

CODE DES INVESTISSEMENTS ET ATTRACTIVITÉ DE LA RD CONGO : OÙ EN EST-ON ?

Introduction

**Adélard-Diens KASESHI
MULENGE,**
Professeur à
l'Université Catholique
du Congo (UCC).
adekas.@hotmail.fr

**Onésime KUKATULA
FALASH,**
Professeur à l'UCC.

Depuis la fin de la guerre froide, la mondialisation économique a accéléré l'interdépendance des économies nationales en favorisant la circulation des facteurs de production. Celle-ci est inhérente à l'expansion des entreprises multinationales (EMN) qui ont profité de la révolution des nouvelles technologies de l'information et de la communication pour amplifier la mobilité internationale des investissements directs étrangers (IDE). Théoriquement, ces derniers sont supposés générer, en faveur des pays d'accueil, des retombées positives en termes de transfert des technologies, de création d'emplois, de croissance, de compétitivité, de productivité, etc. De manière générale, les IDE sont considérés comme catalyseurs du développement économique aussi bien des pays en développement, des pays émergents que des pays développés.

Toutefois, dans le contexte d'une mondialisation éprise de concurrence et de compétition accrues entre les États et/ou les entreprises, les effets induits de la mobilité internationale des capitaux dépendent de la capacité de chaque pays à attirer des IDE sur son territoire en offrant aux multinationales un cadre réglementaire, un cadre sécuritaire et un cadre macro-économique très attractifs.

C'est dans cette optique qu'en 2002, après les années 1990 marquées par la destruction quasi totale de l'appareil productif de l'économie nationale, la République démocratique du Congo (RD Congo) a promulgué la Loi n°004/2002 du 21 février 2002 portant Code des Investissements¹. Cette Loi est venue combler les graves lacunes constatées dans l'application du Code des Investissements de 1986.

1 Loi n°004/2002 du 21 février 2002 portant code des investissements, dans *Journal officiel*, numéro 6 du 15 mars 2002.

En effet, les faiblesses de ce dernier étaient globalement liées au manque de simplicité, de précision, de souplesse et de transparence. En outre, il renfermait des complexités susceptibles d'handicaper la bonne gouvernance des affaires tant publiques que privées.

Dès lors, en remplaçant l'ancien code par le nouveau, le Gouvernement congolais entendait placer l'attraction et la fidélisation des entreprises multinationales parmi les priorités économiques du pays. Il cherchait à s'appuyer sur elles pour atteindre ses objectifs de croissance et de développement en capitalisant les gains générés par ces entreprises en termes de recherche et développement, d'investissements, de transfert des technologies et de savoir-faire, de création d'emplois, d'apport en devises, d'effet positif sur la balance des paiements, etc. En d'autres termes, cette politique consistait à créer les nouvelles conditions d'investissements recherchées par les firmes multinationales afin de favoriser l'attractivité du territoire congolais.

Pour ce faire, l'État congolais multiplie, depuis le début de ce nouveau millénaire, des initiatives d'accompagnement de sa politique d'ouverture, telles que : le Plan National Stratégique de Développement (PNSD)² qui a remplacé le Document de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (DSCR), le Programme de développement local des 145 territoires (PDL), le Plan Directeur d'Industrialisation, le Découpage territorial et décentralisation, la Taxe sur la Valeur Ajoutée...

Le même souci d'ouverture s'est traduit, sur le plan régional et/ou continental, par l'intégration de la RD Congo dans plusieurs organisations régionales, en l'occurrence : la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAF)³, la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), la Communauté des États d'Afrique de l'Est (EAC), la Dynamique du cadre légal des investissements en Afrique, l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA)... Toutes ces initiatives, tant internes qu'externes, concourent au même objectif principal, à savoir : aider le pays à tirer le maximum de profit des avantages très divers offerts par l'ouverture économique afin d'assurer son émergence.

- 2 L'intérêt de disposer d'un Plan National Stratégique de Développement pour la RD Congo est de se doter d'un cadre stratégique unique de référence sur les interventions de toutes les parties prenantes du développement, avec l'obligation de résultats et de recevabilité. Le PNSD, mis en place en 2014, constitue la vision nationale du développement économique d'ici 2030. Il se fonde sur les piliers suivants : l'internalisation d'une nouvelle gouvernance qui implique un changement d'attitude, la diversification économique et l'amélioration de la compétitivité, l'amélioration du développement humain et social, enfin la protection et la lutte contre le changement climatique et le renforcement de la durabilité environnementale.
- 3 Depuis 2018, les pays africains (dont la RD Congo) ont opté pour la mise en place de la Zlecaf. Celle-ci a pour but de rendre dynamique le commerce intra-africain en agissant sur les politiques et tarifs douaniers et en accroissant les conditions préférentielles entre ses membres. Elle veut, en outre, accélérer l'insertion de l'Afrique dans le commerce mondial. La Zlecaf se démarque des autres zones de libre-échange déjà existantes sur le continent par son ambition de réunir tous les pays ; elle compte à ce jour 53 membres sur les 55 États du continent africain.

Certes, l'énorme réserve des ressources naturelles de la RD Congo constitue un de ses atouts majeurs pour attirer les IDE dans la quasi-totalité de secteurs de l'économie nationale, et ce, grâce à un Code des Investissements censé satisfaire les conditions d'implantation optimales des entreprises multinationales⁴, tels que les infrastructures, les exonérations de charges sociales, les subventions, les biens collectifs purs et mixtes, etc.

Cependant, une chose est d'offrir des avantages aux multinationales qui cherchent, partout et toujours, à optimiser leur fonction-objectif – maximisation du profit et minimisation du coût –, une autre chose est de se demander si les IDE que drainent lesdites multinationales constituent réellement un moteur de croissance et de développement des pays d'accueil, à l'instar de la RD Congo.

C'est dans cette perspective qu'intervient cet article qui se propose de faire le point sur le code des investissements de 2002 afin d'analyser, d'une part, le cadre réglementaire des investissements directs en RD Congo et, d'autre part, les avantages que ces derniers apportent en termes de développement économique. En d'autres termes, il s'agit surtout de procéder à une analyse critique de la politique d'attractivité de notre pays en mettant en évidence le paradoxe entre les avantages qu'il offre aux multinationales et les résultats mitigés dont il bénéficie en retour. Ainsi, chercher une explication à ce paradoxe constitue l'un des objectifs majeurs assignés à cette étude. Pour y arriver, il nous faudra répondre aux questions suivantes : Quelle est la spécificité de la politique d'attractivité de la RD Congo telle que codifiée dans le Code des investissements de 2002 ? Où en est-on des investissements directs étrangers dans ce pays ? Quelle leçon peut-on en tirer en termes d'attractivité du territoire congolais ?

Répondre à ces questions consiste d'abord à montrer que la spécificité de la politique d'attractivité de la RD Congo repose sur le fait que les investissements directs nationaux et étrangers sont réalisés dans les secteurs qui ne sont pas expressément réservés à l'État par la loi. D'autre part, cette politique institue un régime unique, en l'occurrence le régime général comportant quelques particularités relatives aux petites et moyennes entreprises (PME) et petites et moyennes industries (PMI). Ensuite, en nous appuyant particulièrement sur les statistiques de l'ANAPI, nous dressons un état des lieux des IDE par projet et par secteur. Enfin, nous indiquons que les résultats mitigés des IDE, dans le contexte de la RD Congo, s'expliquent principalement par le risque pays qui comprend le risque politique et le risque économique. Autrement dit, la récurrence des conflits et l'instabilité du cadre macro-économique plongent les investisseurs dans l'incertitude structurelle. Or d'aucuns savent que, dans le monde des affaires, l'incertitude est une mauvaise alliée car elle

4 Onésime KUKATULA, *Entreprises Multinationales. Enjeux du développement socio-économiques et de la réduction de la pauvreté en RDC. Kinshasa*, Éditions Universitaires Africaines, 2013, p. 21.

rend très aléatoire le binôme risque-rentabilité, faisant ainsi augmenter la prime de risque. La leçon principale, qui se dégage de cet état des faits, consiste à plaider pour une réforme du code des investissements de 2002 afin de le refonder sur les besoins intérieurs de l'économie nationale, dont : la sécurisation du territoire, la stabilité politique, un cadre réglementaire et fiscal stable, transparent et souple, l'intégration économique, sociale et culturelle des territoires, la création des entreprises compétitives... Tout ceci exige, au préalable, la mise en œuvre d'une politique publique en matière d'intelligence économique censée doter la RD Congo d'un dispositif offensif et défensif dans sa quête et dans sa conquête de l'émergence.

Dès lors, notre propos s'organise en trois grandes sections. La première est consacrée aux facteurs qui déterminent l'implantation des IDE sur un territoire et aux théories économiques sous-jacentes. La deuxième tente de présenter, d'une part, le Code des investissements de la RD Congo en mettant en exergue sa politique d'attractivité des IDE, et, d'autre part, les IDE enregistrés par secteur entre 2003 et 2021. Enfin, la dernière est une analyse critique qui pointe le risque pays comme principal frein à l'attractivité du pays. En guise de conclusion, nous insistons sur l'urgence d'une réforme du Code des investissements de 2002 afin de réduire l'incertitude qui plane sur le monde des affaires congolais comme l'épée de Damoclès.

1. Les déterminants de l'attractivité des IDE

L'attractivité est au centre des politiques d'aménagement et de développement des pays car elle constitue un enjeu majeur des politiques économiques. Elle influence la décision des EMN à s'implanter sur un territoire plutôt qu'un autre en négociant généralement les conditions d'implantation optimales. D'où la contrainte pour les États de réunir les conditions nécessaires pour les attirer et les retenir le plus longtemps possible sur leurs territoires. De ce fait, on entend par attractivité, la capacité d'un territoire à attirer des investissements directs étrangers et à retenir ceux déjà existants⁵.

En investissant à l'étranger, une entreprise poursuit plusieurs objectifs, entre autres : améliorer l'efficacité par la réduction des coûts et l'accroissement de la productivité ; conserver un avantage en l'exploitant à l'étranger ; modifier les conditions de la concurrence à son avantage ; contourner les barrières tarifaires afin de mieux profiter de la demande étrangère.

En dépit de ces objectifs, la localisation d'une activité doit tenir compte de deux éléments essentiels, à savoir : les contraintes politiques et économiques qui déterminent l'attractivité des territoires d'accueil potentiels. Cette attractivité se mesure à l'aide de plusieurs outils parmi

⁵ Onésime KUKATULA, *Op. Cit.*, p. 61.

lesquels l'« indicateur de performance d'investissements entrants » (IPIE) demeure l'un des plus indispensables.

D'une manière générale, les facteurs qui influencent les investissements dans les pays en développement (PED) sont de plusieurs ordres, notamment : la stabilité politique, l'État de droit, la gouvernance, la croissance potentielle, la taille du marché, les infrastructures disponibles, le revenu par habitant, les ressources disponibles, etc. À côté de ces facteurs, il en existe d'autres qui sont relatifs aux liens historiques ainsi qu'aux relations économiques spéciales que les pays développés entretiennent avec certains pays d'accueil⁶. In fine, les déterminants des IDE relèvent des facteurs d'ordre tant politique, économique qu'institutionnel.

1.1. Déterminants politiques et institutionnels

Parmi les facteurs qui déterminent la destination des IDE figure en première position le risque politique encouru par certains pays ou par certaines entreprises. En effet, le cadre politique et institutionnel national vis-à-vis des IDE est constitué des accords internationaux en la matière, de la politique commerciale (existence des barrières tarifaires ou non tarifaires), des politiques nationales relatives à l'acquisition d'entreprises nationales et de l'attitude générale vis-à-vis des IDE. Selon Robert Lucas (1993), l'instabilité des institutions politiques est une préoccupation des investisseurs étrangers. Elle se manifeste souvent par la confiscation des biens, la dislocation des structures de production, le changement dans la gestion macro-économique et l'environnement réglementaire⁷. Wang et Swain (1998)⁸, quant à eux, estiment qu'il existe une corrélation négative entre les flux d'IDE entrant et l'instabilité politique. Ces situations nuisent à l'environnement des affaires et par conséquent réduisent l'entrée des IDE.

1.2. Déterminants économiques

Les déterminants les plus importants pour l'implantation des IDE sont d'ordre économique. Ils se manifestent de façon considérable dès qu'un cadre favorable aux IDE est mis en place. Dès lors, plusieurs sortes de contraintes économiques s'exercent sur la localisation des EMN. Elles pèsent parfois sur l'offre ou sur la demande, ou encore sur les deux, avec une forte différence. La théorie de la localisation a récemment connu un renouveau et joue un rôle important dans les nombreux domaines de l'analyse économique, notamment dans l'analyse des stratégies des EMN⁹. Selon cette théorie

6 Malgré la multitude des études sur les différentes économies, il n'existe pas, entre économistes, un consensus sur les déterminants les plus significatifs de l'attractivité.

7 Robert LUCAS, cité par P. BAUCHET, *Concentration des multinationales et mutation des pouvoirs de l'État*. Édition CNRS, Paris, 2003, p. 75.

8 Zhen WANG and Nigel SWAIN, « Determinants of Inflow of Foreign Direct Investment in Hungary and China: Time-Series Approach », in *Journal of International Development*, Vol. 9, Issue 5, 1998, pp. 695-726.

9 Jean-Louis MUCCHIELLI et Thierry MAYER, « La localisation à l'étranger des entreprises multi-

dont Alfred Weber est le pionnier, la localisation industrielle est fondée sur le principe de la maximisation du profit et de la minimisation des coûts de production. Elle estime que si la matière première et la main d'œuvre sont limitées dans des zones géographiques, le facteur travail, en revanche, n'est pas limité par un lieu. Par conséquent, sa mobilité est fonction du salaire. Ainsi, en tenant compte de la rationalité des consommateurs et des producteurs, Alfred Weber détermine trois facteurs qui influencent le choix de la localisation, à savoir : le coût de travail, le coût de transport et les facteurs de regroupement et de non regroupement¹⁰.

Signalons, en passant, que la théorie de localisation d'Alfred Weber a connu plusieurs évolutions à la suite des apports des auteurs tels que¹¹ :

- Edgar Hoover qui privilégie les facteurs d'organisation (impôt local) dans la décision de la localisation des firmes ;
- Predoehl qui insiste sur le progrès technique comme facteur améliorant le transport et la communication ;
- Lösch qui avance « la théorie de l'analyse du marché » pour lier le coût de transport au volume des recettes ;
- Walter Izard qui soutient « la théorie du gain maximum » selon laquelle la localisation optimale est celle où le profit est dans son niveau maximum et non pas où le coût est dans son niveau minimum.

Au-delà de tous ces développements théoriques sur la localisation, la CNUCED a proposé de regrouper les déterminants économiques en trois sous-catégories, qui reflètent les principales motivations des multinationales lorsqu'elles veulent investir à l'étranger. Il s'agit des caractéristiques du marché, des ressources et d'efficacité¹², comme les résumant le tableau ci-après.

nationales », in *Économie et Statistique*, n°326 (1999), pp. 159-176.

10 Alfred WEBER, *Theory of the location of Industries*. Trans. C.J. Friedrich. Chicago : University of Chicago Press, 1929.

11 Voir Brahim DJEMACI, Nacira CHIKH et Djouher ROMANE, « Les déterminants de la localisation des activités industrielles dans la wilaya de Boumerdès : Approche économétrique avec le modèle de comptage », in *El-Bahith Review*, 16/2016, pp. 101-109. Disponible en ligne : <https://dSPACE.univ-ouargla.dz>, consulté le 5 octobre 2023 à 17h20.

12 Les caractéristiques du marché concernent : la taille du marché, sa croissance, le revenu par tête, les caractéristiques nationales des préférences des consommateurs et la structure ainsi que la concurrence dans les marchés. Les caractéristiques des ressources sont liées aux ressources naturelles, à la main-d'œuvre qualifiée disponible, à la main-d'œuvre non qualifiée et à l'infrastructure physique (télécommunications, routes, communications, etc.). Enfin, les caractéristiques d'efficacité sont constituées du coût des ressources disponibles ajusté par la productivité, des transports et communications entre le pays hôte et le pays parent et à l'appartenance à une union économique régionale.

**Tableau 1. Déterminants économiques des IDE dans le pays hôte
selon le modèle de la CNUCED**

1. Caractéristiques du marché	– Taille du marché, sa croissance, revenue par tête – Caractéristiques nationales des préférences Consommateurs – Structure et concurrence dans les marchés
2. Caractéristiques des ressources	– Ressources – Ressources naturelles – Main d'œuvre qualifiée (disponibilité) – Main d'œuvre non qualifiée – Infrastructure physique (Télécoms, routes, communications, etc.)
3. Caractéristiques d'efficacité	– Coût des ressources disponibles ajusté par la productivité – Transports et communications entre le pays hôte et le pays parent – Appartenance à une union économique Régionale

Source : Adapté par les auteurs, CNUCED, WIR (1998).

2. Code des investissements et attractivité des IDE en RD Congo

Partant du présupposé que l'investissement étranger exerce un impact positif sur les pays d'accueil, chaque pays, et à l'intérieur du pays, chaque région, cherche à séduire les entreprises étrangères par des politiques spécialement conçues pour les attirer et les fidéliser sur son territoire. En RD Congo particulièrement, le credo devenu unanime est celui d'attirer et de retenir les investissements étrangers, surtout s'ils sont créateurs d'emplois, d'externalités positives et porteurs de progrès technique. En effet, la politique congolaise d'attractivité des IDE s'est concrétisée par la création de l'ANAPI, du Comité de pilotage des réformes des entreprises publiques (COPIREP) et du Comité de pilotage pour l'amélioration du climat des affaires et des investissements (CPACAI), de l'indicateur Doing Business. Ainsi, notre effort, dans cette section, se focalise sur la présentation du Code des investissements et sur les résultats qu'il a générés en termes de projets réalisés par secteur d'activités, ce qui permet, en conséquence, d'apprécier l'attractivité du pays.

2.1. Les objectifs du Code des investissements de 2002

Avant de présenter les objectifs assignés au code des investissements, il sied de définir le code des investissements comme un ensemble des lois instituées par le législateur en vue d'imposer aux opérateurs économiques ou aux investisseurs potentiels un mode de comportement dans l'accomplissement des objectifs économiques pouvant aboutir

au développement du pays, tout en leur procurant un certain nombre d'avantages fiscaux et douaniers.

Pour rappel, la loi n°004 du 21 février 2002 portant code des investissements fixe les conditions, les avantages ainsi que les règles générales applicables aux investissements directs, nationaux et étrangers, réalisés en RD Congo. Elle institue un régime unique, à savoir : le régime général et comporte des dispositions particulières aux petites et moyennes entreprises (PME) et petites et moyennes industries (PMI). Cette loi institue également une Agence Nationale pour la Promotion des Investissements (ANAPI) chargée, d'une part, de recevoir les projets à agréer, de les instruire et de décider de l'agrément, et, d'autre part, d'assurer la promotion des investissements tant à l'intérieur du pays qu'à l'étranger.

Dès lors, les objectifs poursuivis par le code sont de favoriser :

- L'implantation des entreprises de génie civil ;
- Les investissements dans l'agriculture et l'agro-industrie par la mécanisation ;
- Les investissements lourds pour asseoir une base industrielle solide au pays ;
- Les investissements de valorisation des ressources naturelles nationales.

À l'instar de tous les autres pays africains ayant mis en place les plans nationaux de développement économique et social pour lutter contre la pauvreté, la RD Congo a pris l'option, en 2014, d'élaborer un Plan National Stratégique de Développement (PNSD), dont l'intérêt est de doter le pays d'un cadre stratégique unique de référence.

Par ailleurs, à l'heure où tous les pays du monde rivalisent d'initiatives pour attirer et retenir les investissements privés qui contribueront à soutenir la croissance, à créer des emplois et à favoriser un développement inclusif, la République démocratique du Congo s'active, elle aussi, depuis deux décennies, à créer un environnement propice à la pratique des affaires. Cela suppose l'adoption des réglementations qui aident les entrepreneurs à créer des entreprises, à embaucher et à accroître leurs activités¹³.

2.2. Les conditionnalités des investissements en RD Congo

Le code des investissements de 2002 a eu le mérite de fixer les conditions, les avantages, les obligations, les sanctions ainsi que les règles générales applicables aux investissements directs, nationaux et étrangers réalisés en RD Congo dans les secteurs qui ne sont pas expressément réservés à l'État par la loi ainsi que les investisseurs agréés selon la procédure instituée par ladite loi. Celle-ci insiste sur les conditions d'admission suivantes¹⁴ :

13 Anthony NKINZO, Directeur Général de l'ANAPI, *Vade Mecum des impôts, droits, taxes et redevances dans le secteur de l'Agriculture, Pêche et Élevage*, octobre 2020, p. 5.

14 Loi n°004/2002 du 21 février 2002 portant Code des investissements en RDC, *Op. Cit.*

- Être une entité économique de droit congolais ;
- Porter sur un montant minimum équivalent à 200.000 dollars américains ;
- Garantir un taux de valeur ajoutée d’au moins 35% ;
- Pour les PME et PMI, ce montant est fixé au minimum de 10.000 dollars américains et au maximum à l’équivalent de 200.000 dollars américains ;
- S’engager à former le personnel national aux fonctions techniques spécialisées ;
- S’engager à respecter la réglementation en matière de protection de l’environnement et de la condition de la nature.

2.3. Panorama des projets des multinationales en RD Congo

C’est donc à partir des objectifs et des conditions fixés par le Code qu’on peut apprécier la politique d’attractivité de notre pays. Ainsi, notre effort, dans ce volet, consiste à présenter, de manière détaillée et chiffrée, les statistiques des projets admis au code des investissements par secteurs, de 2003 à 2021. Nos données proviennent de l’ANAPI, et elles concernent essentiellement les secteurs de services, de l’industrie, de l’agriculture, des infrastructures et des exploitations forestières.

2.3.1. Situation générale

Après exploitation des documents de l’NAPI en notre possession, les statistiques nous révèlent qu’au total, il y a eu 1868 projets agréés par ladite agence, avec un coût d’investissement de plus de 48 Milliards de dollars et 235 Mille emplois permanents créés¹⁵, comme on peut le visualiser dans le tableau suivant :

Tableau 2. Répartition des projets agréés par secteurs (2003-2021)

Secteurs	Projets agréés	Pourcentage
Services	916	49,04
Industries	753	40,31
Agric et Expl. For	131	7,01
Infrastructures	68	3,64
Total	1868	100

Source : par les auteurs, à partir des données de l’ANAPI

Au regard des statistiques observées dans ce tableau, il ressort clairement que la plupart des projets agréés par l’ANAPI ont été plus orientés dans le secteur des services (49,04%), suivi de l’industrie (40,31%). Les secteurs

15 Onésime KUKATULA, Séminaire en juin 2022, portant sur les multinationales au cœur de la guerre économique, Inédit.

de l'agriculture et Infrastructures ont enregistré respectivement les taux les plus bas possibles, soit 7,01% et 3,64%.

2.3.2. Les investissements directs étrangers

Le tableau ci-après présente la répartition des investissements directs étrangers par secteurs bénéficiaires. En effet, il sied de noter que depuis la mise en place de l'actuel code des investissements, la RD Congo a enregistré 1018 investissements directs étrangers dont le coût d'investissement s'élève à plus de 32 milliards de dollars américains, créant ainsi plus de 165 mille emplois permanents.

Tableau 3. Répartition des investissements directs étrangers par secteurs (2003-2021)

Secteurs	Projets agréés	Pourcentage
Services	448	44,01
Industries	454	44,59
Agric et Expl. For	83	8,15
Infrastructures	33	3,24
Total	1018	100

Source : par les auteurs, à partir des données de l'NAPI

La lecture de ce tableau nous indique qu'entre 2003 et 2021, la majorité des investissements directs étrangers ont été plus orientés vers le secteur de l'industrie (44,59%), suivi de celui des services (44,01%). Il s'observe également un faible taux dans les secteurs de l'agriculture et des infrastructures, soit respectivement 8,15% et 3,24%.

2.3.3. Les investissements nationaux

Sur le plan national, l'ANAPI a attiré 850 projets, avec un coût d'investissement dont le montant se chiffre à 15 milliards, lequel montant a créé plus de 70 mille emplois permanents. De manière précise, ces projets ont été répartis dans les secteurs concernés comme suit :

Tableau 4. Répartition des investissements nationaux par secteurs

Secteurs	Projets agréés	Pourcentage
Services	468	55,06
Industries	299	35,17
Agric et Expl. For	48	5,65
Infrastructures	35	4,12
Total	850	100

Source : par les auteurs, à partir des données de l'NAPI

Contrairement au tableau précédant, celui-ci nous informe qu'en termes des investissements nationaux, c'est le secteur des services qui a enregistré plus de projets, avec un taux de 55,06%, suivi respectivement de l'industrie

(35,17%), de l'agriculture et exploitation forestière (5,65%) et enfin, des infrastructures (4,12%).

Eu égard aux différentes informations contenues dans les tableaux ci-dessus, nous avons les condenser dans le tableau ci-après de la manière suivante :

Tableau 5. Proportions des projets étrangers et nationaux en %

Secteurs	IDE	Invest. Nationaux
Projets agréés (%)	54,49	45,51
Coût d'investis (%)	66,64	33,36
Emplois créés (%)	70,21	29,79

Source : par les auteurs, à partir des données de l'NAPI

La lecture de ce tableau nous révèle que la majorité des projets investis en République démocratique du Congo a une origine étrangère. Autrement dit, les investissements directs étrangers dépassent significativement les investissements nationaux en termes de nombre de projets agréés, du coût d'investissement et enfin, du nombre d'emplois créés, soit respectivement, 54,49% contre 45,51%, 66,64% contre 33,36% et 70,21% contre 29,79%.

À tout prendre, il ressort que, sur presque deux décennies (18 ans), la RD Congo a enregistré en moyenne 104 projets par an, pour un coût d'investissement annuel moyen de 7 milliards de dollars, ce qui équivaut à peu près à 9 mille emplois créés par an. Lorsqu'on analyse dans les détails, les projets agréés dans les secteurs des services et des industries représentent 89,35% contre seulement 10,65% pour les secteurs d'agriculture, d'infrastructures et d'exploitation forestière. Enfin, on constate que globalement les investissements étrangers sont de loin supérieurs aux investissements nationaux tant en termes de volume que de coût d'investissement. Autre petit détail, non moins important : qu'il s'agisse des investissements étrangers ou nationaux, les secteurs d'agriculture et d'infrastructures s'avèrent être des parents pauvres dans l'esprit des investisseurs au Congo-Kinshasa.

Le constat général qui se dégage de tous ces chiffres est le suivant : eu égard à ses ressources naturelles et à sa dimension, la RD Congo est un pays peu attractif. Et lorsqu'il attire les IDE, ceux-ci se focalisent dans les secteurs des services et des industries, marginalisant ainsi les secteurs de l'agriculture et des infrastructures qui sont pourtant des moteurs de propulsion du développement économique et social, comme cela a été fixé dans les objectifs du Code.

Par ailleurs, la dominance des IDE par rapport aux investissements nationaux révèle une fois de plus l'extraversion de l'économie nationale et sa vulnérabilité aux chocs exogènes. L'économie congolaise est quasi

totallement entre les mains des opérateurs économiques étrangers qui investissent leurs capitaux dans des secteurs à forte rentabilité et/ou à prime de risque élevée. Enfin, même si le pays a connu des taux de croissance positifs entre 2003 et 2021, il convient de mettre en évidence le caractère volatile et non soutenu de cette croissance qui traduit, au demeurant, une disparité importante entre les secteurs hôtes des IDE. En outre, en dépit de la création de quelques emplois¹⁶, il sied de reconnaître que les IDE ne se sont pas traduits par une diversification productive et par un recul significatif de la pauvreté. En définitive, disons que malgré le code d'investissement mis en place en 2002, la RD Congo demeure un pays peu attractif. Comment expliquer cet état des choses ?

3. Analyse critique de l'attractivité de la RD Congo

Comme nous pouvons le constater, à partir des données analysées ci-haut, les investissements directs étrangers s'imposent dans le paysage économique de la RD Congo en termes de projets investis et d'emplois créés. Toutefois, il n'en demeure pas moins vrai que plusieurs facteurs ont entravé l'attraction des IDE, en l'occurrence : l'instabilité politique, les infrastructures, la corruption, les tracasseries administratives, le risque pays, la mauvaise gouvernance, les facteurs juridiques, judiciaires, sécuritaires, sociaux et culturels. Sans chercher à nous étendre sur cette panoplie de déficits, appesantissons-nous sur le principal risque duquel découlent les autres risques, à savoir : le risque pays et ses corollaires.

3.1. Le risque pays

D'après Olivier Meier et Guillaume Schier, le risque pays peut être défini comme le surplus d'incertitude qui affecte les opérations de l'entreprise du fait d'une connaissance imparfaite des contextes institutionnels et leurs évolutions¹⁷. Fabrice Mazerolle, quant à lui, détermine l'indicateur du risque pays qu'il calcule de façon composite. Cet indicateur mesure les facteurs qui peuvent influencer la perception du risque pays par les investisseurs. Il comprend des données sur la dette publique et privée du pays ainsi que des données sur la sécurité des biens et des personnes (criminalité et terrorisme), ou encore la stabilité institutionnelle. Il entre en ligne de compte dans la détermination de l'Indicateur du Potentiel d'Attractivité en termes d'investissement entrants (IPAIE)¹⁸.

Affectant les opérations à l'international, le risque pays existe aussi pour les entreprises domestiques. En revanche, l'internationalisation des activités des firmes, multipliant les contextes institutionnels auxquels

16 Il aurait été intéressant de disposer des emplois créés par secteur pour pouvoir mieux cerner leur pertinence par rapport aux objectifs assignés au Code des investissements. Mais malheureusement, l'ANAPI n'a pas mis à notre disposition ces types de statistiques.

17 Olivier MEIER et Guillaume SCHIER, *Entreprises multinationales : Stratégie, restructuration, gouvernance*, Dunod, Paris, 2005, p. 116.

18 Voir Fabrice Mazerolle, *Les firmes multinationales*, Vuibert, Paris, 2006.

les entreprises sont confrontées, accroît ce risque. Celui-ci comprend des composantes objectives comme le risque politique, le risque réglementaire, le risque économique et des composantes subjectives d'ordre microscopique liées au risque de mauvaises interprétations du cadre institutionnel local et à la sous-estimation des différences culturelles et de leurs impacts sur la gestion des organisations.

3.1.1. Composantes objectives du risque pays

Le risque pays comprend des composantes objectives comme le risque politique¹⁹, le risque réglementaire²⁰ et le risque économique²¹. Seuls les risques politique et économique seront développés dans le contexte de cet article.

a) Risque politique

Pour le cas de la RD Congo, le risque politique est dû à l'instabilité politique qui s'explique par la persistance, voire l'aggravation, des conflits armés qui se sont succédé depuis l'indépendance du pays. Ces conflits rendent instables les institutions politiques et les institutions économiques, générant ainsi beaucoup d'incertitudes dans le chef des investisseurs étrangers comme nationaux. Comme dit un adage bien connu, « les investisseurs ont peur des bruits des bottes. Ils sont comme des gibiers peureux ».

En effet, l'histoire du Congo indépendant révèle que les changements de régimes politiques ont été émaillés de conflits armés. Particulièrement, depuis 1997, la naissance et la résurgence de plusieurs groupes armés et rebellions dans l'Est et au Nord du pays (plus ou moins 230 groupes actuellement) représentent un risque permanent pour les investisseurs qui souhaitent implanter des EMN en RD Congo. Dans ces conditions, les conflits armés ou sociaux constituent un frein à l'esprit d'entreprise et à l'initiative privée ; ils peuvent, par-dessus le marché, favoriser la fuite des capitaux privés.

Une deuxième forme par laquelle se matérialise le risque pays est le blocage des fonds. En effet, le blocage des fonds se réalise par les restrictions sur les mouvements de capitaux et l'interdiction de rapatrier des bénéfices réalisés localement. Ce risque se manifeste différemment selon que la filiale étrangère recourt à des stratégies alternatives de remontée des bénéfices comme le versement de royalties et de redevances. De même, son risque ne sera pas le même si son investissement initial était marginal ou significatif au regard de ses capacités globales d'investissement.

19 Il recouvre la modification substantielle et non anticipée du cadre institutionnel du pays. On peut citer notamment le changement de régime politique (révolution, changement radical d'orientation politique...), les décisions d'expropriation et de nationalisation, les changements de régime de changes, les décisions de restrictions sur les mouvements de capitaux...

20 Il tient compte des possibilités de modifications du cadre juridique ou, d'une manière plus spécifique, de toutes les règles de droit qui encadrent le fonctionnement des entreprises. C'est le cas du droit commercial, du droit fiscal, du droit des sociétés, du droit comptable.

21 Il est relatif au pays ou à la zone géographique concerné (e) et prend en compte les principales variables ci-après : l'évolution du PNB, l'inflation, le niveau du taux d'intérêt, le niveau des prélèvements obligatoires, le niveau de l'indexation des prix et des salaires, des taxes diverses...

À l'échelle de la RD Congo, il convient de faire remarquer que le code des investissements ne rassure pas les investisseurs concernant le risque relatif au blocage des fonds. En effet, l'article 27 du code des investissements stipule : « La liberté des transferts à l'étranger liés aux opérations d'investissement est garantie par l'État, conformément à la réglementation de change. Cependant, dans le cas où des restrictions s'avéraient nécessaires, les investisseurs étrangers admis au bénéfice de la présente loi bénéficieront, pour les opérations définies aux articles 28 à 30 ..., d'un traitement qui ne sera pas moins favorable que celui des opérations commerciales courantes en devise »²².

Ainsi, bien que garantissant aux investisseurs le transfert de leur dividende, les revenus générés par les dividendes réinvestis dans l'entreprise, le transfert des royalties, du principal, des intérêts et des charges connexes, ce code laisse une ambiguïté lorsque qu'il introduit la notion de « restrictions nécessaires ». Le code ne donne pas la signification exacte de cette notion.

b) Risque économique

En RD Congo, le risque économique se matérialise par l'instabilité du cadre macro-économique. Pour pallier cette instabilité du cadre macroéconomique, les dirigeants politiques ont fait appel, depuis les années 1980, aux institutions financières internationales comme le FMI et la Banque Mondiale pour aider à assainir l'environnement économique en luttant contre l'inflation et le surendettement et à libéraliser l'économie de façon durable.

Les politiques macroéconomiques ont été marquées en RD Congo par une absence de rigueur, de prévisibilité et de transparence. S'agissant de la dette publique et privée, les différentes exécutions des budgets renseignent des grands dérapages et le non-respect des engagements quant au paiement. Le fait que le gouvernement budgétise les dettes, mais ne les paie pas, place les investisseurs dans une situation d'incertitude.

C'est principalement grâce à l'insistance des organismes internationaux²³ que la RD Congo a initié une série de réformes structurelles majeures depuis 2011 en vue de trouver un remède au problème congolais. Ces réformes concernent surtout le secteur de la sécurité, l'administration publique, la gouvernance locale ainsi que le climat des investissements et les entreprises publiques.

22 RDC, « Code des investissements », loi n°004/2002 du 21 février 2002, dans Journal officiel n°6, 15 mars 2002.

23 Comme on peut le constater, les composantes objectives du risque pays sont des facteurs de type macroscopique, qui peuvent être évalués par une analyse statistique ou historique des événements passés. Ces risques peuvent être analysés dans un contexte plus général des relations internationales en prenant en compte le rôle des organismes internationaux comme le FMI, la Banque Mondiale ou l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Ces institutions internationales et leur implication dans un pays peuvent jouer le rôle de modération.

3.1.2. Composantes subjectives du risque pays

Outre les composantes objectives, le risque pays se matérialise par des composantes subjectives telles que les risques relatifs à une mauvaise interprétation des règles non écrites et les risques de sous-estimation des différences culturelles dont il importe de tenir compte particulièrement dans le contexte de la RD Congo, caractérisée par la multiplicité de cultures ou d'ethnies. Les différences culturelles obligent de tenir compte de la culture des clients, salariés, fournisseurs, autorités administratives et financières des pays où l'on implante les filiales, le climat des affaires, l'absence des infrastructures voulues, les tracasseries administratives et la corruption ainsi que la recherche des marchés et des débouchés, etc.

Malgré la tendance à recevoir des IDE dans plusieurs secteurs de la vie socio-économique, on note la carence des infrastructures de base susceptibles de contribuer rapidement à la bonne implantation et au développement facile des investissements en RD Congo. Les problèmes de l'insuffisance des ressources énergétiques, de l'inefficacité du système bancaire, de l'absence des voies de communication et de télécommunication et celui des autres équipements collectifs (ports...) constituent des sérieux handicaps pour les EMN. Pour Odilon Gamela Nginu²⁴, la dégradation du potentiel d'attractivité de la RD Congo est due essentiellement aux éléments suivants : la faiblesse des investissements publics, la politique tarifaire, l'interventionnisme du pouvoir politique et la politisation du management dans le secteur public.

a) Climat des affaires

Le climat des affaires dépend fortement de la stabilité politique et économique d'un pays, stabilité favorable aux coûts d'activités et à l'incitation à l'investissement. Dans cette perspective, les IDE sont censés s'intéresser de près, outre les conditions sécuritaires, à l'évolution des conditions économiques du pays hôte. À cet effet, tous les paramètres macro-économiques (taux d'inflation, de change...) du pays hôte ainsi que d'autres facteurs sont régulièrement suivis par les investisseurs pour juger de la stabilité économique. Un autre élément d'importance, qui peut intervenir dans ce contexte, c'est la présence rassurante des équipements collectifs ou services publics. Malheureusement, dans ce domaine précis, la RD Congo brille par des infrastructures publiques de piètre qualité. Et lorsqu'on ajoute la corruption qui gangrène le système congolais, on ne peut être surpris si le pays est souvent classé en bas de l'échelle suivant le classement des agences de notation.

24 Odilon GAMELA NGINU, « Structures et articulations de l'économie : Quelle Économie pour l'État zaïrois ? », dans *Quelle Économie pour le Zaïre, Actes du IX^{ème} séminaire scientifique*, Kinshasa, du 03 au 06 mai 1995, Facultés Catholiques de Kinshasa, 1996.

En effet, compte tenu de la précarité des conditions de vie des fonctionnaires de l'État, l'obtention des documents et autres autorisations liés à l'agrément et au fonctionnement de toute entreprise en RD Congo en général, et des IDE, en particulier, est souvent tributaire des pots de vin faramineux connus sous le terme de « commission » ou « rétro commission ». Le mal est tellement profond et généralisé que même le forum institué par le décret N° 09/39 du 26 novembre 2009 du Premier ministre en fait mention dans ses conclusions : « Plus de 50% de la population congolaise se livre aux pratiques de corruption ; la corruption est en train de devenir, dans la société congolaise, un mode de vie et un système de gestion de l'appareil étatique ; aucun secteur et aucun échelon de la vie nationale ne semble épargné par des pratiques de corruption. »

b) Recherche des marchés et des débouchés

Dans l'évolution des EMN en RD Congo, il se pose un sérieux problème de débouchés. La production est souvent butée à l'éternel problème du pouvoir d'achat de la population. Autant le revenu par tête d'habitant est insignifiant, autant la taille du marché s'amenuise. Tout cela pose un problème de croissance dans le chef des marchés, qui doivent constituer le débouché pour favoriser le bon développement des EMN en RD Congo. Les échanges du pays sont insignifiants comme est aussi insignifiant sont accès aux marchés tant régionaux que mondiaux. De ce fait, La RD Congo demeure une économie périphérique ou marginale sur l'échelle mondiale à tel point qu'il est incapable d'attirer des IDE de manière décisive en vue d'impulser son émergence.

Conclusion : Vers une réforme du code des investissements de 2002

Dans cette étude, notre effort a consisté à faire le point sur le Code d'investissement de 2002 afin de voir s'il a permis de rendre la RD Congo plus attractive après que les investisseurs l'avaient désertée dans les années 1990 à cause des groupes armés qui écumaient le territoire national.

L'analyse dudit code nous a permis de mettre en évidence sa spécificité et surtout son ambition de promouvoir les investissements directs étrangers et nationaux en vue de favoriser la réalisation des projets dans le génie civil, l'agriculture et l'agro-industrie, l'industrie et les ressources naturelles. La finalité de cette politique d'attractivité était de placer la RD Congo sur l'orbite de l'émergence ou du développement socio-économique.

Après analyse des statistiques fournies par l'ANAPI, nous avons constaté que le pays demeure peu attractif malgré la présence des investissements étrangers et nationaux et des emplois qu'ils ont générés. Nous avons souligné que tous ces investissements ont été dirigés prioritairement dans

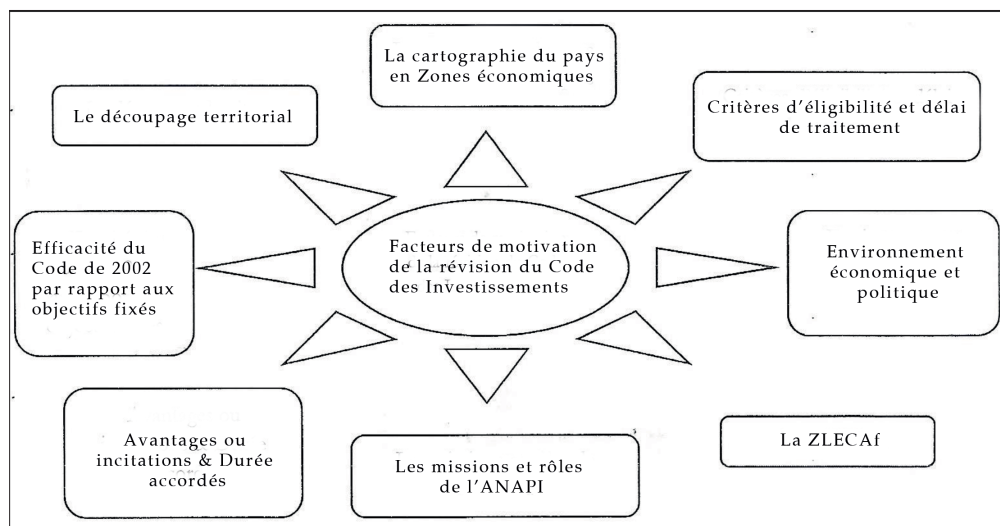
les secteurs des services et industriel, marginalisant ainsi les secteurs de l'agriculture et des infrastructures figurant pourtant en tête des objectifs du code.

Quoi qu'il en soit, sur à peu près deux décennies, le nombre total de projets agréés par l'ANAPI (1868, pour un coût d'investissement de 48 milliards de dollars) et d'emplois créés (235 000) paraît dérisoire au regard d'immenses ressources naturelles que possède la RD Congo et de ses nombreux besoins en termes de développement. Il ne fait donc l'ombre d'aucun doute que la RD Congo est peu attractive ; son économie nationale demeure une économie à la périphérie de l'économie mondiale, avec des volumes d'échanges négligeables et dépourvu de débouchés.

Nous avons imputé la faible attractivité de la RD Congo principalement au risque pays qui comprend essentiellement le risque politique et le risque économique. Le premier est lié à l'instabilité politique chronique qui constitue le talon d'Achille de la société congolaise. Le second s'explique par l'instabilité du cadre macro-économique qui détériore le climat des affaires. De plus, il est tout aussi évident que, sans une sécurité juridique et judiciaire garantie et des infrastructures de base normales, le Code des Investissements seul ne suffit pas pour attirer et maintenir les investisseurs privés dans notre pays.

Au regard, d'une part, de l'environnement de plus en plus compétitif et agressif auquel les différents pays sont appelés à faire face et au contexte économique actuel, et, d'autre part, de l'ambition du pays d'être émergent dans les années avenir, il est évident que la République démocratique du Congo devra redoubler d'efforts afin d'attirer plus d'investissements directs étrangers et de promouvoir les investissements domestiques dans les secteurs déclarés prioritaires par le Gouvernement de la République. Cela passe impérativement par la réforme du code de 2002. Celle-ci est censée s'appuyer sur les facteurs de motivation tels que les synthétise le schéma ci-après :

Schéma n°1 : Facteurs motivants de la révision du Code des Investissements



4. Obstacles à l'entrée des IDE en RD Congo et recommandations

La RD Congo est l'un des pays où se posent de sérieux problèmes de corruption, d'instabilité politique et de gouvernance. La non-transparence institutionnelle, le paiement ou la modification de la dette souveraine, les guerres et autres coups d'État, les marchés trop restreints, la faible facilité d'implantation des entreprises, le blocage de la hiérarchie (commissions, tracasseries) sont autant des situations qui nuisent à l'environnement des affaires, et par conséquent, réduisent les entrées d'IDE.

Ces situations peuvent compromettre des bénéfices d'exploitation comme la valeur des capitaux. Ainsi, le risque dans ce pays est multidimensionnel et omniprésent dans l'ensemble des transactions économiques internationales. Tous les problèmes soulevés ci-avant confirment les difficultés liées à l'entrée des IDE dans ce pays.

D'une manière générale, il existe une certaine unanimité quant au rôle des institutions dans l'attractivité des IDE dans les FED. La littérature fait ressortir quelques

Tous ces facteurs représentent une nouvelle donne pour pouvoir réviser le code de 2002 afin de bâtir un instrument qui serait un véritable levier de développement durable et inclusif, capable de booster le développement sur toute l'étendue du pays. De façon spécifique, il s'agit de :

- Mettre en place un Comité de pilotage et de coordination du processus de révision du Code des Investissements de 2002 ;
- Disposer d'une feuille de route pour conduire le processus ;
- Définir les axes stratégiques et la méthodologie à suivre ;
- Développer la concertation avec l'ensemble des parties prenantes du processus d'évaluation et de révision du Code des Investissements.

Une fois évaluée, le nouveau code devra être intégré dans une politique publique, axée sur l'intelligence économique. Celle-ci est censée aider le pays à se doter de capacités optimales dans la recherche des informations utiles, dans leur traitement et enfin dans leur distribution aux acteurs économiques tant nationaux qu'internationaux. ■



**Numéros disponibles à la librairie du CEPAS
et dans nos différents points de vente**

Au sommaire

Avant-projet d'une nouvelle Constitution
de la RD Congo

La Pauvreté sous ses privations aux dimensions multiples

Vaincre la corruption au Congo-Kinshasa

(Comprendre le génocide et le statocide)