possible, en fonction de critères comme la région géographique, ses potentialités et ses risques, les exploitations préexistantes, l'existence ou non d'une coopérative.
 - La volonté du Gouvernement de s'intégrer dans les chaînes de valeur régionale et mondiale ainsi que d'augmenter le volume et la valeur de ses exportations est également un élément à intégrer dans ce canevas de critères.
 - La diversification des productions est aussi un facteur à prendre en compte car en raison des rendements décroissants inhérents à la monoculture et liés à l'épuisement du sol et au développement de certains ennemis (parasites, maladies). Cette diversification permet également de réduire la vulnérabilité aux chocs, en particuliers aux fluctuations des prix mondiaux.
- 2. Identifier des projets d'investissement attractifs.** Les initiatives visant à attirer les IED doivent être ciblées sur des projets concrets au potentiel déjà identifié. Dans ce but, une équipe pourrait être mise en place afin de procéder à la spécification des opportunités d'investissement nécessaires au développement du secteur agricole

et au ciblage des investisseurs susceptibles de leur correspondre. La recherche doit se baser sur les avantages concurrentiels du pays, les propositions doivent être crédibles, financièrement viables et se fonder sur des informations et des données solides. Ce travail devra se faire en étroite collaboration avec les ministères compétents. Il en résultera un portefeuille de projets qui seront mis à la disposition de l'équipe responsable du démarchage. _

- 3. Cibler et démarcher des investisseurs intéressés et intéressants.** Une deuxième équipe est ici impliquée. Son activité comprend deux phases principales: dans un premier temps, elle est responsable de l'identification des projets et des investisseurs et, par la suite, elle est chargée de les démarcher. En effet, comme dans le cas de l'identification de projets attractifs, cette étape requiert un effort de recherche et d'analyse pour repérer les investisseurs les plus à mêmes de correspondre à la fois à ces projets et aux buts du pays. Des cibles potentielles sont identifiées dans l'encadré 2.7. Le démarchage consiste ensuite à informer les investisseurs ciblés sur les opportunités dans le pays. Dans ce cadre, les éléments de différenciation permettant de favoriser et d'accroître l'intérêt des investisseurs pour la République du Congo doivent être mis en avant. Cette équipe doit donc posséder une très bonne connaissance du pays et des conditions d'investissement. _

Encadré 2.7: Cibles potentielles pour les activités de démarchage

Selon la nature de l'investissement, le ciblage peut envisager à la fois les grandes entreprises transnationales et les PME locales. La République du Congo, au vu de ses relations bilatérales ou régionales, peut par ailleurs cibler les investisseurs dans les régions suivantes: (i) les Communautés économiques régionales (CEMAC, CEEAC) dont elle est membre et un acteur impliqué, (ii) les pays du Marché commun pour l'Afrique orientale et australe (COMESA) et de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), (iii) le marché de la coopération Sud-Sud, (iv) la diaspora et (v) le marché international.

Les Congolais de l'étranger devraient être informés de manière prioritaire des opportunités d'investissement dans le secteur agricole et agro-industriel congolais, et pouvoir bénéficier de conseils et mesures facilitatrices. Une initiative appelée «Retraite verte» est en cours de préparation en Côte d'Ivoire par l'Agence nationale d'appui au développement rural (ANADER) en direction des membres de la diaspora ivoirienne pour faciliter les investissements dans la création d'exploitations agricoles génératrices de revenus dans le but de préparer leur retraite. Des exemples existent dans d'autres pays. En Tunisie par exemple, un fonds d'investissement «collaboratif» qui mobilise des réseaux d'expatriés tunisiens à travers le monde a été mis en place.

Source: CNUCED.

4. Faciliter l'installation et les opérations des investisseurs. Cette étape est de la responsabilité d'une équipe de facilitation, formée et dédiée à l'accompagnement et au suivi de l'installation des investisseurs. Son rôle est également de familiariser les investisseurs avec l'environnement des affaires congolais. Cela consiste, notamment au vu de la complexité du régime juridique de l'investissement identifiée dans le chapitre 1, à expliquer les documents et prérequis. Ce travail sert également à mieux identifier les besoins des investisseurs et les réformes prioritaires à mettre en œuvre pour renforcer le climat des affaires. La familiarisation des investisseurs avec le cadre et les conditions d'investissement est essentielle pour assurer la pérennité des projets. En effet, il est important de présenter une image ambitieuse mais réaliste de la situation sur le terrain et ainsi éviter les déceptions potentielles. Par le passé, des exemples ont mis en évidence qu'en dépit d'efforts importants de la part du gouvernement pour attirer des IED, plusieurs investisseurs ont pu être découragés par le manque d'information sur les conditions locales, ajoutées aux contraintes du climat des affaires¹⁶.

Le ciblage des investisseurs devrait être en l'état actuel de l'API la responsabilité du ministère sectoriel compétent. Cela permettra par ailleurs aux trois équipes dédiées d'acquérir des compétences liées à l'attraction des

investissements, en particulier dans le secteur agricole. A cette fin, les missions diplomatiques congolaises pourront appuyer et étendre les activités de promotion et de ciblage à l'étranger.

À terme, ces fonctions pourraient être reprises par l'API. Une fois que ces dernières seront consolidées, elles pourront être étendues pour inclure un véritable marketing du pays et un suivi des investisseurs. En plus des fonctions d'identification des opportunités, de démarchage des investisseurs et de familiarisation avec le pays, l'API pourra en plus opérer deux rôles principaux: mettre en place les éléments essentiels à la création d'une image de marque de la République du Congo et le matériel promotionnel pour soutenir cela¹⁷, et effectuer un suivi après l'installation des investisseurs (*aftercare services*) qui opère comme un véritable «service après-vente», permettant à la fois à ces derniers et au Gouvernement de s'assurer que les engagements sont bien remplis. D'autres fonctions peuvent également s'ajouter en vue de renforcer l'interaction des investisseurs avec les entreprises locales dans le cadre des liens interentreprises, ou dans le cas des Nouveaux Villages agricoles ou autres incubateurs créés dans le pays, de même que de plaider politique, l'API servant ainsi d'interface entre le Gouvernement congolais et les investisseurs présents dans le pays.

¹⁶ www.howwemadeitinafrica.com/commercial-farming-in-the-congo-not-for-the-faint-hearted/21576/.

¹⁷ La CNUCED peut également fournir une assistance pour développer un guide de l'investissement — iGuide. Des guides ont été élaborés pour de nombreux pays à travers le monde, notamment en Afrique, et se sont avérés des outils très utiles dans les communications avec les investisseurs (pour plus de détails, voir www.theguides.org).

Recommandations:

- Le Gouvernement congolais devrait mettre en place une méthodologie pour cibler les investisseurs susceptibles de l'aider à atteindre ses objectifs dans une perspective de développement durable.
- Il est recommandé que cette méthodologie tienne compte des éléments suivants: choix d'un modèle d'investissement, identification des opportunités, ciblage et démarchage des investisseurs et facilitation lors de la mise en place des projets d'investissement.
- Il est également recommandé que le Ministère sectoriel compétent soit dans un premier temps responsable du ciblage, qui pourra dans un second temps être confié à l'API.

4. Suivre et évaluer les projets pour en mesurer l'impact

Afin de connaître l'impact des IED en République du Congo, il faut suivre et évaluer les projets en cours. Les pays qui souhaitent attirer des IED mettent généralement en place des initiatives pour évaluer les facteurs influençant le climat des affaires et la profitabilité des investissements. Ces informations permettent des comparaisons avec les principaux concurrents et visent également à engager les réformes nécessaires pour maintenir ou accroître un avantage concurrentiel¹⁸. Le type de suivi recommandé dans cette section vise non seulement à l'amélioration du climat des investissements, mais aussi à fournir des indications concernant l'impact des IED en agriculture. Celles-ci peuvent ensuite servir à l'adaptation des politiques publiques en vue d'optimiser l'impact des investissements sur le secteur. Comme souligné tout au long de ce rapport, attirer les IED n'est pas une fin en soi, mais un moyen d'accompagner le pays hôte dans la réalisation de ses objectifs (diversification des sources de valeur ajoutée,

¹⁸ Par exemple, sur la base de l'indice d'attractivité de l'investissement dans l'industrie forestière développé par la Banque interaméricaine de développement, le Brésil a adopté un programme d'amélioration du climat de l'investissement dans le secteur forestier. Ce programme est utilisé pour définir, suivre et évaluer les interventions publiques (FAO, 2013).

création d'emplois, développement des infrastructures, transfert de technologie, etc.) et ce dans une perspective de développement durable. Le suivi et l'évaluation doivent, en ce sens, inclure non seulement la mesure des retombées économiques des projets, mais également les conséquences sociales et environnementales.

La crédibilité d'un système de suivi et d'évaluation repose sur l'existence de statistiques fiables. À l'heure actuelle, les bases de données sur les IED dans l'agriculture en République du Congo sont incomplètes, voire inexistantes, et souvent opaques. A titre d'exemples, il existe différentes estimations de la superficie totale des terres mises en concession et peu de données sont disponibles sur les volumes financiers des investissements engagés, sur les projets réellement mis en œuvre et sur l'état d'avancement de ceux qui ont débuté (voir section 1). L'adoption de bonnes mesures de promotion des IED dans l'agriculture et l'agro-industrie requiert un tableau de bord sous forme de cahiers de charge et de suivi/contrôle des concessions de terres aux investisseurs. Cette recommandation a été faite par la Déclaration des organisations paysannes et de la société civile à l'issue de la consultation africaine sur les investissements agricoles responsables (Monrovia, septembre 2013) visant la mise en œuvre des Directives de la FAO sur la gouvernance des ressources naturelles et de la terre. Elle se retrouve aussi dans le Cadre et les Lignes directrices de l'Union africaine. Ce tableau de bord devrait inclure les droits et devoirs tant des investisseurs que du gouvernement.

Les indicateurs développés par la CNUCED dans le cadre du G-20 peuvent aussi servir pour suivre et évaluer l'impact des IED dans le secteur agricole. Soucieux de l'impact que peuvent avoir les chaînes de valeur et les investissements étrangers, un groupe de travail mandaté par le G-20 a défini une approche qui permet de mesurer quantitativement les impacts des projets d'investissement. Le tableau 2.3 propose une série d'indicateurs sur lesquels la République du Congo pourrait se baser. Ces indicateurs quantitatifs concernent les domaines suivants: valeur ajoutée, créations d'emploi et développement durable. L'approche a été testée dans plusieurs pays en développement (G-20, 2011). Cependant pour être efficace, elle requiert un ensemble de données statistiques qui sont à la fois fiables et mise à jour régulièrement.

Un renforcement des capacités est nécessaire pour permettre au Gouvernement de mieux analyser les

Tableau 2.3: Indicateurs pour le suivi et l'évaluation des stratégies d'attraction des IED

Domaine	Indicateurs	Détails et exemples
Valeur ajoutée sur le plan économique	1. Valeur ajoutée totale	<ul style="list-style-type: none"> Produit brut (contribution au PIB) de l'activité économique nouvelle/additionnelle résultant de l'investissement (direct et indirect).
	2. Valeur de la formation de capital	<ul style="list-style-type: none"> Contribution à la formation brute de capital fixe.
	3. Augmentation des exportations – totale et nette	<ul style="list-style-type: none"> Montant total de l'augmentation des exportations; dans une certaine mesure, l'indicateur relatif à la valeur ajoutée (locale) rend aussi compte de l'augmentation nette des exportations (après déduction des importations).
	4. Nombre d'entreprises du secteur formel	<ul style="list-style-type: none"> Nombre d'entreprises de la chaîne de valeur bénéficiant de l'investissement; il s'agit d'un indicateur indirect du développement des entreprises et de la progression de l'économie formelle (fiscalisée).
	5. Recettes fiscales totales	<ul style="list-style-type: none"> Montant total des prélèvements fiscaux sur l'activité économique découlant de l'investissement, toutes taxes confondues.
Création d'emplois	6. Emplois (nombre)	<ul style="list-style-type: none"> Nombre total d'emplois créés par l'investissement, direct et indirect (chaîne de valeur), salariés et indépendants.
	7. Rémunérations	<ul style="list-style-type: none"> Montant total de l'augmentation directe et indirecte des revenus des ménages.
	8. Catégories professionnelles	<ul style="list-style-type: none"> Nombre d'emplois créés, selon la classification des professions de l'OIT; il s'agit d'un indicateur indirect de la qualité et de la technicité de l'emploi (y compris de la diffusion des technologies).
Développement durable	9. Indicateurs d'impact sur l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> Emploi des femmes (et niveau de rémunération comparable à celui des hommes) et des groupes défavorisés; Mise à niveau des compétences, formation dispensée; Effets sur la santé et la sécurité, accidents du travail.
	10. Indicateurs d'impact social	<ul style="list-style-type: none"> Nombre de familles sorties de la pauvreté, rémunérations supérieures au niveau de subsistance; Élargissement de l'offre de biens et de services, accès aux biens et aux services de base à des prix abordables.
	11. Indicateurs d'impact sur l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> Émissions de gaz à effet de serre, mécanismes de compensation/ crédits-carbone, revenus des crédits-carbone. Consommation/efficacité concernant l'énergie et l'eau, produits dangereux. Développement des entreprises de l'économie verte.
	12. Indicateurs d'impact sur le développement	<ul style="list-style-type: none"> Développement des ressources locales; Diffusion des technologies.

Source: CNUCED 2012.

flux d'investissements étrangers et d'en évaluer l'incidence économique, sociale et environnementale.

Ce renforcement de capacités implique notamment le Ministère de l'agriculture et de l'élevage, l'Agence de promotion de l'investissement et l'Institut national de la statistique. La CNUCED peut, en particulier, fournir une assistance technique sur la collecte, le traitement et la diffusion de statistiques relatives aux IED.

Le suivi et l'évaluation des projets d'investissement sont un moyen de garantir la transparence. Mesurer la progression des activités d'un projet est indispensable pour s'assurer que l'investisseur s'acquitte effectivement de ses engagements et de ses obligations. Par ailleurs, ce suivi

régulier peut également permettre d'adapter les modalités du projet face à la matérialisation de certaines contingences affectant son environnement. Etant donné que les projets d'investissement en agriculture sont généralement de long terme, il faut en cours d'opération prendre en compte l'évolution des conditions du marché, l'amélioration des connaissances locales ou des événements qui n'étaient pas prévus à la conception. Assurer un suivi des projets permet d'éviter ce type de problèmes et de rendre des comptes aux populations locales (Banque mondiale et CNUCED, 2014).

Le suivi et l'évaluation permettent également de mieux comprendre les problèmes auxquels les investisseurs sont confrontés. Ces problèmes touchent notamment

les questions de viabilité financière. Comme le montre l'étude de la Banque mondiale et de la CNUCED dans le secteur agricole, de nombreux investisseurs font face à des contraintes importantes de liquidité. Parmi celles avancées, il y a entre autres: des études de faisabilité trop ambitieuses et associées à une mauvaise connaissance du terrain, les problèmes qui surviennent avec les populations locales, notamment au niveau foncier, la bureaucratie ou encore les infrastructures inadéquates.

Enfin, un suivi et une évaluation rigoureuse des projets permettent de mesurer si les politiques en place sont pertinentes ou si des ajustements sont nécessaires. En étudiant l'impact des politiques existantes, le gouvernement peut mieux identifier les déterminants de l'investissement et ainsi apporter les changements nécessaires pour améliorer le climat des affaires et accroître la contribution des investisseurs au développement du pays.

Recommandations:

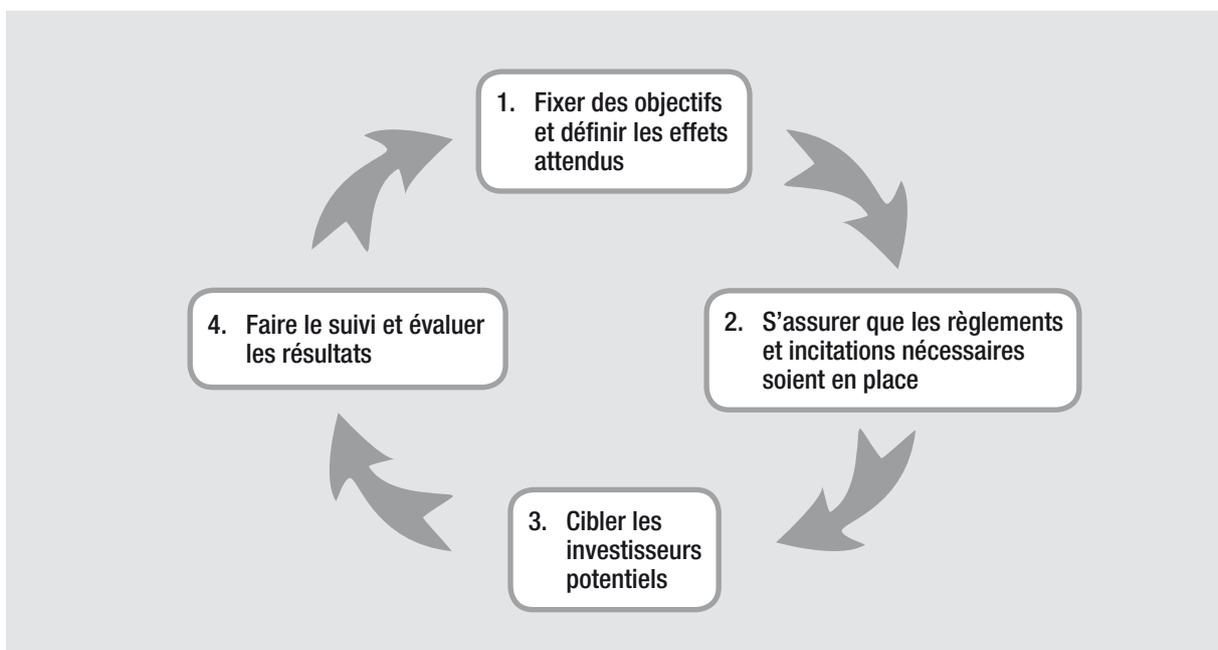
- Le Gouvernement congolais devrait développer et mettre à jour régulièrement une série de statistiques et d'indicateurs d'impact sur le développement afin de permettre une évaluation des projets d'investissements et des politiques publiques dans le secteur agricole.

- Il devrait également publier les statistiques, données, ainsi que les résultats des évaluations des projets d'investissements afin de garantir la transparence de leurs opérations.
- Il devrait aussi réévaluer les politiques publiques existantes en fonction des résultats de ces évaluations si ces dernières montrent que les IED ne contribuent pas suffisamment aux objectifs fixés.

5. Evaluation des politiques

Ce chapitre a mis en évidence des leviers par lesquels la République du Congo pourrait attirer des IED dans le secteur agricole et en tirer le maximum de bénéfices pour son développement. Les recommandations qu'il contient s'appuient sur les documents stratégiques nationaux pour le secteur agricole et les principes contenus dans le CPIID et le PIIRA afin que le développement de ce secteur réponde aux exigences du Gouvernement dans le respect des bonnes pratiques et du développement durable.

Figure 2.2: La politique d'investissement en agriculture — un processus dynamique



Source: CNUCED

La politique d'investissement est un processus dynamique. Les idées clés de ce chapitre sont résumées dans la figure 2.2 et les principales recommandations présentées dans le tableau 2.4. Quatre phases itératives ont été définies pour assurer un processus dynamique d'attraction des IED dans le secteur agricole. Celles-ci consistent à: fixer des objectifs et définir les effets qui en sont attendus; s'assurer que le cadre juridique, politique et institutionnel soit mis en place et permette l'atteinte de ces objectifs; élaborer un programme de ciblage des investisseurs potentiels pour le pays afin d'attirer ceux qui l'accompagneront le mieux dans l'accomplissement de ses objectifs; et enfin, effectuer de manière rigoureuse

et régulière un suivi et une évaluation des projets mis en œuvre par ces investisseurs pour, en fonction des résultats et besoins identifiés au cours de l'exécution, fixer éventuellement de nouveaux objectifs.

La mise en œuvre des recommandations de ce chapitre pourrait être assurée par un Comité de suivi et de mise en œuvre piloté par le Ministère de l'agriculture et de l'élevage. Ce dernier, en tant que ministère sectoriel compétent, pourrait jouer un rôle de coordination du Comité qui réunirait toutes les parties prenantes sur une base régulière (deux ou trois fois par année).

Tableau 2.4. Résumé des principales recommandations de l'EPI

Que faire	Pourquoi le faire	Comment le faire
<p>1. Améliorer le cadre juridique spécifique aux investissements étrangers directs</p>	<p>L'analyse du cadre juridique spécifique aux investissements étrangers directs révèle des faiblesses qui devraient être corrigées. En particulier, cet EPI pointe vers un éparpillement des éléments formant le cadre juridique des investissements dans plusieurs textes, ainsi que l'absence de certains éléments essentiels tels que la définition de ce que recouvrent les investissements. Les corrections aux textes de lois devraient être faites en considérant l'objectif du Gouvernement d'attirer plus d'investissement et d'en tirer plus de bénéfices. Ces considérations devraient également tenir compte de l'objectif de diversifier l'économie congolaise.</p>	<p>1.1 Réformer la Charte des investissements:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consolider les normes d'entrée, d'établissement, de traitement, de protection des investissements; • Inclure les dispositions habituelles retrouvées dans une charte ou un code des investissements (définition de l'investissement, précision sur les secteurs non ouverts aux IED, clarification des institutions ayant un rôle en matière d'investissement); • Réviser la Charte peut également permettre une synthèse des différents éléments de la législation relative aux IED qui se retrouvent éparpillés dans des textes différents. <p>1.2 Assurer la cohérence entre les textes nationaux et internationaux applicables aux investissements.</p> <p>1.3 Élaborer une nouvelle structure d'accords d'investissement et y intégrer les questions de développement durable.</p> <p>1.4 Encourager le contenu local en trouvant un équilibre entre réglementations et incitations.</p>
<p>2. Moderniser et simplifier le régime opérationnel pour les entreprises privées</p>	<p>De façon générale, le climat des affaires au Congo est reconnu comme étant un défi. De nombreux efforts de réformes sont en cours pour le moderniser et le simplifier. De fait, le Gouvernement, dans son souci de favoriser le développement du secteur privé, en fait une priorité et à mis de l'avant plusieurs initiatives qui vont dans ce sens.</p>	<p>2.1 Alléger les procédures et les charges associées à la création d'entreprises:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Optimiser l'utilisation du programme eRegulations qui est en cours de mise en œuvre; • Analyser les procédures d'enregistrement; • Permettre l'inscription simultanée des entreprises en informatisant les procédures d'enregistrement aux divers services gouvernementaux. <p>2.2 Rendre la fiscalité plus compétitive:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Simplifier le régime général et le rendre plus compétitif en tenant compte des régimes fiscaux en vigueur dans la région; • Réviser les systèmes d'incitations fiscales en vue de mieux cibler les secteurs porteurs; • Clarifier le régime des incitations fiscales; • Mettre en place un mécanisme efficace de suivi et d'évaluation de l'impact des incitations fiscales. <p>2.3 Faciliter l'accès au capital humain:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Créer des mécanismes de coordination entre les instances publiques, le secteur privé et le monde académique; • Promouvoir la formation technique et continue au sein des entreprises; • Favoriser l'apprentissage des compétences transversales; • Développer un programme d'attraction des compétences basé sur un système de quotas qui prend en compte les secteurs pour lesquels la main-d'œuvre locale compétente ne peut combler les besoins. <p>2.4 Clarifier le régime applicable au foncier:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Détailler les critères de constatation et de reconnaissance dans le cas du régime foncier de droits coutumiers; • Aligner le cadre juridique et la pratique en matière d'acquisition des terres; • Renforcer les moyens du cadastre et des institutions impliquées dans le bornage, l'immatriculation et la publicité concernant les titres fonciers. <p>2.5 Assurer la mise en œuvre des dispositions juridiques existantes et renforcer les capacités et la coordination des institutions chargées de leur exécution.</p>

Tableau 2.4. Résumé des principales recommandations de l'EPI (suite)

Que faire	Pourquoi le faire	Comment le faire
<p>3. Rendre plus efficaces les institutions en charge de l'investissement</p>	<p>Au cours des dernières années, le Gouvernement congolais s'est doté de plusieurs institutions ayant un mandat concernant les politiques d'investissement. Certaines de ces institutions, bien que créées selon la loi, ne sont pas encore opérationnelles. De plus, des réflexions sont en cours pour créer d'autres institutions.</p>	<p>3.1 Assurer la cohérence dans la promotion et la facilitation des investissements:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Développer la capacité de l'API à servir d'interface unique avec l'investisseur et coordonner ses activités avec les autres institutions ayant un mandat relatif à l'investissement pour plus de synergie et de cohérence. <p>3.2 Créer un mécanisme de coordination et de suivi de la mise en œuvre des recommandations.</p> <p>3.3 Favoriser la participation du secteur privé et le dialogue public-privé.</p> <p>3.4 Consolider les activités de l'API en priorisant la promotion et la facilitation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concentrer les efforts de l'API sur la promotion et la facilitation des investissements, au moins durant la phase d'établissement; • Viser à plus long terme l'élaboration de stratégies sectorielles, le suivi aux investisseurs, le développement des relations interentreprises et le plaidoyer politique.
<p>4. Adopter des politiques pour attirer des IED dans le secteur agricole et en tirer les bénéfices attendus</p>	<p>L'abondance de terres arables de bonne qualité, un climat favorable font de la République du Congo une destination attrayante pour des IED en agriculture. Toutefois, pour pleinement tirer avantage de ces investissements, le Gouvernement congolais doit faire preuve de prudence dans l'élaboration et la mise en œuvre de ses politiques dans ce secteur. En effet, bien que l'agriculture représente un enjeu capital dans le développement du pays, l'expérience d'autres pays montre que les retombées ne sont pas automatiques et que les risques liés à ce type d'investissement ne doivent pas être négligés. Par ailleurs, les bénéfices prennent souvent un laps de temps important avant de se matérialiser. En ce sens, le Gouvernement doit se doter d'une approche qui lui permette d'attirer les investisseurs à même de contribuer le plus à ses objectifs.</p> <p>La mise en place d'une politique d'investissement est un processus dynamique qui requiert un suivi régulier et une évaluation rigoureuse des résultats obtenus. Ceci permet aux autorités de revoir sa stratégie et d'y apporter les modifications nécessaires dans le but d'optimiser les impacts positifs.</p>	<p>4.1 Procéder avec prudence dans l'allocation des terres agricoles:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reconsidérer l'acquisition et/ou l'exploitation de grandes terres agricoles et privilégier celles de plus petite taille; • Clarifier le régime applicable au foncier en définissant les critères pour l'existence d'un droit coutumier sur les terres agricoles et la sécurisation des titres de propriétés existants; • Protéger les petits exploitants locaux en encourageant les investisseurs à intégrer les populations locales qui utilisent déjà les terres convoitées et ce dans une démarche inclusive; • Effectuer un suivi des concessions et autres attributions de terres agricoles; • Mettre en place des campagnes de communication visant les populations locales. <p>4.2 Développer le capital humain:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cultiver les connaissances nécessaires, y inclus à travers l'attraction et diffusion des capacités manquantes et la promotion des modèles d'entreprises inclusives; • Favoriser les liens interentreprises en s'appuyant sur les Nouveaux Villages agricoles et les centres de formation en agriculture. <p>4.3 Mettre en place les infrastructures essentielles:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Envisager l'adoption d'une législation et d'une unité dédiée aux PPP; • Développer les capacités internes de l'unité qui sera en charge des PPP; • Instaurer une approche systématique de la gestion des coûts. <p>4.4 Protéger l'environnement et l'accès aux ressources naturelles:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Renforcer l'analyse et le suivi des EIE et considérer le recours à des experts indépendants. <p>4.5 Garantir la bonne gouvernance et la transparence:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Considérer l'adoption d'un Code agricole comprenant toutes les dispositions relatives au secteur afin de clarifier le régime; • Obtenir l'approbation du Parlement pour l'allocation de terres au-dessus d'une certaine taille et publier tous les contrats; • Encourager les consultations entre les investisseurs et les populations locales.

Tableau 2.4. Résumé des principales recommandations de l'EPI (suite)

Que faire	Pourquoi le faire	Comment le faire
<p>4. Adopter des politiques pour attirer des IED dans le secteur agricole et en tirer les bénéfices attendus</p>		<p>4.6 Cibler les investisseurs et les investissements agricoles désirés:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Déterminer le profil des investisseurs souhaités; • Identifier des projets d'investissement attrayants; • Cibler et démarcher les investisseurs intéressés et intéressants; • Faciliter l'installation et les opérations des investisseurs. <p>4.7 Suivre et évaluer les projets agricoles pour en mesurer l'impact:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Développer et mettre à jour régulièrement une série de statistiques et d'indicateurs d'impact des IED sur le développement; • Publier les statistiques, données, ainsi que les résultats des évaluations des projets d'investissements; • Réévaluer les politiques publiques existantes en fonction des résultats de ces évaluations; • Mettre en place un Comité de suivi et de mise en œuvre des recommandations piloté par le Ministère de l'Agriculture et impliquant toutes les parties prenantes.

Références bibliographiques

- Adujna, T. (2012). «Impacts, opportunities and challenges of foreign direct investment (FDI) in agricultural sector in Ethiopia», *Ethiopian Journal of Public Management and Development (EJPMD)*. 3:1, pages 119-146.
- Afrique 7 (2013). «Congo (Brazza): vers un guichet unique pour le système foncier», (www.afrique7.com/politique/6071-congo-brazza%E2%80%AF-vers-un-guichet-unique-pour-le-systeme-foncier.html).
- Banque africaine de développement, OCDE et PNUD (2014). *Perspectives économiques en Afrique*, «République du Congo», par Nouridine Kane Dia et Ginette Mondongou Camara.
- Banque africaine de Développement (2011). *Étude économique et sectorielle — Développement des infrastructures au Congo, contraintes et priorités à moyen terme*. Development Regional Center (ORCE), novembre.
- Banque africaine de Développement (2010). «Rapport d'évaluation de projet — Projet d'appui institutionnel pour l'amélioration du climat des affaires et la diversification de l'économie congolaise (PACADEC)».
- Banque mondiale (2014). *Indicateurs du développement dans le monde*, Washington DC.
- Banque mondiale (2014). *Doing Business 2015*, Washington DC.
- Banque mondiale et CNUCED (2014). *The practice of responsible investment principles in larger-scale agricultural investments*, Rapport 86175-GLB, Washington DC, avril.
- Banque mondiale et CNUCED (à venir). «Field testing of principles for agricultural investment: PRAI», Genève.
- Banque mondiale, CNUCED, FAO et FIDA (2011). «Options for promoting responsible investment in agriculture», Inter-Agency Working Group on the food security pillar of the G20 multi-year action plan on development, Juin.
- BizClim (2009). «Amélioration du climat des affaires au Congo Brazzaville», Rapport présenté par JEXCO, Mai.
- Bitondo, D. et al. (2013). *Évolution des systèmes d'étude d'impact sur l'environnement en Afrique centrale: Rôle des associations nationales de professionnels*, Première édition, Yaoundé.
- Centre d'analyse stratégique (2010). *Les cessions d'actifs agricoles à des investisseurs étrangers dans les pays en développement. Éléments de diagnostic et pistes de recommandations*, juin, Paris.
- Chambre de Commerce, d'Industrie, d'Agriculture et des Métiers de Pointe-Noire (2007). «Recensement des PME/PME de la ville de Pointe-Noire, République du Congo», Rapport d'Analyse, octobre, Pointe-Noire.
- CNI (2013). *Rapport de la Commission nationale des investissements 2006-2012*. Ministère de l'économie, des finances, du plan, du portefeuille public et de l'intégration, août, Brazzaville.
- CNUCED (2014). *World Investment Report: Investing in the SDGs — An Action Plan*, New York et Genève.
- CNUCED (2013). *Investment Promotion in an Era of GVCs: Maximizing impact through business linkages*. The IPA (Investment Promotion Agency) Observer, numéro 2, Genève.
- CNUCED (2012). *World Investment Report: Towards a new generation of investment policies*, New York et Genève.
- CNUCED (2011). *The investment policy reviews: shaping investment policies around the world*. UNCTAD/DIAE/PCB/2011/9, New York et Genève.
- CNUCED (2009a). *Best Practices in Investment for Development. How to utilize FDI to improve transport infrastructure — Roads, Lessons from Australia and Peru*, Genève, Investment Advisory Series, série B, n° 2.

- CNUCED (2009b). *Best Practices in Investment for Development: How to utilize FDI to improve infrastructure — Electricity, Lessons from Chile and New Zealand*, Genève, Investment Advisory Series, série B, n° 1.
- CNUCED (2009c). *Rapport sur l'investissement dans le monde: sociétés transnationales, production agricole et développement*, New York et Genève.
- CNUCED (2008). Les Examens de la politique d'investissement: Un programme qui vise à attirer et mettre à profit les IED. New York et Genève (UNCTAD/ITE/IPC/2008/3).
- eRegulations (2014a). <http://congo.eregulations.org/menu/1?l=fr>.
- eRegulations, (2014b). <http://doc.eregulations.org/#4038441/1>.
- FAO (2014). Situation économique: Profils de pays de FAOSTAT (accès, 29 mai 2014), (www.fao.org/countryprofiles/index/fr/?iso3=COG).
- FAO et République du Congo (2013). *Cadre de programmation pays 2013-2016*, Brazzaville.
- FAO (2013). *Trends and impacts of foreign investment in developing country agriculture - Evidence from case studies*, Rome.
- G-20 (2011). *Indicators for measuring and maximizing economic value added and job creation from private sector investment in value chains*, Report to the High-Level Development Working Group. Inter-Agency Working Group on the Private Investment and Job Creation Pillar of the G20 Multi-year Action Plan on Development. Août.
- Hall, R. (2012). «The next Great Trek? South African commercial farmers move north», *Journal of Peasant Studies*. 39: 3-4, mai, pages 823-843.
- Hall, R. (2011). *The Many Faces of the Investor Rush in Southern Africa: Towards a Typology of Commercial Land Deals*, publication conjointe d'Initiatives in Critical Agrarian Studies (ICAS), Land Deal Politics Initiative (LDPI) et Transnational Institute (TNI), Review Paper Series No. 2. the Netherlands.
- Hallam, D. (2009). *Foreign Investment in Developing Country Agriculture — Issues, Policy Implications and International Responses. Global Forum VIII on International Investment*. OCDE, Paris, décembre.
- von Braun, J. et R. Meinzen-Dick (2009). «Land grabbing» by foreign investors in developing countries: Risks and opportunities», IFPRI Policy Brief 13. Washington, DC (www.ifpri.org/sites/default/files/publications/bp013all.pdf).
- Maroc (2014). Projet d'appui à la mise en œuvre du nouveau cadre de gouvernance, (www.affaires-generales.gov.ma/index.php/fr/2012-10-08-16-53-15/climat-des-affaires/comite-national-de-l-environnement-des-affaires-cnea/199-pr%C3%A9sentation-g%C3%A9n%C3%A9rale-cnea.html).
- Pushak, N. et C. M. Bricenõ-Garmendia, 2010. *Infrastructure de la République du Congo: une perspective continentale*, Infrastructures africaines, Banque internationale pour la reconstruction et le développement, Banque mondiale, mars, Washington.
- REDD desk (2013). *Reducing emissions from deforestation and forest degradation (REDD)*, Republic of Congo, <http://theredddesk.org/countries/republic-of-congo>.
- République du Congo (2012a). Politique nationale de l'emploi, janvier, Brazzaville.
- République du Congo (2012b). *Plan national de Développement 2012–2016*. Livre 1: Document de stratégie pour la croissance, l'emploi et la réduction de la pauvreté (DSCERP 2012–2016), Brazzaville.
- République du Congo (2012c). *Plan national de Développement 2012–2016*. Livre 2: Condensé des PAP / CDMT ministériels, Brazzaville.

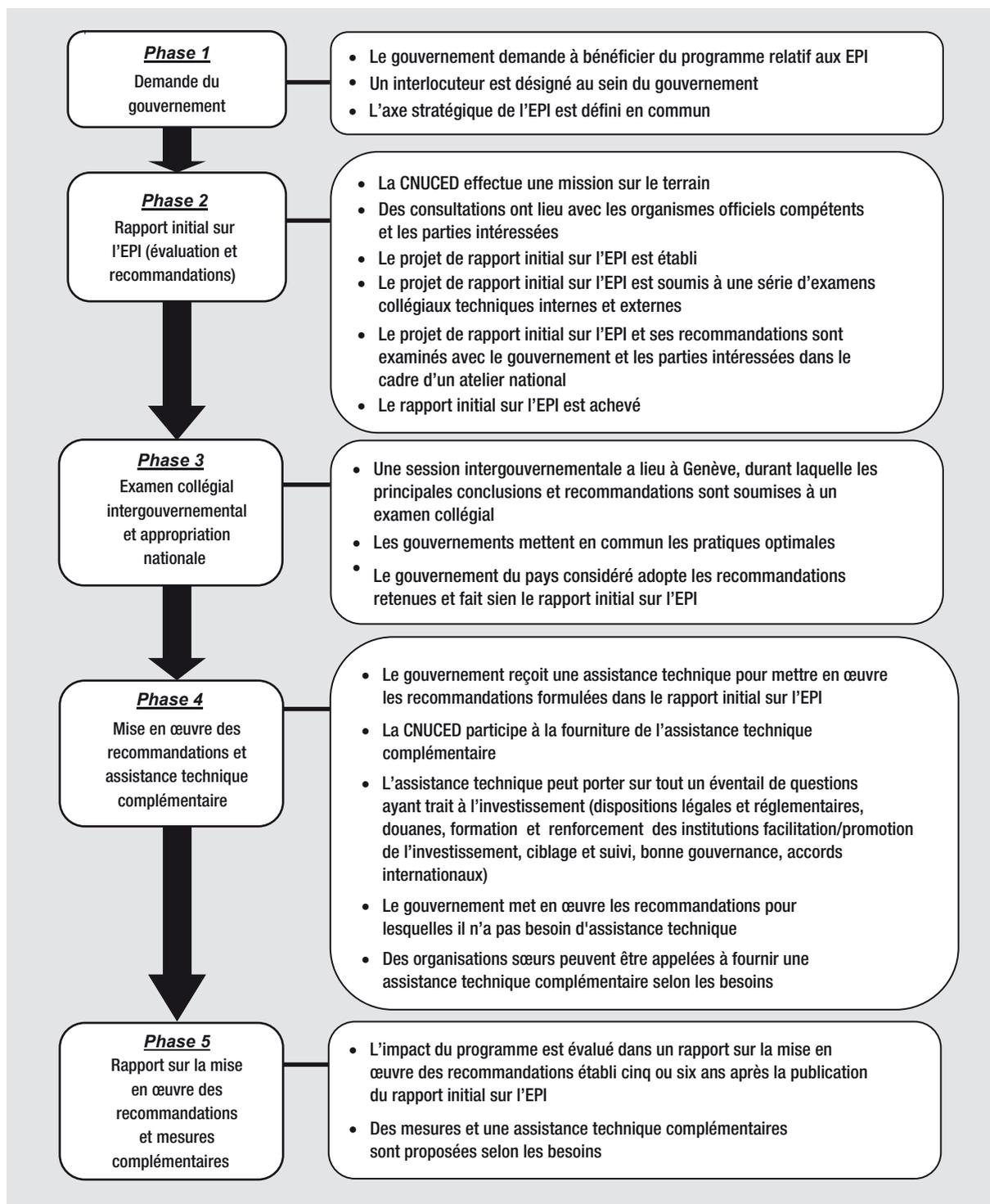
République du Congo (2012d). *Plan national de Développement 2012–2016*. Livre 3: Cadre macroéconomique et budgétaire 2012-2016. Brazzaville.

République du Congo, 2011. *Le cadre du travail et de l'emploi en République du Congo*, (www.congo-site.com/Le-cadre-de-travail-et-de-l-emploi-en-Republique-du-Congo_a9979.html), Brazzaville, août.

Union africaine, République du Congo, CEEAC et NEPAD (2013). *Revue documentaire du secteur agricole du Congo — Rapport*, novembre.

United States Department of State (2013). *Investment Climate Statement — Congo*, Washington DC.

Annexe 1. Déroulement d'un examen de la politique d'investissement



Source: CNUCED, 2008

Note: Pour plus de détails sur le programme des examens de la politique d'investissement, voir <http://unctad.org/ipr>

Annexe 2. Principes fondamentaux de l'élaboration des politiques d'investissement pour un développement durable

Domaine	Principes fondamentaux
1 Investissement pour le développement durable	L'objectif fondamental de la politique d'investissement est de promouvoir l'investissement pour une croissance équitable et un développement durable.
2 Cohérence des politiques	Les politiques d'investissement devraient être enracinées dans la stratégie de développement du pays. Toutes les mesures qui ont des incidences sur l'investissement devraient être cohérentes et synergiques aux niveaux national et international.
3 Gouvernance et institutions publiques	Les politiques d'investissement devraient être élaborées avec la participation de tous les acteurs intéressés et s'inscrire dans un cadre institutionnel fondé sur le respect de la légalité et régi par des normes de gouvernance publique rigoureuses, qui garantissent aux investisseurs des procédures prévisibles, efficaces et transparentes.
4 Processus dynamique	Les politiques d'investissement devraient être régulièrement réévaluées pour déterminer leur efficacité, leur utilité et leur pertinence au regard de l'évolution de la dynamique du développement.
5 Juste équilibre entre droits et obligations	Les droits et les obligations des États et des investisseurs énoncés dans les politiques d'investissement devraient être équilibrés dans l'intérêt du développement pour tous.
6 Droit de réglementer	Chaque État a le droit souverain de fixer des conditions d'entrée et d'activité pour les investissements étrangers, sous réserve de ses engagements internationaux, dans l'intérêt général et afin de minimiser les effets négatifs potentiels.
7 Ouverture à l'investissement	En fonction de la stratégie de développement, la politique d'investissement devrait établir des conditions d'entrée ouvertes, stables et prévisibles.
8 Protection et traitement de l'investissement	Les politiques d'investissement devraient fournir une protection adéquate aux investisseurs établis. Le traitement des investisseurs établis devrait être non discriminatoire.
9 Promotion et facilitation de l'investissement	Les mesures de promotion et de facilitation de l'investissement devraient être alignées sur les objectifs de développement durable et conçues pour minimiser le risque d'une «course» aux investissements potentiellement dommageable.
10 Gouvernance et responsabilité des entreprises	Les politiques d'investissement devraient promouvoir et faciliter l'adoption et le respect des meilleures pratiques internationales en matière de responsabilité sociale des entreprises (RSE) et de gouvernance d'entreprises.
11 Coopération internationale	La communauté internationale devrait coopérer au traitement des problèmes communs en matière de politiques d'investissement au service du développement, en particulier dans les pays les moins avancés. Des efforts collectifs devraient aussi être déployés pour éviter que l'investissement fasse l'objet de mesures protectionnistes.

Source: CNUCED, 2012

Annexe 3. Méthodologie de comparaison fiscale internationale

L'enquête comparative sur la fiscalité compare l'imposition de l'investissement dans le secteur agricole au Congo à l'imposition dans un certain nombre d'autres pays africains. Ces comparaisons permettent d'évaluer la compétitivité du régime d'imposition du Congo.

La fiscalité a une incidence sur le coût de l'investissement et sa rentabilité. Cette incidence ne se mesure pas seulement au taux de l'impôt sur les bénéfices. La charge fiscale pour l'investisseur dépend d'un certain nombre d'autres facteurs et de leur interaction, notamment les déductions autorisées, les taux d'amortissements, la disponibilité de crédits d'impôts, les exonérations d'impôt, les dispositions relatives au report de pertes et l'impôt sur les dividendes. Ensemble, ces facteurs définissent le régime fiscal global qui détermine les coûts et le retour sur investissement.

La modélisation comparative de la fiscalité est une méthode qui permet de tenir compte des variables les plus importantes du régime fiscal de sorte à faciliter la comparaison entre pays. Les variables fiscales retenues pour l'analyse sont les suivantes:

- Impôt sur le revenu des entreprises;
- Taux d'imposition, y compris exonérations éventuelles;
- Dispositions régissant le report de pertes;
- Taux d'amortissement et crédits d'investissement;
- Impôt sur les dividendes.

La TVA et la taxe sur les ventes ne sont pas prises en compte dans cette analyse.

Des modèles financiers pour l'investissement et le financement, les recettes et les dépenses sont appliqués à des entreprises hypothétiques dans chaque secteur ou sous-secteur. Ceux-ci sont basés sur les coûts et les recettes types observés dans des entreprises du type retenu dans une économie en développement.

Le régime fiscal du Congo et celui des pays retenus pour la comparaison sont appliqués au modèle standard d'entreprise pour chaque secteur sur 10 ans, à compter de l'investissement initial. Les modèles financiers calculent la marge nette d'autofinancement de l'investisseur, en supposant que l'entreprise redistribue tous les bénéfices résiduels après impôt (100 % distribués en dividendes) et que l'investisseur gagne la valeur résiduelle de l'entreprise, supposée vendue après 10 ans pour un montant égal à sa valeur comptable.

L'impact du régime fiscal est présenté comme la valeur actualisée de l'impôt en pourcentage de la valeur actualisée du cash-flow du projet avant impôts et après remboursement des coûts financiers (VA taxe %). VA taxe % est donc égal au total des impôts et des taxes perçus par l'État au cours des 10 années en pourcentage de la marge brute d'autofinancement du projet avant impôt et après financement. Un taux annuel de 10 % est appliqué pour calculer la valeur actualisée. La valeur actualisée de l'impôt mesure donc quelle part du rendement du projet de l'investisseur est prélevée par l'État sous forme d'impôts et de taxes. Plus cette valeur exprimée en pourcentage est élevée, plus le régime fiscal est pesant et dissuasif pour les investisseurs.

L'Examen de la politique d'investissement de la République du Congo est le dernier d'une série d'examens de politique d'investissement entrepris par la CNUCED, à la demande des pays qui souhaitent améliorer le cadre réglementaire et institutionnel et l'environnement de l'investissement. Les pays inclus dans cette série sont :

Égypte (1999)
Ouzbékistan (1999)
Ouganda (2000)
Pérou (2000)
Maurice (2001)
Équateur (2001)
Éthiopie (2002)
Tanzanie (2002)
Botswana (2003)
Ghana (2003)

Lesotho (2003)
Népal (2003)
Sri Lanka (2004)
Algérie (2004)
Bénin (2005)
Kenya (2006)
Colombie (2006)
Rwanda (2007)
Zambie (2007)
Maroc (2008)

Viet Nam (2008)
**République
Dominicaine** (2009)
Nigéria (2009)
Mauritanie (2009)
Burkina Faso (2009)
Bélarus (2009)
Sierra Leone (2010)
El Salvador (2010)
Guatemala (2011)

**Ex-République yougoslave
de Macédoine** (2011)
Mozambique (2012)
Djibouti (2013)
Mongolie (2013)
République de Moldavie (2013)

Visitez notre site web consacré aux examens de la
politique d'investissement <http://unctad.org/ipr>

