



Conseil économique et social

Distr. générale
10 août 2015
Français
Original : anglais

Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale

Onzième session

Genève, 19-23 octobre 2015

Point 3 b) v) de l'ordre du jour provisoire*

Examen des questions de fond liées à la coopération internationale en matière fiscale : autres questions : renforcement des capacités

Programme de renforcement des capacités en matière de coopération fiscale internationale

Note du Secrétariat

1. L'étude annexée à la présente note a été établie par Eric M. Zolt, professeur de droit distingué (Michael H. Schill) à la faculté de droit de l'Université de Californie à Los Angeles, à la demande du Bureau du financement du développement du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat, comme suite aux résolutions 2013/24 et 2014/12 du Conseil économique et social. Dans ces résolutions, le Conseil a constaté les progrès faits par le Bureau quant à l'élaboration, dans le cadre de son mandat, d'un programme de renforcement des capacités en matière de coopération fiscale internationale destiné aux ministères des finances et aux autorités fiscales nationales des pays en développement afin de les doter de régimes fiscaux plus efficaces et plus performants qui permettent de maintenir les niveaux d'investissements publics et privés souhaités et de lutter contre l'évasion fiscale, et demandé au Bureau, agissant en collaboration avec les autres parties prenantes, de poursuivre ses travaux dans ce domaine et de développer davantage ses activités.

2. L'un des domaines d'intervention actuels du programme de renforcement des capacités est le renforcement de la capacité des pays en développement d'améliorer leur pouvoir de mobilisation de ressources nationales par la consolidation de leur capacité de protéger et d'élargir efficacement leur assiette d'imposition. Les dispositifs d'incitation fiscale sont mis en place par les pouvoirs publics dans l'objectif d'attirer les investissements. S'il est vrai que ces mesures peuvent parfois permettre d'attirer des investissements contribuant notablement à la croissance et au

* E/C.18/2015/1.



développement, il arrive aussi qu'elles ne donnent lieu qu'à peu de nouveaux investissements et se traduisent par une forte érosion de l'assiette fiscale. L'étude annexée à la présente note analyse les coûts et les avantages du recours aux incitations fiscales et examine un certain nombre de questions liées à la conception, à l'octroi et à la gestion de ces mesures.

Annexe

Incitations fiscales : avantages et coûts, questions de conception et de gestion*

I. Introduction

1. La présente étude analyse les coûts et les avantages du recours aux incitations fiscales et examine un certain nombre de considérations relatives à la conception, à l'octroi et au suivi de l'utilisation de ces mesures pour favoriser l'investissement et la croissance. Il est souvent reproché aux incitations fiscales d'éroder l'assiette d'imposition sans avoir d'influence notable sur les investissements. Il n'est pas facile de séparer la critique des mesures d'incitation fiscale existantes de la critique des dispositifs d'incitation fiscale en général. Il est admis que lorsqu'elles sont bien conçues, certaines incitations fiscales peuvent favoriser l'accroissement des investissements.

II. Avantages et coûts des incitations fiscales

A. Avantages des incitations fiscales

2. Si elles sont bien conçues et bien mises en œuvre, les incitations fiscales peuvent être utiles pour attirer des investissements qui n'auraient pas été réalisés sans l'octroi d'avantages fiscaux. Les incitations fiscales sont justifiées si elles corrigent les inefficacités du marché ou engendrent des externalités positives. Les auteurs estiment que les incitations fiscales sont souhaitables car, sans l'intervention de la puissance publique, le niveau des investissements directs étrangers serait sous-optimal¹.

3. Il n'est pas surprenant que les pouvoirs publics préfèrent souvent les incitations fiscales à d'autres moyens d'action. Il est en effet bien plus facile d'accorder des avantages fiscaux que de corriger les défaillances du système juridique ou d'améliorer considérablement le système de communication d'un pays. Par ailleurs, à la différence d'autres dispositifs tels que l'octroi de subventions en espèces aux investisseurs, les mesures d'incitation fiscale ne supposent pas d'engager des dépenses. Si les incitations fiscales et les subventions présentent des similitudes en termes de coûts économiques, il est plus facile, pour des raisons politiques notamment, d'octroyer des avantages fiscaux que de procurer des fonds aux investisseurs.

4. Les nouveaux investissements directs étrangers peuvent entraîner des avantages notables qui ne sont pas tous faciles à quantifier. Un programme d'incitation fiscale bien ciblé peut permettre d'attirer certains projets d'investissement ou certains types d'investisseurs pour un coût raisonnable par rapport aux avantages tirés. Les types d'avantages découlant des incitations fiscales

* Établi par Eric M. Zolt, professeur de droit distingué (Michael H. Schill) à la faculté de droit de l'Université de Californie à Los Angeles.

¹ Yoram Y. Margalioth, « Tax Competition, Foreign Direct Investments and Growth: Using the Tax System to Promote Developing Countries », *Virginia Tax Review*, vol. 23, n° 1, 2003.

à l'investissement étranger sont ceux que l'on associe couramment aux investissements directs étrangers, à savoir la hausse des transferts de capitaux, de connaissances et de technologies, l'augmentation de l'emploi et l'accroissement de l'aide destinée à améliorer les conditions dans les zones moins développées.

5. Les investissements directs étrangers peuvent avoir des effets d'entraînement notables. Ainsi, par exemple, le choix d'implantation d'une importante installation de production se traduira par un accroissement de l'investissement et de l'emploi non seulement dans cette installation mais également dans les entreprises qui fournissent et distribuent les produits qui en proviennent. La croissance économique s'accompagnera d'une hausse du pouvoir d'achat des résidents du pays et, partant, d'une progression de la demande de nouveaux biens et services. L'accroissement de l'investissement peut également entraîner une augmentation des recettes fiscales de l'État soit directement par le biais des taxes payées par l'investisseur (impôts perçus à l'expiration de la période d'exonération fiscale temporaire), soit indirectement par la hausse des recettes fiscales provenant des salariés, des fournisseurs et des consommateurs.

6. Cette vision positive des investissements directs étrangers a été récemment remise en cause par ceux qui contestent le lien entre les incitations fiscales et l'augmentation des investissements directs étrangers mais aussi entre les investissements directs étrangers et une croissance économique favorable au développement². Selon les tenants de cette conception, même si les incitations fiscales permettent d'attirer de nouveaux investissements, il n'est pas évident, compte tenu des nombreux types d'investissements étrangers, que le pays en développement en profite.

7. S'il est possible de donner une description générale des différents avantages que peuvent avoir les investissements supplémentaires résultant des incitations fiscales, il est en revanche difficile de les quantifier avec certitude et il arrive parfois que les avantages profitent à des personnes autres que l'entreprise bénéficiaire des dispositifs fiscaux avantageux.

B. Coûts des incitations fiscales

8. S'agissant des coûts des régimes d'incitation fiscale, on peut en distinguer quatre types : a) les coûts budgétaires; b) les coûts liés à l'allocation des ressources; c) les coûts attachés à l'application et au respect des dispositions fiscales; d) les coûts liés la corruption et au manque de transparence³.

Coûts budgétaires

9. Les pertes de recettes fiscales liées aux mesures d'incitation fiscale ont deux sources principales : d'une part, les recettes non perçues sur les projets qui auraient été menés quand bien même l'investisseur n'aurait pas bénéficié des mesures; d'autre part, le manque à gagner pour l'État lorsque les investisseurs bénéficient abusivement des incitations fiscales ou déplacent la charge fiscale d'entreprises

² Yariv Brauner, « The Future of Tax Incentives for Developing Countries », in Yariv Brauner et Miranda Stewart (dir.), *Tax, Law and Development*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2014.

³ Howell H. Zee, Janet Gale Stotsky et Eduardo Ley, « Tax incentives for business investment: a primer for policymakers in developing countries », *World Development*, vol. 30, n° 9 (2002).

imposables apparentées vers des entreprises pouvant prétendre à un traitement fiscal favorable.

10. Dans le souci d'obtenir le maximum d'avantages au moindre coût, les décideurs cherchent généralement à cibler le dispositifs d'incitation fiscale. Dans l'idéal, il conviendrait de n'accorder des incitations fiscales qu'aux investisseurs qui, sans de telles mesures, investiraient ailleurs. Accorder des incitations fiscales aux investisseurs dont la décision d'investir n'est pas déterminée par les avantages fiscaux proposés revient uniquement à réaliser un transfert au profit de l'investisseur sans que l'État n'y gagne rien. Il est très difficile de savoir quels sont les projets qui ne sont déterminés que par des considérations fiscales, tout comme il est difficile de mesurer, à l'échelle d'une économie en général, quels seraient les niveaux d'investissement avec ou sans le régime d'incitation fiscale.

11. Dans le cas des projets qui n'auraient pas été menés sans dispositif d'incitation fiscale, le manque à gagner pour l'État est nul. Dans la mesure où les entreprises deviennent des contribuables réguliers ou que leurs activités sont à l'origine d'autres recettes fiscales (augmentation des impôts sur les bénéfices des fournisseurs ou des impôts sur le revenu des employés), ces projets sont une source de recettes supplémentaires.

12. Un autre coût budgétaire attaché aux incitations fiscales résulte de l'érosion de l'assiette d'imposition lorsque les contribuables exploitent abusivement les régimes d'incitation fiscale pour éviter de payer des impôt sur des activités ou des revenus non visés par l'exonération. Ce détournement peut prendre plusieurs formes. La perte de recettes peut intervenir lorsque les contribuables maquillent leurs activités pour bénéficier d'avantages fiscaux. Ainsi, si les incitations fiscales ne sont offertes qu'aux investisseurs étrangers, les entreprises locales peuvent faire transiter leurs investissements par des entreprises étrangères. De même, si les avantages fiscaux ne sont ouverts qu'aux nouvelles entreprises, les contribuables peuvent se reconstituer en entité nouvelle ou créer plusieurs nouvelles entreprises apparentées dans le but d'être considérés comme de nouveaux contribuables aux fins du régime d'incitation fiscale.

13. La perte de recettes peut également se produire lorsque les contribuables exploitent les incitations fiscales pour alléger la charge fiscale relative à des activités non visées par l'exonération. Ainsi, lorsqu'une entreprise peut bénéficier d'une exonération fiscale temporaire parce qu'elle mène une activité justifiant une incitation fiscale aux yeux des pouvoirs publics, il est assez difficile de contrôler les activités de l'entreprise pour vérifier qu'elle ne se livre pas par ailleurs à des activités non visées par l'exonération. Même dans les cas où les activités sont séparées, il est très compliqué de contrôler les opérations entre parties liées afin de veiller à ce que la charge fiscale ne soit pas déplacée d'une entreprise imposable à une entreprise apparentée pouvant bénéficier d'une exonération fiscale temporaire.

Coûts liés à l'allocation des ressources

14. S'il porte ses fruits, le dispositif d'incitation fiscale permettra la réalisation d'investissements supplémentaires dans des secteurs, régions ou pays donnés qui n'auraient autrement pas vu le jour. Ces investissements viendront parfois corriger des dysfonctionnements du marché. Mais parfois aussi, les incitations fiscales entraîneront une allocation des ressources provoquant soit un surinvestissement

dans certaines activités soit un sous-investissement dans des domaines ne bénéficiant pas d'un traitement fiscal favorable.

15. S'il est difficile de déterminer les effets des dispositions fiscales dans les pays où les marchés sont relativement développés, il l'est encore plus dans les pays en développement où les marchés ne répondent pas aux modèles de concurrence existants. Autrement dit, lorsque les marchés sont imparfaits, il n'est pas certain qu'accorder des incitations fiscales pour corriger les imperfections rendra les marchés plus concurrentiels⁴.

Coûts attachés à l'application et au respect des dispositions fiscales

16. Comme pour toute disposition fiscale, l'application des règles fiscales par les pouvoirs publics et le respect de ces règles par les contribuables entraînent des coûts. Les coûts attachés à l'application sont liés à l'octroi initial de l'incitation fiscale, au suivi du respect des conditions à remplir pour en bénéficier et à l'application des dispositions de recouvrement à la fin de l'exonération ou lorsque l'entreprise ne remplit plus les conditions. Plus le régime d'incitation fiscale est complexe, plus les coûts liés à son application et à son respect risquent d'être élevés. Les systèmes d'incitation fiscale ayant un grand nombre de bénéficiaires sont également plus difficiles à faire appliquer que les régimes très ciblés.

17. Il est difficile de convaincre les autorités fiscales de dépenser des ressources pour contrôler les dispositifs d'incitation fiscale. Les administrations fiscales tendant à consacrer leurs ressources administratives limitées à l'amélioration du recouvrement de l'impôt, il n'est pas surprenant qu'elles préfèrent contrôler les entreprises pleinement imposables plutôt que les sociétés bénéficiant d'un dispositif d'exonération fiscale temporaire.

Coûts liés à la corruption et au manque de transparence

18. S'il est vrai que la corruption peut constituer un obstacle majeur à l'investissement étranger dans un pays, il n'en demeure pas moins que les investisseurs étrangers peuvent profiter d'un système corrompu. Ces dernières années, les auteurs se sont intéressés à la corruption et aux autres comportements de recherche de rente liés à l'octroi d'incitations fiscales. Plusieurs modes d'action différents peuvent être retenus pour définir les conditions à remplir pour bénéficier de tels dispositifs. Les décideurs ont le choix entre des techniques automatiques et objectives ou des méthodes discrétionnaires et subjectives. Le risque de corruption est beaucoup plus élevé lorsque les régimes d'incitation fiscale laissent une grande marge d'appréciation pour déterminer quels investisseurs ou projets peuvent bénéficier d'un traitement favorable. Le risque de détournement est également plus important lorsque les conditions à remplir ne sont pas clairement fixées.

19. Le Fonds monétaire international, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Banque mondiale ont mis en place des projets qui visent à réduire la corruption et à aider les pays à engager des programmes de lutte contre la corruption⁵. Ces programmes devraient notamment

⁴ Richard George Lipsey et Kelvin Lancaster, « The General Theory of Second Best », *Review of Economic Studies*, vol. 24, n° 1, 1956-1957.

⁵ Voir Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et Banque mondiale, *Anti-Corruption Ethics and Compliance*

prévoir un contrôle des projets d'investissements étrangers et en particulier de l'octroi des incitations à l'investissement. S'il apparaît que l'incitation fiscale a été abusivement obtenue, les avantages correspondants devraient être révoqués et les impôts évités être intégralement remboursés parallèlement à toute autre sanction juridique.

Évaluation du coût des incitations fiscales

20. Même lorsque les incitations fiscales permettent d'attirer de nouveaux investissements, il arrive que le coût des incitations soit supérieur aux avantages de ces investissements. Cet aspect est difficile à cerner tant l'évaluation des coûts et des avantages des incitations fiscales pose problème. Une méthode d'analyse coûts-avantages consiste à estimer le coût en termes de recettes non perçues ou de subventions financières directes pour chaque emploi créé. Les études s'inspirant de cette méthode ne permettent pas nécessairement de mesurer véritablement l'efficacité, car seul le coût, et non la valeur, des emplois créés est mesuré. Or le coût des emplois varie fortement selon le pays et le secteur, et les emplois les plus « coûteux » peuvent s'accompagner de plus grandes retombées comme les transferts de technologie.

21. Toutes les estimations de recettes sont fondées sur une série d'hypothèses quant aux réactions des contribuables face aux modifications de la loi fiscale. Lors de l'appréciation des dispositifs d'incitation fiscale, il s'agit d'évaluer le montant des investissements supplémentaires qui résultent des incitations fiscales ainsi que les coûts et les avantages qui découlent de ces investissements.

22. Pour ce faire, il convient de formuler des hypothèses concernant : a) le montant des investissements qui auraient été réalisés sans le dispositif d'incitation fiscale; b) le montant du manque à gagner fiscal subi lorsque les contribuables bénéficient abusivement du dispositif ou déplacent la charge fiscale d'entités imposables vers des entités apparentées non imposables ou moins imposables; c) les recettes fiscales résultant soit des activités menées à l'expiration du dispositif par les contribuables qui en bénéficiaient soit des activités engendrant d'autres sources de recettes fiscales.

23. Il existe deux méthodes pour renforcer la responsabilité et la transparence des incitations fiscales : mettre en place des budgets d'incitation fiscale et analyser les dépenses fiscales générales. Comme on le verra plus loin, l'administration fiscale n'est pas toujours seule responsable de la conception et de l'exécution des programmes d'incitation fiscale. Dans bien des pays, plusieurs organismes publics (agences pour les investissements étrangers, ministères de l'économie) interviennent dans la conception des régimes d'investissement, l'approbation des projets et le suivi des investissements. Leur principal objectif n'est pas tant de protéger l'assiette d'imposition que d'attirer les investissements.

24. La première méthode qui mérite d'être prise en considération consiste à fixer un montant cible d'avantages fiscaux à octroyer dans le cadre du régime d'incitation fiscale. Il revient alors aux autorités fiscales et aux autres organismes publics de

Handbook for Business; Banque asiatique de développement et OCDE, Initiative de lutte contre la corruption en Asie et dans le Pacifique. Consultable à l'adresse : www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative; Vito Tanzi, « Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures », *Staff Papers, Fonds monétaire international*, vol. 45, n° 4, décembre 1998.

s'entendre sur le montant cible et sur la méthode à utiliser pour déterminer les coûts budgétaires attachés à un régime d'incitation fiscale particulier.

25. La deuxième méthode consiste à porter les incitations fiscales dans un budget de dépenses fiscales. Tous les pays de l'OCDE et plusieurs autres pays exigent de prévoir l'incidence de certaines dispositions fiscales existantes ou envisagées sur les recettes de l'État. Ces budgets ont pour objet de mettre en évidence les conséquences budgétaires de l'octroi des avantages fiscaux. Cette méthode consiste à traiter les dépenses fiscales de la même façon que les programmes de dépenses directes et revient de fait à assimiler les dépenses directes et les dépenses indirectes réalisées par le truchement du système fiscal. Même si la portée de l'analyse des dépenses fiscales ne se limite pas aux incitations fiscales, les pays ont la possibilité de retenir cette méthode soit pour certains types seulement d'incitations fiscales soit pour un ensemble plus large de dispositifs fiscaux. Pour les pays qui ne prévoient pas d'obligation formelle de rapport sur les dépenses fiscales, il est conseillé de procéder à une telle analyse au moment de décider de l'opportunité d'adopter ou de conserver un régime d'incitation fiscale⁶.

III. Considérations relatives à la conception des mesures d'incitation fiscale

A. Critères d'octroi

26. Les incitations fiscales sont des exceptions au système de référence, accordées uniquement aux investisseurs et aux investissements qui remplissent des conditions prescrites. Ces privilèges fiscaux spéciaux peuvent être justifiés uniquement s'ils attirent des investissements particulièrement souhaitables qui ne seraient pas réalisés en leur absence. Lors de la conception d'un système d'incitation fiscale, il faut tout d'abord déterminer quels sont les types d'investissements que l'on souhaite attirer.

Cibler les incitations

27. Les incitations peuvent être générales et viser tous les nouveaux investissements, étrangers ou nationaux, ou bien elles peuvent être très étroitement ciblées et conçues pour attirer un investissement particulier. Le ciblage des incitations répond à deux objectifs importants : a) il définit le type d'investissement que les pays d'accueil cherchent à attirer; b) il réduit le coût des incitations parce qu'il limite le nombre des investisseurs bénéficiaires.

28. La notion de ciblage des incitations soulève la question de savoir si un État doit accorder un traitement spécial à certains types d'investissement parce qu'ils seraient plus souhaitables ou bénéfiques que d'autres et s'il devrait chercher à mettre en place des incitations fiscales et à les cibler en vue d'obtenir des types donnés d'investissement ou s'il devrait décider que les décisions d'investissement devraient uniquement répondre au jeu des forces du marché. Des doutes justifiables existent quant à l'aptitude des politiciens à choisir des investisseurs qui réussissent dans les affaires, en particulier dans les pays où les marchés sont loin d'être

⁶ Sebastian James, « Effectiveness of tax and non-tax incentives and investments: evidence and policy implications » (Washington, World Bank Group, septembre 2013).

parfaits. En outre, certains types d'investissement, bien que n'étant pas entièrement interdits, ne méritent peut-être pas des encouragements sous forme d'avantages fiscaux. Dans un monde idéal, les incitations seraient accordées uniquement aux investissements différentiels qui n'auraient pas été effectués en l'absence d'avantages fiscaux.

29. En premier lieu, il convient de déterminer si l'octroi d'incitations fiscales devrait être laissé à l'appréciation des pouvoirs publics ou être automatique, une fois que les conditions fixées sont remplies. Dans nombre de cas, il peut être souhaitable de limiter le degré d'appréciation; en revanche, si l'octroi d'incitations est essentiellement automatique, il faudra spécifier clairement et en détail les conditions à remplir.

30. De nombreux pays accordent un traitement fiscal préférentiel à certains secteurs de l'économie ou à certains types d'activités. Le ciblage sectoriel présente de nombreux avantages, comme par exemple celui de limiter les bénéfices des incitations aux investissements que les responsables politiques jugent les plus souhaitables et d'affecter incitations aux secteurs où les considérations fiscales auront le plus de poids. Parmi les secteurs de l'économie et les types d'activités généralement préférés, on peut citer les activités manufacturières et les industries pionnières, ainsi que la promotion des importations, les incitations en matière d'implantation géographique et les investissements qui s'accompagnent d'importants transferts de technologie.

31. Les pays peuvent décider de limiter les incitations à l'investissement aux activités manufacturières ou prévoir que ces activités bénéficieront d'un traitement préférentiel, ce qui est le cas en Chine et en Irlande. Un tel traitement préférentiel peut refléter la notion selon laquelle la production manufacturière a d'une certaine manière plus de valeur que la prestation de services, peut-être parce qu'elle peut créer des emplois ou bien l'opinion selon laquelle certains services tendent à être davantage soumis aux forces du marché, l'influence des considérations fiscales étant moindre dans ce cas.

32. Certains pays adoptent une approche plus pointue et limitent les incitations spéciales à l'investissement à certaines activités faisant l'objet d'une énumération générale ou à certains secteurs de l'économie. Ainsi, ces pays peuvent limiter les incitations fiscales aux entreprises pionnières. Pour bénéficier du statut d'entreprise pionnière, une entreprise doit fabriquer des marchandises qui ne sont pas déjà produites sur le marché national ou se livrer à d'autres activités spécifiées non réalisées par des sociétés nationales mais jugées particulièrement bénéfiques pour le pays d'accueil.

33. De nombreux pays offrent des incitations fiscales pour implanter les investissements dans des zones ou régions spécifiques. Ces incitations peuvent être fournies par des administrations régionales ou locales, qui sont en concurrence avec leurs homologues nationaux. Dans d'autres cas, les incitations sont offertes par l'administration centrale, fréquemment dans le cadre de sa politique de développement régional, afin de promouvoir les investissements dans les régions moins avancées du pays ou dans celles où le chômage est élevé.

34. L'un des avantages de l'investissement étranger direct réside dans la création de nouvelles possibilités d'emploi et, comme on peut s'y attendre, des incitations sont souvent accordées dans l'intention expresse de favoriser la création d'emplois.

Les responsables politiques peuvent fournir des incitations fiscales aux fins de l'investissement dans des régions où le taux de chômage est élevé ou lier directement l'incitation fiscale à l'emploi, la création d'un nombre donné de nouveaux emplois étant alors une condition à remplir pour bénéficier d'une trêve fiscale ou d'un autre type d'incitation.

35. L'investissement étranger direct s'accompagne souvent d'un transfert de technologie. Même les critiques des incitations fiscales concèdent qu'elles peuvent être utiles pour promouvoir des activités telles que la recherche et le développement, ne serait-ce que parce qu'elles permettent de corriger les imperfections du marché. Les pays tentent d'attirer des investissements technologiquement avancés de plusieurs manières : a) en ciblant les incitations dans les secteurs de pointe; b) en fournissant des incitations aux fins de l'achat de matériel techniquement perfectionné; c) en offrant des incitations aux fins de la réalisation d'activités de recherche et de développement.

36. Les données d'expérience de nombreux pays en développement démontrent que la promotion des exportations et la mobilisation d'investissements orientés vers l'exportation sont la voie la plus rapide et la plus féconde de croissance économique. Il n'est guère surprenant que la concurrence soit particulièrement féroce pour attirer de tels investissements et que les incitations à l'investissement visent fréquemment la production orientée vers l'exportation. Les incitations destinées spécifiquement aux investissements orientés vers l'exportation peuvent être plus efficaces que les autres types d'incitation fiscale, en raison de la mobilité extrême de ces investissements.

Formes d'incitation fiscale

37. Le présent document examine trois différents types d'incitation fiscale : les trêves fiscales, les crédits et les subventions d'investissement et les crédits d'impôt. Si les deux premiers types d'investissement sont fréquemment employés, les responsables politiques ont prêté trop peu d'attention au crédit d'impôt. Pour concevoir les incitations fiscales, il faut définir les types d'investissement recherchés et la forme d'incitation à adopter. Les incitations fiscales aux fins de l'investissement prennent diverses formes, dont les plus communes sont indiquées dans le tableau ci-après.

Les incitations fiscales dans le monde

| Nombre de pays étudiés | Trêve fiscale/ exonération fiscale | Taux d'imposition réduit | Subvention à l'investissement/crédit d'impôt | Exonération/réduction de la TVA | Incitation fiscale aux fins de la recherche-développement | Abattements exceptionnels* | ZES/Zone franche ZFE/Port franc | Processus discrétionnaire | Pourcentage | | | | | |
|-----------------------------------|---------------------------------------|--------------------------|--|---------------------------------|---|----------------------------|---------------------------------|---------------------------|-------------|--|--|--|--|--|
| | | | | | | | | | | | | | | |
| Asie de l'Est et Pacifique | 12 | 92 | 92 | 75 | 75 | 83 | 8 | 83 | 25 | | | | | |
| Europe orientale et Asie centrale | 16 | 75 | 31 | 19 | 94 | 31 | 0 | 94 | 38 | | | | | |
| Amérique latine et Caraïbes | 24 | 75 | 29 | 46 | 58 | 13 | 4 | 75 | 29 | | | | | |

| Nombre de pays étudiés | Trêve fiscale/ exonération fiscale | Taux d'imposition réduit | Subvention à l'investissement/crédit d'impôt | Exonération/réduction de la TVA | Incitation fiscale aux fins de la recherche-développement | Abattements exceptionnels* | ZES/Zone franche ZFE/Port franc | Processus discrétionnaire | |
|---------------------------------|---------------------------------------|--------------------------|--|---------------------------------|---|----------------------------|---------------------------------|---------------------------|----|
| | Pourcentage | | | | | | | | |
| Moyen-Orient et Afrique du Nord | 15 | 73 | 40 | 13 | 60 | 0 | 0 | 80 | 27 |
| Pays de l'OCDE | 33 | 21 | 30 | 61 | 79 | 76 | 18 | 67 | 27 |
| Asie du Sud | 7 | 100 | 43 | 71 | 100 | 29 | 57 | 71 | 14 |
| Afrique subsaharienne | 30 | 60 | 63 | 73 | 73 | 10 | 23 | 57 | 47 |

Source : Sebastian James, « Effectiveness of tax and non-tax incentives and investments: evidence and policy implications » (Washington, Groupe de la Banque mondiale, septembre 2013).

Abréviations : TVA : taxe à la valeur ajoutée; ZES : zone économique spéciale; ZFE : Zone franche industrielle d'exportation; OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques.

* Les abattements exceptionnels sont plus élevés que ceux normalement accordés aux contribuables et peuvent par exemple prendre la forme d'un taux d'amortissement qui est le double ou le triple de la normale.

Trêves fiscales

38. Dans les pays en développement, les trêves fiscales sont de loin la forme la plus commune d'incitation fiscale aux fins de l'investissement. Une trêve fiscale (exonération fiscale temporaire) peut prendre la forme d'une exonération complète de l'impôt sur les bénéfices et également d'autres impôts, d'un taux réduit d'imposition ou d'une combinaison de ces deux éléments, par exemple deux années d'exonération, suivies d'une imposition à la moitié du taux normalement pratiqué pendant les trois années suivantes. L'exonération ou la réduction sont accordées pendant une durée limitée.

39. La durée de la trêve fiscale est variable et peut aller d'une année à vingt ans. Lorsqu'on détermine la durée de la trêve fiscale, il convient manifestement d'effectuer un arbitrage entre l'intérêt pour les investisseurs et les recettes perdues pour le trésor du pays d'accueil. La plupart des études ont conclu que des trêves fiscales brèves présentent un intérêt ou une valeur limités pour la plupart des investisseurs potentiels et attirent rarement des investissements autres que ceux concernant des projets de courte durée et aisément délocalisables, c'est-à-dire non liés à un emplacement géographique spécifique et pouvant s'implanter ailleurs en fonction de la situation économique. Il faut souvent plusieurs années avant que d'importants investissements deviennent rentables et il est possible que la trêve fiscale ait expiré auparavant. Les trêves fiscales brèves sont les plus utiles pour les investissements rapidement rentables et cette méthode est donc efficace pour attirer l'investissement dans des activités orientées vers l'exportation, telles que l'industrie textile. Ce secteur étant hautement mobile, il est courant qu'une entreprise bénéficie d'une trêve fiscale dans un pays et que, lorsque celle-ci expire, elle transfère toutes ses activités dans un autre pays disposé à lui accorder une nouvelle trêve fiscale. En conséquence, les avantages de l'investissement pour le pays d'accueil peuvent être assez limités.

40. Les trêves fiscales présentent l'avantage apparent d'être simples, aussi bien pour les entreprises que pour les autorités fiscales. Le régime le plus simple de trêve fiscale et le plus profitable aux investisseurs dispose qu'aucun impôt ne sera prélevé pendant la période de trêve et que les entreprises qui seraient normalement assujetties à l'impôt ne doivent ni communiquer des informations ni remplir des déclarations de revenus, ce qui fait que la législation fiscale n'est pas respectée et qu'il n'y a pas de dépenses d'administration. Une méthode préférable consiste à remplir une déclaration de revenus pendant la période de trêve. Ainsi, une entreprise devrait au minimum tenir les états comptables appropriés si on l'autorise à reporter sur un exercice ultérieur les pertes encourues pendant la période de trêve ou à demander après la fin de la trêve des déductions pour amortissement au titre de dépenses encourues pendant la trêve.

41. De plus, les trêves fiscales peuvent faire l'objet de manipulations et offrent des occasions de dissimulation et de fraude fiscales. Un autre inconvénient réside dans le fait que le coût des recettes perdues en raison des trêves fiscales ne peut pas être chiffré précisément au préalable, non plus que le montant des investissements réalisés ni les avantages susceptibles d'en découler pour le pays d'accueil. En outre, dans le cadre d'une trêve fiscale, les bénéficiaires ne sont pas frappés d'un impôt, quel que soit leur niveau ou leur montant. Dans le cadre d'investissements dont la rentabilité serait, de l'avis des investisseurs, supérieure aux taux habituels du marché, les trêves fiscales se solderont par une perte de recettes fiscales, sans aucun avantage en contrepartie. En raison de la rentabilité élevée, les investisseurs auraient réalisé ces projets, même en l'absence d'une incitation fiscale⁷.

Déductions et crédits d'impôt pour investissement

42. En remplacement, ou parfois en plus, des exonérations fiscales temporaires, certains gouvernements accordent des déductions ou des crédits d'impôt pour investissement. Ceux-ci s'ajoutant aux provisions pour amortissement habituelles, l'investisseur est susceptible de comptabiliser en pertes un montant supérieur au coût de son investissement. La déduction réduit le revenu imposable, tandis que le crédit d'impôt est imputé sur l'impôt à payer ; ainsi, si le taux de l'impôt sur les sociétés est de 40 %, une déduction pour investissement de 50 % du montant investi équivaut à un crédit pour investissement de 20 % de ce montant.

43. Les déductions ou crédits d'impôt pour investissement peuvent être appliqués à toutes les formes d'investissement en capital ou être réservés à des catégories spécifiques, telles que les machines ou l'équipement technologique de pointe, ou encore au capital investi dans certaines activités, comme la recherche et le développement. Les pays restreignent parfois les avantages au capital social de l'entreprise, ce qui peut inciter les investisseurs à augmenter le ratio capitaux propres/emprunts entre parties liées dans la structure du capital initial de l'entreprise.

44. L'une des objections formulées concernant l'utilisation des déductions et des crédits d'impôt pour investissement est qu'ils favorisent les investissements à forte intensité de capital et sont moins susceptibles de créer des emplois que les exonérations fiscales temporaires. Ils peuvent aussi influencer sur le choix des

⁷ Vito Tanzi et Howell H. Zee, « Tax policy for emerging markets: developing countries » (Washington, Fonds monétaire international, 2000).

immobilisations et faire pencher la balance en faveur des actifs de courte durée, car une nouvelle déduction ou un nouveau crédit pourrait être demandé au moment de leur remplacement.

45. Les déductions et crédits d'impôt pour investissement paraissent préférables aux exonérations fiscales temporaires à presque tous les égards : a) ils ne sont pas renouvelables automatiquement; b) le coût budgétaire des allègements fiscaux étant directement lié au montant de l'investissement, il ne devrait pas être nécessaire d'établir un seuil d'admissibilité; et c) il est plus facile de déterminer leur coût maximal. Une étude récente indique cependant que ces crédits et déductions sont nettement moins efficaces pour ce qui est d'attirer l'investissement étranger que ne le sont les exonérations fiscales temporaires⁸.

Comptes de crédit d'impôt

46. Une façon intéressante d'offrir des avantages fiscaux aux investisseurs potentiels qui permet aux autorités fiscales de déterminer avec une grande certitude le coût budgétaire d'un programme d'incitation fiscale consiste à accorder à chaque investisseur remplissant les conditions requises un allègement fiscal spécifique sous la forme d'un compte de crédit d'impôt, l'exonération pouvant par exemple atteindre 500 000 dollars de la somme d'impôt sur les sociétés à payer⁹. L'investisseur serait tenu de présenter des déclarations de revenus et de tenir des livres et des registres comme tout autre contribuable. S'il déterminait que sa charge fiscale était de 60 000 dollars la première année, il ne paierait pas d'impôt, mais le montant inscrit dans son compte serait réduit à 440 000 dollars pour les exercices fiscaux suivants. Le compte de crédit d'impôt offre transparence et certitude aussi bien à l'investisseur potentiel qu'au gouvernement.

47. Le compte de crédit d'impôt peut être considéré comme un croisement entre une exonération fiscale temporaire et un crédit d'impôt pour investissement. Il présente les caractéristiques d'une exemption d'impôt temporaire, sauf que la tranche de défiscalisation ne correspond pas à un nombre d'années, mais est liée à la somme d'impôt à payer sur le revenu gagné, comme dans l'exemple mentionné ci-dessus où l'exonération est imputée sur les premiers 500 000 dollars de revenu imposable. Cette approche présente deux avantages considérables : le gouvernement du pays hôte connaît le coût de l'incitation et aucun avantage important n'est associé aux investissements profitables à court terme. Le compte de crédit d'impôt ressemble à un crédit d'impôt pour investissement, dans la mesure où le montant du crédit est une somme fixe, mais il en diffère en ce que ce montant n'est pas déterminé par le montant de l'investissement et, partant, ne privilégie pas les investissements à forte intensité de capital.

⁸ Alexander Klemm et Stefan Van Parys, « Empirical evidence on the effects of tax incentives » (Washington, Fonds monétaire international, 2009).

⁹ Vito Tanzi et Howell H. Zee, « Tax Policy for Emerging Markets » (voir note de bas de page 7 ci-dessus).

B. Questions de mise en œuvre

Respect préalable des conditions requises

48. Il faut tout d'abord déterminer si un investisseur respecte les conditions requises. Certaines dispositions relatives aux incitations fiscales requièrent une autorisation préalable ou une autre décision positive. Par exemple, les fonctionnaires compétents peuvent avoir besoin de déterminer si l'investissement est effectué dans un secteur prioritaire, si l'investisseur atteindra les objectifs prévus en matière d'emploi ou d'exportation et/ou s'il satisfait aux exigences environnementales. En règle générale, les autorités fiscales exigent la présentation par écrit d'un certificat de conformité. Cependant, dans certains cas, l'investisseur doit donner des précisions quant à la nature de ses activités : par exemple, la participation étrangère dans une coentreprise excède-t-elle un pourcentage établi? Un certain nombre d'emplois ont-ils été créés? Un investissement en capital particulier fait-il partie d'une catégorie ouvrant droit à un amortissement accéléré? L'équipement importé peut-il être considéré comme un équipement « technologique de pointe »? Les autorités fiscales procèdent parfois à cette vérification, ou peuvent exiger une confirmation écrite de la part de l'autorité ou du service compétent. Dans d'autres cas, les actifs concernés doivent être évalués. Par exemple, les investisseurs peuvent être tenus de démontrer que le montant investi est supérieur au montant minimal requis pour bénéficier d'une exonération fiscale temporaire ou qu'un investissement remplit les conditions nécessaires pour bénéficier d'un crédit d'impôt d'un montant donné.

Rapport et surveillance continue

49. Les incitations qui sont liées aux résultats obtenus durant l'exercice en cours sont parfois assorties de conditions ; certaines autorités exigent par exemple que, pendant la période ouvrant droit à une exonération fiscale temporaire, un nombre donné d'emplois soient maintenus ou qu'un certain pourcentage de la production soit exporté. Ce type d'incitations nécessite une surveillance continue. Bien que cette exigence impose une charge administrative supplémentaire aux autorités, elle présente l'avantage de donner au gouvernement du pays hôte une idée assez précise du rendement d'un investissement. En l'absence d'un mécanisme de surveillance officiel, les investisseurs sont peu enclins à établir des précisions réalistes quant au nombre d'emplois qui seront créés ou quant au volume des exportations qui seront produites ; en outre, certaines études ont montré qu'il existait d'énormes écarts entre les prévisions des investisseurs et les résultats obtenus. Il importe cependant de prendre en compte la capacité administrative des pouvoirs publics à effectuer la surveillance nécessaire au moment d'élaborer une législation d'incitation, pour éviter toute supervision inutile.

Usages abusifs fréquents des régimes d'incitation fiscale

50. La surveillance continue des investissements est nécessaire non seulement pour assurer le respect constant des conditions requises, mais aussi pour détecter l'optimisation ou l'évasion fiscale. L'optimisation fiscale pose davantage de problèmes, car la définition de ce concept et les mesures à prendre à cet égard diffèrent d'un pays à l'autre. Par exemple, l'octroi d'une exonération fiscale temporaire peut être subordonné au nombre d'emplois créés par un investisseur. Dans certains pays, un investisseur pourrait légitimement atteindre le nombre requis

en embauchant des « employés » et en les affectant à des fonctions minimales et mal rémunérées. Dans d'autres, cette façon de procéder pourrait être considérée comme un usage abusif de la législation et entraîner le refus ou le retrait d'un avantage fiscal.

51. Voici 10 des usages abusifs les plus fréquemment associés aux incitations fiscales, dont certains sont abordés ci-après de manière plus approfondie :

- a) Transformer des entreprises existantes en nouvelles entités afin de remplir les conditions requises pour bénéficier d'une incitation;
- b) Restructurer des entreprises nationales en investisseurs étrangers;
- c) Établir des systèmes de fixation des prix de transfert avec des entités liées (ventes, services, prêts, redevances, contrats de gestion);
- d) Multiplier les investissements ou créer des investissements fictifs en l'absence de règles régissant la récupération des investissements;
- e) Mettre en place des systèmes visant à accélérer les recettes ou à reporter les déductions à la fin d'une période ouvrant droit à une exonération fiscale temporaire;
- f) Surévaluer les actifs à des fins d'amortissement, de crédit d'impôt ou autres;
- g) Faire un usage abusif des crédits réservés aux emplois ou à la formation, par exemple pour des employés fictifs et de faux programmes de formation;
- h) Transférer des produits provenant de zones franches pour l'exportation vers l'économie nationale;
- i) Détourner des incitations à l'investissement accordées pour certaines régions et zones commerciales vers des activités à l'extérieur de ces régions ou zones;
- j) Camoufler des activités ne répondant pas aux conditions requises ou les dissimuler parmi des activités admissibles.

Opérations circulaires

52. Les opérations circulaires, c'est-à-dire lorsqu'une société vend des actifs non utilisés à une autre société en s'engageant à les racheter au même prix, se produisent généralement dans les pays où les incitations fiscales sont réservées aux investisseurs étrangers ou aux investissements assujettis à un pourcentage minimal de participation étrangère. Les investisseurs nationaux peuvent chercher à camoufler leurs investissements pour pouvoir bénéficier de telles incitations en acheminant leurs investissements par le biais d'une société étrangère entièrement contrôlée. Des pratiques similaires ont été observées dans plusieurs pays en transition, en particulier à l'occasion de la privatisation d'entreprises d'État dont les dirigeants ont acquis la propriété par l'entremise d'une société offshore. Les opérations circulaires n'ont pas toujours pour but de répondre aux exigences en matière de participation étrangère ; un tel montage peut également être utilisé pour tirer parti des dispositions favorables de certaines conventions fiscales.

Double déduction

53. Beaucoup d'incitations fiscales, en particulier les exonérations fiscales temporaires, sont réservées aux nouveaux investisseurs. Dans les faits, une telle restriction peut se révéler inefficace, voire contre-productive. Un investisseur existant qui prévoit d'étendre ses activités créera tout simplement une filiale pour parvenir à ses fins, et celle-ci remplira les conditions requises pour bénéficier d'une nouvelle exonération fiscale temporaire. Les incitations fiscales sont aussi utilisées de manière abusive lorsqu'une entreprise est vendue, vers la fin de la période ouvrant droit à une exonération fiscale temporaire, à un nouvel investisseur qui demande alors une nouvelle exonération. Le « nouvel » investisseur est parfois lié au vendeur, même si la relation est dissimulée. Il serait peut-être plus satisfaisant, pour les décideurs, que les déductions ou crédits d'impôt pour investissement soient utilisés, plutôt que les exonérations fiscales, pour déterminer si les nouveaux investissements, plutôt que les investisseurs, remplissent les conditions requises.

Prix de transfert

54. On a dit des prix de transfert qu'ils sont « le talon d'Achille des exonérations fiscales temporaires »¹⁰, mais ils peuvent poser des problèmes pour d'autres formes d'incitations à l'investissement. On a tendance à penser que les prix de transfert sont un phénomène qui se produit au niveau international dans les transactions entre entreprises apparentées implantées dans différents pays. En fait, on peut aussi avoir un système du prix de transfert dans un même pays lorsqu'un investisseur y mène plusieurs opérations ou tire des revenus de plusieurs activités. Si l'une de ces opérations, ou un type de revenu est au bénéfice d'un avantage fiscal, l'investisseur aura tendance à allouer ses bénéfices à l'activité ainsi avantagée.

55. Il est probable que l'on ait un système de prix de transfert dans les cas suivants : a) l'investisseur mène au moins deux activités (fabrication et exportation, par exemple), dont l'une peut bénéficier d'une mesure d'incitation, mais pas l'autre; b) l'investisseur mène des opérations dans au moins deux endroits, dont l'un se trouve dans une région fiscalement favorisée et l'autre non; ou c) l'investisseur possède au moins deux filiales, dont l'une bénéficie d'une exonération fiscale temporaire et l'autre non. Dans chacun de ces cas, l'investisseur souhaitera attribuer le maximum de bénéfices possible à l'entité ou à l'activité fiscalement avantagée ou exonérée. Dans les cas a) et b), il peut n'y avoir qu'une seule entité, et donc pas de prix de transfert à proprement parler, mais on obtient un résultat équivalent par le jeu des allocations de recettes et de dépenses.

56. Le contrôle des prix de transfert pose de grandes difficultés surtout pour les petits pays ou les pays moins développés. L'une des solutions peut consister à recourir à des incitations fiscales moins sujettes à des abus de prix de transfert. Par exemple, les déductions ou les crédits d'impôt pour investissement, à la différence des exonérations fiscales temporaires, fournissent une exonération fiscale d'un montant donné et non pour une période donnée, de sorte que les transferts artificiels de bénéfices à une entreprise bénéficiant d'une déduction ou d'un crédit d'impôt pour investissement peuvent aboutir à un report des redevances fiscales mais non à leur élimination.

¹⁰ Charles E. McLure, Jr. , « Tax holidays and investment incentives: a comparative analysis », *Bulletin for International Fiscal Documentation*, vol. 53 (1999).

Surévaluation

57. La surévaluation, et parfois la sous-évaluation, est un problème constant dans tout système fiscal, et la tentation de gonfler la valeur des actifs peut être encore plus forte avec des mesures d'incitation fiscale. Par exemple, si l'octroi d'une exonération fiscale est subordonné à un montant minimum d'investissement, la valeur des actifs apportés à la nouvelle entreprise peut être manipulée de manière à atteindre le montant voulu. Cela peut se faire de façon légitime, par exemple, en achetant des machines plutôt qu'en les louant auprès de bailleurs indépendants. Dans d'autres cas, cependant, une valeur exagérée est attribuée aux biens investis, surtout quand il s'agit de propriété intellectuelle. Si à cela s'ajoute une exemption de droits de douane sur l'apport de biens, rien n'incite plus, en termes de rapport, l'investisseur à déclarer la valeur correcte ou les autorités douanières à contrôler la valeur déclarée. On peut se trouver face à un autre problème lorsque des organismes d'investissements étrangers ont un intérêt à gonfler les montants investis, de sorte qu'aussi bien l'organisme que l'investisseur ont intérêt à majorer le montant de l'investissement. Il importe par conséquent que l'administration fiscale participe au processus d'évaluation.

Usage abusif des franchises douanières

58. L'exemption de droits de douane sur le matériel importé est une incitation fréquente à l'investissement. Mais une fois importé, le matériel peut être revendu sur le marché intérieur. Une solution partielle consiste à limiter les exonérations aux actifs faisant partie du capital statuaire de l'entreprise, mais il peut quand même être nécessaire de vérifier périodiquement que les actifs demeurent dans l'entreprise. Une autre approche consiste à limiter les exonérations à certains actifs, tels que les machines (qui sont moins susceptibles d'être revendus), et d'exclure les biens tels que les véhicules de transport de personnes et le matériel informatique.

Vente systématique d'actifs et entreprises éphémères

59. De nombreux pays ont eu affaire à des opérateurs éphémères qui tirent parti des mesures d'incitation fiscale pour réaliser rapidement des bénéfices exonérés d'impôt puis partent dans un autre pays lancer des opérations offrant des avantages fiscaux. Ce problème se pose, le plus souvent, lorsqu'un pays a recours à des exonérations fiscales temporaires ou établit des zones franches industrielles pour l'exportation. Un autre problème peut se poser lorsqu'un investisseur étranger prend le contrôle d'une entreprise locale existante et au lieu d'y investir de nouveaux capitaux pour la moderniser, la dépouille de ses actifs essentiels et quitte le pays. Ce dernier problème n'est pas nécessairement lié à l'existence d'incitations fiscales, mais la possibilité de réaliser un gain exonéré d'impôt constitue un attrait supplémentaire pour l'investisseur qui démembrer l'entreprise.

60. Certains pays ont tenté de lutter contre le problème des opérateurs éphémères en introduisant des clauses de récupération. Par exemple, un pays peut accorder une exonération fiscale pour une période de cinq ans mais uniquement si l'entreprise poursuit son activité pendant au moins dix ans. Si elle ferme ses portes avant la fin des dix ans, tous les impôts auxquels le pays avait renoncé doivent être acquittés. La difficulté que présente une telle disposition tient au fait que l'investisseur peut avoir quitté le pays avant qu'il ne soit possible de récupérer une partie quelconque des exonérations fiscales.

C. Clauses de révision et d'extinction

61. Il n'est pas aisé d'évaluer les coûts et les avantages des mesures d'incitations fiscales et il est difficile de les quantifier. Des incitations qui peuvent donner de bons résultats dans un pays ou une région peuvent se révéler inefficaces dans un autre contexte. De nombreux pays ont fait évoluer leurs régimes d'incitation fiscale et sont passés d'exonérations temporaires générales à des incitations plus étroitement ciblées.

62. C'est pourquoi il peut se révéler souhaitable : a) de limiter la durée des régimes d'incitation fiscale pour réduire le coût potentiel de programmes mal conçus ou infructueux en insérant une disposition spécifique d'extinction dans la législation originale; b) de concevoir des régimes d'incitation qui imposent aux bénéficiaires de rendre des comptes aux agences d'investissement et spécifient quelle instance gouvernementale est chargée de surveiller et de faire appliquer les conditions d'éligibilité et les éventuelles dispositions de récupération; et c) d'exiger une évaluation des coûts et avantages des régimes d'incitation fiscale particuliers en précisant quand et par qui l'évaluation doit être effectuée.

D. Conseils à l'intention des décideurs

63. Les conseils à l'intention des décideurs ne manquent pas : un conseil relativement concis sur la manière de concevoir et d'appliquer des mesures d'incitation fiscale est qu'elles doivent être simples. Le conseil le plus concis en la matière serait qu'elles doivent être simples¹¹. Les tentatives d'ajuster parfaitement les incitations réglées pour atteindre les objectifs précis risquent de se révéler onéreuses à gérer et de ne pas produire les résultats escomptés. Les pouvoirs publics doivent enregistrer avec diligence les bénéficiaires des mesures d'incitation, la durée de ces dernières et le manque à gagner en termes de recettes fiscales. Ces informations sont nécessaires pour garantir transparence et responsabilité. Les pouvoirs publics doivent évaluer dans quelle mesure les incitations fiscales permettent d'obtenir les résultats souhaités et être prêts à mettre fin ou apporter des modifications aux programmes qui ne remplissent pas leurs objectifs.

64. L'OCDE a élaboré un guide des meilleures pratiques pour améliorer la transparence et la gouvernance des incitations fiscales dans les pays en développement¹². Les pouvoirs publics doivent, pour appliquer ces meilleures pratiques, prendre les mesures suivantes :

- a) Publier une liste de toutes les incitations fiscales à l'investissement mentionnant leurs objectifs à l'intérieur du cadre en régissant le fonctionnement;
- b) Faire en sorte que les incitations fiscales à l'investissement ne soient instituées que par la voie de la législation fiscale;

¹¹ Richard M. Bird, « Tax incentives for investment in developing countries », dans *Fiscal Reform and Structural Change in Developing Countries*, vol. 1, Guillermo Perry, John Whalley et Gary McMahon, eds. (Londres, Royaume-Uni et Canada, Macmillan en association avec le Centre de recherches pour le développement international, 2000).

¹² OCDE, *Projet de principes pour améliorer la transparence et la gouvernance des incitations fiscales à l'investissement dans les pays en développement* (<http://www.oecd.org/fr/ctp/fiscalite-internationale/principes-pour-ameliorer-la-transparence-et-la-gouvernance-des-incitations-fiscales.pdf>).

- c) Faire en sorte, si possible, que toutes les incitations fiscales à l'investissement soient du ressort d'un organe administratif unique;
- d) Veiller à ce que les incitations fiscales à l'investissement soient approuvées par le législateur ou le Parlement;
- e) Administrer les incitations fiscales à l'investissement de manière transparente;
- f) Calculer le montant du manque à gagner que représentent les incitations fiscales à l'investissement et publier un rapport sur les dépenses fiscales;
- g) Procéder périodiquement à des examens des incitations fiscales en vigueur destinés à évaluer dans quelle mesure elles remplissent les objectifs annoncés;
- h) 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;
- i) 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;
- j) Intensifier la coopération régionale afin de prévenir la concurrence fiscale dommageable.

IV. Conclusion

65. Les incitations fiscales peuvent jouer un rôle utile d'encouragement des investissements nationaux et étrangers. Leur degré d'utilité et leur coût dépendent de la qualité de la conception, de l'application et du suivi des programmes d'incitation fiscale. Dans la présente note, on a examiné les coûts et les avantages des incitations fiscales et comparé les avantages et inconvénients des différents types de mesures et appelé l'attention sur certains éléments importants à prendre en considération dans la conception, l'octroi et le suivi de l'utilisation des incitations fiscales pour accroître l'investissement et accélérer la croissance.

66. Il n'est pas facile de répondre à la question de savoir s'il faut avoir recours à des incitations fiscales et quelles formes elles doivent prendre. On trouvera néanmoins ci-après quelques règles claires susceptible d'améliorer les chances de succès des programmes d'incitation fiscale : les objectifs d'un tel programme doivent être définis avec précision; le type de programme doit être parfaitement adapté à l'objectif poursuivi; les pouvoirs publics doivent évaluer les coûts et avantages escomptés du programme comme cela se fait pour d'autres types d'analyse de dépenses fiscales; le programme doit être conçu de manière à réduire au minimum les possibilités de corruption dans l'octroi des incitations et d'utilisation abusive des avantages fiscaux de la part du contribuable; le régime d'incitations fiscales doit comporter une clause d'extinction précise afin de permettre de déterminer le bien-fondé du programme; et les pouvoirs publics doivent être tenus, à un moment spécifique, d'évaluer le succès ou l'échec de chaque programme d'incitation.