

**Patrick Imam,**  
représentant résident du FMI

## « Les incitations fiscales ne constituent pas une priorité absolue »



**Le FMI a accueilli assez tièdement les lois sur les Zones économiques spéciales (ZES) et celle sur le Développement de l'Industrie (LDI). Son représentant-résident, répond aux questions de Politikā.**



Iloniaina Alain



Mamy Randrianasolo

**politikā\_POURRIEZ-VOUS NOUS RÉSUMER BRIÈVEMENT LES DEUX OBJECTIFS DES LOIS SUR LES ZONES ÉCONOMIQUES SPÉCIALES (ZES) ET SUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'INDUSTRIE (LDI) ?**

**Patrick Imam** Les deux lois s'inscrivent dans la stratégie des autorités pour améliorer le climat d'investissement à Madagascar, à travers une facilitation des activités des entreprises et des industriels de façon à leur permettre d'augmenter leurs contributions à l'économie nationale au moyen de plus d'investissements. Les facilitations en question portent, suivant les régimes concernés, sur des questions à la fois administrative, logistique mais également sur une réduction des charges fiscales au moyen d'un certain nombre d'incitations fiscales.

**LES INCITATIONS FISCALES Y TIENNENT EFFECTIVEMENT UNE PLACE IMPORTANTE, EST-CE VRAIMENT DES OUTILS**

**EFFICACES POUR STIMULER LES INVESTISSEMENTS ?**

Les études empiriques suggèrent qu'une fiscalité réduite peut affecter positivement l'investissement. Toutefois, les mêmes études ont révélé que cette relation apparaît beaucoup plus faible pour les pays en voie de développement où le climat des investissements fait face à des défis beaucoup plus prononcés et urgents tels le manque d'infrastructures comme des routes, ports et aéroports, la mauvaise gouvernance, l'instabilité politique presque chronique, etc. C'est tout un tas de facteurs bloquants qui peuvent être difficilement compensés par une fiscalité réduite. Donc, oui, une incitation fiscale peut avoir des effets positifs sur l'investissement mais pas autant que l'amélioration du contexte économique et légal à travers la solutionnement des problèmes mentionnés plus tôt. Plusieurs études récentes par exemples ont révélé que les mesures d'incitations fiscales ne sont pas très efficaces pour attirer des investis-

sements en Afrique subsaharienne. En général, les études ne trouvent aucune relation « robuste » entre les congés fiscaux et les investissements. Toutefois, la réduction de la complexité du système fiscal, par exemple, ou l'amélioration du système judiciaire, ont contribué à attirer les investissements.

**QU'EN-EST-IL POUR LE CAS DE MADAGASCAR ?**

Dans le cas de Madagascar, en particulier, les incitations fiscales, ne constituent probablement pas une priorité absolue, pour les raisons suivantes. Premièrement, parce que la Grande île dispose déjà d'un régime de droit commun sur lequel tous les experts ainsi que les entreprises elles-mêmes s'accordent à dire qu'il est attrayant et parmi les plus incitatifs d'Afrique. Donc, il faut le mettre à profit et engager la réflexion dans la manière de l'améliorer davantage, car, d'après notre compréhension, une certaine marge de manœuvre pour son amélioration reste encore disponible. Ceci aura comme avantage de garder simple le système fiscal malgache avec moins de charge de travail pour l'administration fiscale qui n'aura pas à gérer plusieurs régimes en même temps. Deuxièmement, parce qu'à Madagascar, comme dans tous les autres pays en voie de développement, il y a des facteurs de blocage à l'investissement qui sont beaucoup plus prioritaires tels le manque d'infrastructure, l'instabilité politique, la forte prévalence de la corruption, l'approvisionnement en énergie de qualité et la défaillance du système judiciaire. L'État a besoin de solutionner d'autres problèmes qui requièrent beaucoup de ressources, notamment financières. Cependant, il risque de ne pas pouvoir réaliser si ses ressources viendraient à diminuer suite aux incitations fiscales. D'ailleurs, les études de benchmarking réalisées sur le pays, tel que ce qui est fait dans le rapport Doing Business de la Banque mondiale, tend à confirmer cela. Troisièmement, il y a un grand risque de déplacement des activités vers les zones spéciales au lieu d'en créer de nouvelles étant donné les avantages qui seront offerts. Et finalement, une quatrième raison, et qui est non le moindre, c'est le niveau déjà assez faible du taux de pression fiscale du pays, qui est parmi les plus bas de la zone Afrique subsaharienne, et que des incitations pas très bien ciblées risqueraient encore de tirer vers le bas si on n'y fait pas attention.

**EN PARCOURANT LA SECONDE REVUE DU PROGRAMME FEC, ON PEUT PERCEVOIR UNE CERTAINE APPRÉHENSION, VOIRE MÊME UNE RÉTICENCE DE VOTRE PART**

## PAR RAPPORT À CES DEUX LOIS. QUELLES EN SONT LES RAISONS ?

C'est vrai que nous avons quelques inquiétudes vis-à-vis de ces deux lois car elles présentent certaines dispositions qui peuvent entraîner des risques qui y sont associés. Je tiens à préciser que le Fonds n'est pas contre toutes initiatives de facilitation des investissements, nous l'encourageons même puisque le pays en a besoin pour renforcer sa croissance économique. Toutefois, il faut le faire d'une manière la plus optimale avec un maximum de bénéfiques et un minimum de distorsions possibles. Avec ces deux lois, et certaines dispositions qu'elles préconisent, notamment celles relatives à la fiscalité, certains risques se profilent. En effet, les incitations fiscales qu'elles préconisent multiplient les régimes dérogatoires en vigueur à Madagascar. Ce qui n'est pas pour rassurer car rien qu'avec les régimes dérogatoires déjà existants, les pertes de recettes s'avèrent être déjà importantes. Avec cette multitude de régimes à gérer, les administrations fiscales et douanières verront leurs coûts administratifs augmenter alors que les recettes à engranger sont incertaines. Vu la faiblesse au niveau de l'administration, les risques de perte en recettes fiscales sont potentiellement assez élevés. Les incitations fiscales qui y sont proposées, en plus d'être généreuses, ne sont pas suffisamment ciblées. Tout ceci fait que les pertes de recettes sont potentiellement larges, et les bénéfiques en termes d'augmentation d'investissement sont difficilement quantifiables, si les lois sont mises en œuvre telles qu'elles le sont maintenant. En plus de cela, leur cadre de gouvernance respective manque de transparence avec une importante marge de discrétion dans l'octroi d'autorisation pour bénéficier des régimes respectifs. Ce qui pourrait être problématique, puisque les entreprises pourraient être prêtes à tout pour y être admises. Cette motivation est exacerbée par le fait qu'en régime de ZES, les entreprises ont la possibilité à la fois de vendre sur le marché local mais également à l'exportation contrairement aux entreprises franches qui exportent seulement. Par ailleurs, pour le moment, il n'est pas encore clair comment ces différents régimes vont interagir et quels seront les effets éventuels de déplacement. Toutes ces facteurs d'incertitudes font que nous recommandons la vigilance aux autorités dans l'application de ces deux lois car elles risquent d'aller à l'encontre des objectifs de mobilisation de recettes décriés par les autorités. Et tout cela, sans parler des risques de distorsions au niveau du comportement des entreprises que ces deux

lois pourraient générer. En fait, c'est à cause de ces différents risques que de plus en plus de pays ont revu, voire même abrogé les incitations fiscales qu'ils ont initialement octroyées. Et ces décisions leur furent vraiment profitables parce qu'ils ont pu à la fois préserver leurs recettes tout en multipliant le niveau des investissements dans leurs pays. Il y a tout d'abord l'Égypte qui a vu ses investissements directs étrangers doubler en un an après avoir diminué les régimes d'exonération et adopté des règles d'amortissement favorables à l'investissement. Il y a aussi le gouvernement mauricien qui a annoncé en 2006 l'intégration des entreprises de la zone franche dans le droit commun, la suppression des régimes d'exonération et de réduction de l'impôt sur les bénéfiques pour 2009 et qui, un an après l'annonce, a vu les investissements dans le pays se multiplier par trois. Et finalement, il y a l'exemple de la Tunisie qui a aussi connu une forte croissance des investissements après avoir supprimé son code des investissements.

## VU LES RISQUES QUI LEURS SONT INHÉRENTS, EST-CE QUE CELA REVIENT-IL À DIRE QUE CES DEUX LOIS NE SONT PAS NÉCESSAIRES ? SI LES AUTORITÉS PERSISTENT DANS LEURS DÉCISIONS ET POURSUIVENT LEURS MISES EN ŒUVRE, EST-CE QU'IL Y A MOYEN DE MINIMISER LES RISQUES ?

Ces deux lois ne se résument pas seulement aux incitations fiscales, mais il y a également les aspects de facilitation sur le plan administratif, logistique et foncier qui sont autant d'éléments qui seront essentiels aux investisseurs et qu'il faudra retenir. Il est important seulement de bien étudier et de formuler certaines de leurs dispositions pour qu'elles ne ratent pas leurs objectifs de soutenir les investissements et que les entreprises elles-mêmes ne soient victimes des effets pervers de mesures mal ciblées. Car si l'État vient à manquer de ressources, tellement les incitations fiscales proposées le handicapent, les entreprises en pâtiraient également puisque le premier ne serait plus en mesure de remplir ses fonctions en fournissant aux entreprises certains de ses importants intrants à savoir des travailleurs en bonne santé et instruits ainsi que des infrastructures de qualité et en quantité. En mettant en place ces différents traitements spécialisés, il ne faut pas seulement penser aux bénéfiques des secteurs concernés mais également aux effets d'entraînements que les dispositions prises à leur encontre auront sur ceux qui seront en dehors, économiquement et socialement parlant.

## QUELLES SERAIENT LES PRÉCAUTIONS À PRENDRE ?

La première précaution à prendre, si je peux m'exprimer ainsi, serait de ne pas se précipiter la mise en œuvre des deux lois en essayant d'adresser les différentes lacunes mentionnées. Pour ce faire, il faut reprendre chaque mesure et en évaluer l'opportunité à la lumière des coûts qu'elle va générer et les reconsidérer en conséquence si besoin est, en fonction des autres objectifs que les autorités se sont également fixés telle la mobilisation des recettes fiscales. Pour les incitations fiscales, en particulier, il est nécessaire de les revoir de façon à les mieux cibler et choisir pour mieux répondre aux besoins à la fois des entreprises mais aussi de l'État pour que tout le monde y gagne. Il faut retenir que les incitations fiscales sont variées et que leurs impacts sur l'investissement varient suivant le contexte économique, institutionnel et administratif du pays. Et sur cette base, il est important de bien faire le choix entre les instruments à utiliser. Par exemple, les incitations seront-elles faites par la fiscalité directe ou plutôt par la fiscalité indirecte ou une combinaison des deux suivant leurs impacts respectifs ? Au-delà du choix des instruments, il faut aussi bien choisir les activités à cibler par les incitations pour que ces dernières puissent effectivement augmenter en efficacité et réduire leurs coûts. Cela demande des critères à la fois simples, objectifs et mesurables. Les autres précautions à prendre seraient que les autorités disposent des outils de contrôle appropriés pour assurer les suivis des incitations fiscales octroyées ainsi que du cadre de gouvernance adéquat pour assurer la transparence. Par ailleurs, il faudrait voir comment les nouvelles incitations envisagées vont-elles se concilier avec celles déjà existantes, régime d'entreprises franches et zone économique spéciales. Ces deux régimes présentent des similitudes que l'État doit considérer, en vue, éventuellement, de les rapprocher pour éviter l'arbitrage, et peut-être même leur fusion en un seul régime, toujours dans le dessein d'en assurer un meilleur contrôle. Et enfin, il faut être progressif dans l'approche en passant par des étapes pilotes d'abord avant de passer à une échelle grande. Quand c'est circonscrit, il est facile d'évaluer les coûts et les avantages et adopter les mesures de correction nécessaire. Les intentions de ces deux lois sont bonnes et louables mais elles risquent d'être de sources de problèmes si elles ne sont pas bien élaborées et maîtrisées. **P**



L'opinion exprimée est individuelle et n'engage que son auteur