



# Mise à Jour Pays

## Le commerce et l'investissement dans le système commercial multilatéral : perspectives des parties prenantes de l'EAC

### Proposée par



Action Développement et Intégration Régionale (ADIR)  
[www.adirpf.org](http://www.adirpf.org)

de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

### Introduction

L'investissement consiste à acquérir des biens et services durables afin de s'en servir comme moyen de production (Kabaka P.I., 2016). Qu'il soit étranger ou local, l'investissement contribue à la croissance économique d'un pays à travers l'accroissement des opportunités d'emploi, la hausse de revenus, du niveau de bien-être et de standard de vie des citoyens. Il contribue au développement durable à travers la réduction de la pauvreté, l'accroissement des capacités productives, la croissance économique, le transfert de technologies, le développement humain et les droits de l'Homme (Perkins et al, 2008). Cette note consiste à analyser la politique d'investissement au Burundi à travers le cadre légal et institutionnel. Elle analyse ensuite les différents points de vue des parties prenantes sur les négociations commerciales, et particulièrement sur l'investissement, au sein

### Aperçu de la politique d'investissement au Burundi

La politique nationale d'investissement apparaît à travers des documents de stratégie et un cadre réglementaire et institutionnel bien particuliers. En ce qui concerne les documents de stratégie, on peut citer la Vision Burundi 2025 et le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, en plus des stratégies sectorielles.

La vision Burundi 2025 repose sur huit piliers, dont notamment le développement du capital humain, la croissance économique et la lutte contre la pauvreté, l'intégration régionale, l'aménagement du territoire et l'urbanisation. Le développement du capital humain repose sur une politique axée sur l'amélioration de l'offre des services de santé et la promotion d'une formation de qualité, et cela à travers le

renforcement des capacités institutionnelles, humaines, infrastructurelles, et des équipements. En ce qui concerne la croissance économique et la lutte contre la pauvreté, la vision 2025 envisage de porter le taux de croissance à deux chiffres, à travers l'élargissement et la diversification de la base productive. Les secteurs prioritaires sont l'agriculture et l'élevage, les mines, le tourisme et les technologies de l'information et de la communication (TIC). Afin de faire face à son enclavement, le Burundi devrait s'intégrer à la Communauté de l'Afrique de l'Est, afin de réaliser des investissements conjoints et tirer profit de son positionnement géographique entre l'Afrique Centrale, l'Afrique de l'Est et l'Afrique Australe. La politique d'aménagement du territoire devrait être un axe important de la politique de développement économique et sociale, ce qui devrait porter le taux d'urbanisation à 40% et permettre la création des pôles de développement et la réalisation des économies d'échelles à travers la concentration des infrastructures socio-économiques.

Ces piliers ont été repris dans le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP II 2012-2015). Ce programme met en avant la mutation de l'économie burundaise au service d'une croissance soutenue et créatrice d'emploi, et cela à travers un cadre macroéconomique sain, la productivité des secteurs porteurs de croissance, la résorption du déficit énergétique, le développement des infrastructures économiques, l'intégration régionale et la promotion du secteur privé qui devraient être les principaux instruments de cette croissance.

Du point de vue légal et institutionnel, le Burundi a mis en place des textes législatifs et institutionnels, en vue d'améliorer le climat des affaires et accroître l'investissement. Il s'agit notamment de la promulgation de la loi 1/01 du 04 février 2008 portant code des marchés publics, de la loi n°1/24 du 10 Septembre 2008 portant code des investissements du Burundi,

de la loi n°1/01 du 16 Janvier 2015 portant révision de la loi n°1/07 du 26 Avril 2010 portant code du commerce, et de la loi n°1/09 du 30 Mai 2011 portant code des sociétés privées et à participation publique.

La loi n°1/24 du 10 Septembre 2008 portant code des investissements du Burundi a pour objet de promouvoir les Investissements Etrangers Directs (IED). Elle enlève toute formalité en matière de création de toute nouvelle entreprise, d'extension, de réorientation ou de réhabilitation d'entreprises existantes. Elle garantit la liberté d'établissement d'entreprise et d'investissement de capitaux. Elle garantit également l'octroi de visas et la liberté de fixation et de déplacement de résidence aux expatriés requis par les investissements. Le droit de propriété est reconnu pour toute personne physique ou morale.

La loi n°1/09 du 30 mai 2011 portant code des sociétés privées et à participation publique accorde la possibilité de création de société à toute personne physique ou morale, nationale ou étrangère, de droit privé ou public, remplissant les conditions de capacité prescrites par la loi. Elle ouvre les portes aux sociétés étrangères à travers l'établissement de succursales, de bureaux ou d'agences. Les capitaux peuvent ainsi être nationaux ou étrangers.

La loi n°1/23 du 24 Septembre 2009 détermine les avantages fiscaux pour les investissements qui sont prévus dans la loi n°1/24 du 10 Septembre 2008 ci-haut mentionné. La mise en application de ces avantages est prévue dans l'ordonnance n° 540/878 du 7/6/2010 du ministère ayant les finances dans ses attributions, qui vise à faciliter les investisseurs œuvrant dans des secteurs jugés prioritaires pour le Burundi.

Le décret présidentiel n°100/ 177 du 19 Octobre 2009 crée un organe, l'Agence de Promotion des Investissements (API). Celle-ci

a pour missions d'informer, assister et appuyer les investisseurs en général et les exportateurs en particulier, améliorer le climat des affaires à travers la conception de réformes, exploiter les potentiels de développement des secteurs tels que celui des services, du tourisme, des mines et de l'agriculture.

Du point de vue régional, le Burundi a adhéré au traité pour l'établissement de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) par la loi n°1/42 du 30 décembre 2006, dont l'entrée en vigueur a eu lieu en juillet 2007. Il a ratifié le protocole sur l'Union douanière en juillet 2009 et au protocole sur le Marché commun en juillet 2010. Le Burundi fait également partie d'autres accords d'intégration régionale tels que le Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA), la Communauté Economique des Pays des Grands Lacs (CEPGL) et la Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale (CEEAC).

Le Burundi est également membre, depuis juillet 1995, de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) dont les négociations commerciales portent sur les marchandises, les services et la propriété intellectuelle. Le commerce et l'investissement faisait partie des « questions de Singapour », initialement incluses dans le Programme de Doha pour le développement, mais n'ont pas été adoptés à la conférence de Cancún en 2003. En effet, « *la suite des travaux du Groupe de travail des liens entre commerce et investissement devrait clarifier ce qui suit : portée et définition ; transparence ; non-discrimination ; modalités pour des engagements avant établissement reposant sur une approche fondée sur des listes positives de type AGCS<sup>1</sup> ; dispositions relatives au développement ; exceptions et sauvegardes concernant la balance des paiements ; consultations et règlement des*

*différends entre les Membres. Tout cadre devrait refléter de manière équilibrée les intérêts des pays d'origine et des pays d'accueil, et tenir dûment compte des politiques et objectifs de développement des gouvernements d'accueil ainsi que de leur droit de réglementer dans l'intérêt général. Les besoins spéciaux des pays en développement et des pays les moins avancés en matière de développement, de commerce et de finances devraient être pris en compte en tant que partie intégrante de tout cadre, qui devrait permettre aux Membres de contracter des obligations et des engagements qui correspondent à leurs besoins et circonstances propres. Il faudrait prendre dûment en considération les autres dispositions pertinentes de l'OMC. Il faudrait tenir compte, selon qu'il sera approprié, des arrangements bilatéraux et régionaux sur l'investissement existants »<sup>2</sup>.*

## **Point de vue des parties prenantes**

En vue de l'élaboration de cette note, divers acteurs nationaux ont été approchés sur des questions relatives au commerce et à l'investissement. Ces derniers comprennent trois fonctionnaires du Ministère du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme, deux universitaires, un représentant du secteur privé et un représentant des organisations de la société civile. Diverses approches ont été utilisées : contact physique, appel téléphonique, communications électroniques. Il est à signaler que seul le Ministère du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme participe aux négociations de l'OMC. Cependant, les thèmes à négocier devraient être préalablement discutés entre les membres, et entre les différentes parties prenantes au niveau national idéalement.

---

<sup>1</sup>Accord Général sur le Commerce des Services

<sup>2</sup> OMC (2001), "Déclaration Ministérielle", Conférence Ministérielle Quatrième session, Doha 9-14 décembre 2001, article 22.

## **Inclusion du commerce et l'investissement dans le commerce multilatéral**

Tous les répondants affirment que le commerce et l'investissement devraient être inclus dans le système commercial multilatéral. Selon Hakizindavyi Pierre Claver, représentant du secteur privé, le Burundi a implicitement pris des engagements en ce qui concerne le commerce. Il suffit à titre d'exemple de revisiter les 4 modes de fournitures de services tels que préconisé par l'OMC, à savoir : fournitures transfrontalières, consommations à l'étranger, présence commerciale et mouvement de personnes physiques. Les engagements pris sont orientés dans les secteurs suivants : (1) Services Professionnels: services médicaux et dentaires, services vétérinaires, autres services fournis aux entreprises (service de publicité, services d'études de marché et de sondages, services de conseil en gestion, services connexes à l'agriculture, à la chasse et à la sylviculture, services annexes à la pêche, services de maintenance et réparation de matériel, service d'emballage) ; (2) Services de construction et services d'ingénierie connexes ; (3) Services de distribution ; (4) Services de santé et services sociaux ; et (5) Services relatifs au tourisme et aux voyages.

### **Principales implications pour les pays en développement (PED) et les pays les moins avancés (PMA)**

Tous les répondants affirment qu'une bonne négociation permettra l'attraction des investissements directs étrangers (IDEs).

---

<sup>3</sup> Celui-ci doit avoir la capacité d'absorption des IDE afin de pouvoir s'en approprier. En cas de faible niveau de pouvoir d'achat de la population

Selon Nsabimana Salomon, professeur d'Université, en cas d'accords favorables, il y aura beaucoup de flux d'investissements, ce qui permettra de booster facilement l'économie, étant donné la faiblesse de l'investissement domestique et la faiblesse de l'épargne domestique. Pour Ndayizeye Léonidas, également professeur d'université, il faudrait inclure notamment la liberté de mouvements de capitaux et ainsi favoriser surtout les IDEs qui sont en fait des ressources non coûteuses nécessaires pour les pays à faible capacité d'endettement et où les marchés font généralement défaut. Selon lui, l'expérience a montré que ce genre de capitaux a des effets positifs sur l'économie, avec bien sûr un niveau minimal de développement du pays bénéficiaire<sup>3</sup>. A ce sujet, il s'exprime en disant qu'un pays doit avoir une capacité d'absorption des IDEs, se référant aux pays dont le marché réel réduit à cause de la faiblesse du pouvoir d'achat de la population. Il poursuit en disant que les IDEs peuvent permettre notamment le transfert de technologie, l'insertion du pays dans le commerce international et renforcer le sens de compétitivité, la formation du capital humain, lui-même favorable à la croissance endogène, etc.

Nsabumwami Athanase, représentant du Ministère du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme, renforce ces idées en proposant l'encadrement des IDEs pour qu'ils profitent aux PED et aux PMA. Selon lui, « les multinationales ont une plus grande force que les PMA et tous les profits sont rapatriés vers les pays d'origine ». Quant à Hakizindavyi Pierre Claver, si l'accord est mieux préparé et négocié, les PED et PMA pourront bénéficier de l'afflux des IDE. Cela requiert la clairvoyance de l'équipe des négociateurs qui doivent maîtriser le processus de négociation

par exemple, le marché réel est réduit et freine les IDE.

au sein de l'OMC.

Bizindavyi Léopold et Niyungeko Emmanuel, deux représentants du Ministère du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme émettent plutôt des doutes quant au principe de réciprocité. Selon eux, la clause de la nation la plus favorisée (NPF) devrait être appliquée, et permettre que les PED et les PMA bénéficient des mêmes droits que les pays développés. Selon Bizindavyi Léopold, « *le principe de réciprocité peut compromettre les intérêts des PED et des PMA* ». Quant à Niyungeko Emmanuel, les PED et les PMA doivent veiller à ce que la politique de commerce et d'investissement s'attaque aux problèmes réels, partant du constat que l'économie mondiale est hautement interconnectée du fait des chaînes de valeur mondiales. Selon lui, les accords commerciaux doivent éliminer les barrières auxquelles sont confrontées les entreprises des PED et des PMA pour exporter vers les pays développés, ce qui fait que la politique commerciale doit être coordonnée avec la politique d'investissement pour être efficace et produire des effets de synergie.

### **Gains ou pertes du Burundi de l'inclusion du commerce et de l'investissement dans les négociations à l'OMC.**

Les représentants des pouvoirs publics doutent de la capacité de négociation des PED et des PMA. Pour Bizindavyi Léopold, le Burundi, PMA et pays le plus pauvre, doit bénéficier de règles plus souples, notamment du Cadre Intégré Renforcé pour pouvoir utiliser le commerce et l'investissement comme instrument de croissance et de lutte contre la pauvreté. Selon Niyungeko Emmanuel, les programmes d'investissement bien négociés peuvent permettre aux PMA et PED de s'intégrer effectivement au système commercial multilatéral. Quant à Nsabumwami

Athanase, il revient sur la capacité de négociation des PMA et PED. Selon lui, le Burundi devrait se doter de l'accord sur le commerce et l'investissement, qui sera un cadre légal de référence pour les négociations en faveur des IDE. Il fait référence aux firmes multinationales qui s'implantent dans une région, exploitent les richesses et n'apportent aucune valeur ajoutée au pays. Il pense qu'en cas de mauvaises négociations, les pays développés peuvent imposer un accord qui n'est pas compatible aux besoins des PMA et PED.

Pour Ndayizeye Léonidas, le Burundi est classé parmi les PMA, pays particulièrement vulnérables au niveau économique, caractérisés par un niveau élevé de risques pour les investisseurs et d'une faible rentabilité. Une négociation portant sur un lien fort entre le commerce et l'investissement permettrait de diminuer ou d'harmoniser sur le plan multilatéral, les pratiques en la matière et serait bénéfique à tous les pays. Les investisseurs seraient rassurés grâce à une réglementation connue de tous, et donc prévisible, et le flux des capitaux pourrait augmenter, avec les avantages décrits à la question précédente. Selon Nsabimana Salomon, le Burundi gagnerait de l'attraction des IDE à travers plusieurs dimensions : accroissement de l'activité, création d'emplois et par conséquent mobilisation de ressources fiscales induites par l'augmentation de la demande globale, et donc du Produit Intérieur Brut.

Selon Hakizindavyi Pierre Claver, le Burundi a déjà pris beaucoup d'engagements dans le commerce de services, comparativement aux autres pays. C'est un pays exemplaire en matière de libéralisation des échanges, ce qui constitue une base de négociation en matière de commerce et d'investissement. Le Burundi devrait ainsi négocier le principe de réciprocité, afin que les IDEs lui soient bénéfiques, à travers la participation à l'actionnariat.

Ndikumana Faustin, représentant de la société civile, reste sceptique. Pour lui, le Burundi figure parmi les trois derniers PMA du monde et n'a pas le pouvoir de négociation ou la capacité à s'intégrer, sauf dans des cas extrêmement préférentiels.

### **Défis auxquels seront confrontés les négociateurs lors des échanges sur les investissements à l'OMC.**

Les représentants des pouvoirs publics énumèrent les défis qui suivent :

- Absence de vision commune des pays négociateurs des PED et PMA ;
- Absence de programme bien soutenu d'aide au commerce par les pays développés ;
- Non application des résultats de négociation par les pays développés ;
- Persistance de barrières non tarifaires comme les Mesures Sanitaires et Phytosanitaires (MSPS), les obstacles au commerce, les règles d'origine imposées par les pays développés aux exportations des PMA et PED.

Les universitaires énumèrent les défis suivants :

- Résistance des pays au niveau de la volonté politique à s'engager dans un véritable processus de démantèlement de tous les obstacles à la libre circulation des capitaux ;
- Tendance des grandes firmes multinationales à avoir une autorité, un poids ou une influence sur les PED et les PMA ;
- L'OMC devrait ainsi prévoir des mesures claires, dès le départ, pour garantir aux États un certain contrôle sur les investisseurs éventuels, sans les écraser.

Ndikumana Faustin, représentant des organisations de la société civile, énumère les défis suivants :

- Problèmes d'infrastructures et faibles capacités technologiques pour les PMA ;
- Concurrence déloyale entre les pays riches ;
- Politique de change non maîtrisée ;
- Protectionnisme ;
- Questions de subventions ;
- Environnement.

### **Renforcement de capacité ou assistance technique nécessaires pour que le Burundi se conforme à la possible introduction du commerce et investissement à l'OMC**

Selon les représentants des pouvoirs publics, l'assistance technique devrait s'orienter dans les domaines suivants :

- Formation des négociateurs en matière de commerce et d'investissement ;
- Capacité de production et de transformation de produits.
- Pour les universitaires et le représentant du secteur privé, l'assistance technique devrait se focaliser sur la qualité de négociation :
- Accentuer le renforcement des capacités et animer des séminaires de sensibilisation, en collaboration avec des experts et professionnels nationaux pour garantir la stabilité et la faisabilité des accords conclus et signés dans le cadre multilatéral ;
- Intensifier des formations sur les négociations commerciales en faveur des cadres du Ministère du Commerce, de la Chambre Fédérale de Commerce et d'Industrie du Burundi, et des Organisations de la Société Civile pour plus de plaidoyer, mais aussi sur les

techniques de prévision et d'analyse d'impact des politiques (ex ante et ex post).

Pour le représentant des organisations de la société civile, l'assistance technique devrait s'orienter vers :

- La construction des infrastructures : transport routier et énergie
- Le transfert de technologies
- Les capacités de négociations
- L'assistance financière

## **Recommandations générales aux décideurs politiques et aux Ambassadeurs négociateurs de Genève**

### **Les représentants des pouvoirs publics émettent les recommandations suivantes :**

- Entamer des négociations pour la mise en place d'un accord multilatéral sur les investissements au sein de l'OMC, ayant pour but l'établissement de règles et normes claires, générales et définitives sur le sujet des investissements internationaux et ses modalités ainsi que le traitement des investissements dans les pays d'accueil ;
- Demander l'application du principe de Traitement spécial et différencié pour les PMA et PED ;
- Plaider pour le renforcement et l'augmentation de fonds destinés au Cadre Intégré Renforcé afin de permettre aux PMA de participer au commerce régional et multilatéral ;

- Pour les PMA, mettre des moyens humains et financiers dans les négociations sur le commerce et l'investissement.

### **Les recommandations émanant des universitaires et du secteur privé sont les suivantes :**

- Prendre en compte la particularité des PED et PMA
- Mettre en place des accords qui soient durables
- Privilégier les compétences et l'expertise selon les domaines concernés, lors du choix ou de la désignation des équipes des négociateurs
- Intégrer les représentants du secteur privé structuré dans l'équipe de négociation.

## **Références**

Kabaka P.I. (2016), « L'Importance des dépenses d'investissement sur la croissance économique », HAL archives-Ouvertes, hal-01306377, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01306377/> document consulté le 07 /3/2017 à 9:00.

Nations Unies (2010), Examen de la Politique d'Investissement au Burundi, Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement, New York et Genève.

OMC (2001), "Déclaration Ministérielle", *Conférence Ministérielle Quatrième session*, Doha 9-14 décembre 2001.

Perkins D.H, Radelet S. et Lindauer D.L. (2008), « Economie du Développement », 3<sup>ème</sup> édition, Nouveaux Horizons, Paris, 988 pages.



## CUTS International, Geneva

CUTS International, Geneva is a non-profit NGO that catalyses the pro-trade, pro-equity voices of the Global South in international trade and development debates in Geneva. We and our sister CUTS organizations in India, Kenya, Zambia, Vietnam, and Ghana have made our footprints in the realm of economic governance across the developing world.

© 2017. CUTS International, Geneva.

This country update note is authored by ADIR, Burundi. CUTS' country updates aim to inform negotiators and policy makers about stakeholders' perspectives on the ground related to a particular issue. Readers are encouraged to quote or reproduce material from this paper for their own use, provided due acknowledgement of the source is made.

37-39, Rue de Vermont, 1202 Geneva, Switzerland  
geneva@cuts.org • www.cuts-geneva.org  
Ph: +41 (0) 22 734 60 80 | Fax:+41 (0) 22 734 39 14 | Skype: cuts.grc

PROMOTING AGRICULTURE, CLIMATE AND TRADE LINKAGES IN THE EAST AFRICAN COMMUNITY – PHASE 2  
The PACT EAC2 project builds capacities of East African stakeholders for climate-aware, trade-driven and food security-enhancing agro-processing in their region. Web: [www.cuts-geneva.org/pactec2](http://www.cuts-geneva.org/pactec2)



The PACT EAC2 project is undertaken with funding support from the Swedish International Development Cooperation Agency (Sida).