

FISCALITÉ ET DÉVELOPPEMENT

PRINCIPES POUR AMÉLIORER LA TRANSPARENCE ET LA GOUVERNANCE DES INCITATIONS FISCALES À L'INVESTISSEMENT DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Contexte

Beaucoup de pays, développés ou en développement, ont mis en place diverses mesures dans l'espoir d'attirer les investisseurs et de stimuler la croissance économique. Il y a toutefois de bonnes raisons de s'interroger sur l'efficacité de certaines incitations comme les zones franches et les exonérations fiscales. En effet, surtout si elles sont inefficaces, les incitations fiscales ne permettent nullement de contrebalancer la médiocrité des conditions offertes aux investisseurs. Au bout du compte, elles diminuent la base de recettes des pays en développement et érodent les ressources dont ils disposent pour agir sur les véritables leviers des décisions d'investissement que sont l'infrastructure, l'éducation ou la sécurité. Les incitations fiscales participent également d'une dimension importante de la compétitivité régionale. Les pouvoirs publics pouvant percevoir comme une menace le fait que les investisseurs se tournent vers des pays voisins, il risque de se produire un phénomène de surenchère dont, en fin de compte, pâtissent tous les pays de la région.

Faits saillants :

- Les incitations se classaient onzième sur les douze facteurs motivant le choix d'un lieu d'investissement dans une enquête auprès de 7 000 entreprises de 19 pays africains (ONUDI 2011). Les dernières enquêtes de motivation des investisseurs réalisées en Tanzanie, au Rwanda, en Ouganda et au Burundi montrent que plus de 90 % des investisseurs auraient procédé à leurs investissements même en l'absence d'incitations (Banque mondiale 2013).
- En Europe du Sud-Est, les investisseurs déclarent que, loin d'encourager l'investissement direct étranger (IDE), les incitations fiscales spéciales soit n'ont pas eu d'effet, soit ont eu pour effet de décourager l'investissement : les dispositifs mis en place se sont en effet révélés difficiles à suivre, à comprendre ou à respecter ; ils ont donné lieu à des pratiques abusives de la part des responsables des services fiscaux ; il sont eu tendance à renchérir le coût des projets et à accroître l'incertitude (OCDE 2007).
- En 1980, aucun pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne n'avait encore créé de zone franche alors qu'en 2005, la moitié d'entre eux l'avait fait ; en 1980, environ 40 % d'entre eux accordaient des exonérations fiscales alors qu'en 2005, cette proportion était supérieure à 80 % (FMI 2009a).
- Entre 2001 et 2003, le manque à gagner en recettes du fait des exonérations était compris entre 9,5 et 16 % du PIB annuel dans l'Union monétaire des Caraïbes orientales, tandis que l'effet des régimes d'incitations fiscales sur l'investissement direct étranger s'avérait très modeste (FMI 2008).
- Une étude portant sur 40 pays d'Amérique latine, des Caraïbes et d'Afrique sur la période 1985-2004 a révélé que les incitations fiscales n'ont aucun effet sur le total des investissements ou sur la croissance économique (FMI 2009b). De même, une étude empirique portant sur 12 pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale sur la période 1994-2006 n'a pas mis en évidence de relation entre exonérations fiscales et investissement (Van Parys et James 2010).

- Des revirements spectaculaires sont possibles. C'est ainsi par exemple qu'avant 2006, Maurice disposait d'une panoplie étoffée d'incitations fiscales jusqu'au lancement d'une réforme fiscale ambitieuse prévoyant notamment la suppression de la plupart des exonérations, abattements et crédits d'impôt. L'IDE et les recettes tirées de l'impôt sur les sociétés ont connu une forte progression depuis cette réforme (FMI 2011).
- Les 1,1 milliard de dollars d'exemptions fiscales accordées par la Tanzanie en 2012 équivalaient aux sommes empruntées par la Tanzanie à la Chine en vue de construire un gazoduc de 500 km (FT 2013).
- Le Maroc est le seul pays de la région Moyen-Orient/Afrique du Nord à établir un rapport sur les dépenses fiscales, lequel fait partie intégrante de la procédure budgétaire (OCDE 2008).

Les incitations fiscales recouvrent l'ensemble des mesures consistant à accorder un traitement fiscal plus favorable à certaines activités ou à certains secteurs que celui appliqué aux autres pans de l'économie ; les principes proposés ci-après visent plus précisément les incitations fiscales à l'investissement. Celles-ci sont souvent instituées en marge de la législation et de l'administration fiscales d'un pays et recourent quelquefois plusieurs domaines du droit. La conception et la gestion de ces mesures relèvent parfois de la responsabilité de plusieurs ministères différents (finances, commerce, investissement).

Lorsque plusieurs ministères sont concernés, la coordination de leurs dispositifs d'incitation (fiscaux et non fiscaux) n'est pas toujours assurée, pas plus que la coordination avec les services de l'administration fiscale nationale, d'où des recouvrements, des incohérences et des contradictions. Le pouvoir discrétionnaire de l'administration dans la gestion des mesures d'incitation aggrave en outre sérieusement le risque de corruption et de recherche de rentes.

Bien que les incitations fiscales à l'investissement soient très largement utilisées, les analyses coûts-avantages qui leur sont consacrées ne sont guère exploitables pour faciliter la prise de décisions par les pouvoirs publics. On ne dispose que de données limitées sur les incitations fiscales accordées, sur les investissements réalisés en ayant bénéficié, sur les bénéfices directs et indirects qu'elles ont procurés à l'économie hôte ou encore sur leur coût (le manque à gagner). En outre, même les informations qui devraient être immédiatement disponibles – liste des incitations et des bénéficiaires – ne sont pas toujours recueillies ou publiées.

Le débat sur les incitations fiscales et leurs effets dommageables fait souvent l'impasse sur les possibilités fortuites et imprévues de planification fiscale qui sont générées par ces incitations et par les traitements préférentiels. Comme l'indiquent les études citées dans l'encadré ci-dessus, les incitations fiscales accordées dans les pays en développement ont peu d'effet sur les investissements puisque la plupart auraient été réalisés même en l'absence de ces incitations. Même lorsqu'elles ciblent de nouveaux investisseurs, elles sont systématiquement sollicitées par d'autres. Les entreprises en place tentent de se faire passer pour de « nouvelles » entreprises à la fin de leur période d'exonération afin de continuer d'être exemptées d'impôt. De la même manière, les incitations fiscales ouvrent la voie à un transfert artificiel des bénéfices et des déductions entre entités soumises à un régime fiscal national ou international différent. Ces possibilités de planification fiscale sont couramment exploitées par les entreprises des pays développés comme par celles des pays en développement. Toutefois, leurs effets pervers sont particulièrement sensibles dans les pays en développement qui ont moins de moyens pour détecter et combattre les techniques préjudiciables d'évasion fiscale.

Ces difficultés sont de mieux en mieux appréhendées, en particulier dans le contexte de la prise de conscience grandissante de l'importance que revêt la mobilisation des ressources financières intérieures au service du développement. Plusieurs pays, dont certains pays en développement, s'emploient à évaluer, mesurer et calculer le manque à gagner que représentent les incitations fiscales à l'occasion de l'établissement de rapports sur les dépenses fiscales (faisant partie intégrante des procédures budgétaires nationales). Sur le plan international, un consensus se fait jour sur la nécessité d'appréhender les inconvénients éventuels des incitations fiscales à l'investissement. Cette nécessité prend un relief particulier aujourd'hui, au moment où de nombreux donateurs membres de l'OCDE, dont les finances publiques sont généralement moins florissantes que dans le passé, s'efforcent de plus en plus d'inviter les pays en développement à mieux gérer leur potentiel de recettes.

L'importance du problème de la gouvernance des incitations fiscales a été soulevée en 2011 par le FMI, l'OCDE, les Nations unies et la Banque mondiale dans un rapport conjoint destiné au G-20 et consacré à l'appui à la mise en place de systèmes fiscaux plus efficaces dans les pays en développement. Pour sa part, le Groupe de travail de l'OCDE sur la fiscalité et le développement s'est aperçu de la nécessité d'instituer, à l'échelle mondiale, un cadre plus efficace pour garantir la transparence des incitations fiscales à l'investissement, cadre ayant vocation à promouvoir la transparence des processus de décision et l'enrichissement des informations disponibles sur les coûts et les avantages des incitations, à restreindre le risque d'arbitraire et à renforcer la reddition de comptes. L'élaboration de l'ensemble de principes proposé (ci-après) annonce l'amorce d'un effort de dimension internationale pour encourager une gestion et une administration transparentes et cohérentes des incitations fiscales à l'investissement.

Principes

Les pouvoirs publics doivent s'efforcer de :

1. Publier une liste de toutes les incitations fiscales à l'investissement mentionnant leurs objectifs à l'intérieur du cadre en régissant le fonctionnement.

Une incitation fiscale n'est octroyée que si elle s'inscrit dans un cadre global où sont définis les principes et les objectifs présidant à sa mise en place ou à son maintien. Les pouvoirs publics justifient son adoption (développement régional/territorial, création d'emplois, etc.) et indiquent les coûts et les bénéfices à en attendre. Ces données sont communiquées dans un rapport régulièrement mis à jour, pouvant servir de référence pour évaluer les résultats obtenus, mettre en évidence les situations où les mesures d'incitation se recoupent ou font double emploi, et permettent aux pouvoirs publics de rendre compte de leurs décisions en matière d'incitations fiscales.

2. Faire en sorte que les incitations fiscales à l'investissement ne soient instituées que par la voie de la législation fiscale.

Les incitations fiscales à l'investissement sont en principe instituées par la législation fiscale (loi sur l'impôt sur le revenu par exemple), mais dans de nombreux cas, elles le sont par une législation régissant l'investissement, les zones économiques spéciales, etc., et dans d'autres cas encore, elles font l'objet de décrets ou de décisions individuelles. C'est pour cette raison que leur véritable portée n'apparaît pas toujours. Il convient donc de veiller à ce que toutes les incitations fiscales prévues, ainsi que les critères à satisfaire pour pouvoir en bénéficier, soient regroupées et inscrites dans la législation fiscale proprement dite.

Cela favorise la transparence et donne à l'administration fiscale le pouvoir de les gérer. Les incitations fiscales doivent être aussi simples que possible tant pour les candidats demandant à en bénéficier que pour les services chargés de les gérer.

3. Faire en sorte, si possible, que toutes les incitations fiscales à l'investissement soient du ressort d'un organe administratif unique.

Cet organisme est de préférence le ministère des Finances. Actuellement, l'administration des incitations fiscales et toutes les décisions concernant les modalités d'application de ces mesures relèvent de la compétence des ministères des finances, du commerce, de l'investissement ou d'autres ministères encore, ce qui accroît le risque de corruption et de recherche de rentes. Faire en sorte qu'elles soient du ressort d'un organe administratif unique est un moyen d'accroître la transparence, d'éviter les doublons et les incohérences de la politique menée en la matière, de réduire le risque d'arbitraire et de permettre aux responsables de l'action gouvernementale de s'attaquer aux problèmes que peut parfois poser la gouvernance des incitations fiscales. Dans les pays où l'administration des incitations fiscales et les décisions concernant les modalités d'application de ces mesures sont décentralisées et/ou prises aussi bien par l'administration centrale que par des administrations infranationales, il convient, dans la mesure du possible, d'établir une coordination entre les divers niveaux d'administration afin d'optimiser l'efficacité et la transparence de leurs interventions.

4. Veiller à ce que les incitations fiscales à l'investissement soient approuvées par le Législateur ou par le Parlement.

Les incitations fiscales instituées par décret ou en vertu de décisions individuelles qui ne sont pas soumis à l'examen du Législateur n'offrent pas une transparence suffisante sur leur fonctionnement, ni sur les conditions dans lesquelles il est possible d'en bénéficier. L'examen par le parlement, ou toute procédure équivalente, est indispensable à la transparence et à la reddition de comptes sur la gouvernance des incitations fiscales. Il offre en effet la garantie que les dispositifs d'incitation font l'objet d'une surveillance portant sur les finalités auxquelles ils obéissent et sur les coûts qu'ils induisent, de même que sur les avantages qu'ils peuvent procurer au pays.

5. Administrer les incitations fiscales à l'investissement de manière transparente.

Une fois que les dispositions instituant une incitation fiscale ont été actées, tout contribuable peut prétendre en bénéficier dès lors qu'il satisfait aux critères fixés, sans avoir à négocier avec les services concernés, sauf disposition contraire prévue par la législation fiscale. Le contribuable remplit une déclaration de revenus si la mesure porte sur la TVA ou l'impôt sur le revenu et, si elle porte sur d'autres impôts, une déclaration mentionnant les impôts acquittés et les exonérations accordées pendant la période de référence. Outre qu'il concourt à un surcroît de transparence, le recueil de ces renseignements concernant le contribuable alimente l'ensemble des données utilisables pour apprécier l'efficacité et l'équité des incitations fiscales. L'administration fiscale doit également mener des contrôles réguliers pour s'assurer que les incitations fiscales ne sont pas détournées de leur objet.

6. Calculer le montant du manque à gagner que représentent les incitations fiscales à l'investissement et publier un rapport sur les dépenses fiscales.

Ce montant doit être publié régulièrement, en théorie dans le cadre d'un rapport annuel sur les dépenses fiscales (couvrant l'ensemble des principales incitations fiscales). Tandis que les dépenses budgétaires ayant donné lieu à des décaissements sont généralement examinées à la loupe chaque année, la perte que représentent les incitations fiscales sur le plan des recettes passe inaperçue car les estimations correspondantes ne sont ni calculées, ni communiquées. Intégrer dans la procédure budgétaire annuelle l'estimation du manque

à gagner imputable aux incitations fiscales permet de fournir en temps opportun aux responsables de l'action publique des éléments précieux pour éclairer leurs décisions et alimente en outre la planification budgétaire à moyen terme dans la mesure où ce qui semble un manque à gagner modeste pendant une période budgétaire faste peut se révéler très coûteux pendant une période d'austérité budgétaire. Il convient de prendre en compte, dans le calcul du manque à gagner, le fait que certains investissements, notamment ceux réalisés dans le secteur minier par exemple, mettent parfois des années à produire des bénéfices et que la perte de recettes doit être étalée sur toute la durée de vie de l'entreprise considérée.

7. Procéder périodiquement à des examens des incitations fiscales en vigueur destinés à évaluer dans quelle mesure elles remplissent les objectifs annoncés.

Une fois instaurées, les incitations fiscales demeurent généralement en place dans les textes à moins que ceux-ci ne soient abrogés ou ne comportent une clause de caducité automatique. Il est donc indispensable de procéder régulièrement à des évaluations de ces dispositifs, tous les 3 ou 4 ans par exemple. Elles portent sur les coûts et bénéfices imputables aux incitations fiscales. -Elles ont pour but de permettre de déterminer si les objectifs fixés ont été atteints. Les résultats de ces évaluations périodiques éclairent les décisions des pouvoirs publics concernant le maintien ou la suppression des incitations considérées. Les critères d'évaluation et les résultats des évaluations sont publiés. Dans la mesure du possible, les réactions suscitées par les incitations, qu'elles soient positives (investissements supplémentaires) ou négatives (planification fiscale agressive), sont suivies et rendues publiques.

8. Repérer, si possible, dans un rapport régulier sur les dépenses fiscales les principaux bénéficiaires des incitations fiscales à l'investissement, ventilés par dispositifs fiscaux spécifiques.

Il est possible qu'un petit nombre d'investisseurs ou de secteurs s'adjugent la plus grande part du bénéfice des incitations fiscales. Le rapport sur les dépenses fiscales est suffisamment détaillé pour permettre aux responsables de l'action publique de repérer les secteurs qui bénéficient de dispositifs fiscaux spécifiques. Dans la mesure où les lois et règlements portant sur la confidentialité des contribuables l'autorisent, les autorités peuvent envisager d'indiquer en détail les principaux bénéficiaires et le montant des incitations fiscales dont ils bénéficient. La publication d'informations de cette nature peut renforcer la légitimité des États et des administrations fiscales aux yeux des citoyens et partant, concourir à l'amélioration de la discipline fiscale de façon plus générale.

9. Collecter les données de manière systématique afin d'alimenter le rapport sur les incitations fiscales à l'investissement et de suivre les effets globaux et l'efficacité de chaque mesure d'incitation.

L'analyse des incitations fiscales requiert beaucoup de données, données requises pour l'établissement des rapports publiés et du budget, mais aussi pour les évaluations périodiques et l'observation des réactions des entreprises, etc. Il est donc nécessaire de recueillir périodiquement des données sur les contribuables et de faire analyser en permanence ces données par l'administration fiscale. Il se peut que dans certains pays, il faille mettre en place des mécanismes à cette fin.

10. Intensifier la coopération régionale afin de prévenir la concurrence fiscale dommageable.

Dans de nombreux cas, des incitations sont mises en place en réaction aux mesures que les pays voisins ou concurrents ont eux-mêmes instituées ou qu'ils sont censés avoir instituées. La question des incitations fiscales ne saurait être abordée par un pays agissant isolément. Les États peuvent œuvrer de concert, à l'échelle régionale, au renforcement de la coopération en matière fiscale afin d'éviter un phénomène de surenchère. Les efforts engagés pour consolider la coopération régionale doivent également porter sur des instruments non fiscaux, prenant notamment la forme de subventions proprement dites et de garanties de prêts, qui constituent aussi des aides à l'investissement.

Rôles et responsabilités des parties prenantes

Outre les pouvoirs publics, d'autres parties prenantes ont également une responsabilité à endosser.

Les entreprises doivent s'efforcer de :

Ne pas solliciter ou accepter d'exonérations qui ne seraient pas prévues dans le cadre législatif ou réglementaire régissant la fiscalité, les incitations financières ou d'autres aspects.

Il est important que les entreprises contribuent aux finances publiques des pays d'accueil en acquittant avec ponctualité les impôts dont elles sont redevables. En particulier, les entreprises devraient se conformer à la lettre comme à l'esprit de la législation et des réglementations fiscales des pays dans lesquels elles exercent leur activité. Respecter l'esprit de la loi signifie comprendre et suivre l'intention du législateur. (Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales).

La société civile doit s'employer à :

Attirer l'attention, par des actions de communication, sur le manque à gagner que représentent des incitations fiscales improductives et sur les ressources qui se trouvent ainsi détournées du développement.

La société civile a en outre un rôle à jouer en faveur de l'éducation des contribuables, laquelle peut favoriser l'ouverture d'un débat éclairé sur la politique fiscale en général, et la gestion et la transparence des incitations fiscales en particulier.

Les partenaires au développement et les donateurs doivent prendre des mesures pour :

Inscrire la question des incitations fiscales et du manque à gagner qui en résulte à l'agenda du dialogue avec les pouvoirs publics des pays en développement et dispenser des avis et une assistance techniques appropriés.

Les pays et organisations fournissant une aide internationale doivent offrir une assistance, notamment technique, au renforcement des capacités des pays en développement dans le domaine de la collecte et de l'analyse des données requises pour accroître la transparence des incitations fiscales à l'investissement (y compris les capacités de modélisation par micro-simulation).

Références

FT (Financial Times) 2013. Katrina Manson. Tanzania faces tax exemptions dilemma. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/3cfe4802-d354-11e2-95d4-00144feab7de.html#axzz2h7o2tR9z>

G20 report 2011. Supporting the Development of More Effective Tax Systems. A Report to the G-20 Development Working Group by the IMF, OECD, UN and World Bank. <http://www.oecd.org/dataoecd/54/29/48993634.pdf>

FMI (Fonds monétaire international) 2008. Chai, Jingqing et Rishi Goyal. Tax Concessions and Foreign Direct Investment in the Eastern Caribbean Currency Union. FMI WP/08/257

FMI 2009a. Keen, Michael et Mario Mansour. Revenue Mobilization in Sub-Saharan Africa: Challenges from Globalization. FMI WP/09/157

FMI 2009b. Klemm, Alexander et Stefan Van Parys. Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives. FMI. WP/09/136

OCDE (Organisation de développement et de coopération économiques) 2007. Tax Incentives for Investment – A Global Perspective: experiences in MENA and non-MENA countries

OCDE 2008. Making Reforms Succeed: Moving Forward with the MENA Investment Policy Agenda

ONUDI (Organisation des Nations Unies pour le développement industriel) 2011. Enquête 2011 sur les investisseurs en Afrique. Towards Evidence-Based Investment Promotion Strategies

Van Parys, Stefan et Sebastian James 2010. The effectiveness of tax incentives in attracting investment: panel data evidence from the CFA Franc zone. International Tax and Public Finance. 17(4)

FMI 2011. Revenue Mobilization in Developing Countries. Département des affaires fiscales du FMI

Groupe de la Banque mondiale 2013. James, Sebastian. Tax and non tax incentives and investment: evidence and policy implications. Investment Climate Advisory Services

Contacts

Ben Dickinson

Chef de direction

Programme sur la fiscalité et le développement

Ben.Dickinson@oecd.org

Nariné Nersesyan,

Conseillère fiscale principale,

Programme de la fiscalité et le développement

Narine.Nersesyan@oecd.org