

7 Vers une utilisation plus rationnelle des incitations à l'investissement

Les gouvernements de la région MENA recourent largement aux incitations fiscales et financières pour attirer les investissements et les orienter vers certains secteurs, certaines activités ou certains lieux. Ce chapitre présente les résultats d'un exercice de cartographie des incitations à l'investissement accordées dans les huit économies MENA examinées dans ce rapport, en soulignant les types d'instruments employés et l'intensité de leur ciblage sectoriel, fonctionnel ou territorial. Il analyse aussi le degré de pouvoir discrétionnaire qui s'exerce dans l'octroi des incitations. Les résultats reflètent les incitations fiscales et financières figurant dans les codes fiscaux et les législations nationales sur l'investissement ainsi que dans les documents publiés par les agences de promotion de l'investissement, les ministères des Finances et les zones économiques. Enfin, ce chapitre se fait l'écho de discussions avec des praticiens au sein des agences de promotion de l'investissement et des ministères des Finances de la région.

Résumé et considérations intéressant l'action publique

Les gouvernements de la région MENA, à l'instar de la plupart des économies en développement et émergentes, recourent largement aux incitations fiscales et financières pour attirer les investissements privés et les diriger vers certains secteurs, certaines activités ou certains lieux. Les incitations à l'investissement sont des mesures qui visent à influencer sur un projet d'investissement au moyen d'un régime fiscal favorable ou d'autres avantages ayant un effet sur le coût relatif du projet. Mais ces incitations, en particulier lorsqu'elles sont de nature fiscale, ont un prix qui pourrait l'emporter sur leurs avantages. Les incitations fiscales peuvent revenir à subventionner des entreprises qui auraient investi sans elles, et se traduire par un coût important sous forme de manque à percevoir pour l'État. Soigneusement conçues et ciblées, elles peuvent en revanche contribuer à corriger les défaillances du marché et à favoriser la réalisation de certains objectifs de développement, tels que la promotion des énergies renouvelables ou l'élévation des niveaux de compétences et de technologie, et renforcer les incidences positives des investissements (chapitre 2). Bon nombre de pays cherchent depuis peu à encourager les investissements dans le secteur de la santé pour faire face aux défis nés de la pandémie de Covid-19. Pour analyser l'efficacité et l'efficience des incitations déployées, il est essentiel de mieux comprendre leur portée et leur mode d'administration.

Ce chapitre passe en revue les types d'incitations à l'investissement que l'on rencontre dans la région MENA, les instruments utilisés et les objectifs déclarés (ciblage), et la manière dont ils sont administrés. Les huit économies MENA examinées dans ce rapport (ci-après désignées « économies cibles » ou « économies examinées ») prévoient des incitations fiscales et financières principalement pour les entreprises investissant dans les secteurs de l'agriculture, du tourisme et de l'industrie (au sens large), dans les activités exportatrices et dans les régions en retard de développement¹. Les incitations à investir dans des activités favorisant la protection de l'environnement sont également courantes, de même que les avantages fiscaux pour les investissements dans les industries des hydrocarbures. Plusieurs des économies examinées accordent des allègements d'impôts ou des subventions aux investisseurs dont le projet a pour effet de créer des emplois ou de renforcer les compétences. Quelques-unes offrent des incitations pour les investissements qui utilisent des technologies nouvelles ou favorisent le transfert de technologie et les activités de R&D – un faible niveau d'intérêt qui tranche par rapport aux pays de l'OCDE.

Les avantages accordés aux investisseurs éligibles sont souvent généreux. Chacune des huit économies examinées offre des exonérations fiscales – exemptions totales de l'impôt sur les sociétés (IS) – aux entreprises qui investissent dans certains secteurs d'activité et dans certains territoires. Toutes les économies sauf deux (la Jordanie et la Tunisie) octroient des exonérations permanentes de l'impôt sur les sociétés, et la moitié d'entre eux, des réductions permanentes du taux de l'IS. Plusieurs pays ont entrepris de réduire la durée des exonérations fiscales et le nombre de bénéficiaires potentiels. Mais les incitations fondées sur les bénéfiques (exonérations de l'impôt et réductions du taux de l'IS) restent très répandues et sont souvent aisées à obtenir pour les entreprises, grâce à des critères d'admissibilité définis de façon large. Les incitations à l'investissement dans les économies de la région MENA sont fréquemment laissées à l'interprétation et à la discrétion des autorités d'exécution (la plupart du temps, une agence de promotion de l'investissement ou un conseil de l'investissement réunissant des représentants de plusieurs ministères), ce qui augmente les risques de corruption et de planification fiscale agressive par les entreprises.

Dans les décisions d'investissement des entreprises, les avantages fiscaux dont elles peuvent bénéficier sont un facteur parmi d'autres – et rarement le facteur déterminant. Certains investisseurs (tels que ceux à la recherche de gains d'efficience) peuvent être plus sensibles aux incitations que d'autres (dont le but est de pénétrer un marché ou d'exploiter un gisement de ressources naturelles, par exemple), mais les études montrent que la plupart investiraient même en l'absence d'incitations (FMI-OCDE-ONU-Banque mondiale, 2015^[1]) (James, 2013^[2]). En moyenne, les économies MENA examinées proposent davantage d'exemptions illimitées dans le temps et des exonérations fiscales plus longues (14.6 ans) que les pays de l'ASEAN (11 ans) ; pour autant, elles reçoivent moins d'IDI qu'eux. Ce constat met en lumière

l'importance du climat général de l'investissement pour attirer les entreprises, et amène à s'interroger sur le bien-fondé de mesures d'incitation généreuses et généralisées.

Les incitations fiscales accordées par les gouvernements MENA examinées font l'objet de dispositions dans différents textes de loi, décrets et ordonnances et leur application est souvent confiée à plusieurs organismes ou agences. L'éventail des incitations est donc sujet à de fréquentes modifications. Nombreux sont les pays de la région qui projettent d'étoffer ou de modifier leur dispositif d'incitations afin d'y inclure des mesures visant à répondre aux coûts économiques et sociaux de la pandémie de Covid-19. Les perturbations des chaînes d'approvisionnement et de l'activité économique ont incité certains à réévaluer leur stratégie de promotion des investissements. Alors que les gouvernements cherchent des solutions rapides pour accélérer leur reprise économique, des évaluations de l'efficacité et de l'efficience des incitations à l'investissement seront essentielles pour consolider des finances publiques déjà tendues et pour assurer une conception des incitations qui corresponde aux objectifs visés.

Considérations intéressant l'action publique

- Se demander à quelle échelle il convient de dimensionner les avantages fiscaux et financiers, si ces incitations sont indispensables pour attirer les investissements et si leur coût – manque à gagner fiscal, distorsions économiques – n'excède pas leur utilité. Une analyse coûts-avantages ex ante, complétée par un suivi ex post, serait utile pour évaluer à quel point et à quel prix les incitations atteignent les objectifs visés. Ce suivi et cette évaluation ne sont pas tâche aisée, car ils nécessitent des données et des ressources dont les autorités ne disposent peut-être pas. Dans ce cas, un simple récapitulatif des incitations fiscales, recensant et décrivant tous les instruments disponibles, leur objectif stratégique et leur fondement juridique, constitue une première étape importante pour établir la transparence et l'imputabilité. Opter pour des avantages temporaires plutôt que permanents serait par ailleurs plus propice à la réalisation d'évaluations.
- Envisager de remplacer progressivement l'exonération d'un impôt à large assiette par des avantages plus ciblés, axés sur les coûts et ajustés aux priorités de la politique publique. L'efficacité et l'efficience des incitations fiscales dépendent beaucoup de la nature de l'instrument et de la générosité du dispositif. Les incitations fondées sur les bénéfices tirés de l'investissement sont plus susceptibles d'être superflues (on parle de « redondance ») que celles fondées sur les coûts de l'investissement. Ces dernières, puisqu'elles font baisser les charges pour une entreprise (au lieu d'augmenter les produits non imposables d'entreprises bénéficiaires), peuvent rendre rentable un investissement marginal, ce qui augmente les chances de susciter des investissements supplémentaires. Plus l'incitation est ciblée, plus elle a de chances d'atteindre son objectif déclaré.
- Veiller à ce que les incitations soient spécifiques et assorties de critères d'éligibilité clairement définis qui réduisent la possibilité d'une trop grande latitude discrétionnaire laissée aux pouvoirs chargés de l'application des politiques d'investissement. On s'assure ainsi d'accroître la concurrence loyale, de réduire la corruption et de faciliter l'évaluation. Dans plusieurs des économies MENA examinées, les incitations à investir sont assorties de critères d'éligibilité vagues, tandis que la loi sur l'investissement mentionne la possibilité d'autres avantages non définis conditionnés à des critères non précisés. Il en résulte, pour les investisseurs, une incertitude sur ce qu'ils peuvent obtenir, et un risque accru de planification fiscale agressive de la part des entreprises et de corruption de la part des autorités d'administration (chapitre 11).
- Regrouper toutes les incitations fiscales dans le code des impôts – plutôt que les disperser dans les lois et règlements sur l'investissement, les lois sectorielles et, éventuellement, les conventions individuelles négociées – afin de renforcer la transparence et de réduire les risques de doubles

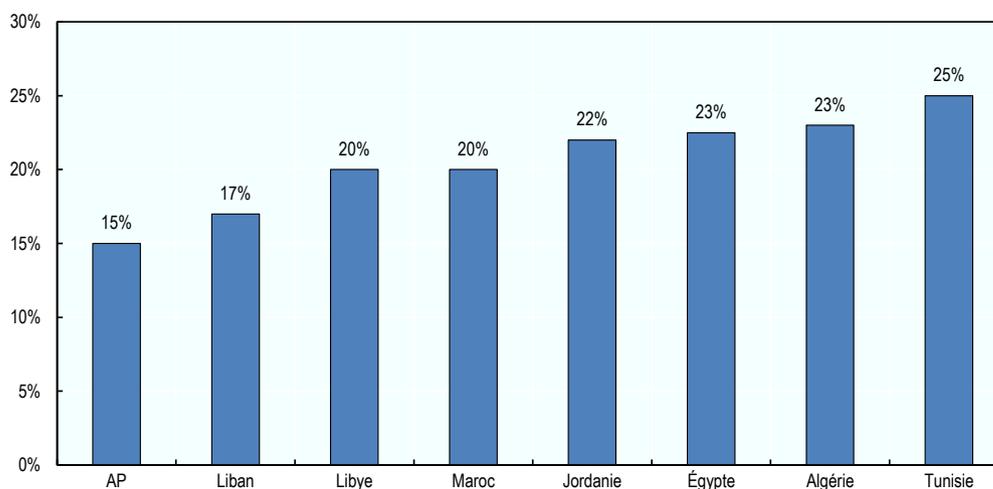
emplois et de confusion quant à l'autorité responsable. Le ministère des Finances est souvent le mieux placé pour accorder les incitations et en superviser le coût. Les autres ministères peuvent être plus enclins à octroyer des avantages fiscaux, n'étant ni chargés du recouvrement des impôts ni nécessairement au courant des besoins budgétaires de l'État.

- Évaluer si le but des incitations fiscales (orienter les investissements vers des secteurs ou des activités désignés), coïncide avec les stratégies de promotion de l'investissement et les objectifs de développement national (voir le chapitre 6 sur les stratégies de promotion). De simples récapitulatifs des incitations fiscales (décrits ci-dessus) peuvent aider les décideurs politiques à faire cette évaluation, tandis qu'un contrôle plus poussé du respect par les entreprises des conditions des avantages accordés (par exemple, emplois créés, valeur des exportations) peut aider à déterminer si l'incitation contribue aux objectifs de développement.

Les instruments incitatifs à l'investissement

Le taux normal d'imposition des bénéficiaires des sociétés (ou taux de droit commun de l'IS) est pour les investisseurs, étrangers ou nationaux, un premier élément d'appréciation du régime fiscal offert par un pays. Mais c'est la fiscalité dans son ensemble – y compris les différentes formes d'incitations fiscales – qui donne à voir la charge fiscale des entreprises ou leurs incitations à investir. Les types les plus courants d'incitations fiscales en vigueur dans les économies MENA examinées, et dans les économies en développement et émergentes en général, sont les exonérations de l'IS (périodes durant lesquelles les investissements sont intégralement exonérés de l'impôt sur les bénéfices), les réductions du taux de l'IS, et les abattements fiscaux (ou déductions fiscales) et crédits d'impôt (dispositions autorisant à déduire certaines dépenses du revenu ou du bénéfice imposable, ou directement de l'impôt dû). Au-delà des mesures qui visent les contributions directes, d'autres incitations couramment employées touchent les contributions indirectes – droits et taxes à l'importation et à l'exportation, taxe à la valeur ajoutée (TVA), notamment (OCDE, 2019^[3]).

Graphique 7.1. Taux de droit commun de l'IS dans les économies MENA examinées



Note : taux pour 2000. Les chiffres de l'Algérie et de la Jordanie correspondent à la moyenne simple des taux de droit commun pour différents secteurs (à l'exclusion des taux qui ne s'appliquent qu'à un secteur) ; pour le Maroc, le chiffre est celui de la moyenne simple des barèmes progressifs. AP : Autorité palestinienne.

Source : OCDE, d'après la législation nationale et (EY, 2020^[4]).

Le taux moyen de l'IS du régime de droit commun dans les huit économies MENA examinées est de 21 %, pour une fourchette de valeurs allant de 15 % (Autorité palestinienne) à 25 % (Tunisie) (Graphique 7.1)². Cette moyenne est un peu plus basse que celles des pays de l'OCDE (25 %) et des pays de l'ASEAN (23 %) (OCDE, 2019^[3]). L'Algérie et la Jordanie fixent des taux différents pour certains secteurs et certaines activités, et le Maroc utilise un barème progressif (qui va de 10 % à 31 % en fonction du bénéficiaire).

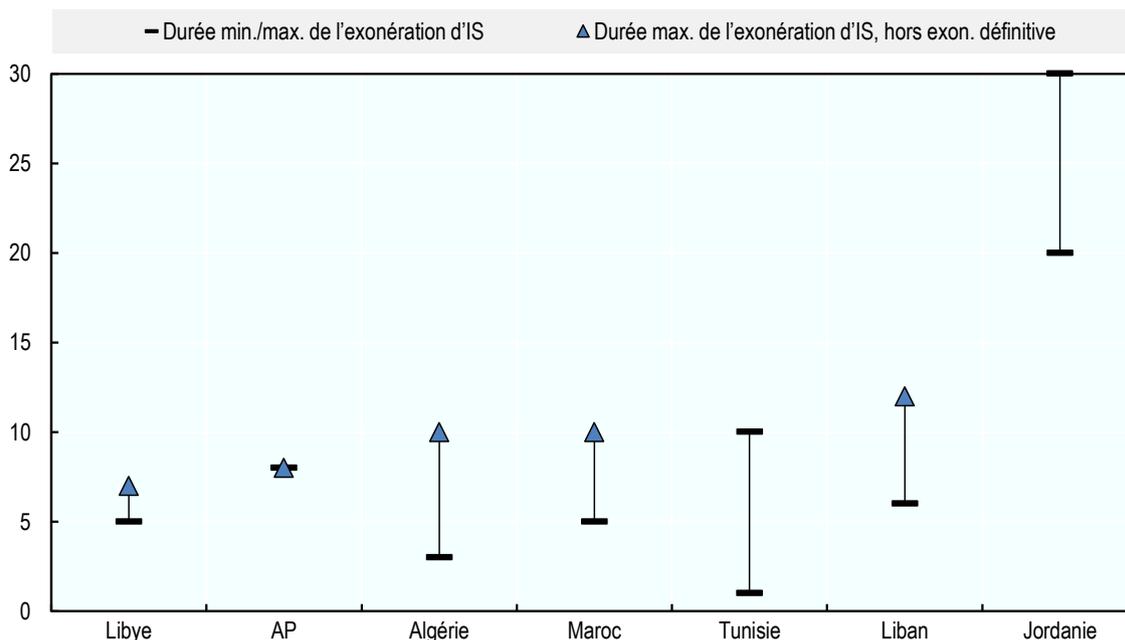
Toutes les économies MENA proposent des exonérations fiscales

L'exonération fiscale consiste à exempter une entreprise du paiement de l'IS au titre des revenus ou bénéfices provenant de son investissement, généralement pendant une période définie commençant à la date d'entrée en exploitation de l'investissement. Un large consensus existe parmi les institutions internationales pour considérer que l'exonération fiscale est l'une des mesures d'incitation qui provoquent le plus de distorsions (FMI-OCDE-ONU-Banque mondiale, 2015^[1]) (OCDE, 2015^[5]). Les exonérations fiscales, tout comme les réductions du taux d'IS ou les exemptions partielles du paiement de l'impôt, sont des incitations fondées sur les bénéfices : elles sont calculées en pourcentage des bénéfices et profitent aux entreprises qui sont déjà bénéficiaires. Ces entreprises sont plus susceptibles d'avoir investi sans considération de l'incitation, par rapport à celles ayant un horizon de rentabilité plus lointain (FMI-OCDE-ONU-Banque mondiale, 2015^[1]). Les incitations fondées sur les bénéfices tendent également à favoriser davantage les investissements dont les coûts de départ sont faibles, qui sont généralement des activités mobiles (c'est-à-dire faciles à transférer vers des juridictions fiscales plus favorables), ce qui augmente le risque de transfert de bénéfices. Les incitations axées sur les bénéfices n'encouragent pas nécessairement les entreprises à rester et à contribuer au bien-être national par des retombées positives pour l'économie de leur pays d'accueil (Klemm and Van Parys, 2012^[6]). Ces incitations continuent de prédominer en partie parce qu'elles sont faciles à appliquer et politiquement délicates à supprimer une fois en place.

Les huit économies MENA examinées offrent des exonérations fiscales aux investisseurs éligibles. Toutes sauf deux (la Jordanie et la Tunisie) accordent des exonérations permanentes de l'impôt sur les sociétés aux investisseurs répondant à certains critères. Les investissements éligibles aux exonérations fiscales concernent l'agriculture (Algérie, Maroc et Autorité palestinienne), les activités exportatrices ou les zones franches et zones économiques (Algérie, Égypte, Liban et Libye), ou encore les sociétés de capital-risque, extraterritoriales ou de portefeuille (Liban et Maroc). Si l'on exclut les exonérations permanentes, non limitées dans le temps, la durée maximale des exonérations fiscales (prolongations comprises) est similaire d'une économie à l'autre, soit environ dix ans. La Jordanie offre les exonérations les plus longues, avec une durée de 30 ans (Graphique 7.2). Par comparaison, la durée des exonérations fiscales dans les pays de l'ASEAN varie entre quatre et vingt ans (prolongations comprises), aucun des membres n'offrant d'exonérations permanentes (OCDE, 2019^[3]).

Toutes les économies MENA examinées (exception faite de l'Autorité palestinienne) accordent des exonérations fiscales fondées sur le lieu d'implantation de l'investissement, que ce soit en zones de développement prioritaires ou, plus fréquemment, en zones économiques ou zones franches. Presque tous (à l'exception de l'Égypte et de la Libye) octroient des exonérations fiscales en fonction du secteur (critère sectoriel), et la moitié accordent des exonérations pour certaines activités – ou « fonctions » – économiques, telles que le développement des compétences, la R&D ou la protection de l'environnement (critère fonctionnel). L'Algérie, le Liban et le Maroc accordent des exonérations fiscales fondées sur les trois critères. La Libye octroie des exonérations fiscales d'une durée de cinq ans à tous les investisseurs aux termes de son régime d'imposition de droit commun.

Graphique 7.2. Durée (en années) de l'exonération d'IS dans les économies MENA étudiées



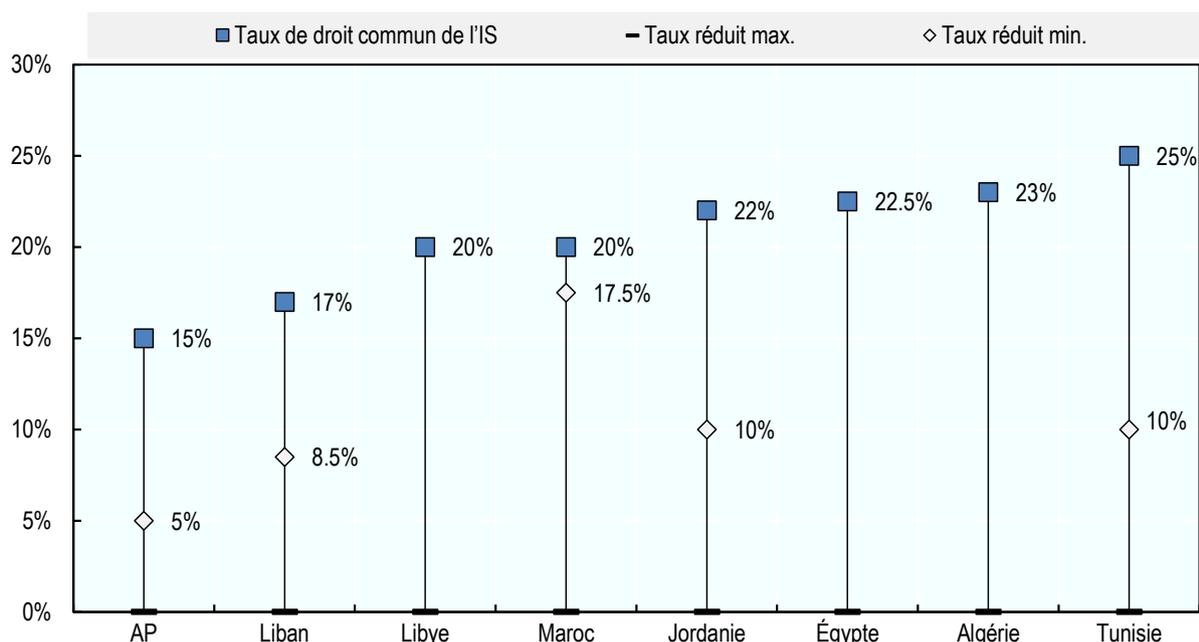
Note : les durées minimale et maximale des exonérations d'IS offertes aux investisseurs sont indiquées. Les flèches indiquent que le pays accorde également des exemptions permanentes de l'IS à certains investisseurs. Seules la Tunisie et la Jordanie n'offrent pas d'exemptions permanentes de l'IS. L'Égypte accorde des exonérations d'IS permanentes à certains investisseurs, sans durée minimale ou maximale, et n'est donc pas incluse dans le graphique ci-dessous. AP : Autorité palestinienne.

Source : OCDE, d'après la législation nationale.

Large recours aux taux réduits d'IS dans les économies MENA

Les taux réduits d'IS sont des taux d'imposition préférentiels non nuls inférieurs aux taux d'IS de droit commun. Les entreprises se voient souvent octroyer cet avantage à l'expiration d'une exonération temporaire de l'IS. Cinq des huit économies examinées offrent des taux réduits de l'impôt sur les sociétés. Ceux qui le font ont tendance à offrir moins d'exonérations fiscales et, inversement, ceux qui ont largement recours aux exonérations fiscales (tels que l'Algérie, le Liban et la Libye) utilisent moins ou pas de dispositifs de taux réduits d'IS. La générosité des réductions est variable. Le Graphique 7.3 montre les taux réduits maximum et minimum offerts aux investisseurs (c'est-à-dire la réduction du taux d'IS la plus généreuse et la réduction la moins généreuse) en regard du taux (moyen) de droit commun dans chaque économie. Ces avantages sont souvent accordés pour une durée illimitée ou très longue. Le Liban est le moins généreux concernant les taux réduits d'IS, qui ne s'appliquent que pendant cinq ans – contre vingt pour certains investisseurs au Maroc et en Jordanie. En Tunisie, toutes les réductions du taux d'IS sont accordées sans limite de durée. Les critères d'éligibilité sont plus variés que pour les exonérations fiscales, sans qu'on n'observe de concentration dans certaines activités ou certains secteurs pour la région.

Graphique 7.3. Taux de droit commun et taux réduits de l'IS dans la région MENA



Note : les chiffres du taux d'IS de droit commun pour l'Algérie et la Jordanie correspondent à la moyenne des taux de droit commun pour différents secteurs ; pour le Maroc, le chiffre est celui de la moyenne des barèmes progressifs. Le taux réduit minimum représente la réduction du taux de l'IS la moins généreuse offerte aux investisseurs. S'il n'y en a pas, le pays n'offre pas de réductions d'IS inférieures à 100 %. Tous les pays offrent par ailleurs des exonérations fiscales, figurées ici par le taux réduit maximum de 0 %. AP : Autorité palestinienne.

Source : OCDE, d'après la législation nationale et (EY, 2020^[4]).

Abattements et crédits d'impôt sont moins fréquents que les réductions du taux d'IS

Les abattements fiscaux (ou déductions pour investissement) permettent aux entreprises de déduire certaines dépenses d'investissement de leur revenu imposable. Les crédits d'impôt sont similaires, mais ils permettent aux investisseurs de déduire directement les dépenses de l'impôt calculé (et non du revenu imposable), ce qui opère une réduction immédiate de l'impôt à payer. À la différence des incitations fondées sur les bénéfices décrites ci-dessus, les abattements fiscaux et les crédits d'impôt sont des mesures fondées sur les coûts. Ils réduisent les coûts d'investissement supportés par l'entreprise, tels que les frais initiaux, les bénéfices réinvestis ou les dépenses ciblées comme les programmes de formation et les activités de R&D (FMI-OCDE-ONU-Banque mondiale, 2015^[1]) (James, 2013^[2]).

La moitié des économies MENA examinées offrent des abattements fiscaux aux investisseurs. L'Égypte, par exemple, a révisé son dispositif en faveur de l'investissement en 2017 afin de recourir plus largement à ces incitations fondées sur les coûts plutôt qu'à des exonérations fiscales. L'État autorise l'entreprise à déduire jusqu'à 50 % des investissements de son revenu imposable pour les projets dans les régions de développement prioritaires, et jusqu'à 30 % pour les investissements dans des secteurs et activités spécifiques (dont les énergies renouvelables et les projets à forte intensité de main-d'œuvre) (OCDE, 2020^[7]). La Tunisie offre le plus grand nombre de régimes d'abattement fiscal, y compris pour les bénéfices réinvestis dans l'agriculture, les « secteurs innovants » et le secteur exportateur. L'Algérie accorde des exonérations ou des abattements d'impôts et taxes non spécifiés pour les investissements dans la R&D. Si la plupart des économies de la région autorisent l'amortissement accéléré des actifs et le report des pertes (par lequel les entreprises peuvent déduire de leurs bénéfices réalisés au cours de l'exercice les pertes enregistrées au cours d'un précédent exercice), ces dispositifs sont souvent déjà présents dans le régime de droit commun appliqué à tous les investisseurs, plutôt que d'être explicitement des

« incitations », c'est-à-dire des avantages pour les investissements dans des secteurs ou des activités particuliers. Peu d'informations sont disponibles sur ces dispositifs, ce qui oblige à faire des recherches plus approfondies. Les crédits d'impôt sont beaucoup moins fréquemment utilisés, en tout cas dans les économies examinées.

D'une manière générale, dans les économies MENA examinées, comme dans la plupart des économies en développement et émergentes, les incitations axées sur les coûts sont beaucoup plus rares que les incitations fondées sur les bénéfices. Cela peut s'expliquer, en partie, par la charge administrative plus lourde qui s'y attache (Andersen, Kett and Von Uexkull, 2017^[8]). Mais elles ont moins tendance à favoriser les entreprises qui dégagent des bénéfices et sont plutôt fonction du volume de l'investissement ou de son utilité particulière. Les incitations fondées sur les coûts sont donc plus susceptibles d'encourager des activités nouvelles et des objectifs de politique publique spécifiques (OCDE, 2019^[3]) – des vertus reconnues par d'autres pays émergents, comme la Thaïlande, qui se tournent progressivement, quoiqu'encore timidement, vers des mesures d'incitation plus ciblées, au mérite, fondées sur la valeur du projet (Encadré 7.1).

Encadré 7.1. En Thaïlande, un exemple d'incitations fiscales par les coûts : le critère du mérite

Les incitations fiscales sont au cœur de la stratégie de la Thaïlande pour attirer les investissements. Le cadre incitatif administré par le Board of Investment (BOI), l'agence thaïlandaise de promotion des investissements, consiste en un régime de base, fondé sur le type d'activité, auquel s'ajoute, depuis 2015, un régime d'incitation au mérite, fondé sur la valeur du projet. Le régime de base inclut des exonérations de l'IS accordées dans près de 300 sous-secteurs dont la liste est actualisée en fonction des réorientations de stratégie du gouvernement (ainsi, de nouveaux sous-secteurs ont été ajoutés au secteur de la santé depuis le déclenchement de la crise du Covid-19). Les sous-secteurs sont regroupés en cinq catégories qui déterminent la générosité de l'avantage fiscal. La catégorie la plus généreuse comprend les sous-secteurs qui revêtent une importance particulière pour l'économie du pays et ceux dans lesquels les investissements sont pour l'heure inexistantes ou rares dans le pays.

Les incitations fondées sur le mérite sont des incitations fiscales supplémentaires (c'est-à-dire s'ajoutant aux incitations de base) qui sont accordées pour stimuler l'investissement ou la dépense dans des activités qui profitent au pays ou au secteur dans son ensemble. Ces incitations sont axées sur les coûts : les dépenses consenties pour le développement des compétences et la R&D ouvrent droit à la prise en compte de la valeur de l'investissement aux fins de l'exemption de l'IS (par exemple, les dépenses de R&D interne ou en collaboration avec des instituts étrangers, les dons aux fonds de développement des technologies ou du capital humain, ou les frais d'acquisition ou de licence de propriété intellectuelle). Pour promouvoir les liens entre entreprises, les projets bénéficient d'incitations supplémentaires sur le revenu imposable pour les dépenses consacrées au développement de fournisseurs locaux de technologies de pointe par le biais de la formation et de l'assistance technique.

D'autres incitations fondées sur le mérite sont accordées dans le but d'attirer les investissements dans les régions les moins développées du pays. Elles consistent en une double déduction pour les coûts de transport et de distribution d'électricité et d'eau pendant dix ans, plus une déduction de 25 % pour les coûts d'installation ou de construction des infrastructures.

Source : (OCDE, 2020^[9])

Une palette d'autres avantages fiscaux

Les économies de la région MENA offrent un large éventail d'exonérations et d'exemptions d'autres taxes qui ne touchent pas directement l'assiette de l'IS, mais qui font partie du coût de l'investissement. Il s'agit notamment des droits de douane, de la TVA, de l'impôt sur les ventes et d'autres taxes telles que les droits d'enregistrement, les droits de timbre et les droits afférents aux permis de travail et de résidence.

Toutes les économies examinées offrent des incitations liées aux coûts du commerce, c'est-à-dire des exonérations ou des réductions des droits et taxes à l'importation et à l'exportation et autres frais de douane. Ces mesures sont parfois spécifiques à certains biens de consommation intermédiaire, tels que des matières premières non disponibles sur le marché intérieur. Mais dans de nombreux cas, les économies MENA accordent des exonérations générales. Par exemple, au Maroc, les grands projets d'investissement bénéficient d'une exemption totale des droits d'importation pendant trois ans. Ces régimes sont presque universels dans les zones franches et les zones économiques, conçues pour encourager les exportations et répandues dans toutes les économies examinées. Deux pays (Égypte et Libye) offrent à tous les investisseurs des réductions ou des exemptions des droits de douane sur les machines ou autres équipements importés nécessaires à la réalisation du projet. Tous à l'exception de la Libye pratiquent des exonérations ou des abattements de TVA ou d'impôt sur les ventes. Dans les zones économiques aussi, ces avantages sont omniprésents et souvent accordés parallèlement à une franchise de droits de douane.

La majorité des économies de la région MENA réservent à certains investisseurs d'autres avantages fiscaux tels qu'abattements ou exemption de droits d'enregistrement et de taxe de publicité foncière, de droits de timbre et de taxe professionnelle (ou patente). Ces avantages sont souvent accordés sans limite de durée. L'Algérie fait exception, en limitant la durée de différentes exonérations et abattements à la phase de réalisation du projet d'investissement. À noter qu'en ne précisant que rarement la durée pendant laquelle ils s'appliquent, la législation autorise à interpréter ces avantages comme permanents.

Incitations financières disponibles dans la majorité des économies MENA

Bien que moins fréquentes que les incitations fiscales, les incitations financières, telles que les subventions d'investissements, sont utilisées par toutes les économies de la région pour attirer les investissements dans certains secteurs, types d'activité ou territoires désignés.

La Libye est la seule des économies examinées qui ne prévoit pas d'incitations financières spécifiques dans sa législation. Toutes les autres offrent des primes ou des subventions pour, par exemple, les investissements dans les infrastructures ou dans la formation du personnel, les investissements en terrains, bâtiments et équipements, et les coûts d'utilisation des réseaux collectifs. Les détails de ces incitations – tels que le montant des fonds que les entreprises éligibles peuvent percevoir – ne sont jamais précisés, excepté en Tunisie. La plupart des législations sont également vagues en ce qui concerne les conditions d'éligibilité. Par exemple, les règlements d'application précisent rarement l'emploi qui doit être fait des sommes allouées (par exemple, la formation du personnel), ce qui laisse place à l'interprétation.

Plusieurs pays offrent des aides financières pour les investissements permettant de préserver l'environnement, de valoriser les énergies renouvelables ou de conduire au développement durable (Algérie, Égypte, Maroc, et Tunisie). Les garanties de prêts et les bonifications d'intérêts sont d'autres outils d'incitation financière, utilisés par exemple en Algérie pour promouvoir les projets d'investissement dans le secteur touristique, et au Liban pour les entreprises qui s'établissent ou déménagent dans une région prioritaire pour le développement.

Ciblage des incitations à l'investissement

Toutes les économies MENA examinées utilisent des systèmes d'incitation pour promouvoir l'investissement dans certains secteurs, certaines activités et certains territoires et, ce faisant, encourager les retombées économiques et sociales des investissements. L'Algérie procède au moyen d'une liste négative énumérant une centaine de secteurs et activités qui sont exclus des avantages fiscaux. Dans la plupart des économies de la région, les critères pour bénéficier de l'incitation tendent à être génériques et larges, couvrant de multiples secteurs ou catégories tels que les projets industriels. Les incitations qui ciblent des coûts d'investissement spécifiques (par opposition aux bénéfiques) ou certaines activités bien définies sont plus susceptibles d'attirer des projets qui n'auraient pas été réalisés autrement, d'aider à la réalisation d'objectifs spécifiques de politiques publiques et de ne pas favoriser la planification fiscale agressive par les entreprises (FMI-OCDE-ONU-Banque mondiale, 2015^[1]). Tout régime d'incitation doit faire l'objet d'une évaluation et d'un examen réguliers afin de limiter les abus et les distorsions de marché.

Cette section résume dans quelle mesure les dispositifs d'incitation à l'investissement des économies MENA examinées sont destinés à soutenir des objectifs économiques et de développement. La majorité des incitations proposées visent à orienter les investissements vers certains territoires – objectif territorial ; viennent ensuite les objectifs sectoriels, puis « fonctionnels » (le projet doit contribuer à une activité telle que le développement des exportations ou la création d'emplois, par exemple). Plus d'un quart des incitations sont accessibles aux entreprises qui répondent à au moins deux catégories de critères (par exemple, sectoriels et territoriaux). La taille de l'investissement peut faire partie des exigences, mais elle est rarement le seul critère. Les responsables de l'action publique de la région pourraient examiner à quel point ces buts sont en adéquation avec leurs stratégies de promotion des investissements et de développement national (chapitre 6). Quant aux types d'instruments utilisés, ils varient beaucoup selon le pays. Certains pays, comme l'Algérie, font une utilisation généralisée des exonérations d'impôt ; le Maroc et la Tunisie sont ceux qui se servent le plus des incitations financières (primes, subventions). Sont examinées successivement ci-dessous les incitations à caractère sectoriel, celles qui ciblent des activités et celles qui ont un objectif territorial.

Principaux secteurs soutenus : l'agriculture, le tourisme et l'industrie

Plus d'un tiers des incitations recensées dans les huit économies examinées visent à orienter les investissements vers des secteurs spécifiques. Parmi les incitations à visée sectorielle, un tiers ciblent au moins un des deux autres types d'objectif – territoires désignés (à l'exclusion des zones) ou activités précises. Le Tableau 7.1 récapitule les six secteurs qui reçoivent le plus d'incitations fiscales et financières dans la région – agriculture, hydrocarbures, technologies de l'information et de la communication (TIC), industrie, énergies renouvelables et tourisme³.

Certaines économies fournissent une liste de secteurs prioritaires précis dans les règlements d'application de la loi sur les investissements ou dans le code des impôts fiscaux, tandis que d'autres définissent des catégories plus larges. Un exemple qui illustre bien cette importante différence d'approche est le traitement du secteur industriel dans les différentes législations – sachant qu'environ 40 % de toutes les incitations sectorielles dans la région ciblent les projets industriels. La Loi de l'investissement de la Tunisie, par exemple, cite précisément plusieurs industries, dont la construction automobile (et les composantes) et la fabrication de produits pharmaceutiques (et dispositifs médicaux) parmi les secteurs prioritaires ; à l'inverse, dans les textes législatifs et réglementaires du Liban et de l'Autorité palestinienne il est fait référence, plus largement, aux « investissements dans l'industrie ».

Des incitations plus ciblées sur des segments spécifiques au sein d'un secteur pourraient avoir plus d'effet pour soutenir le développement et la modernisation des secteurs prioritaires dans les économies de la région MENA. Par exemple, la législation de la Thaïlande détaille environ 280 sous-secteurs qui sont

éligibles aux avantages fiscaux, au sein d'un groupe plus grand de secteurs considérés comme stratégiques pour l'économie nationale au sens large (Encadré 7.1) (OCDE, 2020^[9]).

Tableau 7.1. Exemples d'incitations « sectorielles »

	Agriculture	Hydrocarbures	TIC	Industrie	Énergies renouvelables	Tourisme
Algérie	Exonération fiscale, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes			Exonération fiscale		Exonération fiscale, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes
Égypte	Abattement fiscal, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes, subventions	Abattement fiscal, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes		Abattement fiscal, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes, subventions	Abattement fiscal, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes, subventions	Abattement fiscal, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes, subventions
Jordanie	Exonération fiscale, taux réduit d'IS, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes	Exonération fiscale, taux réduit d'IS	Taux réduit d'IS, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes	Exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes	Exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes	Exonération fiscale, taux réduit d'IS, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes
Liban	Exonération fiscale, taux réduit d'IS, exemption de l'impôt foncier/l'impôt sur la propriété		Exonération fiscale, taux réduit d'IS, exemption de l'impôt foncier/l'impôt sur la propriété	Exonération fiscale, taux réduit d'IS, exemption de l'impôt foncier/l'impôt sur la propriété		Exonération fiscale, taux réduit d'IS, exemption de l'impôt foncier/l'impôt sur la propriété
Libye						
Maroc	Exonération fiscale	Exonération fiscale		Exonération fiscale, subventions		Exonération fiscale, taux réduit d'IS
AP	Exonération fiscale			Taux réduit d'IS, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes	Taux réduit d'IS, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes	Taux réduit d'IS, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes
Tunisie	Exonération fiscale, taux réduit d'IS, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes, abattement fiscal	Abattement fiscal, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes	Subventions	Subventions	Subventions	

Note : n'inclut pas les avantages accordés à des secteurs spécifiques dans les zones économiques ou les zones franches. *Exonération fiscale* = exonération totale de l'IS pendant une période définie ; *taux réduit d'IS* = réduction de l'impôt sur les sociétés pendant une période définie ; *abattement fiscal* = déductibilité de certaines dépenses du revenu imposable ; *exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes* = exemption des droits à l'importation, des taxes à l'exportation, de la taxe à la valeur ajoutée (TVA) ou de l'impôt sur les ventes ; *exemption de l'impôt foncier/l'impôt sur la propriété* = exemption des droits d'enregistrement/de la taxe de publicité foncière et des droits de timbre ; *subventions* = aides financières directes pour certains investissements. Le tableau n'inclut pas les autres catégories d'avantages.

Source : OCDE, d'après la législation nationale.

Outre le secteur industriel – et à l’exception de la Libye, qui n’utilise pas les incitations à l’investissement pour cibler des secteurs spécifiques – toutes les économies examinées recourent aux incitations à l’investissement dans le secteur agricole. Les projets dans ce secteur bénéficient généralement des incitations les plus généreuses, notamment des exemptions permanentes de l’IS que leur accordent l’Algérie, le Maroc et l’Autorité palestinienne. Dans l’ensemble de la région, c’est toutefois le secteur touristique qui concentre le plus grand nombre d’incitations distinctes. Par exemple, la Jordanie, le Liban et le Maroc offrent des exonérations d’IS, puis des taux réduits d’IS, aux investisseurs qui réalisent des projets dans le tourisme. La moitié des gouvernements de la région offrent des incitations aux investissements dans les énergies renouvelables, tandis que seuls trois (la Jordanie, le Liban et la Tunisie) prévoient des avantages spécifiques pour le secteur des TIC. À noter que d’autres pays peuvent promouvoir ces secteurs indirectement par le biais d’incitations visant des activités en particulier. Par exemple, les projets qui utilisent des technologies nouvelles ou qui servent la cause de la protection de l’environnement peuvent souvent bénéficier d’avantages distincts, décrits ci-dessous.

La moitié des économies examinées accordent des avantages fiscaux aux investissements dans l’industrie des hydrocarbures – même si les données présentées sous-estiment sans doute sensiblement l’ampleur du soutien fiscal à ce secteur. Ce chapitre ne prend en considération que les incitations explicites énoncées dans les codes des impôts et dans les lois et règlements sur les investissements. De nombreuses entreprises pétrolières et gazières bénéficient d’exemptions supplémentaires dans le cadre de contrats spécifiques avec les États nationaux. Par exemple, en Égypte, des décrets spéciaux régissent les accords de prospection-production de pétrole, et prévalent sur la législation nationale à des fins fiscales (PwC, 2017^[10]). Toutes les études et enquêtes auprès des investisseurs laissent penser que les incitations visant l’exploitation des ressources naturelles sont superflues ; ces ressources étant par définition propres à un lieu, il est légitime de s’interroger sur la nécessité d’incitations particulières visant à attirer les entreprises extractives (FMI-OCDE-ONU-Banque mondiale, 2015^[1]) (James, 2013^[2]).

Principales activités soutenues : l’exportation, mais aussi la protection de l’environnement

Les huit économies MENA examinées utilisent toutes des incitations à l’investissement pour soutenir certaines priorités, telles que la création d’emplois, le développement des compétences, l’exportation ou la protection de l’environnement. Ces incitations axées sur l’activité – que nous appellerons « fonctionnelles » – sont souvent conçues pour stimuler l’incidence positive de l’investissement sur le développement durable (chapitre 2). Un peu moins fréquentes que les incitations sectorielles, elles représentent environ un tiers de toutes les incitations offertes par les économies examinées. Comme dans le cas des incitations sectorielles, un tiers d’entre elles ciblent aussi un deuxième ou un troisième objectif, en l’occurrence, sectoriel ou territorial.

Ainsi qu’on peut le voir dans le Tableau 7.2, l’activité que toutes les économies examinées soutiennent par des incitations à l’investissement est l’exportation. Chaque économie offre des incitations aux investisseurs qui travaillent surtout à l’exportation (« régime totalement exportateur ») ou qui cherchent à le faire. Le Tableau 7.3 comprend les incitations accordées aux entreprises en zones franches qui sont soumises à une obligation d’exportation. Mais toutes les économies MENA examinées, à l’exception de la Jordanie, octroient aussi des avantages aux entreprises exportatrices indépendamment de leur lieu d’implantation. En plus de l’exonération de la taxe professionnelle, la plupart des économies offrent des exonérations d’IS ou des taux réduits d’IS, ou les deux, aux entreprises exportatrices.

Tableau 7.2. Exemples d'incitations « fonctionnelles »

	Protection de l'environnement	Exportations	Création d'emplois / compétences	Technologies / R&D	Approvisionnement local
Algérie	Exonération fiscale, subventions	Exonération fiscale	Exonération fiscale	Exonération fiscale, abattement fiscal, subventions	
Égypte		Exonération fiscale, abattement fiscal, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes, subvention	Abattement fiscal, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes, subvention		
Jordanie		Taux réduit d'IS, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes, exemption de l'impôt foncier/l'impôt sur la propriété			Exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes
Liban		Abattement fiscal			
Libye	Exonération fiscale, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes, exemption de l'impôt foncier/l'impôt sur la propriété	Exonération fiscale, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes			
Maroc	Subventions	Exonération fiscale, taux réduit d'IS, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes	Subventions	Subventions	
AP	Taux réduit d'IS, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes	Non précisé			Taux réduit d'IS, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes
Tunisie	Taux réduit d'IS, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes, subventions	Taux réduit d'IS, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes, exemption de l'impôt foncier/l'impôt sur la propriété, subvention	Taux réduit d'IS, abattement fiscal, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes, subventions	Abattement fiscal, subventions	

Note : les avantages accordés aux entreprises exportatrices comprennent les incitations destinées spécifiquement aux entreprises des zones franches et assorties d'obligations de niveau d'exportation. *Exonération fiscale* = exonération totale de l'IS pendant une période définie ; *taux réduit d'IS* = réduction de l'impôt sur les sociétés pendant une période définie ; *abattement fiscal* = déductibilité de certaines dépenses du revenu imposable ; *exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes* = exemption des droits à l'importation, des taxes à l'exportation, de la taxe à la valeur ajoutée (TVA) ou de l'impôt sur les ventes ; *exemption de l'impôt foncier/l'impôt sur la propriété* = exemption des droits d'enregistrement/de la taxe de publicité foncière et des droits de timbre ; *subventions* = aides financières directes pour certains investissements. Le tableau n'inclut pas les autres catégories d'avantages.

Source : OCDE, d'après la législation nationale.

Plusieurs études montrent que les entreprises exportatrices réagissent davantage aux incitations que les investisseurs visant le marché intérieur, en raison de la forte concurrence entre les pays pour attirer ce type d'entreprises, dont une exigence est que leurs coûts restent faibles (James, 2013^[2]) (Andersen, Kett and Von Uexkull, 2017^[8]). Mais cela varie selon les pays. En Jordanie, une enquête réalisée en 2009 auprès des investisseurs a révélé que les exportateurs n'étaient que légèrement plus attirés par les

incitations que les non-exportateurs : environ un tiers des investisseurs purs exportateurs ont déclaré qu'ils n'auraient pas investi dans le pays sans incitations, contre 20 % des non-exportateurs (James, 2013^[2]). Une conclusion de l'enquête est que la majorité des investisseurs seraient donc entrés sur le marché quoiqu'il en soit. Les incitations accordées aux entreprises totalement exportatrices (les « entreprises offshore » en Tunisie, par exemple) peuvent contribuer à intégrer le pays dans les chaînes de valeur mondiales, mais ne contribuent pas nécessairement à l'établissement de liens avec les entreprises locales (voir le cas de la Tunisie, encadré 8.2, au chapitre 8). En outre, les avantages fiscaux subordonnés au respect d'obligations d'exportation peuvent aller à l'encontre des règles de l'Organisation mondiale du commerce relatives aux subventions à l'exportation (OMC, 2019^[11]), ce qui amène à s'interroger sur la validité de leur emploi.

Les économies de la région MENA ont également en commun des mesures d'incitation pour les investissements qui concourent à la protection de l'environnement. Par exemple, la Tunisie offre aux entreprises « spécialisées dans la collecte ou la transformation ou la valorisation ou le recyclage ou le traitement des déchets et ordures » des taux d'IS inférieurs de plus de moitié au taux de droit commun, tandis que la Libye et l'Algérie accordent des exonérations fiscales aux investissements qui protègent l'environnement et préservent les ressources naturelles. En dehors de ces deux tendances, le ciblage de certaines activités varie beaucoup selon le pays. La moitié des économies examinées offrent des avantages aux entreprises qui créent des emplois, généralement au-delà d'un certain nombre, ou qui participent à l'enrichissement des compétences (même si les autres, tel qu'indiqué ci-dessus, peuvent accorder des subventions pour la formation professionnelle). L'Autorité palestinienne est l'une des seules économies de la région à accorder des avantages fiscaux aux entreprises qui utilisent un contenu local dans leur production, une politique qui pourrait favoriser le renforcement des liens avec le tissu de PME locales (voir le chapitre 8 pour plus d'informations sur les programmes de partenariats). Peu de pays accordent des avantages pour les investissements qui utilisent des technologies nouvelles ou favorisent le transfert de technologie et les activités de R&D – contrairement aux pays de l'OCDE, dont les incitations visent principalement le soutien à la R&D. Cela peut être dû au fait que les économies MENA cherchent surtout à attirer des IDE dans les activités à forte intensité de main-d'œuvre ; mais cela peut aussi traduire une tendance plus générale, dans la région comme dans nombre d'économies émergentes, à cibler un large éventail d'investisseurs.

Les incitations à visée territoriale sont les plus fréquemment utilisées dans la région

La majorité des incitations offertes aux investisseurs dans les économies MENA examinées visent à orienter les investissements vers des territoires particuliers. La moitié de ces incitations sont réservées aux investisseurs dans les zones économiques, les zones de développement, les zones franches ou les zones de libre-échange – des espaces délimités du territoire qui ont souvent leurs propres règlements, administration, avantages fiscaux et (ou) infrastructures. Les zones sont souvent assorties d'autres conditions d'éligibilité, notamment sectorielles et fonctionnelles (au premier rang desquelles, la priorité à l'exportation). L'ampleur des incitations ciblant des territoires est révélatrice d'une stratégie de développement fondée sur approche territoriale dans de nombreuses économies MENA, et de l'objectif de développement régional que toutes partagent. Le Tableau 7.3 énumère les types d'avantages offerts aux investisseurs dans les zones prioritaires pour le développement régional, les zones économiques (qui comprennent les zones dites « de développement », les parcs industriels et les zones économiques spéciales) et les zones franches. Ces dernières étant habituellement assorties d'exigences d'exportation particulières ou d'un statut « offshore », elles sont séparées des zones économiques à des fins d'analyse – même si certaines économies ont des zones qui sont à cheval sur les deux catégories (cas de la Libye et de l'Autorité palestinienne).

Tableau 7.3. Exemples d'incitations « territoriales »

	Zones prioritaires pour le développement régional	Zones économiques	Zones franches
Algérie	Exonération fiscale, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes, exemption de l'impôt foncier/l'impôt sur la propriété, subventions		
Égypte	Abattement fiscal, réduction des droits de douane/de l'impôt sur les ventes, subventions	Abattement fiscal, réduction/exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes, subventions	Exonération fiscale, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes
Jordanie	Exonération fiscale, taux réduit d'IS, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes	Taux réduit d'IS, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes, exemption de l'impôt foncier/l'impôt sur la propriété	Taux réduit d'IS, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes, exemption de l'impôt foncier/l'impôt sur la propriété
Liban	Exonération fiscale, taux réduit d'IS, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes	Exonération fiscale, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes, exemption de l'impôt foncier/l'impôt sur la propriété	Exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes
Libye	Exonération fiscale, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes, exemption de l'impôt foncier/l'impôt sur la propriété	Exonération fiscale, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes	
Maroc	Subventions	Exonération fiscale, taux réduit d'IS	Exonération fiscale, taux réduit d'IS, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes
AP	Taux réduit d'IS, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes	Taux réduit d'IS, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes, subventions	
Tunisie	Exonération fiscale, taux réduit d'IS, abattement fiscal, subventions		Taux réduit d'IS, abattement fiscal, exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes

Note : les zones économiques incluent les « zones de développement », les zones économiques spéciales (ZES) et les parcs industriels/zones industrielles. Les zones franches sont des espaces délimités assortis d'obligations particulières en matière d'exportation. *Exonération fiscale* = exonération totale de l'IS pendant une période définie ; *taux réduit d'IS* = réduction de l'impôt sur les sociétés pendant une période définie ; *abattement fiscal* = déductibilité de certaines dépenses du revenu imposable ; *exemption des droits de douane/de l'impôt sur les ventes* = exemption des droits à l'importation, des taxes à l'exportation, de la taxe à la valeur ajoutée (TVA) ou de l'impôt sur les ventes ; *exemption de l'impôt foncier/l'impôt sur la propriété* = exemption des droits d'enregistrement/de la taxe de publicité foncière et des droits de timbre ; *subventions* = aides financières directes pour certains investissements. Le tableau n'inclut pas les autres catégories d'avantages.

Source : OCDE, d'après la législation nationale.

Les zones économiques ou les zones franches offrent habituellement le plus grand nombre d'incitations fiscales différentes aux entreprises. Les zones franches, comme on l'a vu dans la section consacrée aux incitations fonctionnelles, comportent souvent des obligations en matière d'exportation et témoignent d'une volonté de promouvoir une croissance tirée par les exportations, même si cet objectif n'est pas toujours compatible avec les objectifs de développement plus larges (Encadré 7.2). Les zones économiques ciblent généralement un type d'activités, manufacturières notamment, ou bien une activité spécifique telle que le textile ou la finance. Chaque zone (zone franche ou zone économique) offre sa formule d'allègement de l'impôt sur les sociétés – exemptions permanentes (zones franches en Égypte, zone économique de Tripoli au Liban, zone franche de Misrata en Libye), taux réduits permanents (5 % dans la zone économique spéciale d'Aqaba en Jordanie) ou temporaires (5 % pendant cinq ans et 10 % pendant trois ans dans les parcs industriels de l'Autorité palestinienne). Presque toutes les zones franches et zones économiques assurent la franchise de taxes commerciales et de TVA, et la plupart offrent des exemptions de l'impôt foncier/immobilier.

Encadré 7.2. Quelle compatibilité entre les incitations fiscale dans les zones et les objectifs de développement plus large ?

Les incitations fiscales dans les zones économiques peuvent fausser le libre jeu de la concurrence entre entreprises à l'intérieur et à l'extérieur des zones. Ce serait le cas, particulièrement, avec les zones offrant des exonérations d'IS, un type d'incitation qui soulève deux préoccupations. Premièrement, les exonérations d'IS attirent des entreprises qui dégagent déjà des bénéfices et qui auraient investi de toute façon, comme expliqué ci-dessus. Deuxièmement, et en lien direct avec les retombées des zones sur le développement au sens large, les entreprises installées dans ces zones ont la possibilité de vendre sur le marché intérieur alors que, du fait de l'allègement fiscal, elles bénéficient d'un avantage concurrentiel sur les entreprises du reste du pays. Leurs ventes sur le marché intérieur peuvent avoir un effet néfaste sur la croissance de la productivité nationale. En ayant accès au marché intérieur, les entreprises implantées dans les zones peuvent s'éviter les contraintes et la pression concurrentielle des marchés d'exportation tout en profitant des incitations fiscales.

En Égypte, par exemple, les entreprises des zones franches bénéficient d'un large éventail d'avantages fiscaux, y compris des exonérations d'IS, sous réserve de leurs résultats à l'exportation – cette pratique existe également dans les zones franches du Maroc et le « régime offshore » en Tunisie. Le volume important de la production des entreprises des zones franches qui est écoulée sur le marché intérieur révèle toutefois la difficulté des zones à atteindre leurs objectifs de développement. Au cours des cinq dernières années, les entreprises des zones franches en Égypte ont vendu la moitié de leur production sur le marché intérieur, ne respectant pas l'exigence d'une part de 80 % destinée à l'exportation. Plusieurs raisons expliquent ce niveau élevé des ventes intérieures des entreprises des zones franches. L'accès à un vaste marché intérieur les pousse à vendre des produits importés (au lieu de transformer des produits intermédiaire dans le processus de production) ou à se débarrasser d'excédents de production qu'elles ne peuvent pas exporter. Dans le même temps, leur manque de compétitivité et leur méconnaissance relative des marchés étrangers réduisent leur capacité à exporter.

La conception d'une politique fondée sur les zones devrait tenir compte des effets négatifs potentiels de ces zones sur l'économie au sens large. Elle pourrait viser à passer d'une politique d'incitation fondée sur l'IS à un environnement des affaires plus efficient qui favorise la concurrence, intègre les secteurs ciblés au reste de l'économie et protège correctement l'environnement. Les États peuvent envisager des réformes qui aient pour effet d'unifier les droits d'entrée, les procédures d'importation et les incitations par l'IS sur une norme commune à toute les entreprises du pays, alignée sur celle en vigueur dans les zones, afin de réduire l'écart préjudiciable créé par l'avantage comparatif qu'offrent actuellement les zones. Harmoniser les règles du jeu entre les zones et le reste du pays est une priorité encore plus urgente compte tenu de la multiplication des zones dans la région.

Certains pays ont réussi à relever les défis hérités de leurs politiques fiscales privilégiant les zones. En Pologne, les zones établissaient une discrimination à l'encontre des PME. Pour y remédier, en 2018, le pays a étendu les incitations des zones au reste du territoire et remplacé les critères géographiques et de taille d'investissement par d'autres liés à la durabilité et à l'innovation. La République dominicaine a supprimé progressivement l'obligation d'exporter de ses dispositifs d'incitations fondées sur l'IS dans les zones franches. Avec l'adhésion du pays à l'Accord de libre-échange d'Amérique centrale (2004) et l'échéance fixée par l'OMC pour la conformité avec l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (2015), la suppression progressive de ces incitations du régime d'investissement du pays ne pouvait plus être évitée. Les zones sont restées attrayantes pour les entreprises exportatrices s'installant en République dominicaine, sans que cela n'influe sur les niveaux d'exportation.

Source : (OCDE, 2020^[7])

Toutes les économies MENA examinées disposent d'incitations réservées aux entreprises qui choisissent de s'installer dans des parties défavorisées de leur territoire, hors des zones franches ou économiques. Ces territoires prioritaires pour le développement régional sont souvent désignés par décret et, parfois, énumérés dans la loi sur la promotion des investissements. La plupart des pays ont un barème d'incitation, plus ou moins généreux selon le niveau de besoin du territoire – les incitations sont de plus en plus généreuses à mesure que le besoin de développement s'élève. La Jordanie et le Liban divisent l'ensemble de leur territoire en fonction de différents niveaux de développement et associent des incitations à la quasi-totalité des territoires ainsi délimités. Les États ont tendance à exiger que les investisseurs dans les territoires plus développés remplissent d'autres critères, comme l'inscription des actions à la Bourse nationale (cas du Liban). Aux régions les moins développées correspondent généralement les incitations à investir les plus généreuses (ou parmi les plus généreuses) proposées par le pays. L'Algérie et la Tunisie offrent des exonérations fiscales de dix ans aux entreprises dans les régions désignées ; en Jordanie, l'exonération est de 20 ans et peut être prolongée de dix ans. La moitié des économies examinées offrent aussi un soutien financier, notamment des subventions pour les raccordements aux infrastructures et réseaux collectifs (Algérie, Égypte, Maroc et Tunisie), ainsi que pour les dépenses de formation et les coûts fonciers (Égypte et Maroc).

Discrétion dans l'octroi des incitations

Un élément important de la politique d'incitation est le degré de discrétion à l'œuvre dans l'octroi d'incitations aux investisseurs. Il s'évalue par le niveau de détail des dispositifs – p. ex., générosité de l'avantage fiscal, durée de l'exonération – dans la législation, et par la spécificité et l'automatisme des critères d'éligibilité, qui doivent permettre d'éviter l'interprétation ou l'approbation par une autorité d'administration.

Il existe un large consensus parmi les organisations internationales sur le fait que le regroupement de toutes les incitations fiscales dans le droit fiscal – plutôt que leur éparpillement dans les lois sur l'investissement, les lois sectorielles ou les accords individuels avec les entreprises – renforce la transparence et réduit le risque de doubles emplois et de confusion quant à l'autorité responsable (FMI-OCDE-ONU-Banque mondiale, 2015^[1]). Le ministère des Finances est souvent le mieux placé pour accorder les incitations et en superviser le coût. En effet, d'autres ministères ou des organismes de promotion des investissements peuvent être plus enclins à offrir des avantages fiscaux, car leur priorité est d'attirer les investisseurs ; ils ne sont pas chargés du recouvrement des impôts ni nécessairement au courant des besoins budgétaires de l'État (James, 2013^[2]). Dans la législation fiscale, toutes les incitations prévues doivent être spécifiques et assorties de critères d'éligibilité clairement définis et d'une marge d'interprétation étroite qui ne laisse pas toute discrétion aux autorités quant à leur application. On réduit ainsi les risques de corruption ainsi que de concurrence déloyale entre les entreprises (FMI-OCDE-ONU-Banque mondiale, 2015^[1]).

La majorité des économies MENA examinées établissent des incitations à investir par le biais de lois et de décrets sur l'investissement. Seul le Maroc a regroupé la plupart de ses incitations fiscales dans son code des impôts. La moitié des économies examinées insèrent une liste incomplète d'avantages dans leur code des impôts ou dans la loi du budget ou la loi de finances (Algérie, Jordanie et Liban), ou encore publient des amendements au régime d'incitations dans les lois de finances (Tunisie) – un premier pas vers le regroupement. Dans chaque cas, l'arsenal des incitations est dispersé entre une multiplicité de textes législatifs (y compris les lois sectorielles et les lois sur les zones économiques spéciales), de règlements et de décrets. Cela rend difficile la présentation d'un tableau complet des avantages disponibles et peut être source de confusion pour les investisseurs qui tentent de déterminer à quoi ils peuvent prétendre. Par exemple, toutes les Agences de promotion des investissements (API) de la région MENA ne recensent pas sur leur site web les incitations qui existent dans leur pays. Lorsque des incitations sont accordées dans le cadre de plusieurs lois (et administrées par différentes autorités, voir ci-dessous), les investisseurs

peuvent être amenés à chercher l'option qui leur profite le plus, tandis que l'État n'a pas une vision claire de l'ensemble des incitations qu'il offre.

Sur la totalité des incitations prévues par les huit économies MENA examinées, un quart ne font pas l'objet de dispositions détaillées dans la législation nationale – c'est-à-dire que la loi ne précise pas la durée ou le montant de l'exonération ou de l'abattement, ou le volume de la prime ou de la subvention, ou une autre caractéristique importante de l'incitation. Souvent, les conditions requises (p. ex., critère « d'intérêt national) et la teneur même des avantages disponibles sont floues. Pour en obtenir le bénéfice, les investisseurs doivent généralement soumettre une demande à l'autorité chargée d'administrer les incitations fiscales – dans la région MENA, ce sera soit l'API soit le conseil de l'investissement (un organe interministériel). Certaines API de la région (notamment celles du Liban et de l'Autorité palestinienne) ont une grande latitude pour décider des avantages à accorder, de leurs bénéficiaires et de leur niveau de générosité. Étant donné que leur rôle est d'attirer les investisseurs, on peut s'attendre à ce que ces agences fassent passer au second plan des questions telles que le coût de l'incitation (le manque à gagner pour l'État) ou la légitimité de sa justification (l'incitation est-elle absolument déterminante dans la décision d'investir ?). (Voir le chapitre 6 pour plus d'informations sur les implications du large éventail de responsabilités des API dans la région MENA).

Un grand nombre d'avantages octroyés dans la région MENA, et, au demeurant, dans d'autres pays aussi, le sont au titre d'une convention passée par voie de négociation entre un investisseur et l'autorité d'administration. Des dispositions législatives et réglementaires précises, plutôt qu'une formule floue laissant toute liberté d'interprétation au fonctionnaire, sont un moyen de fermer la porte à la corruption (voir le chapitre 11 pour plus d'informations sur le risque de corruption dans l'administration des incitations et au moment de l'entrée sur le marché). En outre, des règles qui s'appliquent de façon discrétionnaire et au cas par cas en fonction du contribuable créent les conditions d'une concurrence déloyale. Le droit de recours pour les investisseurs qui s'estimeraient lésés par une décision de l'organisme administrant les avantages n'est pas toujours clairement signifié. L'incertitude quant à leur éligibilité, le coût des pots-de-vin et la possibilité d'une inégalité des conditions de concurrence sont autant d'éléments dissuasifs pour les investisseurs (OCDE, 2020^[7]).

Références

- Andersen, M., B. Kett and E. Von Uexkull (2017), "Corporate Tax Incentives and FDI in Developing Countries", in *Global Investment Competitiveness Report 2017/2018*, Banque mondiale, <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-1175-3>. [8]
- EY (2020), *Worldwide Corporate Tax Guide 2020*, EY, https://www.ey.com/en_gl/tax-guides/worldwide-corporate-tax-guide-2020. [4]
- FMI-OCDE-ONU-Banque mondiale (2015), *Options pour une utilisation efficace et efficiente des incitations fiscales à l'investissement dans les pays à faible revenu*, Un rapport préparé pour le Groupe de travail sur le développement du G20 par le FMI, l'OCDE, l'ONU et la Banque mondiale, <http://www.imf.org/external/pp/ppindex.aspx> (accessed on 31 May 2019). [1]
- James, S. (2013), *Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications*, <http://ssrn.com/abstract=2401905> <http://ssrn.com/abstract=2401905> (accessed on 31 May 2019). [2]
- Klemm, A. and S. Van Parys (2012), "Empirical evidence on the effects of tax incentives", *International Tax and Public Finance*, Vol. 19/3, pp. 393-423, <http://dx.doi.org/10.1007/s10797-011-9194-8>. [6]

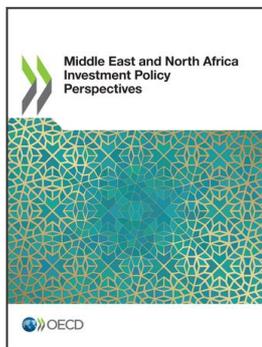
- OCDE (2020), *OECD Investment Policy Reviews: Egypt 2020*, Examens de l'OCDE des politiques de l'investissement, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9f9c589a-en>. [7]
- OCDE (2020), *OECD Investment Policy Reviews: Thailand 2020 (à paraître)*, Éditions OCDE, Paris. [9]
- OCDE (2019), *OECD Investment Policy Review of Southeast Asia*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/investment/oecd-investment-policy-review-southeast-asia.htm> (accessed on 28 May 2019). [3]
- OCDE (2015), *Cadre d'action pour l'investissement, édition 2015*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264235441-fr>. [5]
- OMC (2019), *Mesures antidumping, subventions, sauvegardes : faire face à l'imprévu*, Comprendre l'OMC : les Accords, https://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/agrm8_f.htm (accessed on 12 June 2019). [11]
- PwC (2017), *Oil and Gas Tax Guide for Africa 2017*, PwC, <https://www.pwc.com/gh/en/assets/pdf/oil-and-gas-tax-guide-for-africa-2017.pdf>. [10]

Notes

¹ Ce chapitre présente les résultats d'un exercice de cartographie portant sur les incitations à l'investissement offertes dans huit économies de la région MENA, telles qu'elles étaient constatées à la mi-2019. Les résultats reflètent les incitations fiscales et financières détaillées (subventions, prêts et autres aides visant à abaisser le coût de l'investissement) telles qu'elles figurent dans les législations nationales (code des impôts et loi sur l'investissement) ainsi que dans les documents en libre accès publiés par les agences de promotion de l'investissement, les ministères des Finances et les zones économiques. Les auteurs ont également consulté les guides fiscaux rédigés par Price Waterhouse Cooper (PwC), Ernst & Young (EY) et Deloitte. Les données ne tiennent pas compte des avantages supplémentaires que les entreprises peuvent obtenir par le biais de conventions individuelles conclues avec les administrations nationales, car ces informations ne sont pas rendues publiques. Ne sont pas non plus prises en compte les mesures récentes d'incitation à investir décidées en réaction à la pandémie de Covid-19.

² Le calcul repose sur les taux moyens de différents secteurs en Algérie et en Jordanie, ainsi qu'au Maroc.

³ Ce tableau synthétique ne rend pas toute l'ampleur des incitations reçues par des secteurs spécifiques, car il ne tient pas compte des avantages accordés dans les zones économiques et les zones franches. Ceux-ci sont résumés aux paragraphes sur les incitations à visée territoriale et, dans le cas des zones franches, également aux paragraphes sur les incitations à visée fonctionnelle.



Extrait de :
Middle East and North Africa Investment Policy Perspectives

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/6d84ee94-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2021), « Vers une utilisation plus rationnelle des incitations à l'investissement », dans *Middle East and North Africa Investment Policy Perspectives*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/aaddf8bb-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :
<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.