

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL

Un Peuple - Un But - Une Foi

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DU PLAN ET DE LA COOPÉRATION

TERRITORIALISATION DE L'INVESTISSEMENT PRIVE AU SENEGAL : ENJEUX ET PERSPECTIVES DU DISPOSITIF JURIDIQUE D'INCITATION

CELLULE ATTRACTIVITÉ ET COMPÉTITIVITÉ
JANVIER 2025

SOMMAIRE

SIGLES ET ABREVIATIONS	3
LISTE DES TABLEAUX	4
LISTE DES FIGURES	4
RESUME EXECUTIF	6
INTRODUCTION	10
I. HISTORIQUE DU DISPOSITIF JURIDIQUE D'INCITATION	11
1. Les régimes dérogatoires	11
1.1. Le code des investissements	12
1.2. Les régimes d'incitation applicables aux zones dédiées à l'investissement	13
2. Le droit commun incitatif	15
II. ANALYSE DU DISPOSITIF JURIDIQUE D'INCITATION	16
1. Le code des investissements	16
2. Le cadre juridique des zones dédiées à l'investissement	17
III. PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS	18
1. Rappel du cadre international des investissements	18
2. Orientations stratégiques du dispositif juridique d'incitation	19
2.1. La portée stratégique	20
2.2. Les investisseurs et les secteurs d'activités	20
2.3. Les critères d'éligibilité	22
2.4. Les mesures incitatives	23
3. Gouvernance du dispositif juridique d'incitation	28
3.1. Les indicateurs de suivi-évaluation	28
3.2. Les organes de gouvernance et les acteurs clés	30
4. Cadre juridique des zones dédiées à l'investissement	31
5. Défis identifiés	33
IV. BENCHMARK : L'EXEMPLE DU MAROC	34
1. Orientations stratégiques	34
2. Architecture de la charte de l'investissement	34
3. Modèle de gouvernance	35
CONCLUSION	38
ANNEXES	39
REFERENCES	48

SIGLES ET ABREVIATIONS

ANSD	Agence nationale de la Statistique et de la Démographie
APIX	Agence de Promotion des Investissements et des grands travaux
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l’Afrique de l’Ouest
CFA	Communauté financière africaine
CFCE	Contribution forfaitaire à la Charge des Employeurs
CGI	Code général des Impôts
CI	Code des Investissements
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le Commerce et le Développement
EFE	Entreprise Franche d’Exportation
3FPT	Fonds de Financement de la Formation professionnelle et technique
FMI	Fonds Monétaire International
IDD	Investissement direct domestique
IDE	Investissement direct étranger
IS	Impôt sur les sociétés
MAD	Moroccan dirham
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement économique
ONUDI	Organisation des Nations unies pour le Développement industriel
PNADT	Plan national d’Aménagement et de Développement territorial
PIB	Produit intérieur brut
SONEPI	Société nationale d’Etudes et de Promotion industrielle
TVA	Taxe sur la Valeur ajoutée
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
ZES	Zone économique spéciale
ZESI	Zone économique spéciale intégrée
ZFID	Zone franche industrielle de Dakar
ZLECAF	Zone de Libre Echange continentale africaine

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Quelques exemples d'incitations financières	26
Tableau 2: Quelques exemples d'incitations foncières	28
Tableau 3: Quelques exemples d'indicateurs de suivi-évaluation	29
Tableau 4: Architecture du code des investissements du Sénégal de 1962 modifié en 1965.....	40
Tableau 5: Architecture du code des investissements du Sénégal de 2004 modifié en 2012.....	42
Tableau 6: Inventaire des Traités bilatéraux d'investissement	44
Tableau 7: Revue non exhaustive des régimes incitatifs des pays de l'UEMOA	45
Tableau 8: Architecture de la charte de l'investissement du Maroc de 2022.....	46

LISTE DES FIGURES

Figure 1: Secteurs moteurs et filières stratégiques	22
Figure 2: Vocation économique des pôles territoriaux.....	32
Figure 3: Dispositif de gouvernance	36
Figure 4: Composition de la Commission régionale unifiée d'investissement.....	37

MOT DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DU PLAN ET DE LA COOPERATION



Ce document, qui se veut un support d'aide à la prise de décision stratégique, revisite l'historique du dispositif juridique d'incitation à l'investissement pour en identifier les insuffisances, avant de proposer des recommandations en vue d'un alignement adéquat entre les priorités nationales de développement et les attentes des investisseurs locaux et étrangers. Je reste convaincu que les recommandations qui y sont formulées apporteront une plus-value dans l'exercice de révision du code des investissements, de la législation fiscale et du code du travail, pour catalyser durablement l'investissement productif.

Mon département du Ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération reste engagé dans son rôle d'orientation de l'action publique pour faire des investisseurs de véritables acteurs du développement endogène porté par les pôles territoires. Le Sénégal que nous voulons souverain, juste et prospère, demeure plus que jamais ancré dans ses valeurs et ouvert au monde.

Le Sénégal, hub stratégique dans une Afrique empreinte de mutations profondes, se trouve à la croisée des chemins du développement. Sa trajectoire économique et sociale a été rebâtie, à l'aune de la Vision Sénégal 2050 et la Stratégie nationale de Développement (SND) 2025-2029, dont les orientations stratégiques opèrent des ruptures majeures. Le changement de paradigme aux dimensions multiples voulu par l'Etat est certes ambitieux, mais il demeure précis dans son ciblage et réaliste dans sa démarche. Toutefois, sa matérialisation commande une posture audacieuse, à travers des choix stratégiques et des réformes structurantes.

En particulier, l'attraction des investissements privés domestiques et étrangers, notamment dans les pôles territoires, occupe une place centrale dans la stratégie de financement de l'économie, pour une mise en œuvre efficiente de la SND. En effet, face à la forte concurrence internationale, le Sénégal se doit de faire preuve de pragmatisme, d'ingéniosité et d'innovation, afin d'asseoir son attractivité sur le principe d'un partenariat mutuellement bénéfique avec les investisseurs, par l'entremise de son dispositif juridique d'incitation à l'investissement. C'est dans cette perspective que s'inscrit ce document d'analyse stratégique intitulé « Territorialisation de l'investissement privé au Sénégal : enjeux et perspectives du dispositif juridique d'incitation ». Les pôles territoires responsabilisés, viables et compétitifs de la Vision Sénégal 2050 se feront concurrence et s'ouvriront au monde par leur attractivité.

Dr. Abdourahmane SARR,

Ministre de l'Économie, du Plan et de la Coopération

RESUME EXECUTIF

La volonté de l'Etat de positionner le pays comme un centre d'attraction des investissements privés domestiques et étrangers remonte aux indépendances et s'est matérialisée par la mise en place d'un dispositif juridique d'incitation, suivant un processus d'amélioration continue. A travers les initiatives de renforcement dudit dispositif juridique portant, d'une part, sur le régime de droit commun et, d'autre part, sur les régimes dérogatoires tels que le code des investissements et le cadre juridique des zones dédiées à l'investissement, les gouvernements qui se sont succédé se sont évertués à trouver un équilibre stratégique entre les objectifs de développement endogène, de promotion des investissements et de gestion efficace des finances publiques.

S'agissant du code des investissements, les améliorations qui ont été apportées à sa première mouture de 1962 ont notamment concerné les critères d'éligibilité, le ciblage sectoriel et territorial, les mesures incitatives, le cadre de gouvernance et la protection des investisseurs. Cependant, l'analyse du code des investissements de 2004, actuellement en vigueur, met en exergue des insuffisances qui ont entravé la dynamique des investissements privés et leurs impacts socioéconomiques, malgré les efforts consentis par l'Etat. En effet, les objectifs en matière d'accroissement et de diversification sectorielle et territoriale des investissements, de création d'emplois, de lisibilité du cadre juridique et d'optimisation des mesures incitatives ont enregistré des performances mitigées. De plus, le cadre de gouvernance dudit code, qui s'articule autour des entités directement impliquées dans la procédure d'agrément et de traitement des avantages incitatifs, s'est avéré peu inclusif.

Quant au cadre juridique des zones dédiées à l'investissement, il a également connu des évolutions majeures depuis 1974, avec la mise en place successive de la Zone franche industrielle de Dakar (ZFID), des domaines industriels, du statut d'Entreprise franche d'Exportation (EFE) et des Zones économiques spéciales (ZES). Toutefois, le développement de ces zones a été ralenti par des contraintes structurelles relatives au coût et à l'accès aux facteurs de production, à la rigidité de la législation du travail, à l'inexistence de certaines infrastructures, à la promotion limitée des zones dans les pays cibles des investisseurs, à l'étroitesse du marché intérieur, à la forte concurrence à l'international, aux incitations fiscales et douanières peu attractives, au cadre régional non favorable, au dispositif de suivi-évaluation non fonctionnel et au modèle économique peu adapté. A cela s'ajoute un manque de spécialisation de ces zones dont le déploiement géographique s'est limité à l'axe Dakar-Thiès.

Au demeurant, le Sénégal a engagé un tournant décisif de sa trajectoire de développement en 2024, avec l'adoption du nouveau référentiel de la politique économique et sociale qu'est l'Agenda national de transformation (Vision Sénégal 2050) et sa déclinaison quinquennale, matérialisée par la Stratégie nationale de Développement (SND) 2025-2029. Ainsi, un changement de paradigme a été institué dans l'approche de planification et de mise en œuvre des politiques publiques, avec la mise en place d'un modèle de développement endogène ancré dans les pôles territoires et porté par le secteur privé local et international. Aussi, le cadrage macroéconomique de mise en œuvre de la SND a-t-il instauré le principe d'une optimisation des dépenses publiques et d'une rationalisation des dépenses fiscales, en particulier.

Dans l'optique de repositionner le secteur privé comme la locomotive de la territorialisation du développement et tenant compte des enjeux du moment et des bonnes pratiques à l'international, des recommandations ont été formulées en perspective de la réforme du code des investissements (CI) qui est le régime dérogatoire principal pour la promotion des investissements privés.

En substance, il est ressorti de l'analyse la pertinence de mener la réforme du CI en parfaite coordination avec celles du code général des impôts, du code des douanes, du code du travail, de la législation foncière, de l'Acte III de la décentralisation, de la Charte de la déconcentration et du Plan national d'aménagement et de développement territorial (PNADT), afin d'assurer l'alignement des mesures incitatives et du cadre de gouvernance pour une promotion efficace des investissements dans les pôles. Quant au mécanisme de suivi-évaluation de la mise en œuvre du CI, son efficacité reste confrontée au défi du renforcement du système statistique national pour assurer la disponibilité, la granularité et la territorialisation des statistiques économiques.

De même, l'opérationnalisation du code devra s'inscrire dans le cadre de l'amélioration globale de l'environnement des affaires, avec la poursuite des réformes s'agissant des facteurs de production, du modèle d'affaire des zones dédiées à l'investissement, des infrastructures de connectivité et de la gouvernance des institutions. En particulier, les recommandations formulées pour la révision des principales dimensions du code sont tel qu'il suit :

- 1. Portée stratégique :** faire du CI le véhicule récapitulatif des mesures incitatives dérogatoires, des protections et des obligations pour les investisseurs, ainsi que le cadre normatif du processus d'agrément, des instruments et organes de gouvernance, des procédures de prévention et de règlement des différends.
- 2. Typologie des investisseurs :** cibler les investisseurs sénégalais locaux et de la diaspora, les investisseurs africains et les entreprises multinationales qui, en termes de taille, peuvent aller de la grande entreprise à la très petite entreprise ; mettre en place des régimes d'incitation différenciés pour prendre en compte leurs particularités.
- 3. Secteurs prioritaires :** assurer l'alignement avec les secteurs moteurs déclinés dans la SND que sont les industries extractives, agroalimentaires et manufacturières, ainsi que les services à forte valeur ajoutée, tout en intégrant les secteurs catalyseurs et sociaux comme l'énergie, l'éducation, la santé et l'habitat social.
- 4. Critères d'éligibilité :** élargir la liste des critères en incluant le plancher d'investissement, le seuil de création d'emplois décents notamment pour les femmes, les secteurs prioritaires, le lieu d'implantation du projet d'investissement, le contenu local, le transfert de technologie et le respect des normes environnementales et sociales.
- 5. Incitations fiscales :** privilégier les incitations fiscales axées sur la réduction des coûts d'investissement telles que la déduction fiscale et le crédit d'impôt.
- 6. Incitations sociales :** maintenir la flexibilité accordée avec le recours aux contrats de travail à durée déterminée ; encadrer les conditions et les modalités d'embauche des travailleurs étrangers; intégrer la prise en charge partielle par l'Etat des frais de formation du personnel local par l'entremise d'une structure comme le Fonds de Financement de la Formation professionnelle et technique (3FPT).
- 7. Incitations administratives :** dématérialiser progressivement le dispositif d'accompagnement des investisseurs pour l'octroi de l'agrément et des incitations ; assurer un déploiement des centres de facilitation des procédures administratives de l'APIX dans les huit (8) pôles, en collaboration avec les antennes régionales de l'administration fiscale, douanière et du travail.
- 8. Incitations financières :** étudier la possibilité d'intégrer les incitations sous forme de subventions directes, de capitaux propres, de garanties de prêts, de bonification de taux d'intérêt ou d'assurance-investissement, avec le concours de structures telles que la Caisse de Dépôts et Consignations, le Fonds souverain d'Investissements stratégiques, le Fonds de Garantie des

Investissements prioritaires, la Banque nationale de Développement et les fonds d'appui et de préparation des projets.

- 9. Incitations foncières :** finaliser la réforme foncière pour adresser de manière structurelle et holistique la problématique de l'accès au foncier pour les investissements, en intégrant des mécanismes d'identification des zones dédiées à l'investissement dans chaque pôle territoire et d'attribution de titres administratifs aptes à sécuriser l'investissement ; poursuivre parallèlement la mise à disposition de terrains aménagés par voie de bail emphytéotique dans les zones dédiées à l'investissement.
- 10. Gouvernance :** mettre en place un dispositif de gouvernance inclusif et décentralisé articulé autour d'une commission nationale des investissements, d'un comité technique mixte de suivi-évaluation et de huit (08) comités territoriaux ; établir une matrice d'indicateurs de suivi relatifs notamment au volume des investissements agréés et réalisés, aux emplois créés, à l'impact des investissements sur la croissance, au genre, au transfert de technologies, au contenu local et au développement durable.
- 11. Cadre juridique des zones dédiées à l'investissement :** harmoniser les mesures incitatives applicables aux zones dédiées à l'investissement, quelle que soit leur vocation (logistique, agricole, industrielle, technologique ou export), et les concentrer dans le nouveau code des investissements pour en faire un cadre juridique dérogatoire unique.

Au titre du benchmark, le choix du Maroc a été édicté par ses similitudes avec le Sénégal en termes d'ambition, relativement aux objectifs d'inversion de la tendance en matière d'investissement privé, de territorialisation du développement et de positionnement dans les classements internationaux d'attractivité et de compétitivité. La charte de l'investissement du Maroc est innovante, en ce qu'elle intègre pleinement les enjeux en matière de création d'emplois stables, de réduction des disparités territoriales et sectorielles, d'attraction des investissements, de contenu local, d'autonomisation économique des femmes et de développement durable. Son architecture s'articule autour d'un dispositif principal comprenant des primes communes à l'investissement, une prime territoriale et une prime sectorielle, et des dispositifs spécifiques destinés aux projets d'investissement à caractère stratégique, aux très petites, petites et moyennes entreprises (TPME) et au développement des entreprises marocaines à l'internationale.

Enfin, le cadre de gouvernance adopté par le Maroc qui concilie deux dispositifs complémentaires aux niveaux central et régional, comprend la commission nationale de l'investissement en charge des conventions d'investissement d'un montant total égal ou supérieur à 250 millions MAD et les commissions régionales unifiées d'investissement habilitées pour les conventions d'investissement d'un montant total inférieur à 250 millions MAD qui collaborent avec les centres régionaux d'investissement.



INTRODUCTION

Le Sénégal a connu une trajectoire de développement marquée par des mutations économiques, sociales et politiques qui ont façonné les orientations stratégiques des référentiels des politiques publiques qui se sont succédé depuis les indépendances. Sur le plan macroéconomique, l'économie sénégalaise a enregistré une dynamique de croissance irrégulière, avec un taux de croissance du PIB de 3,2% en moyenne sur la période 1960-2023 et 5,3% sur la période 2014-2023. L'activité économique dominée par le secteur tertiaire, dont la part s'est établie à 58,2% sur la période 2014-2023¹, alliée aux fortes disparités territoriales en matière d'investissements et de compétitivité, n'a pas permis de matérialiser l'ambition de transformation structurelle et de territorialisation du développement. De surcroît, les entraves ayant considérablement freiné l'essor du secteur privé et, ce faisant, son positionnement comme la locomotive du développement, ont engendré une omniprésence de l'Etat dans les initiatives de création de richesses et d'emplois.

Cependant, le Sénégal demeure un pays attractif, au regard de ses avantages comparatifs qui ont positivement influencé les classements internationaux d'attractivité de l'environnement des affaires. S'agissant des investissements directs étrangers (IDE), le Sénégal est classé à la 5ème place des pays hôtes de ces investissements en Afrique en 2023, derrière l'Egypte, l'Afrique du Sud, l'Ethiopie et l'Ouganda, avec des flux qui sont passés de 0,848 à 2,641 milliards USD entre 2018 et 2023. Seulement, ces flux d'IDE sont orientés vers les secteurs des mines, du pétrole et du gaz, à hauteur de 36,3%, contre 10,3% et 2,1% en moyenne respectivement pour les secteurs de l'industrie manufacturière et de l'agriculture. Par conséquent, des efforts additionnels sont requis pour renforcer la compétitivité de l'économie et mieux orienter les investissements privés vers les secteurs productifs et pourvoyeurs d'emplois.

Sous ce rapport, l'Etat a adopté en 2024 son nouveau référentiel des politiques publiques qui consacre un changement de modèle socioéconomique et politique. En somme, le paradigme de développement sur la période 2025-2029 sera axé autour d'une économie compétitive, d'un capital humain de qualité et d'une équité sociale, d'un aménagement et d'un développement durables, ainsi que d'une bonne gouvernance et d'un engagement africain. Il s'agira d'asseoir une politique économique, sociale et environnementale portée par les huit (8) pôles territoires de Dakar, Thiès, Diourbel-Louga, Centre, Nord, Nord-Est, Sud et Sud-Est.

En effet, l'Etat s'est résolu à rassembler les forces vives de la Nation, issues de l'administration centrale, des collectivités territoriales, du secteur privé et de la société civile, autour du relèvement du défi de la territorialisation des politiques publiques. La matérialisation du développement endogène et durable prôné depuis des décennies commande d'ancrer l'action publique en faveur de la souveraineté économique, dans le socle de l'essor de territoires compétitifs pour le relèvement du niveau de vie des populations locales. Dans cette optique, l'Etat s'emploiera à mettre en œuvre un programme quinquennal d'investissement de 18 496, 83 milliards FCFA, dont 30.7% sont attendus sous forme d'investissements privés domestiques et étrangers. Aussi, la territorialisation de l'investissement privé revêt-elle un caractère stratégique et crucial pour l'atteinte des objectifs macroéconomiques, parmi lesquels un taux de croissance moyen projeté à 6,5% sur la période.

Toutefois, des défis se posent concernant l'impulsion par les territoires du rythme de développement visé, compte tenu des disparités économiques qu'ils concentrent de manière structurelle.

¹Stratégie nationale de Développement (SND) 2025-2029

Selon l'Agence nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD)², 71.5% du PIB national³ sont générés par cinq (5) régions du pays, à savoir Dakar (46.2%), Thiès (11.1%), Diourbel (5.1%), Saint-Louis (4.7%) et Kaolack (4.5%). La richesse créée dans les neuf (9) autres régions restantes ne représente que 28.5% du PIB du Sénégal. Cette tendance régionale de 2022 est venue confirmer la situation de 2020 et 2021. Ces inégalités en matière de création de richesse régionale s'expliquent notamment par des disparités en termes de concentration des unités économiques et de vocation sectorielle des régions constituant les pôles territoires.

Ainsi, la promotion de la territorialisation de l'investissement privé requiert un dispositif juridique d'incitation et son cadre de gouvernance fédérateur qui soit en phase, d'une part, avec les caractéristiques intrinsèques de l'écosystème de chacun des pôles et, d'autre part, avec les contraintes macro-budgétaires auxquelles fait face l'Etat. En effet, la mise en œuvre de la Stratégie nationale de développement (SND) 2025-2029 se déroule dans un contexte d'assainissement des finances publiques, avec notamment un impératif d'optimisation des dépenses publiques et de rationalisation des dépenses fiscales, en particulier. Parallèlement, les dynamiques économiques et géopolitiques mondiales posent le défi de l'attractivité du dispositif juridique d'incitation, pour assurer un positionnement stratégique du Sénégal sur l'échiquier international qui est très concurrentiel en termes d'attraction des investisseurs privés.

C'est dans ce contexte que s'inscrit le présent document d'analyse stratégique qui mène une réflexion sur le dispositif juridique d'incitation pour l'attraction des investissements privés domestiques et étrangers dans les pôles territoires. Le périmètre de l'analyse stratégique est circonscrit aux régimes dérogatoires que sont le code des investissements et le cadre juridique des zones dédiées à l'investissement. Le document est structuré en quatre (4) parties, dont les deux (2) premières traitent successivement de l'historique et de l'analyse du dispositif juridique d'incitation. La troisième partie dresse des perspectives et propose des recommandations pour la réforme du code des investissements, en rapport avec les nouvelles priorités de développement du pays et les bonnes pratiques internationales. La dernière partie revient sur le modèle marocain de dispositif juridique d'incitation qui a été identifié comme un benchmark pertinent pour le Sénégal, compte tenu de son ambition de territorialisation de l'investissement privé.

I. HISTORIQUE DU DISPOSITIF JURIDIQUE D'INCITATION

1. Les régimes dérogatoires

Les régimes incitatifs dérogatoires qui ont pour socle un ensemble de cadres législatifs et réglementaires (codes, lois, décrets...), ont été initiés dans une optique de promotion des investissements privés domestiques et étrangers. Ils intègrent des avantages spécifiques qui dérogent au droit commun relatif notamment à la fiscalité et la législation du travail, ainsi que des facilités liées aux procédures administratives et à l'accès au foncier.

Au Sénégal, la promotion des investissements privés est une pratique qui s'est ancrée dans le rationnel de l'élaboration des politiques publiques dès la veille des indépendances. En effet, la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 instaurant le régime fiscal de longue durée avait été une tentative pionnière pour favoriser les industries désireuses d'investir dans les territoires d'Outre-Mer, dont le Sénégal. Cette volonté d'attirer les gros investisseurs avait été confortée par les autorités

²Les comptes régionaux du Sénégal 2020-2022 - Version semi-définitive, ANSD 2024

³Le PIB en valeur du Sénégal est évalué à 17 227,9 milliards de FCFA en 2022, selon les comptes nationaux semi-définitifs de 2022 et définitifs de 2021 publiés par l'ANSD en décembre 2023

sénégalaises dès 1961, à travers les lois n° 61-14 et n° 61-15 qui ont fixé les critères d'éligibilité au régime fiscal de longue durée, en termes de plancher d'investissement (1 milliard FCFA) et de catégories d'entreprises bénéficiaires, ainsi que la liste des impôts stabilisés.

Ainsi, les instruments de stimulation des investissements ont été initialement circonscrits au domaine de la fiscalité, avant un élargissement progressif de leur périmètre par l'intégration des dimensions de création d'emplois, de territorialisation de l'investissement, de facilitation des démarches administratives et de l'accès au foncier, de promotion de secteurs économiques stratégiques et des entreprises sénégalaises à l'exportation.

1.1. Le code des investissements

L'évolution du dispositif juridique d'incitation à l'investissement privé est ponctuée par la mise en place du premier code des investissements (CI), à travers la loi n° 62-33 du 22 mars 1962 abrogeant les lois n° 61-14 et 61-15. Ce code, modifié par la loi n° 65-34 du 19 mai 1965, s'est singularisé par son ambition forte, s'agissant du ciblage des investisseurs, des avantages octroyés et du dispositif de gouvernance. Du fait de l'éventail d'incitations et de facilitations⁴ introduites au profit des personnes physiques ou morales exerçant une activité commerciale, industrielle ou agricole, l'Etat s'était donné les moyens de son ambition d'accroissement des investissements privés. De plus, le choix de l'octroi de l'agrément aux entreprises prioritaires, par voie de décret « pris sur proposition conjointe du ministre des finances, du ministre chargé du plan, du ministre chargé de l'industrie et du ou des autres ministres compétents »⁵, dénote un leadership étatique assumé, matérialisé par un ancrage institutionnel élevé et une inclusion des parties prenantes dans le dispositif de promotion des investissements.

Cependant, ce code a été abrogé par les lois n° 72-43 et n° 72-46 du 12 juin 1972, dont la finalité était de promouvoir l'agriculture et le tourisme, de renforcer la décentralisation industrielle, de rééquilibrer la balance des paiements, d'intensifier les sanctions en cas de non-respect des engagements et d'encourager la création ou l'extension de la petite et moyenne entreprise sénégalaise. Plusieurs amendements qui ont par la suite été enregistrés en 1987, 1989, 1991, 1994 et 1997⁶, avaient notamment concerné l'amélioration de la transparence et la prise en charge des problématiques de promotion des petites et moyennes entreprises, de décentralisation, de valorisation des ressources locales, d'innovation et de relance de l'investissement privé, dans un contexte d'ajustement structurel. Enfin, il s'était agi pour l'Etat de faciliter les démarches administratives des investisseurs et d'intégrer dans le champ d'application du code, les infrastructures portuaires, les aménagements et la gestion des voies ferrées.

En adoptant le code des investissements actuellement en vigueur, à travers la loi n°2004-06 du 6 février 2004 modifiée par la loi n°2012-32 du 31 décembre 2012⁷, l'Etat avait pour ambition d'harmoniser les régimes incitatifs existants et d'adresser les insuffisances du cadre juridique, au regard des enjeux de l'époque en matière de croissance économique, de développement du secteur privé national et d'attraction des investissements directs étrangers. L'architecture⁸ de l'actuel code s'articule autour de quatre (4) axes relatifs à (i) des critères d'éligibilité à l'agrément au code qui comprennent sept (7) secteurs d'activités stratégiques et un plancher d'investissement requis ; (ii)

⁴cf. tableau 4 en annexe

⁵La loi n° 65-34 du 19 mai 1965 modifiant et complétant la loi n°62-33 du 22 mars 1962

⁶Loi n° 87-25 du 18 août 1987 ; loi n° 89- 31 du 12 octobre 1989 ; loi n° 91-28 du 13 avril 1991 ; décret 94-450 du 10 mai 1994 et décret 97-170 du 16 juillet 1997

⁷Loi modifiant diverses dispositions législatives relatives aux régimes fiscaux dérogatoires

⁸cf. tableau 5 en annexe

un paquet d'incitations composé d'avantages fiscaux et douaniers, et d'assouplissements liés à la réglementation du travail ; (iii) un allègement des procédures administratives et (iv) des garanties, droits, libertés et obligations de l'entreprise.

Concernant le dispositif de gouvernance, il inclut les entités directement impliquées dans la procédure d'agrément et de traitement des avantages incitatifs, à savoir l'agence en charge de la promotion des investissements (APIX) et le ministère en charge des finances, à travers ses directions générales en charge des douanes et des impôts.

1.2. Les régimes d'incitation applicables aux zones dédiées à l'investissement

Les zones franches et domaines industriels

Des initiatives novatrices en matière de promotion des zones dédiées à l'investissement avaient été entreprises par l'Etat à partir des années 1970. En effet, la loi n° 74-06 du 22 avril 1974 portant statut de la Zone franche industrielle de Dakar (ZFID) avait consacré la volonté des autorités de mettre en place un « cadre d'accueil attractif pour inciter les investisseurs étrangers à venir y implanter des entreprises industrielles, tournées vers l'exportation et grandes utilisatrices de main d'œuvre »⁹. Le statut de la ZFID qui était conféré pour une durée de 25 ans, donnait la possibilité, aux entreprises industrielles et aux entreprises de service dont l'activité complète ou facilite celle des entreprises industrielles, de demander un agrément, à condition de présenter un projet comportant un investissement minimum de 200 millions FCFA et la création d'au moins 150 emplois de cadres et d'ouvriers sénégalais.

L'agrément permettait aux entreprises industrielles de bénéficier d'une exemption fiscale totale pour leurs activités à l'intérieur de la zone, à l'exception des impôts et taxes dus par leurs personnels nationaux et expatriés sur les salaires versés. Les biens d'équipement, les matériels, les matières premières et les produits finis ou semi-finis importés étaient exonérés de tous droits et taxes, tandis que les produits finis étaient exportés vers l'étranger en franchise de droits et taxes de sortie. Les entreprises agréées étaient tenues au paiement d'une redevance au profit de l'administration de la zone et rémunérant les services qui leur étaient rendus.

En effet, la zone était administrée par une administration autonome placée sous l'autorité d'un administrateur, qui était le délégué du Président de la République et le représentant du Premier Ministre dans ladite zone. Il avait notamment pour mission d'accorder l'agrément, après accord du comité d'agrément incluant des représentants de la Présidence, de la Primature et des ministères et directions techniques habilités. Au titre de la gestion du foncier, les terrains de la zone étaient donnés par voie de bail emphytéotique pour une durée de 99 ans. Les entreprises agréées bénéficiaient également des libertés et droits en matière de recrutement, de rapatriement de capitaux et de non-discrimination.

Cependant, les résultats mitigés qui avaient été enregistrés en termes d'entreprises installées dans la zone, avaient donné lieu à l'adoption de la loi n° 79-21 du 24 janvier 1979 qui a ramené les seuils d'agrément à 100 emplois nationaux et 100 millions FCFA d'investissement. Aussi, après une quinzaine d'années d'opérationnalisation, les performances insuffisantes de la ZFID avaient-elles entraîné une extension du bénéfice des dispositions applicables à ladite zone aux points francs initiés par la loi n° 91-30 du 13 avril 1991, renforçant ainsi la politique de décentralisation industrielle de l'Etat.

⁹Article premier de la loi n° 74-06 du 22 avril 1974

Toujours dans une logique de promotion des entreprises industrielles et agricoles qui destinaient la totalité de leur production à l'exportation dans un contexte marqué par la dévaluation du franc CFA, le statut d'Entreprise Franche d'Exportation (EFE) a été institué par la loi n° 95-34 du 29 décembre 1995 qui a abrogé celle n° 91-30. Le statut d'EFE qui était également une option offerte aux entreprises manufacturières de la ZFID, a permis aux entreprises agréées de bénéficier d'avantages fiscaux et douaniers, quel que soit leur lieu d'implantation. Le régime fiscal et douanier dérogatoire de la ZFID a pris fin en 2016.

Par ailleurs, la loi n° 77-90 du 10 août 1977 définissant les domaines industriels, les sociétés de gestion de ces domaines et fixant le régime fiscal desdites sociétés, ainsi que de certaines entreprises qu'elles assistent, s'inscrivait dans la continuité de la mise en œuvre de la politique d'encouragement à la création ou à l'extension des petites et moyennes entreprises sénégalaises initiée par la loi n° 72-46 du 12 juin 1972. L'objectif des domaines industriels était « la création, à l'intérieur des limites de chacune des villes importantes du Sénégal, d'un centre d'animation doté de moyens d'encadrement et d'assistance technique et financière, destiné à favoriser l'implantation, le développement et le regroupement en un même lieu, de petites et moyennes entreprises sénégalaises de production et de services industriels ; les entreprises moyennes étant définies, pour l'application de la présente loi, comme comportant 100 emplois maximum »¹⁰.

De plus, ladite loi a consacré la création des sociétés de gestion des domaines industriels qui ont notamment pour missions (i) l'aménagement et l'équipement de terrains et de locaux professionnels, (ii) la sélection de petits entrepreneurs et d'artisans à installer dans le domaine concerné, (iii) l'assistance juridique et administrative pour l'obtention de subventions et de crédits auprès des organismes d'aide financière extérieure, et (iv) l'assistance pour le financement de l'acquisition de matériels modernes. Du fait de la loi, ces sociétés de gestion ont pu bénéficier d'un certain nombre de privilèges relatifs à des exonérations de droits et taxes à l'importation, ainsi que d'impôts et taxes intérieurs dont les investisseurs exerçant dans le domaine industriel ont également pu bénéficier. Enfin, une démarche inclusive avait été adoptée pour la constitution des sociétés de gestion, avec l'implication dans leur capital de « la Société nationale d'Etudes et de Promotion industrielle (SONEPI), la chambre des métiers de la région intéressée et, éventuellement, les principales entreprises privées locales, les banques ainsi que les entrepreneurs et artisans sénégalais à implanter dans le domaine concerné »¹¹.

Les Zones économiques spéciales (ZES)

Dans la veine des orientations stratégiques de l'Etat en matière de transformation structurelle de l'économie et d'accroissement des investissements privés, une première tentative de mise en place des ZES a été matérialisée par la loi n° 2007-16 du 19 février 2007 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de la zone économique spéciale intégrée (ZESI). Seulement, le caractère exclusif de ce cadre réglementaire ciblant une seule zone spécifique a engendré son abrogation par la loi n° 2017-06 du 06 janvier 2017 dont l'objectif est « de démontrer la capacité du Sénégal à offrir des produits et des services à haute valeur ajoutée pour attirer les investisseurs étrangers et retenir les ressources humaines nationales »¹².

¹⁰Article premier de la loi n°77-90

¹¹Article 3 de la loi n°77-90

¹²Exposé des motifs de la loi n° 2017-06 du 06 janvier 2017

Quand bien même la vocation de la zone et les conditions d'éligibilité à l'agrément sont déterminées de manière spécifique dans les décrets portant création de chaque ZES, il existe de manière constante des critères en termes de seuils de création d'emplois, d'investissement et de chiffre d'affaires à l'exportation.

En substance, le dispositif d'incitation instauré par la loi susmentionnée intègre les domaines de la fiscalité, de la législation du travail, du foncier et de la réglementation des changes. Pour une durée de 25 ans renouvelable une fois, les entreprises exonérées exerçant dans la zone A¹³ ont la possibilité de bénéficier des avantages fiscaux tels qu'un taux d'imposition sur les sociétés réduit de 15%¹⁴, nonobstant la taxe supplémentaire de 3% sur le chiffre d'affaires réalisé sur le territoire douanier national.

S'agissant des exemptions, elles concernent le paiement des impôts et taxes collectés au profit du budget de l'Etat et des collectivités publiques ou organismes assimilés tels que la Contribution forfaitaire à la Charge de l'Employeur (CFCE), les contributions foncières sur les terrains et immeubles dans les ZES, et l'impôt minimum forfaitaire sur les sociétés.

Les règles de protection de la propriété privée incluent une interdiction d'expropriation ou de nationalisation, sauf pour cause d'utilité publique, et en contrepartie d'une indemnisation juste. La réglementation des changes prévoit notamment la possibilité de solliciter l'ouverture d'un compte en devises étrangères ; tandis que les dispositions dérogatoires à la législation du travail donnent la possibilité à l'entreprise exonérée de conclure plusieurs contrats de travail à durée déterminée avec un même travailleur sur une période de 5 ans. Les entreprises des ZES ont la possibilité d'acheter l'électricité destinée à leur consommation propre auprès de producteurs indépendants. Le décret n° 2017-535 du 13 avril 2017 portant application de la loi n° 2017-06 offre une facilitation des procédures administratives, à travers la mise en place dans les ZES de guichets uniques regroupant les administrations chargées de fournir des services d'intermédiation simplifiés aux investisseurs.

Concernant la gestion du foncier des ZES, l'attribution de terrains aux entreprises y opérant se fait sous forme de bail emphytéotique délivré par l'administrateur et immatriculé au livre foncier. L'aménagement de la zone est du ressort du promoteur-développeur qui doit réaliser les constructions, les infrastructures, les voies de communication et les espaces de vie. Quant au cadre de gouvernance des zones, il inclut le ministère en charge de la promotion des investissements, le comité paritaire public-privé, l'administrateur des ZES et les promoteurs développeurs.

2. Le droit commun incitatif

La législation fiscale pour l'investissement a été caractérisée par une dualité entre le régime de droit commun et ceux dérogatoires ; entraînant de fait la réforme du Code général des Impôts (CGI) en 2012 pour aboutir à un régime de droit commun incitatif. Selon l'exposé des motifs de la loi n° 2012-31 du 31 décembre 2012 portant Code général des Impôts et la loi n° 2012-32 du 31 décembre 2012 modifiant diverses dispositions législatives relatives aux régimes fiscaux particuliers, la législation fiscale d'avant 2012 était marquée par une multitude de régimes dérogatoires qui ont engendré des problèmes de lisibilité et de cohérence, tout en portant des facteurs de distorsions à la concurrence. De plus, l'étude sur les dépenses fiscales réalisée au titre des années 2008 et 2009 avait révélé un coût exorbitant et une inefficacité des mesures de dépenses fiscales, d'où la volonté de l'Etat de les rationaliser.

¹³La zone A des ZES est réputée hors du territoire douanier national, alors que la zone B est exclusivement régie par le droit douanier national. La liste des activités exercées dans la zone A est fixée par décret.

¹⁴Le taux d'impôt sur les sociétés dans le droit commun est de 30%

Ainsi, les mesures qui ont été instaurées, relativement à l'objectif de mise en place d'un droit fiscal commun incitatif pour promouvoir la croissance économique et améliorer l'environnement des affaires, concernent notamment le crédit d'impôt, la réduction d'impôt pour exportation, la réduction d'impôt pour investissement de bénéfice, le maintien du régime de la suspension de la TVA pour les entreprises agréées au code des investissements, la rationalisation du droit de timbre, des dispositions favorisant les financements innovants (crédit-bail, finance islamique, capital-risque et systèmes financiers décentralisés) et les partenariats public-privé, ainsi que l'exonération de la CFCE. En somme, le CGI de 2012 concentre une vingtaine d'incitations pour les entreprises, suivant leurs secteurs d'activités.

Cette réforme visant à faire du CGI le siège unique de toute la législation fiscale, a consacré la transposition des dispositions de fiscalité intérieure relatives aux régimes fiscaux particuliers. Le CGI a ainsi abrogé et remplacé l'essentiel des incitations fiscales du code des investissements de 2004. Cependant, il convient de souligner que malgré plusieurs amendements du CGI depuis 2012, des régimes dérogatoires subsistent pour certains secteurs d'activités et des domaines géographiques tels que les zones économiques spéciales.

II. ANALYSE DU DISPOSITIF JURIDIQUE D'INCITATION

1. Le code des investissements

Le code des investissements a fait l'objet d'une évaluation¹⁵, dont le rapport a mis en exergue des insuffisances liées (i) à la vocation, au champ d'application et à la portée du code, (ii) au manque de lisibilité du dispositif d'incitation, (iii) à la faiblesse du taux d'agrément des entreprises au code, (iv) au non-alignement des secteurs éligibles avec les priorités des politiques publiques, (v) à la couverture géographique limitée des projets d'investissements agréés, et (vi) au potentiel de création d'emplois non encore pleinement exploité.

En termes d'impacts, le rapport stipule que sur la période 2004-2020, le montant total des investissements agréés s'est élevé à 17 114,7 milliards FCFA, dont 56% proviennent de projets portés par des promoteurs de nationalité sénégalaise, 28% de projets d'investisseurs étrangers et 16% de projets mixtes portés par des associés nationaux et étrangers. Le volume des investissements agréés au code a représenté en moyenne 14,2% du PIB sur la période 2014-2019, tandis que les investissements réalisés ont représenté moins de 2% du PIB sur la période 2014-2020, en raison du faible niveau de réalisation des projets (17,4% en moyenne annuelle).

Le nombre d'emplois potentiels, pour sa part, s'est établi à 158 777 sur la même période. Au titre de la répartition géographique et sectorielle, 75% des investissements agréés et 54,18% des emplois potentiels se sont concentrés dans la région de Dakar, d'une part, et 75% des investissements agréés et 57% des emplois potentiels ont été captés par le secteur secondaire.

Par ailleurs, il a été constaté une appétence des investisseurs pour le code en régression, avec 34% des entreprises recensées dans les secteurs éligibles qui ont été agréées en 2004, contre 13% en 2012 et 10% en 2016. Les entreprises consultées ont également soulevé d'autres contraintes inhérentes à l'environnement global des affaires, à savoir l'accès au financement et au foncier pour l'investissement, les lenteurs administratives, la faiblesse du dispositif de suivi et des mécanismes de prévention et de règlement des différends.

¹⁵Rapport final « Evaluation du dispositif sur le code des investissements du Sénégal », APIX janvier 2022

En définitive, cette évaluation s'est inscrite dans le cadre d'un processus de révision du code des investissements enclenché en 2021 qui a abouti à l'élaboration d'un projet de loi portant code des investissements soumis au comité de pilotage en 2022. Le processus a été suspendu depuis lors, dans l'attente d'une prise en compte des orientations stratégiques déclinées dans le nouveau référentiel des politiques publiques.

Par ailleurs, à l'analyse de l'architecture du code en vigueur, la tentative de prise en charge des dimensions de territorialisation et de création d'emplois, par l'entremise d'avantages fiscaux et sociaux (extension du plafond de crédit d'impôt et du délai d'exonération de la CFCE pour les entreprises implantées hors de Dakar), s'avère insuffisante. De plus, l'analyse du modèle de gouvernance souligne l'impératif d'une démarche d'inclusion dans la composition des instances stratégiques et opérationnelles de la chaîne de décision et de suivi-évaluation.

En fait, le dispositif de gouvernance du code demeure très peu inclusif, eu égard à l'absence notamment des ministères qui donnent les orientations stratégiques en matière de promotion des investissements et d'aménagement du territoire et des représentants des collectivités territoriales. En particulier, le renforcement de l'ancrage territorial du code des investissements implique une autonomie administrative et financière des collectivités territoriales plus accrue, pour leur implication effective dans la planification et le suivi-évaluation de la politique de promotion des investissements dans les territoires.

Le rôle catalyseur de la collectivité territoriale et sa connaissance des enjeux socioéconomiques de la localité justifient sa pleine participation, aussi bien dans le choix et la gouvernance des incitations que dans le processus d'implantation et de financement des projets d'investissement, au même titre que l'administration centrale.

2. Le cadre juridique des zones dédiées à l'investissement

En complément du code des investissements qui est un régime dérogatoire dont la vocation territoriale est limitée, l'approche de l'Etat a également été de cibler des espaces géographiques pour la création d'écosystèmes d'incitation aux investissements privés. Il a ainsi pris le pari d'un développement industriel territorialisé basé sur les avantages comparatifs (potentialités naturelles, emplacement géographique) et compétitifs des zones cibles et tenant compte de la conjoncture économique et des enjeux géostratégiques évolutifs. Le paradigme d'un modèle d'attraction des investissements et de développement industriel basé sur des zones territoriales pilotes a été éprouvé ces 50 dernières années, suivant une approche d'amélioration continue en termes de modèle économique et de paquet d'incitations.

En mettant à la disposition des investisseurs ciblés, des terrains aménagés, des subventions¹⁶, ainsi que des avantages fiscaux, douaniers, sociaux et administratifs, l'Etat s'est privé de ressources financières conséquentes, en contrepartie du positionnement stratégique du pays sur les chaînes de valeur mondiales. Cependant, la mise en place de la ZFID, des domaines industriels puis des ZES, n'a pas engrangé les performances escomptées en matière de création d'emplois, d'exportation de produits industriels et de développement des territoires. Au titre de la répartition géographique des zones, les régions couvertes sont Dakar (ZFID, Parc industriel intégré de Diamniadio) et Thiès (Zone économique spéciale intégrée de Diass, Zone économique spéciale de Sandiara). D'autres ZES sont en cours de construction à Fatick, Bargny, Touba et Ndayane. S'agissant des domaines industriels, ils ont été implantés à Dakar, Thiès, Kaolack, Ziguinchor et Saint-Louis.

¹⁶Loi n° 1993 /25 du 02 septembre 1993 complétant l'article 2 de la loi n° 89 -32 du 12 octobre 1989 modifiant la loi n° 74 – 06 du 22 avril 1974 portant statut de la ZFID : une subvention égale au montant des impôts et taxes retenus à la source sur les traitements et salaires des employés et se limitant aux emplois créés après agrément.

L'essor des zones dédiées à l'investissement s'est heurté à des contraintes de divers ordres qui se sont avérées structurelles. En effet, la problématique du coût et de l'accès aux facteurs de production (eau, électricité, assainissement, communication et transports), la rigidité de la législation du travail notamment en matière de recrutement, l'inexistence de certaines infrastructures, la promotion limitée des zones dans les pays cibles des investisseurs, l'étranglement du marché intérieur et la forte concurrence à l'international, qui ont été recensées dès 1991¹⁷ comme des entraves au développement de la ZFID, sont restées d'actualité concernant les ZES. A cela s'ajoutent pour ces dernières¹⁸, des incitations fiscales et douanières peu attractives, un cadre régional non favorable, un dispositif de suivi et d'évaluation non fonctionnel et un manque de spécialisation.

Il découle de la nature des contraintes précitées, une nécessité d'inscrire le développement des zones dédiées à l'investissement dans une dynamique de réformes soutenues de l'environnement des affaires, pour renforcer leur attractivité et la compétitivité des entreprises qui y évoluent. De même, un modèle économique et de gestion inclusif de ces zones est une conditionnalité forte pour leur efficacité et une appropriation par les populations locales.

Au demeurant, la démarche d'implantation de zones dédiées à l'investissement pourrait laisser présumer une rupture d'égalité entre les entreprises selon leur lieu d'implantation et la création de distorsions pouvant fausser la concurrence. Toutefois, il serait tout aussi compréhensible que l'Etat, suivant les orientations stratégiques de sa politique économique et sociale, veuille implémenter des incitations ciblées, dans un espace circonscrit et sur une période donnée, pour favoriser le développement endogène au bénéfice du bien-être des populations de la zone.

A ce titre, la politique de territorialisation de l'investissement à travers le développement de zones dédiées à l'investissement reste pertinente, tant que ces zones obéissent à un plan de déploiement et un cadre juridique alignés à la vocation économique et au dispositif d'incitations prévus pour les pôles territoires.

III. PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS

1. Rappel du cadre international des investissements

A travers les législations sur l'investissement, les Etats s'emploient à renforcer l'attractivité de leur économie dans l'optique de positionner le secteur privé comme un levier de transformation structurelle. En effet, la tendance à l'échelle du continent africain est de plus en plus marquée par un retrait progressif et stratégique des Etats de la conduite du développement au profit du secteur privé. Ils ont la volonté de se limiter à un rôle de facilitateur et de catalyseur des initiatives privées au service de la création de richesses et d'emplois. Ce pari audacieux effectué dans plusieurs pays poursuit la finalité d'accroître sensiblement les investissements privés domestiques et étrangers pour le financement des plans nationaux de développement et une croissance inclusive et durable.

Pour appuyer les efforts nationaux, des organisations et initiatives régionales telles que l'Union Africaine, la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et la Zone de Libre Echange continentale africaine (ZLECAf), ont mis en place des politiques et des cadres juridiques propices au renforcement de la compétitivité des économies et à l'harmonisation des législations notamment sur le commerce, la concurrence et les investissements pour une promotion des investissements durables.

¹⁷Rapport de l'inter-commission Plan et Coopération – Législation de l'Assemblée nationale sur le projet de loi 14/91 portant statut des points francs, Mars 1991.

¹⁸Rapport « Situation de référence de l'Attractivité et de la Compétitivité du Sénégal », CAC/MEPC Octobre 2024

A titre illustratif, le code panafricain des investissements de 2016 est un instrument d'orientation et non contraignant dont l'objectif est de promouvoir, de faciliter et de protéger les investissements qui favorisent le développement durable des Etats membres. Il esquisse l'architecture réglementaire concernant les normes de traitement des investisseurs et des investissements, les orientations économiques de la politique d'investissement, les obligations des investisseurs, la protection des investissements, le règlement des différends et les procédures et dispositifs institutionnels de mise en œuvre.

Le code des investissements de la CEDEAO adopté en 2018 pose les principes notamment en matière d'entrée, d'établissement, de traitement et de protection des investissements. Toutefois, il n'est toujours pas intégré aux législations nationales, du fait de la généralité de certaines de ses dispositions, les plaçant ainsi au rang de lignes directrices à clarifier lors de leur transposition. Le protocole sur l'investissement de la ZLECAf adopté en 2023 prévoit des dispositions visant à promouvoir, faciliter et protéger les investissements intra-africains qui contribuent au développement durable, tout en assurant le droit des Etats à réglementer. Il ambitionne de mettre en place un cadre d'investissement panafricain unique, ainsi qu'une agence panafricaine du commerce et de l'investissement pour soutenir les pays africains et le secteur privé dans l'élaboration de politiques d'investissement et la mobilisation des ressources financières.

Hormis ces dispositifs juridiques et réglementaires internationaux, le Sénégal a conclu des accords et traités bilatéraux qui régissent notamment les investissements directs étrangers et la protection des investisseurs provenant de ses pays partenaires traditionnels. Selon les données de la Conférence des Nations unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), le Sénégal a signé 29 traités bilatéraux d'investissement dont 19 sont entrés en vigueur¹⁹. Le plus ancien traité en vigueur a été conclu avec la Suisse en 1962.

2. Orientations stratégiques du dispositif juridique d'incitation

Au regard des exigences édictées par le cadrage macroéconomique interne et le contexte géostratégique international, l'enjeu pour l'Etat consiste à repenser fondamentalement le dispositif juridique d'incitation, afin de concrétiser la territorialisation de l'investissement privé et sécuriser le financement du programme global d'investissement de la Stratégie nationale de développement (SND) 2025-2029.

Actuellement, le dispositif juridique d'incitation trouve son ancrage principalement dans les socles de droit commun que sont le code général des impôts, le code des douanes et le code du travail, ainsi que les régimes dérogatoires tels que le code des investissements et le cadre juridique des ZES. Cette option est dictée par une volonté de l'Etat de rationaliser et d'harmoniser les incitations fiscales et sociales dérogatoires au droit commun. En revanche, la pertinence du maintien d'un code des investissements comme régime dérogatoire réside dans la teneur des incitations non fiscales, des facilitations et des garanties additionnelles qu'il concentre, pour renforcer son attractivité. Les recommandations proposées, sous forme d'orientations stratégiques, s'inscrivent en perspective de la réforme du code des investissements et concernent sa portée stratégique, le ciblage des investisseurs et des secteurs d'activités, les critères d'éligibilité, les mesures incitatives offertes et le cadre de gouvernance.

¹⁹Cf tableau 6 en annexe

2.1. La portée stratégique

La vocation principale du code des investissements (CI) est d'inciter les investisseurs nationaux et étrangers à l'investissement, en rapport avec les objectifs de développement économique et social du pays. C'est dire que le code transcende les aspects purement législatifs, pour intégrer pleinement le pari de la transformation structurelle de l'économie et du développement endogène. En particulier, la réduction des disparités territoriales, l'orientation des investissements vers les secteurs porteurs, le développement durable, la création d'emplois décents sont autant d'objectifs que se fixe l'Etat lors de la conception et de l'opérationnalisation dudit code.

Par ailleurs, s'aligner aux standards internationaux devient impératif, dans un monde en proie à une raréfaction et une mobilité accrue des capitaux privés, sans compter la frilosité des investisseurs qui sont à la recherche de profits à court, moyen et long termes. La forte concurrence que se livrent les pays pour les attirer commande de favoriser la lisibilité, la simplicité, la transparence et l'accessibilité dans le format et de l'ancrage institutionnel du CI.

Au vu de ce qui précède, il serait pertinent que le CI soit, d'une part, le véhicule récapitulatif des mesures incitatives dérogatoires, des protections et obligations pour les investisseurs et, d'autre part, le cadre normatif du processus d'agrément, des instruments et des organes de gouvernance, ainsi que des procédures de prévention et de règlement des différends. A ce sujet, les pratiques diffèrent dans les pays de la CEDEAO qui disposent soit d'une loi, soit d'un code sur les investissements. Certaines lois, comme celles au Ghana et au Nigéria, sont principalement axées sur l'agence de promotion des investissements, tandis que d'autres, comme celles au Togo et au Bénin, se concentrent plutôt sur les incitations et avantages accordés, ainsi que sur les conditions à remplir, et énumèrent les règles applicables aux zones spéciales²⁰. Les droits, garanties et obligations concernant les investisseurs y sont également pris en charge.

2.2. Les investisseurs et les secteurs d'activités

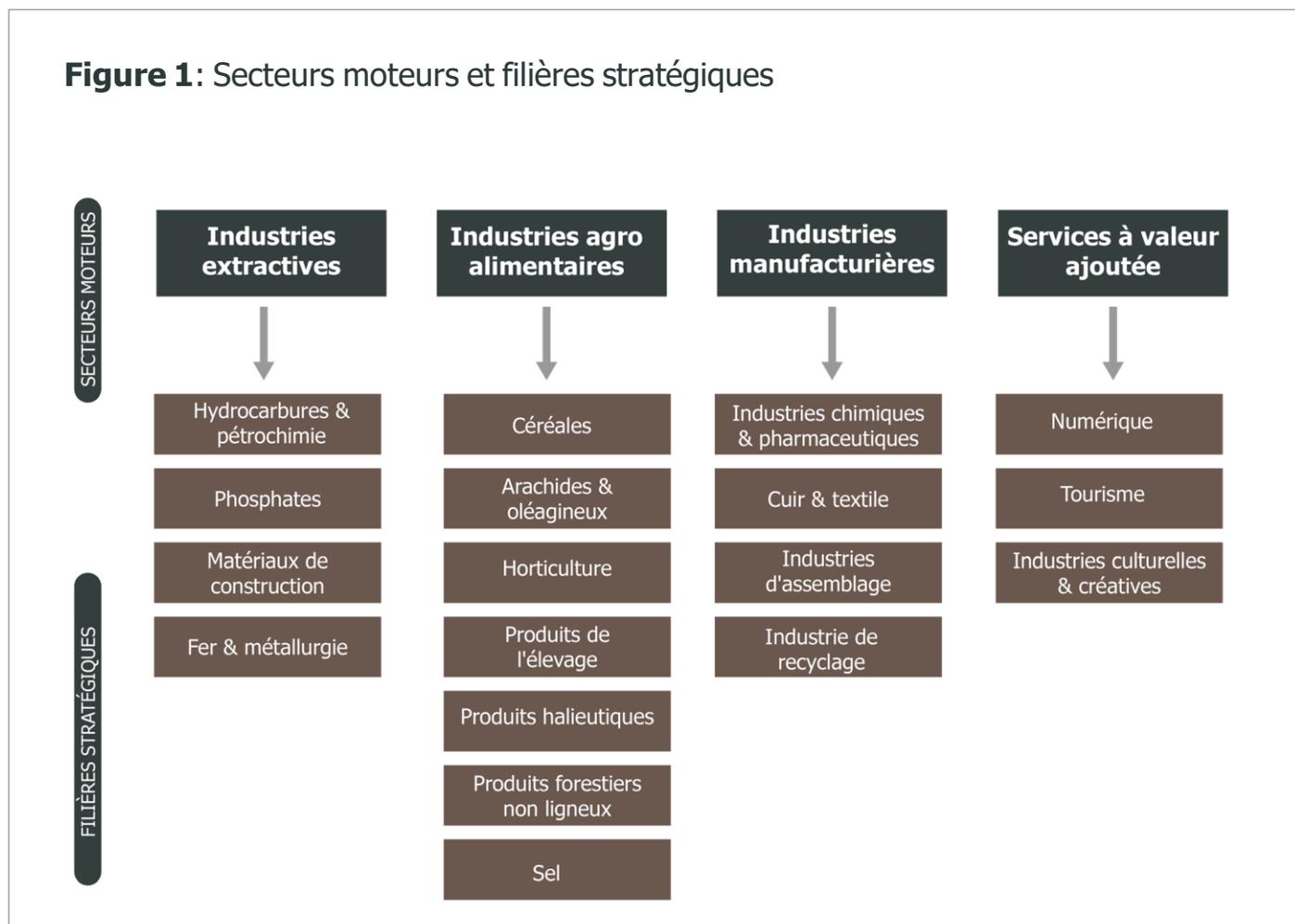
Etant donné que la mise en place de mesures incitatives induit généralement des pertes de ressources financières, l'Etat se doit d'adopter une posture pragmatique et sélective dans le ciblage des investisseurs, pour garantir de futures retombées positives desdites mesures pour le développement économique et social du pays. En effet, l'atteinte des objectifs ambitieux qui ont été fixés sur la période 2025-2029, avec le positionnement du secteur privé comme le moteur du développement, implique une priorisation des investisseurs selon leur profil économique, la nature du projet d'investissement et le seuil d'investissement.

S'agissant de la typologie des investisseurs, le Sénégal devrait s'orienter vers les investissements domestiques et étrangers provenant d'investisseurs sénégalais locaux et de la diaspora, d'investisseurs africains et d'entreprises multinationales. En outre, il serait judicieux pour le CI de miser autant sur l'attraction des grandes entreprises que des petites et moyennes entreprises (PME), voire des très petites entreprises (TPE), en offrant à chacune de ces catégories des incitations sur mesure qui se singularisent de celles du régime de droit commun.

²⁰OCDE 2024, « Perspectives des politiques de l'investissement durable dans la CEDEAO »

En effet, le CI s'inscrivant dans une politique globale de promotion des investissements, il est crucial de préserver son caractère exclusif par rapport au dispositif classique d'appui aux entreprises et aux autres initiatives de réformes de l'environnement des affaires. L'Etat passe ainsi d'une logique de dualité à une logique de complémentarité des dispositifs existants, au bénéfice des investisseurs privés et des objectifs de développement du pays.

Au demeurant, la révision du CI est une opportunité pour mieux orienter les investissements privés vers les secteurs prioritaires déclinés par la Stratégie nationale de développement, tant au niveau national que local. En effet, le Sénégal mise sur des moteurs de croissance pourvoyeurs d'emplois, tels que les industries extractives, agroalimentaires et manufacturières et les services à forte valeur ajoutée, à partir desquels seront développées des filières stratégiques pour bâtir une économie compétitive. En plus de ces moteurs de croissance et pour affiner la vocation économique des 8 pôles territoriaux, il sera mené une cartographie exhaustive des chaînes de valeur, en lien avec les avantages comparatifs et compétitifs desdits pôles. Aussi, l'attraction des investissements privés structurants dans ces pôles, implique-t-elle de privilégier les secteurs et filières stratégiques pré-identifiés en termes de mesures incitatives spécifiques, sans occulter la promotion des projets d'investissement dans les autres secteurs catalyseurs et sociaux tels que l'énergie, l'éducation, la santé et l'habitat social.

Figure 1: Secteurs moteurs et filières stratégiques

Source : DGPPE/MEPC, SND 2025-2029

2.3. Les critères d'éligibilité

L'éligibilité au code des investissements reste conditionnée à des critères dont la nature dépend des objectifs socioéconomiques qui sous-tendent sa mise en place. Pour attirer des investisseurs de qualité, il importe de repenser leur sélection de sorte à garantir leur participation active au développement national, en contrepartie de l'accompagnement de l'Etat.

Dans cette logique, l'établissement de critères répond à un besoin d'alignement entre les intentions, les engagements et les réalisations des investisseurs, d'une part, et les besoins socioéconomiques du pays, d'autre part. Des critères clairement définis en amont et largement diffusés sont gages de transparence et d'efficacité dans le processus d'octroi de l'agrément au code et d'évaluation périodique de l'éligibilité des investisseurs. La conditionnalité des mesures incitatives à des critères précis et ciblés permet également aux autorités de mieux justifier la perte de l'agrément lorsque les obligations de l'investisseur ne sont pas remplies.

Ainsi, la révision du code est une opportunité pour élargir son envergure, afin d'internaliser les dimensions du développement durable, du genre, de l'intégration territoriale et de la création d'emplois décents, dans le rationnel des choix d'investissement. Il s'agira d'intégrer parmi les critères d'éligibilité les attentes de l'Etat en termes de plancher d'investissement, de seuil de création

d'emplois décents notamment pour les femmes, de secteurs prioritaires, de lieu d'implantation du projet d'investissement, de contenu local, de transfert de technologie et de respect des normes environnementales et sociales, entres autres.

En particulier, la fixation du plancher d'investissement et du seuil de création d'emplois devrait résulter d'un arbitrage prenant en compte notamment la localisation du projet d'investissement, le secteur d'activité et le caractère stratégique du projet. Les critères de définition d'un projet d'investissement stratégique peuvent s'articuler autour de son caractère catalyseur de la transformation systémique du pays et son impact sur le développement des pôles territoires.

2.4. Les mesures incitatives

L'attractivité du code des investissements dépend fortement du choix et du mode d'administration des mesures incitatives y afférentes. S'agissant de la nature de ces dernières, la revue des pratiques internationales met en exergue un éventail d'incitations d'ordre fiscal, social et administratif, qui peuvent être complétées par des mesures financières et foncières, selon les pays. Dans une optique d'efficacité et d'efficience, les pays doivent définir les mesures incitatives en tenant compte des types d'investissements ciblés, du comportement et de l'appétence des investisseurs, mais également des priorités de développement et des exigences en matière de gestion des finances publiques.

Les incitations fiscales

Au titre des incitations fiscales, il existe un débat à l'échelle international sur leur efficacité comme outil de promotion des investissements, leurs caractéristiques, ainsi que leur mode d'administration, de suivi et d'évaluation. Les effets des incitations fiscales sur les décisions d'investissement varient selon le profil de l'investisseur, le secteur d'activité, mais également le contexte du pays. En effet, pour les projets d'investissement à la recherche de bas coûts et les investisseurs mobiles intéressés par les rentes à court terme, l'existence d'incitations fiscales peut être un facteur déterminant. En revanche, les investisseurs intéressés par le marché intérieur ou qui portent des projets axés sur des ressources naturelles présentes dans une zone géographique spécifique, décident d'investir même en l'absence d'incitations fiscales.

S'agissant du contexte du pays, l'enquête²¹ menée par l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI) a souligné que sur un classement de 12 facteurs influençant leur choix de localisation d'un investissement en Afrique subsaharienne, les investisseurs placent le paquet d'incitations fiscales à la 11ème position. En comparaison, ces investisseurs sont plus sensibles à la stabilité économique et politique, au coût des matières premières, aux marchés nationaux, à la transparence du cadre juridique, à la qualification et au coût de la main d'œuvre, à la qualité de vie, aux fournisseurs locaux et aux traités et accords internationaux. Par conséquent, le recours aux incitations fiscales doit, d'une part, s'inscrire dans une politique globale d'attractivité de l'environnement des affaires et, d'autre part, faire l'objet d'une évaluation périodique coûts-avantages pour déterminer leur efficacité et leur efficience économique.

Du reste, les incitations fiscales peuvent notamment se rapporter aux taxes que sont l'impôt sur les sociétés (IS), la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les taxes foncières et les contributions sociales. Les instruments couramment utilisés comprennent les exonérations fiscales, les taux réduits, les déductions fiscales et les crédits d'impôt. Toutefois, les bonnes pratiques encouragent le recours aux incitations fiscales axées sur la réduction des coûts d'investissement (déduction fiscale et crédit d'impôt), plutôt que celles basées sur les revenus (exonération fiscale et taux réduit) qui sont moins efficaces.

²¹ONUDI 2011, « Rapport sur les investisseurs en Afrique »

L'argumentaire en défaveur de l'utilisation des exonérations fiscales stipule qu'elles représentent un coût fiscal élevé, créent le plus des distorsions et ne sont pas basées sur les performances de l'investisseur. Elles favorisent davantage les activités spéculatives et les investisseurs mobiles, plutôt que les investissements à long terme.

Sous le même registre, l'utilisation des exonérations fiscales pour attirer des investissements directs étrangers se trouve remise en question par la mise en application, par près de 140 pays, de l'accord fiscal mondial de 2021 porté par le G20 et l'OCDE. Cet accord qui institue un impôt minimum mondial de 15% sur les bénéfices des entreprises multinationales, ambitionne de décourager la concurrence fiscale entre les pays. Son application donne l'opportunité au Sénégal de réévaluer, puis de réviser la législation fiscale d'incitation aux investissements, dans l'optique d'accroître le niveau de collecte de recettes fiscales tout en promouvant les investissements privés.

Dans les pays de la CEDEAO, les incitations basées sur les revenus (exonérations et taux réduits d'IS) sont fréquemment utilisées et représentent 61% des incitations déclarées²². De même, des conditions d'éligibilité aux incitations fiscales basées sur les secteurs d'activités (principalement l'agriculture, le secteur manufacturier et les services) sont largement utilisées dans ces pays. Le second critère d'éligibilité le plus fréquemment utilisé est la destination de l'investissement telle que des régions géographiques spécifiques (en dehors de la capitale) ou des zones économiques spéciales. Enfin, au sein de la CEDEAO, de nombreuses incitations fiscales appuient l'atteinte d'objectifs de développement tels que le développement des infrastructures, la création et la qualité des emplois, les exportations et la promotion de la transition écologique. Au Sénégal, le code général des impôts (CGI) de 2012 qui a redéfini les incitations fiscales du code des investissements dans une logique d'optimisation des dépenses fiscales, a combiné les instruments avec la mise en place d'exonération de droits de douane à l'importation, de suspension de TVA, de crédit d'impôt et d'exonération de la CFCE.

En définitive, un large consensus existe au niveau international sur le fait que la consolidation de toutes les incitations fiscales au sein de la législation fiscale renforce la transparence et réduit les redondances potentielles et la confusion au sujet de l'autorité d'administration (FMI-OCDE-ONU-Banque mondiale, 2015). Le Sénégal s'est inscrit dans cette doctrine depuis 2012 avec le CGI qui consacre le rôle principal du ministère en charge des finances en matière d'octroi et de contrôle des incitations fiscales. Cette dynamique devrait se poursuivre avec la réforme annoncée du code général des impôts et du code des douanes qui permettra également de prendre en compte les orientations stratégiques déclinées par le nouveau référentiel des politiques publiques et de garantir la pertinence des incitations fiscales à inclure dans le nouveau code des investissements.

En effet, le cadrage macroéconomique qui sous-tend la mise en œuvre de la Stratégie nationale de développement milite en faveur de la poursuite de la dynamique d'optimisation des dépenses fiscales en général et des exonérations en particulier. Par conséquent, il conviendra, pour l'Etat et ses services habilités, d'opérer un arbitrage éclairé dans la sélection des incitations fiscales, en privilégiant celles tendant à réduire les coûts d'investissement, qui sont plus efficaces pour gagner le pari de la promotion des investissements tout en s'alignant à sa doctrine de gestion des finances publiques.

Outre le choix de la typologie des incitations fiscales, la réforme de la législation fiscale devra également permettre d'élargir l'orientation sectorielle et territoriale desdites incitations, tel que

²²OCDE 2024, « Perspectives des politiques de l'investissement durable dans la CEDEAO »

prôné par la SND. Il s'agira de considérer la possibilité d'une discrimination positive à l'égard des projets d'investissement prévus dans les pôles territoires et les secteurs prioritaires qui sont nécessaires pour une décentralisation effective du développement, en introduisant des incitations fiscales ciblées.

Hormis les incitations fiscales, des perspectives intéressantes s'ouvrent pour le Sénégal en matière de mesures incitatives additionnelles d'ordre social, administratif, financier et foncier.

Les incitations sociales

Les mesures dérogatoires à une législation du travail jugée rigide peuvent impulser l'attraction des investisseurs, en ce qu'elles facilitent le recrutement de la main d'œuvre, notamment locale, requise pour les projets d'investissement. Selon le pays, ces dérogations peuvent prendre plusieurs formes, dont une liberté de recrutement de personnel local comme étranger, une flexibilité sur la nature et la durée du contrat de travail, un soutien à la prime de sécurité sociale et une prise en charge par l'Etat d'une partie des frais de formation du personnel. Le Sénégal a opté pour le recours et le renouvellement des contrats à durée déterminée pour les travailleurs des entreprises agréées au CI en vigueur.

Dans la perspective de la révision du code du travail, qui est le socle juridique des incitations sociales, il serait judicieux d'approfondir la réflexion autour de mesures incitatives additionnelles pour les investisseurs et qui garantissent les droits et la sécurité des travailleurs. De même, le recrutement d'une main d'œuvre locale de qualité pour réaliser les projets d'investissement situés dans les pôles et les secteurs moteurs de croissance est d'une importance majeure pour la lutte contre la pauvreté et la migration des populations. Par conséquent, la nouvelle législation du travail devrait pleinement intégrer ces enjeux et les priorités sectorielles et territoriales déclinées par la Stratégie nationale de développement.

Il s'agira par exemple de maintenir la flexibilité accordée avec le recours aux contrats de travail à durée déterminée, d'encadrer les conditions et les modalités d'embauche des travailleurs étrangers et d'intégrer la prise en charge par l'Etat d'une partie des frais de formation du personnel local. Par l'entremise d'une structure comme le Fonds de Financement de la Formation professionnelle et technique (3FPT), le financement partiel des frais de formation contribuera à consolider une masse critique de main d'œuvre locale qualifiée. Cette incitation sociale permettra de renforcer la compétitivité des projets d'investissement, tout en favorisant le recrutement de la main d'œuvre issue des pôles territoires.

Les incitations administratives

Concernant les mesures administratives, elles s'emploient généralement à raccourcir et alléger les procédures. A ce titre, la mise en place d'un guichet unique, généralement au sein des agences de promotion des investissements, est une pratique courante qui concourt à faciliter le parcours de l'investisseur en concentrant, en un lieu, les informations clés requises pour l'adhésion au dispositif d'incitation à l'investissement, l'octroi des incitations et la mise en œuvre du projet d'investissement.

L'option d'un développement axé sur les pôles territoires du Sénégal offre l'opportunité de décentraliser et dématérialiser progressivement le dispositif d'accompagnement des investisseurs, avec le déploiement dans les pôles des centres de facilitation des procédures administratives de l'APIX qui, en collaboration avec les antennes régionales de l'administration fiscale, douanière et du travail, s'emploieront à faciliter l'ensemble des démarches administratives du parcours de l'investisseur.

Les incitations financières

Les expériences internationales ont mis en évidence l'utilisation d'incitations financières, en complément de celles fiscales, pour promouvoir les investissements dans un secteur ou un territoire donné. Ces aides financières pour les investissements peuvent prendre la forme de subventions directes, de primes, de capitaux propres, de garanties de prêts et de bonification de taux d'intérêt.

Parmi les pays du Moyen Orient et d'Afrique du Nord, le recours aux subventions directes est une pratique courante, notamment pour le Maroc, la Tunisie, l'Egypte et l'Algérie. Tel que stipulé par le code panafricain des investissements et le code des investissements de la CEDEAO, les Etats membres peuvent recourir à des incitations financières sous forme d'assurance-investissement, de subventions ou de prêts à des taux préférentiels. Le Sénégal avait recouru à cette pratique dans son code des investissements de 1962, par l'entremise de participation au capital des entreprises agréées, de garantie de prêts et de bonification d'intérêt ; pour ensuite y renoncer dans la version du code actuellement en vigueur.

Cependant, il convient de préciser que le système financier national a fortement évolué et s'est enrichi de structures et d'instruments innovants pour le financement des projets d'investissements. Dès lors, l'intégration d'incitations financières dans le CI est une piste à explorer, avec le concours de la capacité technique et financière de structures telles que la Caisse de Dépôts et Consignations, le Fonds souverain d'Investissements stratégiques, le Fonds de Garantie des Investissements prioritaires, la Banque nationale de Développement et les fonds d'appui et de préparation des projets. Cette option permettrait de concentrer dans le code, l'ensemble des mesures financières pour une meilleure lisibilité de l'offre destinée aux investisseurs cibles.

Tableau 1: Quelques exemples d'incitations financières

Pays	Type d'incitation	Cadre juridique
Egypte	La prise en charge par l'Etat, partiellement ou totalement, du coût payé par l'investisseur pour la fourniture des commodités à l'immeuble destiné au projet d'investissement, après la mise en place du projet.	Loi sur l'investissement n°72 de 2017 et Décret n°2310 de 2017 promulguant le règlement d'application de la loi n°72 de 2017
	Les organismes administratifs, ayant l'autorité, peuvent participer dans le capital de la société du projet d'investissement avec un immeuble, sous la forme de partenariat public-privé ; de partenariat en contrepartie d'un usufruit à long terme ; de construction, opération et transfert ; de construction, possession, opération et transfert de la propriété ; de partenariat par un pourcentage des revenus du projet.	
Maroc	Les primes communes, territoriale et sectorielle sont octroyées sous la forme de subventions financières directes.	Loi-cadre n° 03-22 formant charte de l'investissement et ses textes d'application
Rwanda	Les projets d'investissement stratégiques ou les petits et moyens investisseurs ou les investisseurs émergents peuvent être éligibles à un financement dans le cadre de Seed Innovation Fund. Le fonds fournit une variété d'instruments, y compris des subventions convertibles, des capitaux propres et des dettes pour les activités admissibles.	Code des investissements de 2021

Sources : réglementations nationales

Les incitations foncières

Le rationnel qui sous-tend l'offre d'incitations foncières découle de la problématique de l'accès au foncier pour les investissements qui existe à travers le monde. Les approches diffèrent selon les pays et comprennent l'attribution de terrain pour la réalisation du projet d'investissement, l'exemption à l'impôt sur le foncier, l'exonération de la taxe foncière et l'aide financière pour l'acquisition du foncier.

Au Sénégal, la prise en charge de la question de la facilitation de l'accès au foncier dans le code des investissements et les cadres juridiques régissant les zones dédiées à l'investissement a fait l'objet de multiples tentatives aux fortunes diverses. L'approche de l'Etat a notamment consisté à privilégier, d'une part, les facilités fiscales telles que les exonérations de taxes, de droits d'enregistrement et d'impôts sur le foncier et, d'autre part, la mise à disposition de terrains aménagés par voie de bail emphytéotique, dans les zones dédiées à l'investissement.

La sensibilité et l'enjeu stratégique de la gestion du foncier ont retardé depuis plus d'une décennie la réforme foncière qu'il importe de finaliser pour adresser de manière structurelle et holistique la problématique de l'accès au foncier pour les investissements. Ainsi, pour faciliter la territorialisation de l'investissement privé, il s'agira dans le cadre de la nouvelle réglementation foncière d'adresser la question par des mesures menant à l'identification des zones dédiées à l'investissement dans chaque pôle territoire et à l'attribution de titres administratifs aptes à sécuriser l'investissement, dans une logique de partenariat gagnant-gagnant avec les populations locales.

Tableau 2: Quelques exemples d'incitations foncières

Pays	Type d'incitation	Cadre juridique
Rwanda	Un promoteur du parc d'innovation spécialisé ou un promoteur du parc industriel spécialisé est exonéré du paiement de la taxe foncière pendant une période de cinq (5) ans à partir du jour de la délivrance du permis de construire.	Code des investissements de 2021
	Un promoteur du parc d'innovation spécialisé ou un promoteur du parc industriel spécialisé est exonéré du paiement des frais de transfert de terrain à condition que le cédant détienne des parts équivalentes à la valeur des biens immobiliers transférés.	
	Le promoteur et l'exploitant d'une zone ont le droit de donner à bail les terres d'une zone conformément à la loi portant régime foncier. La durée effective du bail des terres d'une zone est déterminée selon le contrat conclu entre le promoteur agréé d'une zone et l'autorité des zones économiques spéciale du Rwanda (SEZAR). L'exploitant d'une zone peut jouir du droit de bail ou de sous-location de tout ou partie des terres d'une zone au nom du promoteur d'une zone.	Loi n°55/2018 du 13/08/2018 modifiant la loi n° 05/2011 du 21/03/2011 régissant les zones économiques spéciales au Rwanda
Côte d'Ivoire	Les entreprises peuvent bénéficier soit d'une exonération soit d'un crédit d'impôt portant sur l'impôt sur le patrimoine foncier.	Ordonnance n° 2018-646 du 1er août 2018 portant code des investissements
	Les terrains destinés à l'aménagement de la ZBTIC sont mis à la disposition de l'Entreprise de Promotion et d'Exploitation par convention de concession pour une durée 25 ans renouvelable par tacite reconduction.	Loi n°2004-52 instituant le régime de la Zone franche de la biotechnologie et des technologies de l'information et de la communication en Côte d'Ivoire (ZBTIC)
Egypte	Le remboursement de la moitié de la valeur du terrain destiné aux projets industriels dans le cas du commencement de la production dans deux ans dès la date de la remise du terrain.	Loi sur l'investissement n°72 de 2017 et Décret n°2310 de 2017 promulguant le règlement d'application de la loi n°72 de 2017
	L'attribution gratuite des terrains pour certaines activités stratégiques conformément aux règles prévues à cet égard.	
	L'enregistrement des terrains nécessaire pour la création des sociétés et entreprises est exempté des droits de timbre et des frais d'enregistrement et d'immatriculation relatifs à leurs activités.	
	Aux fins d'investissement, les investisseurs ont la disposition des immeubles que l'Etat ou d'autres personnes morales publiques ont comme propriété privée, conformément aux dispositions, aux normes et aux procédures prévues.	

Sources : réglementations nationales

3. Gouvernance du dispositif juridique d'incitation

Le cadre de gouvernance recommandé pour le code des investissements comprend les indicateurs pour le suivi-évaluation, les organes et les acteurs clés.

3.1. Les indicateurs de suivi-évaluation

L'efficacité et l'impact de la mise en œuvre du code sont appréciés à l'aune de l'atteinte d'indicateurs clés définis en amont et qui guident le rationnel de la mise en place des mesures incitatives. La classification des indicateurs tient compte des objectifs stratégiques de la Stratégie nationale de développement, mais également l'obligation de résultat assignée aux investisseurs sélectionnés sur la base des critères d'éligibilité.

A titre indicatif, les indicateurs sur le plan macroéconomique peuvent porter sans s'y limiter sur le coût des dépenses fiscales, le volume des investissements directs domestiques et étrangers engrangés, la contribution des investissements à la croissance économique, la création d'emplois décents notamment pour les femmes, l'impact environnemental et social des projets d'investissement, le degré de transfert de technologie, l'intégration locale et la contribution au développement des territoires. Parallèlement, des indicateurs de performance propres à l'activité de promotion des investissements peuvent être définis et suivis au sein de l'APIX.

Le suivi et l'évaluation périodique de la matrice des indicateurs permettront aux organes de gouvernance de s'assurer de l'alignement du code avec les ambitions de l'Etat et des pôles en matière de promotion des investissements, d'effectuer une analyse coûts-avantages des mesures incitatives et d'apporter, au besoin, les correctifs nécessaires.

Tableau 3: Quelques exemples d'indicateurs de suivi-évaluation

Domaines	Indicateurs
Respect des engagements	
1. Investissements	<ul style="list-style-type: none"> • Taux des investissements prévisionnels/réalisés
2. Création d'emplois	<ul style="list-style-type: none"> • Taux des emplois prévisionnels/créés
Alignement aux priorités et Impacts socioéconomiques	
3. Investissements privés générés	<ul style="list-style-type: none"> • Proportion des investissements privés en pourcentage du PIB national • Volume total d'investissements directs domestiques (IDD) réalisé • Proportion d'IDD captée par les secteurs prioritaires • Volume total d'investissements directs étrangers (IDE) réalisé • Proportion d'IDE captée par les secteurs prioritaires
4. Création d'emplois de qualité	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'emplois décents directs et indirects créés • Proportion d'emplois décents destinés aux femmes • Proportion d'employés formés
5. Dépenses fiscales	<ul style="list-style-type: none"> • Coût des dépenses fiscales imputables au CI par nature d'impôt • Coût des dépenses fiscales imputables au CI par type de bénéficiaire
6. Recettes fiscales	<ul style="list-style-type: none"> • Montant total des prélèvements fiscaux sur l'activité économique découlant de l'investissement
Territorialisation	
7. Croissance	<ul style="list-style-type: none"> • Proportion d'IDD en pourcentage du PIB régional • Proportion d'IDE en pourcentage du PIB régional

8. Contenu local et Responsabilité sociale d'entreprise	<ul style="list-style-type: none"> • Proportion de main-d'œuvre locale • Proportion de sous-traitance ou co-traitance avec les entreprises locales • Niveau de transfert de technologie • Achat d'une part minimale d'intrants sur le marché local • Achat d'une part minimale d'intrants auprès de PME locales • Montant investi dans les projets communautaires
Développement durable	
9. Impact environnemental et social	<ul style="list-style-type: none"> • Utilisation d'énergie renouvelable, recyclage des déchets et de l'eau, réduction de l'utilisation de produits dangereux • Catégorisation du projet d'investissement par rapport aux normes environnementales et sociales de la législation nationale

Sources : CNUCED, OCDE, bonnes pratiques internationales

3.2. Les organes de gouvernance et les acteurs clés

L'architecture du cadre de gouvernance constitue un facteur déterminant de l'efficacité du CI. La structure organisationnelle dudit cadre est guidée par des principes directeurs qui sont inhérents aux engagements de l'Etat en matière de territorialisation du développement et de prise en compte optimale des préoccupations des catégories d'acteurs et des populations à la base.

Ainsi, il est crucial d'assurer l'inclusion effective des parties prenantes issues de l'administration centrale, des collectivités territoriales, du secteur privé et de la société civile pour matérialiser l'approche ascendante (bottom-up) de planification et de suivi-évaluation qui consacre le changement de paradigme prôné par la SND. En assurant une représentation exhaustive des acteurs, l'Etat crée des conditions propices pour un consensus et une appropriation autour des mesures incitatives à mettre en application, qu'elles soient d'envergure nationale ou territoriale. De même, la composition plurielle des organes de gouvernance et la participation active de leurs membres aux profils complémentaires s'alignent aux principes de transparence et de reddition des comptes de la part de l'Etat, tout en garantissant une implication des citoyens pour le contrôle des actions de développement.

Par ailleurs, les organes de gouvernance du CI devraient s'articuler au séquençage du processus décisionnel, mais également de suivi et d'évaluation des engagements pris par les investisseurs et des impacts socioéconomiques. Il s'agira de mettre en place des organes aux niveaux central et local qui se complètent en termes de missions et de responsabilités. Ces organes peuvent prendre la forme d'une commission nationale des investissements, d'un comité technique mixte de suivi-évaluation et de huit (8) comités territoriaux implantés dans les chefs-lieux des pôles territoires.

La commission nationale des investissements

Les missions de la commission nationale des investissements peuvent couvrir, sans s'y limiter, (i) la validation et la révision périodique du processus d'agrément, des critères d'éligibilité et de la matrice des indicateurs de suivi-évaluation, (ii) l'approbation des projets d'investissement stratégiques, (iii) la facilitation du règlement des différends, et (iv) le suivi de l'alignement du dispositif d'incitation aux orientations de la Stratégie nationale de développement.

Pour assurer la plénitude des missions qui lui sont dévolues, la commission devrait inclure de manière permanente des représentants de la Primature, des ministères en charge de l'Economie, de la Promotion des investissements, des Finances, du Travail et de l'Aménagement du territoire, ainsi que de l'agence de promotion des investissements. Au besoin et suivant la nature des projets d'investissement stratégiques, des ministères sectoriels pourraient être conviés aux travaux de la commission.

Le comité technique mixte de suivi-évaluation

Le comité technique mixte de suivi-évaluation est l'instance en charge du suivi et de l'évaluation annuelle de la matrice des indicateurs. Pour ce faire, il est composé de représentants des ministères en charge de l'Economie, de la Promotion des investissements, des Finances et du Travail, des agences en charge de la promotion des investissements et de la statistique, et d'organisations du secteur privé.

Les comités territoriaux

Les comités territoriaux sont des organes stratégiques et opérationnels dont les travaux éclairent et facilitent ceux de la commission nationale des investissements et du comité technique mixte de suivi-évaluation. S'agissant des missions, les comités territoriaux sont, en premier lieu, des instances de décision qui se prononcent sur la pertinence des mesures incitatives et l'éligibilité des projets d'investissement, au regard des spécificités et des priorités de développement du pôle territoire. En second lieu, ils jouent un rôle de sentinelle quant au suivi de l'effectivité des engagements pris par les investisseurs et participent à l'identification des zones d'implantation des projets d'investissement, à la facilitation des démarches administratives et à la prévention des conflits avec les populations locales.

Au titre de la composition, chaque comité territorial polarise les représentants des collectivités territoriales du pôle, des agences en charge de la promotion des investissements et de l'aménagement du territoire, des services régionaux de la planification, de la statistique, de la douane, des impôts, du travail et de l'urbanisme. L'inclusion de représentants du secteur privé et de la société civile de la localité permettra de prendre en compte les préoccupations de ces acteurs de l'écosystème local et de matérialiser le contrôle citoyen, par leur participation active dans la chaîne décisionnelle.

4. Cadre juridique des zones dédiées à l'investissement

En rapport avec ses ambitions de territorialisation de l'investissement privé et d'industrialisation, le Sénégal se dirige vers un déploiement progressif et stratégique des zones dédiées à l'investissement, telles que les zones économiques spéciales, les zones industrielles et les agropoles. Par conséquent, la réflexion sur la multiplicité des régimes d'incitation dérogatoires, avec d'une part un nouveau code des investissements « territorialisé » et, d'autre part, une réglementation spécifique à chaque zone dédiée à l'investissement, se pose face à l'enjeu de lisibilité et d'harmonisation de l'offre pour les investisseurs.

En effet, ces zones avec des vocations économiques spécifiques (logistique, agricole, industrielle, technologique ou export), sont localisées dans les pôles territoires ayant chacun une spécialisation en termes de secteurs moteurs et de chaînes de valeur prioritaires.

Dès lors, la révision du code des investissements est une opportunité pour harmoniser les mesures incitatives applicables aux pôles et aux zones dédiées à l'investissement, en les concentrant dans un cadre juridique dérogatoire unique. Dans ce cas de figure, le code serait structuré de sorte à mettre en place des incitations cumulatives et à taux progressif, selon la nature du projet d'investissement et les critères d'éligibilité remplis (lieu d'implantation, vocation économique de la

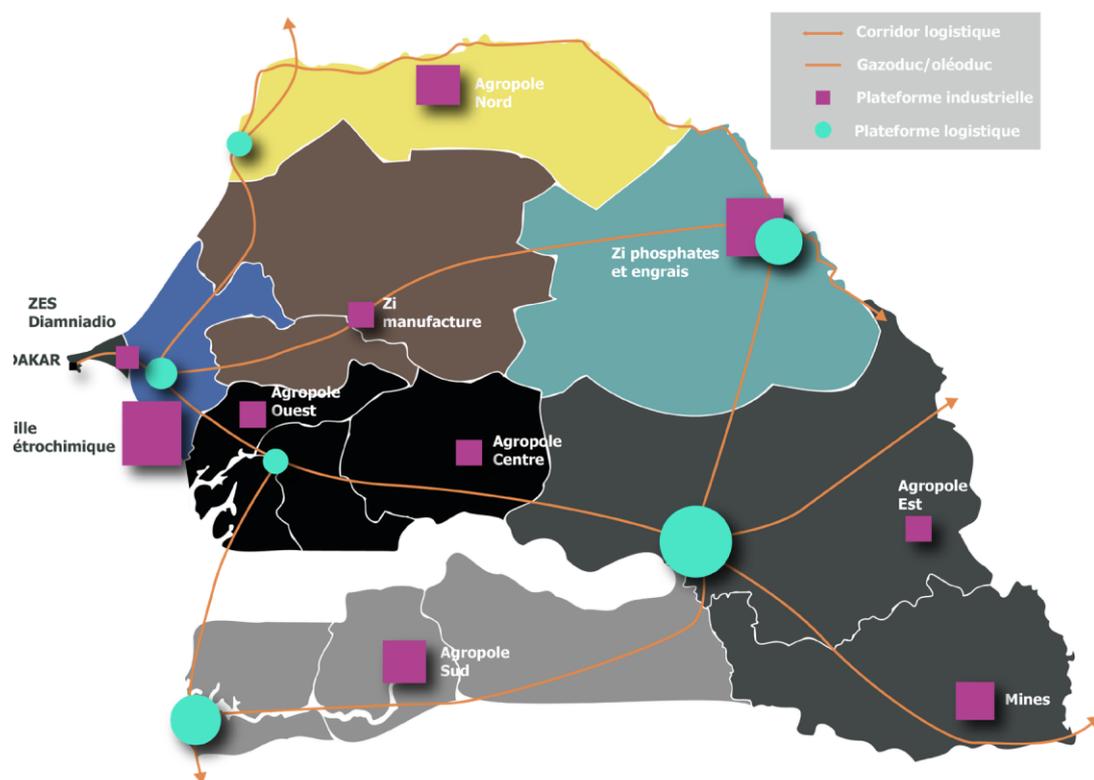
zone, secteur d'activité, création d'emplois...).

Pour le cas spécifique des ZES, dont la révision du cadre juridique s'impose pour l'aligner aux orientations stratégiques du nouveau référentiel des politiques publiques, leur prise en charge dans la révision du code des investissements permettrait d'uniformiser l'approche sur les problématiques communes telles que les mesures incitatives, l'accès au foncier pour les investissements, la simplification des procédures administratives, le cadre de gouvernance et de suivi-évaluation, ainsi que les obligations et garanties pour les investisseurs.

En guise d'exemple, l'Egypte a concentré dans sa loi sur l'investissement, aussi bien les incitations destinées aux projets d'investissement d'ordre général, que les régimes d'investissement et les modèles de gouvernance des zones franches et des zones à vocation logistique, agricole, industrielle et technologique. En revanche, d'autres pays comme la Côte d'Ivoire, le Bénin et le Rwanda, disposent d'un cadre législatif pour les zones spécifiques (zones économiques spéciales, zones franches, parcs industriels...), parallèlement au code des investissements.

Figure 2: Vocation économique des pôles territoriaux

DAKAR	DIOURBEL-LOUGA	NORD	NORD-EST
Population 6,5 M (x1,5) PIB / hab., FCFA 4,9 M (x2,6) Taux d'emploi 40% (x1,4)	Population 7,1 M (x2,2) PIB / hab., FCFA 1 M (2,1) Taux d'emploi 29% (x1,6)	Population 2,4 M (x2) PIB / hab., FCFA 2,8 M (x4,1) Taux d'emploi 43% (x2,3)	Population 2,3 M (x2,8) PIB / hab., FCFA 3.9 M (6,9) Taux d'emploi 399 (x4)
<ul style="list-style-type: none"> Services à valeur ajoutée Capitale mondiale de la mode et de la culture africaine Métropole tourisme d'affaires Pôle régional de formation, de recherche et d'innovation Pôle IAA, Industrie manufacturière et assemblage 	<ul style="list-style-type: none"> Grande agglomération Touba - Mbacké de plus de 3 millions d'habitants Tourisme religieux IAA et industrie manufacturière 	<ul style="list-style-type: none"> Grenier agricole du Sahel-Agropole Nord (pêche et aquaculture, riz, céréales, sucre) Tourisme (culturel, écotourisme) Hydrocarbures et énergie 	<ul style="list-style-type: none"> Pôle industriel Phosphates-Engrais Elevage intensif viande & lait Produits Forestiers Non Ligneux (Grande Muraille Verte)
THIES	CENTRE	SUD	SUD-EST
Population 4,8 M (x2,1) PIB / hab., FCFA 3.7 M (x4.6) Taux d'emploi 429 (x1,8)	Population 7,6 M (x2.4) PIB / hab., FCFA 1,6 M (x2,7) Taux d'emploi 44% (3)	Population 5,4 M (x2,4) PIB / hab., FCFA 1,8 M (x2.7) Taux d'emploi 40% (x3,1)	Population 3,1 M (x2,6) PIB / hab., FCFA 4 M (x3.8) Taux d'emploi 43% (x2,9)
<ul style="list-style-type: none"> 3 agglomérations de + 1 Mhab. Plateforme logistique et hub aéroportuaire Ind. extractives et manufacturières Nouvelle Ville pétrochimique Tourisme (petite-côte) IAA: Agropole Ouest (horticulture) produits halleutiques 	<ul style="list-style-type: none"> Pôle agro-industriel Agropole centre (arachide & oléagineux, céréales, sel). Carrefour logistique (Kaolack) Ecotourisme et Loisirs Tourisme religieux 	<ul style="list-style-type: none"> Grenier agricole et pôle agro-industriel / Agropole Sud (fruit, légumes, céréales, anacarde, arachide) Tourisme (écotourisme, culturel, loisirs) Plateforme logistique du Sud 	<ul style="list-style-type: none"> Plateforme logistique régionale (Tambacounda) Ecotourisme (Niokolo-Koba, pays Bassari) IAA / Agropole Est (céréales, bananes, coton) Hub métallurgique régional



Source : Sénégal 2050, Agenda national de Transformation

5. Défis identifiés

La mise en œuvre des recommandations formulées se trouve confrontée à un certain nombre de défis d'ordre juridique, mais également statistique. En effet, pour créer les conditions favorables à l'efficacité de la réforme du code des investissements, l'Etat devra l'adosser à la réforme des principaux cadres normatifs des incitations fiscales et sociales que sont le code général des impôts, le code des douanes et le code du travail.

Dans la même veine, l'introduction d'incitations pour l'accès au foncier pour les investissements devra s'articuler à la politique foncière de l'Etat dont la finalisation de la réforme mise en suspens depuis 2016 est fortement recommandée. Concernant le rôle plus accru des collectivités territoriales dans la gouvernance du code des investissements, il est tributaire d'une réforme d'envergure de l'Acte III de la décentralisation, de la Charte de la déconcentration et du Plan national d'aménagement et de développement territorial (PNADT) qui encadrent les compétences et les moyens financiers des collectivités territoriales, ainsi que la gouvernance des pôles territoires.

Par ailleurs, pour affiner le ciblage sectoriel et territorial des mesures incitatives, il convient de mener des études additionnelles sur l'effet multiplicateur desdites mesures en matière de croissance, de création d'emplois et de développement des pôles territoires. En outre, le suivi-évaluation des impacts socioéconomiques et environnementaux de la mise en application du code des investissements soulève le défi de la disponibilité, la granularité et la territorialisation des statistiques économiques.

En sus de la publication des comptes régionaux, il s'agira de renforcer le système statistique national, avec la conception du cadrage macroéconomique des pôles territoires, la production de données consolidées sur les investissements privés et d'indicateurs sur la durabilité environnementale et sociale des investissements.

IV. BENCHMARK : L'EXEMPLE DU MAROC

1. Orientations stratégiques

Le Maroc a mis en place en 2021 son Nouveau Modèle de Développement (NMD), qui fixe l'ambition²³ et les objectifs de développement du Royaume à l'horizon 2035. Ce nouveau référentiel des politiques publiques a défini quatre (4) axes stratégiques relatifs à (i) une économie productive, diversifiée, créatrice de valeur ajoutée et d'emplois de qualité, (ii) un capital humain renforcé et mieux préparé pour l'avenir, (iii) des opportunités d'inclusion pour tous et un lien social consolidé, et (iv) des territoires résilients, lieux d'ancrage du développement. En particulier, le NMD ambitionne de porter la part de l'investissement privé national et étranger dans l'investissement total de 1/3 à 2/3 en 2035 ; avec comme objectifs intermédiaires d'atteindre 550 milliards MAD d'investissements privés en 2026 et de créer 500 000 emplois sur la période 2022-2026.

Pour entériner les recommandations du NMD, qui fait de l'investissement le moteur de la relance économique du Royaume, la loi-cadre n° 03-22 formant charte de l'investissement a été adoptée en 2022 pour encadrer et harmoniser l'action de l'Etat en matière de développement et de promotion de l'investissement et ériger le Maroc en hub continental et international attractif pour les investissements.

2. Architecture de la charte de l'investissement

La charte de l'investissement est innovante relativement à son périmètre d'intervention et son mode de gouvernance. En effet, elle intègre pleinement les enjeux en matière de création d'emplois stables, de réduction des disparités territoriales et sectorielles, d'attraction des investissements, de contenu local, d'autonomisation économique des femmes et de développement durable. La charte assure le droit à la libre convertibilité et au rapatriement des capitaux investis et des bénéficiaires après le respect des obligations fiscales, ainsi que la protection des droits de propriété intellectuelle. Elle mentionne également l'inclusion dans les conventions d'investissement de clauses relatives au recours judiciaire ou arbitral, ainsi qu'au règlement à l'amiable.

S'agissant de son architecture, la charte comprend un dispositif de soutien à l'investissement et des réformes additionnelles de l'environnement des affaires. En résumé, la loi-cadre prévoit²⁴, d'une part, un dispositif principal comprenant des primes communes à l'investissement, une prime territoriale et une prime sectorielle et, d'autre part, des dispositifs spécifiques destinés aux projets d'investissement à caractère stratégique²⁵, aux très petites, petites et moyennes entreprises et au développement des entreprises marocaines à l'internationale. Sont éligibles, les projets d'investissement d'un montant égal ou supérieur à 50 millions MAD (3.050 milliards FCFA) et créant au moins 50 emplois stables ou les projets d'investissement dont le nombre d'emplois stables à créer est égal ou supérieur à 150.

²³Ambition en 2035 : « Le Maroc puissance pionnière, portée par les capacités de ses citoyen(ne)s, et au service de leur bien-être ».

²⁴Les dispositions de la loi-cadre ne sont pas applicables aux projets d'investissement réalisés dans les secteurs de l'agriculture, de l'immobilier et du négoce qui sont soumis à des textes et mesures particulières.

²⁵Montant d'investissement égal ou supérieur à 2 milliards MAD, soit 122 milliards FCFA

Aussi, convient-il de préciser que les primes communes, territoriale et sectorielle qui sont octroyées par tranche selon l'état d'avancement du projet, prennent la forme de subventions financières directes et sont cumulables à hauteur de 30% du montant d'investissement primable et 30 millions MAD (1.8 milliards FCFA) pour la production d'énergie durable. En sus desdites primes, tout projet d'investissement ayant fait l'objet d'une convention d'investissement conclue avec l'Etat et devant être réalisé dans un délai de 5 ans au plus, peut bénéficier d'avantages fiscaux et douaniers pour une période de 36 mois, renouvelable sous conditions.

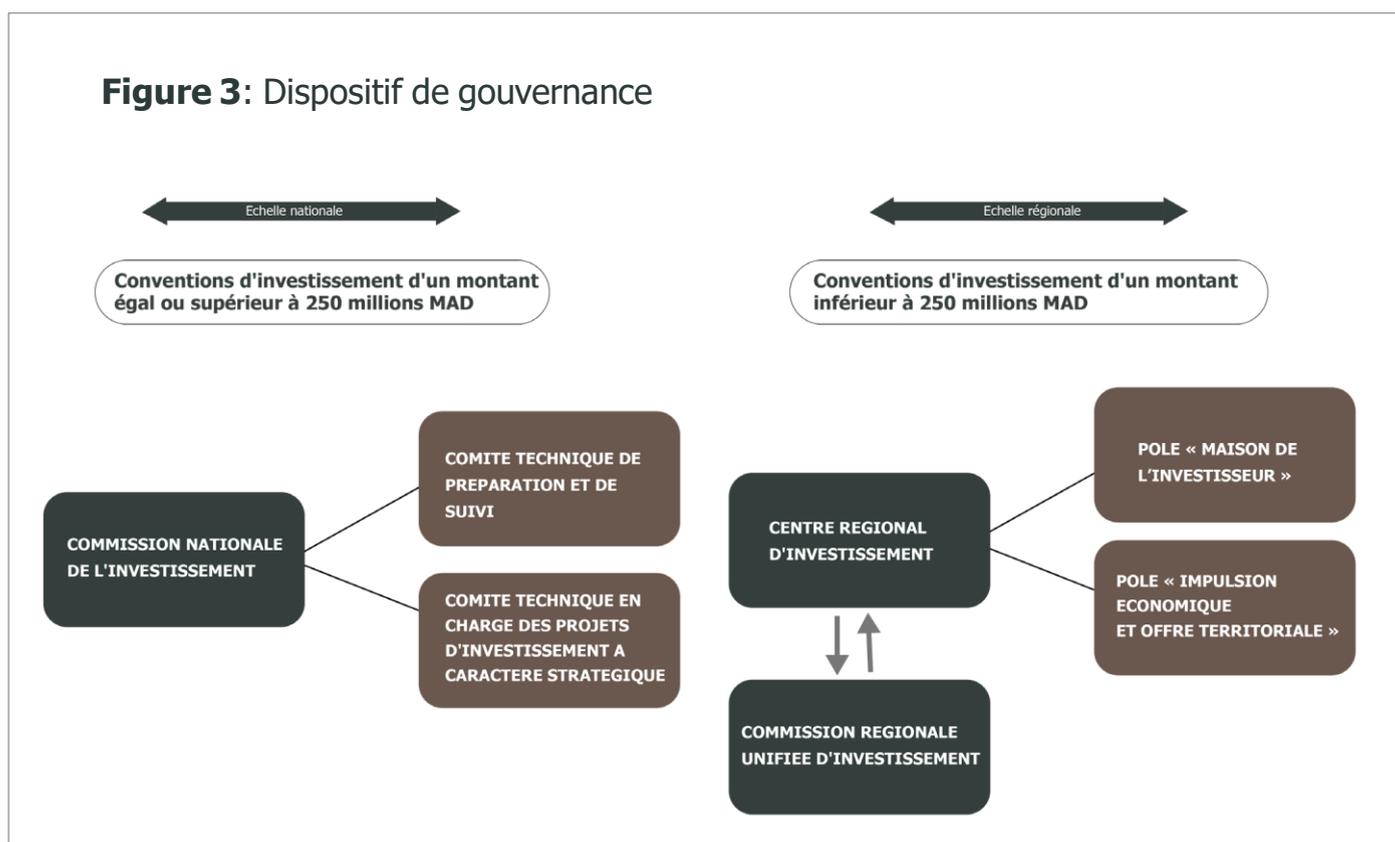
Cette approche de subventions financières directes aux projets d'investissement traduit la volonté du Gouvernement d'atteindre les objectifs en matière d'attraction des investissements privés, de création d'emplois et de croissance économique. Par ce pari audacieux, le Maroc mise sur des retombées, en termes de création d'emplois stables et de revenus tirés de divers taxes (TVA, impôts sur les sociétés, impôts sur le revenu), qui soient supérieures au coût global des primes versées aux investisseurs. Pour rappel, le Maroc a commencé à expérimenter les subventions financières directes à l'investissement dans sa première charte de l'investissement de 1995, par l'entremise du Fonds de promotion de l'investissement et le Fonds Hassan II pour le développement économique et social.

3. Modèle de gouvernance

Le modèle de la charte favorise une gouvernance unifiée et territorialisée de l'investissement, à travers l'implication effective dans la chaîne décisionnelle et de suivi-évaluation des autorités gouvernementales compétentes en matière d'investissement, des établissements et entreprises publics concernés, de la commission nationale de l'investissement, des centres régionaux d'investissement et des commissions régionales unifiées d'investissement.

En effet, l'architecture du modèle de gouvernance concilie deux dispositifs complémentaires, aux niveaux central et régional, tout en clarifiant les périmètres d'intervention et les compétences, notamment en matière d'impulsion de la politique d'investissement, d'approbation des conventions d'investissement et d'accompagnement des investisseurs. La commission nationale de l'investissement, présidée par le Chef du Gouvernement, est habilitée en matière de conventions d'investissement d'un montant total égal ou supérieur à 250 millions MAD (15.5 milliards FCFA). Celles d'un montant total inférieur à 250 millions MAD demeurent du ressort de la commission régionale unifiée d'investissement qui est présidée par le wali²⁶ de la région.

²⁶Le wali est un haut fonctionnaire du ministère de l'intérieur nommé par le Roi qui représente le pouvoir central dans une collectivité territoriale. Il est gouverneur de la préfecture ou province chef-lieu de la région.

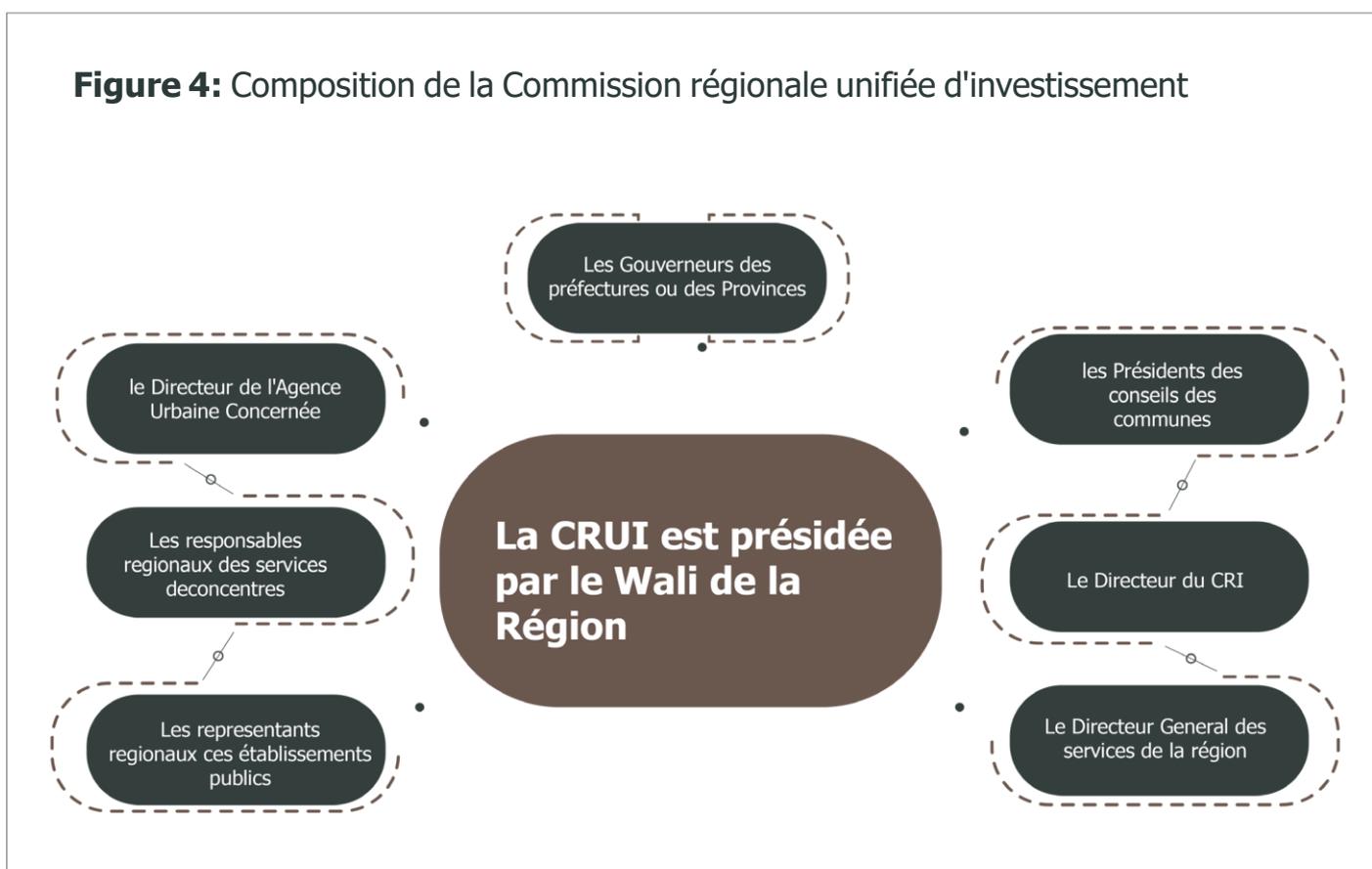
Figure 3: Dispositif de gouvernance

Pour rappel, dans sa politique de gestion déconcentrée de l'investissement, le Maroc a mis en place depuis 2002 des centres régionaux d'investissement (CRI) qui ont fait l'objet d'une réforme profonde qui s'est soldée en 2019, par la loi 47-18 portant réforme des centres régionaux d'investissement et création des commissions régionales unifiées d'investissement. Ladite réforme a découlé d'une évaluation de l'expérience des CRI effectuée en 2017, qui a mis en exergue une insuffisance des services proposés aux investisseurs et aux territoires, un manque de moyens humains et financiers, une multiplicité des procédures règlementaires liées à l'autorisation des dossiers d'investissement et une insuffisance des interconnexions entre les CRI et les parties prenantes de l'investissement.

La réforme a érigé les CRI en établissements publics doté d'une personnalité morale et d'une autonomie financière, qui sont soumis à la tutelle de l'Etat, administrés par un conseil d'administration et gérés par un directeur. Leurs missions s'articulent autour de l'offre de services au profit des investisseurs et l'accompagnement des entreprises, l'impulsion économique des régions et l'offre territoriale d'investissement, ainsi que le règlement à l'amiable des différends entre administrations et investisseurs. Les CRI fournissent également aux investisseurs un accompagnement soutenu dans l'identification et l'accès au foncier pour leur projet. Ils contribuent à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies de promotion et d'incitation des investissements au niveau régional, ainsi qu'à la réalisation d'études préliminaires pour le développement de zones industrielles. Les missions des CRI sont complémentaires à celle de l'Agence Marocaine de Développement des Investissements et des Exportations (AMDIE).

Quant aux commissions régionales unifiées d'investissement (CRUI), elles sont des organes de décision et de coordination de l'action des administrations compétentes en matière d'investissement. Contrairement aux CRI, dont le rôle vise à assister, guider et soutenir les investisseurs, les CRUI sont dotées de pouvoirs réglementaires et décident directement ou donnent leur avis formel ou leur assentiment sur les actes administratifs liés à l'investissement, en ce qui concerne les exigences et les formalités d'établissement et d'exploitation.

Figure 4: Composition de la Commission régionale unifiée d'investissement



Source : Centre régional d'investissement Fès-Mekhnès

Parallèlement à la mise en œuvre de la charte de l'investissement et suivant les recommandations du NMD, le Maroc a décidé de s'émanciper de l'approche d'élaboration de réformes adossées à l'amélioration des classements internationaux d'attractivité, par la formulation en cours d'une stratégie nationale de l'environnement des affaires et un renforcement du dialogue public-privé au sein du Comité national de l'environnement des affaires.

Cette initiative s'inscrit dans la dynamique enclenchée des réformes structurantes pour le développement de l'investissement et la facilitation de l'acte d'investir, à savoir la mise en œuvre de la régionalisation avancée, l'adoption de la charte nationale de la déconcentration administrative, la simplification des procédures et des formalités administratives, la création du Fonds Mohammed VI pour l'investissement, le développement du partenariat public-privé, l'adoption de la loi-cadre portant réforme de la fiscalité et le lancement d'une réforme profonde du secteur des établissements et entreprises publics.

CONCLUSION

L'historique des politiques publiques au Sénégal met en exergue la constance de l'engagement de l'Etat en faveur de la promotion et la facilitation des initiatives privées. Les régimes politiques qui se sont succédé depuis les indépendances ont engagé des chantiers majeurs de réformes de l'environnement des affaires, poursuivant la finalité de construire une économie compétitive et attractive pour les investissements privés domestiques et étrangers. En particulier, l'objectif de mieux positionner le secteur privé dans la conduite du développement s'est accompagné d'un recentrage de l'action de l'Etat sur la création de conditions propices à l'éclosion des énergies constructives, à travers notamment la mise en place d'un dispositif juridique d'incitation sur le plan national et dans les zones dédiées à l'investissement.

Par ailleurs, en misant sur les pôles territoires comme des foyers d'initiation et de maturation des politiques publiques, l'Etat opère une rupture idéologique pour un développement endogène et inclusif au bénéfice ultime des populations locales. Ce faisant, il se place dans l'obligation de retranscrire ces orientations stratégiques en matière de planification et de suivi-évaluation dans les documents de politique et les principales législations qui consacrent la mise en œuvre de la SND 2025-2029.

Dans cette veine, la révision du dispositif juridique d'incitation devient une nécessité pour corriger les insuffisances et renforcer l'attractivité du pays vis-à-vis des investisseurs privés qui sont guidés par une logique d'arbitrages stratégiques parmi les économies du monde. Pour ce faire, il ressort de l'analyse la pertinence pour l'Etat de mener la réforme du code des investissements en parfaite coordination avec celles du code général des impôts, du code des douanes, du code du travail, de la législation foncière, de l'Acte III de la décentralisation, de la Charte de la déconcentration et du PNADT, afin d'assurer l'alignement des mesures incitatives et du cadre de gouvernance pour une promotion efficace des investissements dans les pôles.

S'agissant du code des investissements, les recommandations qui ont été formulées pour enrichir la réflexion et orienter l'exercice de révision portent sur :

1. l'élargissement de la portée stratégique ;
2. l'alignement du ciblage des investisseurs et des secteurs d'activités aux nouvelles priorités déclinées dans la SND ;
3. l'optimisation des incitations fiscales et le renforcement des mesures incitatives non fiscales ;
4. la mise en place d'un mécanisme de suivi-évaluation de la mise en œuvre du code et le renforcement de la composition et du déploiement territorial des instances de gouvernance.

En définitive, pour atteindre l'objectif d'accroissement des investissements privés domestiques et étrangers, l'opérationnalisation du code des investissements devra s'accompagner de la poursuite des réformes, s'agissant des facteurs de production, du modèle d'affaire des zones dédiées à l'investissement, des infrastructures de connectivité et de la gouvernance des institutions.

Annexes

Tableau 4: Architecture du code des investissements du Sénégal de 1962 modifié en 1965

Architecture du code des investissements	
Critères	
Type De Regime	Eligibilité
1. Entreprises prioritaires	<ul style="list-style-type: none"> • Montant minimum de 40 millions FCFA²⁷ réalisable en 3ans, ou • Création directe d'un minimum de 40 emplois permanents de cadres et ouvriers sénégalais (Le montant minimum d'investissement et le nombre minimum d'emplois sont ramenés respectivement à 20 millions FCFA et 20 emplois lorsque les entreprises susceptibles d'être agréées s'installeraient hors de la région du Cap-Vert)
2. Entreprises conventionnées	<ul style="list-style-type: none"> • Les personnes ou entreprises agréées au régime prioritaire peuvent passer une convention d'établissement avec l'Etat pour un programme à apprécier en fonction du montant des investissements, du nombre d'emplois créés et de son incidence sur le développement économique et social
Secteurs D'activités	
3. Commerce, Industrie et Agriculture	
Types D'avantages	
4. Fonciers	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité de bénéficier de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique • Des terrains ou bâtiments appartenant à l'Etat peuvent faire l'objet à leur profit de vente, de location ou d'apport en société • Possibilité de bénéficier de la part de l'Etat d'équipements de zones et de terrains industriels, de travaux d'édilité notamment pour la construction de logements en dehors de la région du Cap-Vert • Exonération pendant 15 ans maximum de la contribution foncière des propriétés bâties sur les immeubles dont la construction est prévue au programme agréé, prolongeable à 25 ans pour les entreprises justifiant d'un programme d'investissement d'un montant minimum de 1 milliards FCFA sur 3 ans • Réduction ou exonération, pendant une durée déterminée par le décret d'agrément, des redevances foncières, minières ou forestières • Exonération des droits de mutation sur les acquisitions de terrains ou de bâtiments situés hors de la région du Cap-Vert et nécessaires à la réalisation du programme agréé

²⁷Dans la loi n°1962/33 du 22 mars 1962, le seuil était initialement fixé à 100 millions FCFA d'investissement et 100 emplois permanents à créer

5.	Financiers	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité pour l'Etat et les organismes publics ou semi-publics de crédit de participer au capital des entreprises agréées, d'accorder leur garantie ou de consentir des bonifications d'intérêt pour les emprunts contractés en vue de la réalisation de leur programme d'équipement
6.	Fiscaux	<ul style="list-style-type: none"> • Exonération de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux pendant 5 ans prolongeable à 8 ans lorsque l'entreprise a la majeure partie de ses installations dans une région du Sénégal autre que celle du Cap-Vert • Déduction de l'assiette de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux de sommes égales à celles effectivement réinvesties sous forme d'immobilisations • Réduction de moitié de l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers pendant 3 ans • Exonération de la patente pendant 5 ans prolongeable à 8 ans lorsque l'entreprise a la majeure partie de ses installations dans une région autre que celle du Cap-Vert • Pour les programmes d'investissement d'un montant minimum de 1 milliards FCFA sur 3 ans et bénéficiant d'une convention d'établissement: possibilité de bénéficier d'un régime fiscal stabilisé
7.	Douaniers	<ul style="list-style-type: none"> • Phase d'investissement: possibilité de ristourne ou exonération des droits et taxes perçus à l'entrée sur les matériels et matériaux ni produits, ni fabriqués dans l'Union douanière des Etats de l'Afrique de l'Ouest et dont l'importation est indispensable à la réalisation du programme agréé • Exonération des taxes sur le chiffre d'affaires pour les opérations nécessaires à la réalisation du programme agréé • Exonération des taxes sur le chiffre d'affaires pour les opérations portant sur les produits ou marchandises destinés à l'exportation • Réduction ou exonération, pendant 10 ans maximum, des droits et taxes perçus à la sortie sur les produits exportés
Garanties, Droits, Libertes Et Obligations		
8.		<ul style="list-style-type: none"> • Liberté de déplacement, d'acquisition de droit (en matière de propriété, de concessions, d'autorisation) • Egalité de traitement pour la participation aux activités syndicales et à des organismes de défense professionnelle administrative et de participation aux marchés public • Garantie de transfert de capitaux et des revenus • Interdiction de concurrencer les entreprises déjà établies au Sénégal et d'exercer une pression concurrentielle dommageable sur les entreprises établies dans les Etats signataires de la convention douanière du 9 juin 1959 ou dans les Etats membres de l'Organisation Africaine et Malgache de Coopération économique

Source : Loi n° 1962/33 du 22 mars 1962 portant CI et loi n° 65-34 du 19 mai 1965

Tableau 5: Architecture du code des investissements du Sénégal de 2004 modifié en 2012

Architecture du code des investissements		
Critères d'éligibilité		
	Secteurs d'activités	Plancher d'investissement
1.	<ul style="list-style-type: none"> • Secteur primaire et activités connexes : agriculture, pêche, élevage, activités de stockage, de conditionnement et de transformation des produits locaux d'origine végétale, animale ou halieutique, industrie agroalimentaire ; • Secteurs sociaux : santé, éducation-formation ; • Services : montage, maintenance d'équipements industriels et téléservices. 	15 millions FCFA (pour les petites et moyennes entreprises) ²⁸
2.	<ul style="list-style-type: none"> • Agriculture, pêche, élevage et activités de stockage de produits d'origine végétale, animale ou halieutique ; • Activités manufacturières de production ou de transformation, extraction ou transformation de substances minérales, pétrolières ; • Tourisme, aménagements et industries touristiques, hôtellerie, parcs industriels, éducation, santé, téléservices, montage et maintenance d'équipements industriels, transport, réalisations d'infrastructures portuaires, aéroportuaires, ferroviaires. 	100 millions FCFA
Avantages Fiscaux Douaniers Et Sociaux		
3.	Phase d'investissement (3 ans)	<ul style="list-style-type: none"> • Exonération des droits de douane à l'importation sur les matériels et matériaux qui ne sont ni produits, ni fabriqués au Sénégal et qui sont destinés de manière spécifique à la production ; • Suspension de la TVA sur les importations de matériels destinées au projet d'investissement agréé ; • Suspension de la TVA sur les achats locaux destinés au projet d'investissement agréé.
4.	Phase d'exploitation	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité d'un crédit d'impôt égal à 40% du montant des investissements, avec un plafond de 50% du bénéfice imposable pour les entreprises nouvelles • Possibilité d'un crédit d'impôt de 30% du montant des investissements, limité à 50% du bénéfice imposable pour l'extension d'une entreprise existante • Le plafond du crédit d'impôt est de 70% du bénéfice imposable si l'entreprise nouvelle ou en extension se situe dans une région autre que Dakar • Régime appliqué aux entreprises nouvellement créées : exonération sur 5 ans de la Contribution forfaitaire à la Charge des Employeurs (CFCE), prolongeable à 8 ans si les emplois créés dans le cadre du programme d'investissement agréé sont supérieurs à 200 ou si au moins 90% des emplois sont créés hors de Dakar • Régime appliqué à l'extension : exonération de Contribution forfaitaire à la Charge des Employeurs (CFCE) pendant 5 ans, prolongeable à 8 ans si les emplois additionnels créés dans le cadre du programme agréé sont supérieurs à 100 ou si 90% d'entre eux sont localisés hors Dakar • Renouvellement des contrats à durée déterminée sur une période limitée de cinq (05) ans

²⁸Entreprise productrice de biens et de services avec un chiffre d'affaires inférieur à 250 millions FCFA, un nombre d'emplois permanents compris entre 3 et 50 et qui tient une comptabilité conformément au système comptable ouest africain (Article 250 du Code général des Impôts)

Allegement De Procedures Administratives		
5.	Délai de traitement des demandes d'agrément	<ul style="list-style-type: none"> • 10 jours ouvrés
Garanties, Droits, Libertes Et Obligations De L'entreprise		
6.	<ul style="list-style-type: none"> • Protection contre la nationalisation, l'expropriation ou la réquisition • Disponibilité en devises • Garantie de transfert de capitaux et des rémunérations • Accès aux matières premières • Egalité de traitement • Droits et libertés de l'entreprise (liberté économique et concurrentielle) • Obligations de l'entreprise (respect de l'ordre public, protection de l'environnement et des consommateurs, observation des règles et normes sur les produits, fourniture d'informations pour un contrôle de ses obligations) 	

Source : Loi n° 2004-06 du 06 février 2004 portant CI et loi n°2012-31 du 31 décembre 2012 portant CGI

Tableau 6: Inventaire des Traités bilatéraux d'investissement

No.	Intitulé Traité bilatéral d'investissement (TBI)	Statut	Date de signature	Date d'entrée en vigueur
1	TBI Sénégal - Emirats Arabes Unis (2015)	Signé	22/10/2015	
2	TBI Canada - Sénégal (2014)	En vigueur	27/11/2014	05/08/2016
3	TBI Portugal - Sénégal (2011)	Signé	25/01/2011	
4	TBI Sénégal - Turquie (2010)	En vigueur	15/06/2010	17/07/2012
5	TBI Koweït - Sénégal (2009)	Signé	25/07/2009	
6	TBI Inde - Sénégal (2008)	En vigueur	03/07/2008	17/10/2009
7	TBI Sénégal - Espagne (2007)	En vigueur	22/11/2007	04/02/2011
8	TBI France - Sénégal (2007)	En vigueur	26/07/2007	30/05/2010
9	TBI Maroc - Sénégal (2006)	Signé	15/11/2006	
10	TBI Mali - Sénégal (2005)	Signé	12/04/2005	
11	TBI Maurice - Sénégal (2002)	En vigueur	14/03/2002	14/10/2009
12	TBI Maroc - Sénégal (2001)	Signé	18/02/2001	
13	TBI Italie - Sénégal (2000)	En vigueur	13/10/2000	16/12/2008
14	TBI Malaisie - Sénégal (1999)	En vigueur	10/02/1999	24/10/2008
15	TBI Sénégal - Afrique du Sud (1998)	En vigueur	19/06/1998	29/12/2010
16	TBI Qatar - Sénégal (1998)	En vigueur	10/06/1998	09/01/2009
17	TBI Egypte - Sénégal (1998)	Signé	05/03/1998	
18	TBI Sénégal - Taiwan Province de Chine (1997)	En vigueur	24/10/1997	17/05/1999
19	TBI Argentine - Sénégal (1993)	En vigueur	06/04/1993	01/02/2010
20	TBI République de Corée - Sénégal (1984)	En vigueur	12/07/1984	02/09/1985
21	TBI Sénégal - Tunisie (1984)	En vigueur	17/05/1984	07/05/1985
22	TBI Sénégal - Etats Unis d'Amérique (1983)	En vigueur	06/12/1983	25/10/1990
23	TBI Roumanie - Sénégal (1980)	En vigueur	19/06/1980	20/05/1984
24	TBI Sénégal - Royaume Uni (1980)	En vigueur	07/05/1980	09/02/1984
25	TBI Pays-Bas - Sénégal (1979)	En vigueur	03/08/1979	05/05/1981
26	TBI Sénégal - République Arabe de Syrie (1975)	Signé	14/11/1975	
27	TBI Sénégal - Suède (1967)	En vigueur	24/02/1967	23/02/1968
28	TBI Allemagne - Sénégal (1964)	En vigueur	24/01/1964	16/01/1966
29	TBI Sénégal - Suisse (1962)	En vigueur	16/08/1962	13/08/1964

Source : <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/186/senegal>

Tableau 7: Revue non exhaustive des régimes incitatifs des pays de l'UEMOA

PAYS	RÉGIMES INCITATIFS
Bénin	CGI ; Code des investissements ; Code minier ; Code pétrolier ; Loi 99-001, modifiée par la Loi 2005-16 portant régime générale de la zone franche industrielle ; Loi 2022-038 sur les ZES
Burkina Faso	CGI ; Code des investissements (aussi pôles de croissance et ZES) ; Code minier ; Loi n°025-2012/AN du 4 juin 2012 portant institution d'un régime fiscal et douanier spécial applicable aux 12 conventions d'investissement signées avec l'Etat dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie de croissance accélérée et de développement durable
Côte d'Ivoire	CGI ; Code des investissements ; Code minier ; Code pétrolier ; Code des hydrocarbures ; Loi sur les ZBTIC ; Loi relative au régime d'entreprise de zone franche de transformation de produits halieutiques ; Conventions d'Etat
Guinée-Bissau	CGI ; Code des investissements ; Code des mines et des carrières ; Loi pétrolière ; Conventions d'Etat
Mali	CGI ; Code des investissements (investissements et ZES) ; Code minier ; Code des hydrocarbures
Niger	CGI ; Code des investissements (aussi zones et points francs) ; Code minier ; Code pétrolier ; Loi 2018-40 relative aux PPP
Sénégal	CGI ; Code des investissements ; Code minier ; Code pétrolier ; Loi n°95-34 du 29 Décembre 1995, instituant le Statut des Entreprises Franches d'exportation; Loi 2017-06 portant création des ZES ; Loi n°2015-13 du 03 Juillet 2015, portant Statut Fiscal Spécial des Entreprises Touristiques installées dans le Pôle Touristique de la Casamance ; Loi n°2020-33 du 22 décembre 2020 portant loi de finances pour l'année 2021, accordant des avantages fiscaux et douaniers dérogatoires en matière de logement
Togo	CGI ; Code des investissements ; Loi sur la zone franche ; Code minier ; Loi relative à la promotion de la production de l'électricité ; Code du cinéma et de l'image animée ; Loi de la zone franche dans le secteur du textile et de l'habillement ; Conventions d'Etat

Source : CNUCED, législations nationales

Tableau 8: Architecture de la charte de l'investissement du Maroc de 2022

Architecture du dispositif de soutien principal à l'investissement				
Critères		Taux		Observations
Primes Communes				
1.	Création d'emplois stables	Ratio d'emplois stables à créer supérieur à 1 et égal ou inférieur à 1,5	5% du montant d'investissement primable	<p>Emploi stable : tout emploi objet d'un contrat de travail conclu pour une durée de dix-huit (18) mois consécutifs au moins que l'investisseur crée, directement, lors de l'exploitation de son projet d'investissement. Les salariés recrutés dans ce cadre doivent être de nationalité marocaine et immatriculés à la Caisse nationale de sécurité sociale</p> <p>Ratio d'emplois stables : nombre d'emplois stables créés divisé par le montant d'investissement total en millions de dirhams</p>
		Ratio d'emplois stables à créer supérieur à 1,5 et égal ou inférieur à 3	7% du montant d'investissement primable	
		Ratio d'emplois stables à créer supérieur à 3	10% du montant d'investissement primable	
2.	Ratio genre égal ou supérieur à 30%	3% du montant d'investissement primable	Ratio genre : la masse salariale réservée aux femmes divisée par la masse salariale totale	
3.	Métiers d'avenir ou montée en gamme des activités	3% du montant d'investissement primable	Il s'agit des métiers regroupés dans les secteurs suivants : Technologies du numérique et du digital, Industrie pharmaceutique, Industrie des énergies renouvelables, Industrie navale, Mobilité, Industrie automobile, Industries diverses, Industrie aéronautique, Agro-industrie, Secteur minier, Industrie textile et Cuir, Transition énergétique	
4.	Projet d'investissement durable	3% du montant d'investissement primable	Il s'agit des projets d'investissement qui remplissent un critère obligatoire (utilisation des eaux non conventionnelles telles que les eaux recyclées, les eaux usées retraitées ou les eaux dessalées et mise en place d'un système d'économie d'eau) et au moins deux des critères additionnels (consommation des énergies renouvelables, mise en place de dispositifs d'efficacité énergétique, mise en place d'un dispositif de traitement des déchets, mise en place de programmes sociaux engageants en matière de responsabilité sociétale)	

5.	Projet d'intégration locale	3% du montant d'investissement primable	<p>Il s'agit d'un projet dont le taux d'intégration locale minimum est de 20% pour les projets d'investissement réalisés dans les secteurs de l'agroalimentaire, de l'industrie pharmaceutique ou de l'industrie des dispositifs médicaux, ou 40% pour les projets d'investissement réalisés dans les autres activités manufacturières.</p> <p>Taux d'intégration locale : le niveau de participation des fournisseurs implantés au Maroc dans l'activité de production de l'investisseur.</p>
Prime Territoriale			
6.	Catégorie A	10% du montant d'investissement primable	<p>Provinces et préfectures ne bénéficiant pas de prime territoriale : Benslimane, Berrechid, Casablanca, El Jadida, Médiouna, Mohammédia, Nouaceur, Settat, Marrakech, Kénitra, Rabat, Skhirate-Témara, Agadir Ida-Outanane, Fahs-Anjra, Tanger-Assilah</p>
7.	Catégorie B	15% du montant d'investissement primable	
Prime Sectorielle			
8.	Secteurs éligibles : Industrie, Tourisme et Loisirs, Industrie culturelle, Numérique, Energies renouvelables, Transformation et valorisation des déchets, Logistique et Transport, Outsourcing, Aquaculture	5% du montant d'investissement primable	

Source : Loi-cadre n° 03-22 formant charte de l'investissement et ses textes d'application

REFERENCES

- APIX 2022, Rapport final Evaluation du dispositif sur le code des investissements du Sénégal
- Autorité générale de l'Investissement et des Zones franches (Egypte), Loi sur l'investissement n°72 de 2017 et Décret n°2310 de 2017 promulguant le règlement d'application de la loi n°72 de 2017
- Bulletin officiel 6754 (Maroc), Loi n° 47-18 portant réforme des centres régionaux d'investissement et création des commissions régionales unifiées d'investissement
- Bulletins officiels 7152, 7174, 7184, 7188 (Maroc), Loi-cadre n° 03-22 formant charte de l'investissement et ses textes d'application
- Commission de l'Union africaine 2016, Projet de Code panafricain d'investissement
- Commission spéciale sur le modèle de développement (Maroc) 2021, Le Nouveau Modèle de Développement
- FMI-OCDE-ONU-Banque mondiale au Groupe de travail du G20 2015, Options pour une utilisation efficace et efficiente des incitations fiscales à l'investissement dans les pays à faible revenu
- Loi n°62-33 du 22 mars 1962 instituant un Code des Investissements
- Loi n° 65-34 du 19 mai 1965 modifiant et complétant la loi n°62-33 du 22 mars 1962
- Loi n° 74-06 du 22 avril 1974 portant statut de la Zone Franche Industrielle de Dakar
- Loi n° 77-90 du 10 août 1977 définissant les domaines industriels, les sociétés de gestion de ces domaines et fixant le régime fiscal desdites sociétés
- Loi n° 95-34 du 29 décembre 1995 instituant le statut de l'Entreprise Franche d'Exportation
- Loi n°2004-06 du 6 février 2004 portant Code des investissements
- Loi n° 2007-16 du 19 février 2007 portant création et fixant les règles de fonctionnement de la zone économique spéciale intégrée (ZESI)
- Loi n° 2017-07 portant dispositif d'incitations applicable dans les zones économiques spéciales
- Loi 2012-31 du 31 décembre 2012 portant Code Général des Impôts
- Loi n°2012-32 du 31 décembre 2012 modifiant diverses dispositions législatives relatives aux régimes fiscaux dérogatoires
- OCDE 2021, Perspectives des politiques d'investissement au Moyen Orient et en Afrique du Nord
- OCDE 2024, Examen de l'OCDE des politiques de l'investissement : Maroc 2024
- CNUCED 2024, Examen de la politique d'investissement de l'Union économique et monétaire ouest-africaine
- OCDE 2024, Perspectives des politiques de l'investissement durable dans les pays de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)
- Rwanda Development Board, Loi n°006/2021 du 05/02/2021 relative à la promotion et à la facilitation des investissements



DOCUMENT D'ANALYSE STRATEGIQUE

Thème

Territorialisation de l'investissement privé au Sénégal :
enjeux et perspectives du dispositif juridique d'incitation

Rédaction

Cellule Attractivité et Compétitivité

Infographie

Cellule de Communication

Ministère de l'Economie, du Plan et de la Coopération

Avenue Carde x René Ndiaye

contact.mepc@economie.gouv.sn