



**ATELIER SUR LE PROGRAMME NATIONAL DE RÉFORME DE L'INVESTISSEMENT
POUR LE ROYAUME DU MAROC**

23-24 NOVEMBRE 2006

SEANCE II: ÉVALUATION DES INCITATIONS FISCALES

DOCUMENT DE TRAVAIL

Ce document fournit une base pour le débat/discussion de l'atelier sur le programme national de réforme de l'investissement pour le Royaume du Maroc dont le thème est : « L'évaluation des incitations fiscales ». Il souligne les questions principales concernant l'utilisation et l'évaluation des incitations fiscales et propose quelques questions ouvertes pour stimuler le débat politique.

Contact: Mme. Ana Cebreiro-Gómez (ana.cebreiro@oecd.org +33 1 45 24 18 42).

I. Informations générales

L'utilisation des incitations fiscales

1. Les pays de l'OCDE et les pays non membres de l'OCDE proposent un large éventail d'incitations fiscales et financières afin d'encourager des politiques spécifiques, dont celle visant à attirer l'investissement direct étranger (IDE). Alors que les incitations fiscales - généralement plus courantes parmi les pays de l'OCDE - tendent à offrir aux gouvernements plus de flexibilité administrative que les incitations fiscales, les gouvernements non membres de l'OCDE tendent plus que les autres à ne pas disposer des ressources nécessaires pour le paiement des incitations fiscales directes.

2. En général la littérature décourage l'utilisation d'incitations fiscales spéciales pour attirer l'IDE et soutient qu'il est préférable de réduire le taux légal de l'impôt sur les sociétés tout en l'appliquant à une large assiette (cette approche plus simple profite autant au capital existant qu'au capital nouvellement acquis et évite bien des écueils associés à d'autres formes d'allègement, tout en atténuant les effets de l'optimisation fiscale sur les bases d'imposition nationales). Cependant, il est certain que des pressions peuvent conduire un État à mettre en place des incitations fiscales spéciales afin de faire face à la concurrence d'autres États, et que les décideurs pourront tirer profit de cet examen concernant les questions de conception de la fiscalité afin de mieux cibler les aides et réduire au minimum les pertes de recettes imprévues.

3. Concernant la décision d'introduire des mécanismes d'allègement fiscaux spéciaux, les dirigeants doivent jauger les obstacles et se demander s'ils peuvent être surmontés grâce à la législation fiscale, grâce à des changements de politique structurelle dans d'autres domaines, ou grâce à une action sur ces deux plans. Quatre questions en particulier devraient être évoquées lors du processus de décision:

- La transparence, la simplicité, la stabilité, la sécurité juridique dans l'application de la réglementation fiscale et la confiance dans l'administration fiscale sont souvent préférées par les investisseurs aux incitations fiscales spéciales.
- Les allègements fiscaux peuvent renforcer l'attrait d'un pays d'accueil potentiel, mais l'expérience montre que, dans bien des cas, ils seront insuffisants pour compenser les coûts supplémentaires supportés pour investir dans ce pays.
- Lorsqu'une entreprise est capable de dégager des bénéfices de l'exercice de certaines activités dans un pays d'accueil donné, les incitations fiscales sont susceptibles d'attirer des IDE supplémentaires et peuvent même être considérées comme nécessaires si des incitations similaires sont offertes par d'autres pays (par exemple des pays voisins) voulant eux aussi attirer des capitaux étrangers. Cela soulève des questions concernant la conception appropriée de ces allègements fiscaux ainsi que la question de savoir si des investisseurs directs étrangers investiraient dans la région en absence d'avantages fiscaux.
- Lorsqu'on peut s'attendre à des IDE supplémentaires du fait d'un allègement fiscal, il faudrait que les responsables procèdent à une analyse des avantages et coûts sociaux de l'incitation fiscale.

Evaluation des incitations fiscales

4. Beaucoup de pays de l'OCDE et quelques pays non membres de l'OCDE signalent les mesures d'incitation fiscale dans leur Rapport des Dépenses Fiscales. Ce rapport est soit intégré dans les documents concernant la procédure budgétaire gouvernementale soit présenté séparément, et a pour objectif d'allouer des ressources efficaces, de renforcer les finances du gouvernement et de contribuer significativement à la transparence au niveau fiscal.

5. Les rapports de dépenses fiscales fournissent des éléments de comparaison sur l'efficacité et le coût des dépenses directes et des programmes de dépenses fiscales. Il n'existe pas de format international cohérent de ces rapports. La plupart des différences entre les pays se situent au niveau de la définition et de la mesure des dépenses fiscales, la couverture, la présentation et l'emploi des comptes de dépenses fiscales.¹

6. Les dépenses fiscales peuvent prendre plusieurs formes: a) des exonérations, revenus exclus de l'assiette fiscale; b) des abattements, montants déduits du revenu brut afin d'obtenir le revenu imposable; c) des crédits d'impôt, montants déduits de l'impôt dû; d) la réduction du taux légal de l'impôt sur les sociétés; et e) des taxations différées, une aide sous forme de délai de paiement de l'impôt. En général, les dépenses fiscales sont définies comme des dispositions fiscales déviant du système ou des normes de référence comme le taux de l'impôt, les conventions comptables, la déductibilité des versements obligatoires, dispositions pour faciliter les charges administratives et internationales fiscales. Cependant, classer les dispositions fiscales légales en tant que partie de la norme (conditions structurales du système fiscal) ou en tant qu'allégement est une tâche difficile.

7. La plupart des pays appliquent la méthode dite de « pertes en recettes », un calcul à posteriori qui évalue de quel montant les recettes d'un impôt sont réduites à la marge du fait de l'existence d'une disposition fiscale particulière et dans laquelle les effets de comportements induits par l'existence de la disposition et de leurs éventuelles retombées positives ou négatives ne sont pas comptabilisés dans le calcul des dépenses fiscales.

8. La couverture, la présentation et l'utilisation des rapports des dépenses fiscales varient selon les pays. Dans ces rapports, les classifications varient selon les besoins des responsables de pays et en fonction des données disponibles. En général, les rapports indiquent les dépenses fiscales en matière d'impôt des personnes physiques, sur les sociétés et des impôts indirects au niveau de l'administration centrale. Les différences concernant la présentation des rapports de dépenses fiscales démontrent les difficultés d'allouer les concessions à leurs bénéficiaires. En plus des classifications par type d'impôts, quelques pays fournissent d'autres classifications, par exemple en fonction du type de secteur et de l'objectif de la concession, qui peuvent faciliter la comparaison avec les comptes de dépenses directes.²

9. De nombreux gouvernements dressent des rapports annuels de dépenses fiscales qui sont exigés par loi dans certains pays. Dans certains cas, les rapports de dépenses fiscales font partie de la documentation budgétaire. De plus, quelques pays tentent de prendre en compte les dépenses fiscales lors de l'attribution d'un plafond budgétaire de dépenses, en incluant les dépenses fiscales dans leur analyse et en étudiant les effets possibles des dépenses fiscales individuelles sur les recettes futures. Les pays les plus avancés dans le traitement des dépenses fiscales sont confrontés également à la question de neutralité en termes d'effectivité (répondant aux besoins actuels et atteignant les objectifs), d'efficacité (en modifiant l'allocation de ressources uniquement lors de la défaillance des mécanismes de marchés et en atteignant les objectifs de coûts minimum), et d'équité (sans régresser) dans le processus de prise de décision.

1. Les pays utilisent largement les repères implicites et explicites par rapport auxquels ils mesurent des dépenses fiscales; donc, les évaluations de différents pays concernant les estimations des différentes dépenses fiscales ne sont pas comparables.

2. Toute comparaison des dépenses fiscales avec les dépenses directes, même dans un même pays, doit être interprétée avec précaution. En effet, à la différence des dépenses directes, les chiffres de dépenses fiscales sont sujettes aux erreurs d'évaluation à cause des difficultés inhérentes à la méthodologie utilisée pour évaluer leur coût. De plus, les dépenses directes représentent une somme qui a du sens, au contraire des dépenses fiscales qui connaissent de fréquentes interactions entre les différentes dispositions fiscales.

II. Rapport de dépenses fiscales au Maroc

10. Depuis octobre 2005, le Maroc publie un Rapport des Dépenses fiscales qui fera partie de l'élaboration du Budget de 2006. Ce rapport est une des mesures insérées dans une réforme globale du régime des exemptions fiscales dont le principal objectif est de rationaliser le système d'exonérations fiscales.

11. En termes de recette fiscale sacrifiée en 2004, la TVA (52.7%) et l'impôt sur les sociétés (25.7%) font partie du type d'impôts qui englobe la plupart des mesures de dépense fiscale au Maroc. Ce sont les entreprises qui bénéficient le plus de ces mesures de dépenses fiscales, l'un des objectifs principaux étant d'attirer l'investissement (3ème position sur 23, après la promotion sociale, et l'accès simplifié au logement). Les déductions spéciales sur les dispositions d'investissement et les allègements fiscaux d'impôts sont les principales incitations fiscales consenties par le système d'impôt sur les sociétés.

12. L'objectif de cette réunion est de débattre des principaux problèmes concernant l'utilisation et l'évaluation des avantages fiscaux afin d'attirer l'investissement étranger. Proposition de quelques questions pouvant être abordées:

- Quels sont les obstacles qui entravent l'investissement?
- Quelles mesures sont prises concernant les obstacles à l'investissement de nature autre que fiscale? Lesquelles sont-elles? Le financement existe-t-il?
- Ces obstacles peuvent-ils être surmontés grâce à l'utilisation d'incitations fiscales présentant un bon rapport coût-efficacité?
- Quels sont les taux d'imposition effectifs, avec et sans dépenses fiscales?
- Existe-t-il des obstacles à l'impôt d'application générale qui devraient être traités (par exemple le système fiscal classique, transfert limité de pertes)?
- Quelle est l'utilisation du rapport des dépenses fiscales? Est-ce que le rapport estimant les avantages socio-économiques est inclus dans le processus budgétaire? Un compte rendu des dépenses publiques directes accompagne-t-il également le processus budgétaire?
- Quelle est la méthodologie employée dans ces rapports pour évaluer les coûts et les avantages?
- La répartition des revenus, l'incidence économique finale sur les dépenses fiscales, la conformité et les coûts administratifs sont-ils également pris en compte dans l'évaluation?
- Dispose-t-on d'une mesure de l'investissement supplémentaire résultant des incitations fiscales?

III. Défis clefs concernant la Politique fiscale et l'assistance de l' OCDE

13. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la littérature empirique a découvert que généralement les avantages fiscaux ciblés ne sont pas très efficaces. Les raisons principales expliquant leur inefficacité sont dues à des problèmes associés à :

- La conception des incitations fiscales: les avantages sont accordés à des activités imprévues et/ou ne sont pas entièrement allouées aux activités ciblées.

- Leur effectivité: les coûts des incitations (perte du revenu, direct et indirect) sont plus importants que la croissance de l'investissement due à ces incitations. Il en résulte une nette baisse en terme d'efficacité (bien-être).

14. Cependant, l'efficacité des incitations fiscales spéciales dépendra de la situation spécifique des pays. Nous insistons sur la tâche importante des dirigeants de mesurer les coûts et les avantages des incitations, tout en concédant qu'ils peuvent être confrontés à des pressions pour la mise en place des incitations à l'investissement alors qu'ils ne disposent que de données parcellaires pour en estimer les effets globaux. D'autre part, ils ne disposent que de peu de marge de manœuvre pour s'opposer à leur usage, même lorsqu'une estimation approximative indique que les coûts vont être supérieurs aux avantages. Nous encourageons également les pays à envisager la méthode de large assiette fiscale (un taux légal d'imposition faible dans le cadre de l'impôt sur les sociétés sur une large assiette).

15. Alors que les avantages fiscaux sont envisagés, la question centrale est de savoir quel est le volume supplémentaire d'investissement qui pourrait en résulter et à quel coût, y compris, non seulement le montant des impôts auxquels le pays d'accueil a renoncé, mais également les coûts liés à la complexité accrue du système fiscal et à la vulnérabilité de l'évasion fiscale.

16. Afin d'évaluer les mesures d'allègements fiscaux les trois critères suivants peuvent être utiles :

- Pertinence: Les mesures fiscales sont-elles conformes aux priorités politiques, et correspondent elles réellement aux besoins actuels ?
- Efficacité: Est-ce que les mesures fiscales atteignent, dans les limites du budget, leurs objectifs d'une façon efficace tout en évitant les résultats non désirés?
- Efficacité: Est-ce que les mesures fiscales sont les moyens les plus appropriés et les plus efficaces pour atteindre les objectifs, concernant modèles et méthodes d'application alternatifs.

17. Dans ce processus d'évaluation l'OCDE peut aider à deux niveaux:

- Organisation de tables rondes de débats politiques MENA-OCDE permettant de partager l'expérience et les résultats de politique et incitations fiscales, et de promouvoir une coopération régionale.
- Amélioration (augmentation) des capacités d'analyse (Renforcement des capacités analytiques): afin de développer les cadres analytiques (les structures d'analyse), les bases de données et la compétence technique des fonctionnaires concernant:
 - *La conception alternative et les types d'incitations*: Atelier sur la conception des incitations fiscales.
 - *Développement d'une analyse coûts-avantages*: Atelier sur la modélisation des impôts; Projet IDE (qui étudie les effets des impôts sur les IDE - pourquoi un tel éventail d'élasticités- et comment inclure des techniques d'optimisation fiscale; et Assistance pour une enquête d'investisseurs.
 - *Incidence des accords internationaux sur les programmes d'incitation fiscale*: Atelier sur la réglementation anti-abus dans l'imposition de multinationales (principes applicables en matière de prix de transfert entre entreprises nationales apparentées, règles relatives aux problèmes liés à la sous-capitalisation) et négociation de conventions fiscales.

COMPTE-RENDU DE LA SÉANCE

18. La séance sur l'évaluation de l'efficacité des incitations fiscales à l'investissement a eu lieu l'après-midi du premier jour de l'atelier. M. Ahmed Tazi, Directeur du contrôle fiscal à la Direction Générale des Impôts, a présidé le panel. Lors de son intervention, M. Tazi a noté que le Maroc a été le premier pays de la région MENA à réaliser un rapport sur les dépenses fiscales, qui depuis 2006, selon la loi, doit être compris dans le processus budgétaire. Il a également mis l'accent sur l'importance de l'utilisation de ces instruments d'analyse pour améliorer la transparence et la responsabilité fiscales.

19. Ensuite, Mme Ana Cebreiro-Gómez, experte en fiscalité à l'OCDE, a délivré une présentation sur le rôle des systèmes fiscaux afin d'attirer l'IDE. Elle a souligné le fait que la simplicité, la transparence et la stabilité conjointement avec la confiance dans l'administration fiscale sont des facteurs importants pour attirer l'IDE. En conclusion générale concernant les meilleures pratiques internationales, elle a souligné que les incitations fiscales sont plus efficaces si elles subventionnent seulement l'investissement qui ne se serait pas produit en l'absence de cet appui. Elle a également signalé la difficulté d'expliquer la relation entre l'imposition et l'IDE et a mentionné qu'une nouvelle publication de l'OCDE sur ce sujet serait publiée l'année prochaine.

20. Mme. Naoual Jellouli, chef de la Division d'Études de la Direction des Impôts, au Ministère des Finances et de la Privatisation, a présenté le rapport sur les dépenses fiscales au Maroc. Le rapport couvre les estimations de recettes renoncées suite aux incitations fiscales trouvées dans tous les impôts. L'étude est approfondie et bien présentée et sera un bon instrument à prendre en considération lors de prises de décisions politiques, en particulier concernant la rationalisation des incitations fiscales.

21. Ensuite M. El Ghrib Abdelkader, chef de la Division des Etudes et de l'Evaluation des Impacts de la Direction des Etudes et des Prévisions Financières du Ministère des Finances et de la Privatisation, a présenté des estimations concernant l'impact socio-économique des dépenses fiscales, se concentrant principalement sur les dépenses fiscales allouées par le système fiscal des entreprises. Il a expliqué que l'analyse fait partie d'une réforme fiscale globale qui vise à garantir une neutralité économique du système fiscal, à stabiliser les recettes fiscales et à réduire les distorsions avec pour objectif final de stimuler la compétitivité économique. Les principaux résultats suggèrent que les effets positifs des incitations fiscales sur l'investissement privé et sur l'emploi sont fortement réduits, et en fait deviennent négatifs, sur le long terme. Les raisons de ces diminutions (effets négatifs) ne sont pas claires. L'OCDE a suggéré qu'une analyse coût-bénéfice des incitations fiscales marocaines soit entreprise pour aborder les questions suivantes: les incitations atteignent-elles leurs objectifs? Quelle est la raison des impacts négatifs à moyen et long terme? Hypothèses concernant le modèle, la conception des incitations fiscales?

22. La présentation finale sur la méthodologie utilisée dans le Rapport belge sur les dépenses fiscales a été effectuée par Mme Samantha Haulotte, Inspecteur d'administration Fiscale du Service Public Fédéral des Finances de la Belgique. Elle a indiqué la difficulté d'une comparaison internationale des rapports de dépenses fiscales en raison des différentes méthodologies employées dans les différents pays. Elle a également souligné l'importance du choix d'un repère concernant la définition des dépenses fiscales et a mis l'accent sur la nécessité de calculer les taux d'imposition effectifs avec et sans les incitations fiscales afin de montrer les charges fiscales réelles.

23. M. Tazi a conclu la séance en mettant l'accent sur l'importance de conduire des études analytiques sur les options alternatives des politiques fiscales et d'estimer les gains ou pertes de recettes conséquentes à des réformes fiscales spécifiques afin de s'assurer que les décisions politiques sont basées sur des informations complètes concernant leur impact probable.

CONCLUSIONS DE LA SEANCE

- Utiliser le rapport sur les dépenses fiscales en tant qu'instrument de prise de décision en matière de politique fiscale afin de renforcer la transparence des avantages accordés à l'investissement
- Procéder à une analyse coût-avantage des incitations fiscales sur la base des critères d'évaluation mis au point par l'OCDE
- Réviser le système des incitations fiscales à l'investissement à la lumière de l'expérience de certains pays de la région MENA et de l'OCDE

En particulier :

- Prendre en considération les résultats des analyses établies dans le cadre de la réforme fiscale en cours.

RÉFÉRENCES

OECD (2001), *Corporate Tax Incentives for Foreign Direct Investment*, OECD Tax Policy Studies No. 4.

OECD (2000), *Policy Competition for Foreign Direct Investment: A Study of Competition among Government to Attract FDI*, Development Centre Studies.

OECD (1996), *Tax Expenditure: Recent Experiences*.

World Bank (2004), *Tax Expenditures – Shedding Light on Government Spending through the Tax System: Lesson from Developed and Transition Economies*.

Ministère des Finances et de la Privatisation et Direction Générale des Impôts (2005), *Rapport sur Dépenses fiscales*; Octobre 2005.