



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 relatives 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

L'étude annexée à la présente note a été élaborée par Éric M. Zolt, professeur de droit (Michael H. Schill Distinguished Professor of Law) à l'Université de Californie à Los Angeles (UCLA), à la demande du Bureau du financement du développement du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, comme suite aux résolutions 2014/12 et 2013/24 du Conseil économique et social. Dans ces résolutions, le Conseil a constaté les progrès réalisés 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 qu'ils puissent mettre en place des systèmes 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 de poursuivre ses travaux dans ce domaine et de développer davantage ses activités, en collaboration avec les autres parties prenantes.

L'un des objectifs prioritaires actuels du programme susmentionné est le renforcement des capacités dont disposent les pays en développement pour accroître leur potentiel de mobilisation des recettes fiscales en se dotant de moyens accrus pour pouvoir protéger efficacement et élargir leur base d'imposition. Ces pays estiment que les mesures d'incitation fiscale infructueuses sont pour beaucoup dans l'érosion de la base d'imposition. L'objet du présent document est donc d'exposer dans les grandes lignes les principales notions et questions se rapportant aux mesures d'incitation fiscale et à l'usage qui peut en être fait en vue d'attirer les investissements.



Annexe

Mesures d'incitation fiscale : aperçu des principales notions et questions*

I. Introduction

1. L'objet du présent document est de présenter dans les grandes lignes les principales notions et questions se rapportant aux mesures d'incitation fiscale et à l'usage qui peut en être fait en vue d'attirer les investissements¹. Pour certains, ces mesures, particulièrement celles qui sont destinées à susciter l'investissement étranger direct, sont néfastes tant en théorie qu'en pratique : sur le plan théorique, elles entraînent une distorsion des décisions d'investissement, tandis que sur le plan pratique, elles s'avèrent souvent inefficaces et risquent de favoriser les abus et la corruption.

2. Pourtant, presque tous les pays ont recours à des mesures d'incitation fiscale. Dans les pays développés, il s'agit souvent de crédits d'impôt pour investissement, d'amortissement accéléré ou de conditions fiscales favorables pour les dépenses de recherche-développement. Dans la mesure où les règles édictées par l'Organisation mondiale du commerce le permettent, les pays développés adoptent également des régimes fiscaux qui favorisent les exportations et visent à donner aux entreprises résidentes un avantage concurrentiel sur le marché mondial. Quant aux pays en transition et aux pays en développement, ils sont nombreux à adopter des mesures d'incitation telles qu'exonérations fiscales temporaires, incitations à l'investissement régional, zones économiques spéciales et incitations au réinvestissement, non seulement pour soutenir les industries nationales mais aussi pour attirer l'investissement étranger.

3. La question de l'utilité des mesures d'incitation fiscale a déjà fait couler beaucoup d'encre. Ainsi, l'Organisation des Nations Unies², le Fonds monétaire international (FMI)³, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)⁴ et la Banque mondiale⁵ ont produit des études utiles qui

* Document élaboré par Eric M. Zolt, professeur de droit de l'Université de Californie à Los Angeles (UCLA).

¹ Certains des éléments présentés ici sont issus de l'étude intitulée *Tax Incentives*, faite par Alex Easson et Eric M. Zolt pour le compte de l'Institut de la Banque mondiale, (Washington, Groupe de la Banque mondiale, 2002), disponible (en anglais seulement) à l'adresse suivante : <http://siteresources.worldbank.org/INTTPA/Resources/EassonZoltPaper.pdf>.

² Voir, par exemple, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, *Incentives and Foreign Direct Investment* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.96.II.A.6) et *Tax Incentives and Foreign Direct Investment: A Global Survey* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.01.II.D.5).

³ Voir, par exemple, George E. Lent, « Tax Incentives for Investment in Developing Countries », IMF Staff Papers, vol. 14, n° 2 (Washington, FMI, 1967); Howell H. Zee, Janet Gale Stotsky et Eduardo Ley, *Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Tax Policy Makers in Developing Countries* (Washington, FMI, 2001); Alexander Klemm, *Causes, Benefits and Risks of Business Tax Incentives* (Washington, FMI, 2009) et David Holland et Richard J. Vann, « Income Tax Incentives for Investment », dans Victor Thuronyi (dir.), *Tax Law Design and Drafting*, vol. 2 (Washington, FMI, 1998).

⁴ Voir, par exemple, « Tax Effects on Foreign Direct Investment: Recent Evidence and Policy Analysis », Tax Policy Study, n° 17 (Paris, OCDE, 2007); « Tax Incentives for Investment: A

permettent aux responsables politiques de décider d'adopter ou non de telles mesures et les informent sur la meilleure façon de les concevoir. Il n'existe pas de données empiriques qui montrent de façon concluante qu'il soit économiquement rationnel de recourir à des mesures d'incitation fiscale pour favoriser l'investissement. Bien que les économistes aient mis en évidence un certain nombre d'éléments indiquant l'existence d'une corrélation entre ces deux variables, il reste difficile de déterminer s'il y a vraiment un rapport de cause à effet, notamment parce qu'il est malaisé d'évaluer l'investissement marginal, c'est-à-dire les montants qui n'auraient pas été investis en l'absence d'incitation fiscale. Même si les investisseurs étrangers affirment souvent que les mesures d'incitation fiscale ont été déterminantes, il n'est pas facile de vérifier la véracité de cette affirmation. Par ailleurs, les mesures de ce type font souvent partie de dispositifs comprenant d'autres réformes conçues pour rendre le climat économique plus propice à l'investissement, ce qui fait qu'il est difficile de distinguer la part des nouveaux investissements qui est attribuable aux mesures fiscales de celle qui est liée aux autres mesures de promotion de l'investissement. Cela étant dit, il est parfois assez évident que tel mécanisme d'incitation fiscale, qui a coûté cher à l'État, n'a produit que peu de résultats et que tel autre a sans conteste largement contribué à attirer de nouveaux capitaux, qui ont suscité une forte accélération de la croissance et de réels progrès sur le plan du développement.

4. On peut amorcer une réflexion sur les mesures d'incitation fiscale en s'interrogeant sur ce que devraient faire les autorités publiques pour favoriser la croissance et le développement, sachant qu'elles ont de nombreux objectifs économiques et sociaux et tout un éventail d'outils pour essayer de les atteindre⁶. La politique fiscale n'est qu'un de ces outils et la fiscalité n'est qu'un des éléments qui orientent les décisions d'investissement, que ce soit sur le plan interne ou à l'étranger. Les autorités publiques ne doivent pas seulement fixer les différents taux d'imposition effectifs; leur rôle va bien au-delà de la distribution d'avantages fiscaux et elles doivent aussi s'attacher à améliorer tous les aspects du climat économique afin d'encourager l'investissement interne et étranger. Donc, même si c'est surtout l'aspect fiscal des mesures d'incitation qui retient l'attention, il est également important de prendre en compte les dépenses de l'État, qui bénéficient aussi bien aux investisseurs du pays qu'à ceux de l'étranger. Pour comparer les charges fiscales relatives, il faut prendre en compte les avantages relatifs découlant des prestations de l'état.

Global Perspective: experiences in MENA and non-MENA countries », dans *Making Reforms Succeed: Moving Forward with the MENA Investment Policy Agenda*, (Paris, OCDE, 2008).

⁵ Voir, par exemple, Robin W. Broadway et Anwar Shah, *Perspectives on the Role of Investment Incentives in Developing Countries* (Washington, Banque mondiale, 1992); Sebastian James, *Effectiveness of Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications* (Washington, Groupe de la Banque mondiale, 2013); Sebastian James, *Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications* (Washington, Groupe de la Banque mondiale, 2009); Alex Easson et Eric M. Zolt, *Tax Incentives*, voir *supra*, note 1.

⁶ Voir Richard M. Bird et Eric M. Zolt, « Tax Policy in Emerging Countries », dans *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 26 (Faculté de droit de l'UCLA, 2008); Richard M. Bird, « Tax Incentives for Investment in Developing Countries », in Guillermo Perry, John Whalley et Gary McMahon (dir.), *Fiscal Reform and Structural Change in Developing Countries*, vol. 1 (London, Canada, Macmillan en association avec l'International Development Research Centre, 2000).

II. Définition des mesures d'incitation fiscale

5. De prime abord, il est aisé de définir les mesures d'incitation fiscale : ce sont des dispositions spéciales qui autorisent des exemptions, des crédits d'impôt, des taux d'imposition préférentiels et des reports de charges fiscales. Ces mesures peuvent prendre de nombreuses formes : exonérations fiscales temporaires, déductibilité de certains types de dépenses ou réductions des droits d'importation ou de douane. Cependant, il peut être difficile d'établir une distinction entre les dispositions qui sont considérées comme faisant partie de la structure générale d'un régime fiscal et celles qui constituent un traitement spécial. Cette distinction gagne en importance au fur et à mesure que diminue la marge de manœuvre dont disposent les pays pour adopter des mesures fiscales ciblées. Par exemple, un pays peut fixer à 10 % le taux d'imposition des bénéfices des entreprises du secteur manufacturier. Ce faible taux peut être considéré soit comme une particularité attrayante du régime fiscal général, puisqu'il s'applique à tous les contribuables (résidents comme étrangers), soit comme une incitation fiscale spéciale applicable uniquement au secteur manufacturier.

6. Les mesures d'incitation fiscale peuvent également être définies en fonction de la réduction de la charge fiscale effective qui en découle pour un projet particulier⁷. Il s'agit alors de comparer la charge fiscale qui pèse sur le projet auquel s'applique une mesure d'incitation fiscale et celle qui aurait pesé sur le même projet en l'absence de cette disposition spéciale, ce qui permet d'évaluer l'efficacité relative de différentes mesures d'incitation fiscale en termes de réduction de la charge fiscale liée à un projet.

7. Selon certains, les mesures d'incitation fiscale jouent un plus grand rôle qu'auparavant dans les décisions d'investissement, et ce pour plusieurs raisons⁸. Premièrement, ces incitations seraient aujourd'hui plus généreuses qu'avant. La réduction effective de la charge fiscale relative aux projets d'investissement serait donc aujourd'hui plus importante, certaines périodes d'exonération fiscale temporaire étant passées de 2 à 10 ans et les allègements fiscaux consentis dans certaines zones franches s'appliquant maintenant non seulement à l'impôt sur les bénéfices mais aussi aux taxes sur les échanges. Deuxièmement, ces dernières décennies, les échanges se sont considérablement libéralisés et les capitaux sont devenus beaucoup plus mobiles. Avec la suppression de certaines barrières non-fiscales, l'importance relative du facteur fiscal dans les décisions d'investissement s'est accrue. Troisièmement, les entreprises se sont transformées sur les plans de la structure, des modes de production et de distribution et des produits fabriqués et vendus. Les services et les biens incorporels, hautement mobiles, représentent une part bien plus importante des échanges transfrontaliers qu'auparavant.

8. De moins en moins d'entreprises concentrent leurs opérations de production dans un seul pays, beaucoup en sous-traitant tout ou partie à des entités tierces, indépendantes ou non. Vu les progrès des transports et des communications, différents éléments sont généralement produits dans différents pays, ce qui a accru la concurrence internationale. De plus, les groupes d'entreprises recourent à des

⁷ Voir Howell H. Zee, Janet Gale Stotsky et Eduardo Ley, *Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Tax Policy Makers in Developing Countries* (Washington, FMI, 2001).

⁸ Voir Alex Easson, « Tax Incentives for Foreign Investment, Part I: Recent Trends and Countertrends », *Bulletin for International Fiscal Documentation*, vol. 55, 2001.

« contrats de commission » pour répartir les fonctions et les risques de façon à optimiser la charge fiscale. Enfin, les marchés communs, les unions douanières et les zones de libre-échange se sont multipliés. Les entreprises peuvent donc maintenant fournir plusieurs marchés nationaux à partir d'un seul et même lieu, ce qui amènera vraisemblablement les pays des marchés communs à se faire concurrence pour accueillir des sociétés couvrant toute la zone.

9. Si les mesures d'incitation fiscale peuvent améliorer l'attractivité d'un pays du point de vue de l'investissement, elles ne peuvent compenser les carences structurelles d'un régime fiscal ou l'insuffisance de l'infrastructure physique, financière, juridique ou institutionnelle. Dans certains pays, l'adoption de telles mesures est vue comme un moyen de remédier au handicap de compétitivité internationale résultant du régime fiscal général. Cependant, il n'est pas très judicieux d'avoir recours à des mesures d'incitation pour compenser le fait que les bénéficiaires sont fortement imposés, que les règles d'amortissement sont inadaptées ou que le report en avant des pertes des premières années d'exploitation n'est pas autorisé. Il est plus sage d'aligner le régime fiscal sur les pratiques internationales que d'accorder un traitement fiscal préférentiel à certains investisseurs. Les incitations fiscales ne sont pas non plus le moyen de régler les problèmes économiques ou politiques d'un pays. Si les droits de propriété sont précaires, si le droit du travail est trop rigide ou si la justice fonctionne mal, il vaut nettement mieux remédier à ces insuffisances, même si la tâche est longue et difficile, qu'accorder des avantages fiscaux supplémentaires à certains investisseurs.

10. L'efficacité des mesures d'incitation fiscale est directement fonction du climat d'investissement qui règne dans le pays⁹, notamment de la mesure dans laquelle les investisseurs font confiance aux autorités fiscales pour appliquer les mesures annoncées sans faire de difficultés. Si deux pays offrent les mêmes mesures d'incitation fiscale (par exemple, dix ans d'exonération de l'impôt sur les bénéficiaires), ces mesures favoriseront davantage l'investissement étranger direct dans le pays qui offre le meilleur climat d'investissement¹⁰.

III. Les différents types de concurrence fiscale

11. Les incitations fiscales ont tout à voir avec la concurrence fiscale; en effet, comment un pays peut-il attirer des investissements qui, autrement, seraient allés à une autre région ou un autre pays? Les pays peuvent se disputer différents types d'investissement – sièges sociaux et entreprises de services, usines d'assemblage d'appareils mobiles ou de construction automobile, etc. Pour comprendre la concurrence fiscale, il faut commencer par réfléchir aux raisons pour lesquelles les investisseurs étrangers choisissent tel ou tel pays. Pour schématiser, on dira qu'il

⁹ Voir Stefan Van Parys et Sebastian James, *Why Tax Incentives May be an Ineffective Tool to Encouraging Investment? – The Role of Investment Climate* (Washington, FMI, Groupe de la Banque mondiale, 2009), disponible (en anglais seulement) à l'adresse suivante : <http://ssrn.com/abstract=1568296>.

¹⁰ Voir Sebastian James, « Providing Incentives for Investment: Advice for Policymakers in Developing Countries », *Investment Climate in Practice*, n° 7 (Washington, Groupe de la Banque mondiale, 2010). L'auteur estime que les mesures d'incitation fiscale offertes par un pays dans lequel le climat d'investissement est bon pourraient être huit fois plus efficaces, pour ce qui est d'attirer les investissements étrangers, que celles qui sont proposées par un pays dans lequel il est moins favorable.

existe trois raisons essentielles d'investir à l'étranger, à savoir : a) exploiter des ressources naturelles; b) favoriser la vente ou la production de biens ou services dans un pays donné; c) tirer parti des conditions favorables offertes dans un pays donné (salaires relativement bas de la main-d'œuvre qualifiée, notamment) pour produire des biens destinés à l'exportation (sous forme de produits finis ou de composants). La concurrence dont fait l'objet l'investissement étranger variera selon le motif de l'investissement. Par exemple, les pays d'une union douanière se livreront à une concurrence fiscale autour d'une installation de production ou un centre de distribution desservant la région toute entière. À l'inverse, pour les plateformes d'exportation, la concurrence s'exercera entre des pays ayant des avantages comparatifs semblables. Ainsi, la compétition pour l'investissement peut s'exercer à l'échelle mondiale, entre les pays d'une région ou entre des États dans un même pays. Ce qu'il faut savoir, c'est que la conception et l'efficacité des incitations fiscales dépendront du type d'investissement.

IV. Autres incitations fiscales à l'investissement

12. Les pays se disputeront l'investissement étranger par tous les moyens dont ils disposent. Les aides non fiscales (bourses de formation, prêts à taux réduits ou amélioration des infrastructures) pourront se substituer ou s'ajouter aux incitations fiscales. Lorsqu'il est difficile de recourir à ces dernières (parce que des accords ont été passés pour ne pas utiliser certains types d'aides fiscales ou parce que la structure du régime fiscal du pays de l'investisseur ne l'autorise pas), les pays tendront davantage à utiliser les aides non fiscales.

13. Certaines aides liées à la fiscalité ne figurant généralement pas sur la liste des différentes incitations fiscales peuvent également constituer une forme d'aide à l'investissement. Il peut r dans le cas de ces aides déguisées, de dispositions libérales accompagnant les règles de détermination des prix de transfert, de dispositions propres à faciliter une planification fiscale agressive, voire de formes tacites d'application laxiste de la loi fiscale. Par exemple, les dispositions réglementaires des États-Unis autorisant les entreprises à choisir leur catégorie d'imposition (« check-the-box » regulations) peuvent être considérées comme des incitations fiscales car elles permettent aux entreprises multinationales du pays de concurrencer plus efficacement les multinationales d'autres pays en recourant à des entités hybrides pour réduire au maximum leurs charges fiscales dans les pays à fort taux d'imposition.

V. Rôle des facteurs non fiscaux

14. La décision d'investir, comme celle de savoir où investir, est une décision complexe. Il n'est pas surprenant que les considérations d'ordre fiscal n'en constituent qu'une dimension. Les spécialistes ont mis en évidence plusieurs facteurs pesant sur la décision d'investir, quand il s'agit en particulier d'investir à l'étranger¹¹. On en trouvera une liste partielle dans l'encadré ci-dessous.

¹¹ Voir Sebastian James, « Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications », Groupe de la Banque mondiale (Washington, Groupe de la Banque mondiale, 2009).

Facteurs non fiscaux influant sur la décision d'investir

1. Cohérence et stabilité des politiques macroéconomique et fiscale
2. Stabilité politique
3. Adaptation de l'infrastructure matérielle, financière, juridique et institutionnelle
4. Efficacité, transparence et responsabilité de l'administration publique
5. Présence d'une main d'œuvre qualifiée et application souple du code du travail gouvernant les relations employeurs-employés
6. Existence de mécanismes de règlement des litiges
7. Contrôle des changes et conditions de rapatriement des profits
8. Environnement linguistique et culturel
9. Dimension et efficacité des marchés des facteurs et des produits

15. Il ressort de la plupart des enquêtes auprès des dirigeants d'entreprise que la fiscalité ne joue pas souvent un rôle déterminant dans la décision d'investir et la localisation des investissements. La majeure partie des investissements requièrent une double décision. La première consiste à déterminer, d'un point de vue commercial, le pays qui serait le meilleur choix pour atteindre un objectif d'investissement donné, et la deuxième à définir, d'un point de vue fiscal, la façon dont les activités devraient être structurées pour limiter les obligations fiscales (dans les différents pays et à l'échelle mondiale).

VI. Examen des données factuelles

16. L'effet de la fiscalité sur l'investissement (l'investissement direct étranger en particulier) a été analysé dans plusieurs études économiques. Même s'il n'est pas aisé de comparer les résultats de différents travaux empiriques, les chercheurs se sont appliqués à passer en revue les diverses études et à en tirer des conclusions concernant l'incidence de la fiscalité sur les volumes de l'investissement étranger¹². Leurs analyses font ressortir la difficulté qu'il y a à comparer les résultats d'études dans lesquelles des sources de données et des méthodes différentes ont été utilisées

¹² Voir Commission des Communautés européennes, *Rapport du comité d'experts indépendants sur l'imposition des entreprises*, (Publications officielles des CE, 1992); voir aussi James R. Hines, Jr., « Tax Policy and the Activities of Multinational Corporations », dans *Fiscal Policy: Lessons from Economic Research* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1997), Alan Auerbach, éd., et James R. Hines, Jr., « Lessons from Behavioral Responses to International Taxation », *National Tax Journal*, vol. 52 (1999); Ruud A. de Mooij et Sief Ederveen, « Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research », *International Tax and Public Finance*, vol. 10, n° 6 (2003); et Alexander Klemm et Stefan Van Parys, « Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives », Fonds monétaire international (Washington, FMI, 2009).

et qui n'ont pas les mêmes limites. Ils mettent également en évidence la variabilité des critères retenus pour mesurer la sensibilité de l'investissement à la fiscalité.

17. S'il est difficile de déterminer l'incidence de la fiscalité sur l'investissement, c'est en partie parce qu'il faut bien connaître les différents types d'investissement étranger et leurs différentes sources de financement. Les investissements étrangers recouvrent à la fois des investissements de portefeuille et des investissements directs. Il existe certes divers moyens de distinguer ces deux types d'investissements, mais une méthode commune consiste à s'intéresser au pourcentage de participation des investisseurs étrangers dans une entreprise nationale. Par exemple, lorsque l'investisseur étranger possède plus de 10 % des intérêts de l'entreprise, il s'agit vraisemblablement plus que d'une participation passive aux fins de placement. L'investissement direct étranger peut également être décomposé en transferts directs d'une société mère à une filiale étrangère sous forme de contribution en dette ou en capital, et en gains réinvestis par la filiale étrangère.

18. Les différentes formes d'investissement étranger ont aussi leur importance, car elles réagissent chacune de façon différente à la fiscalité. Il s'agit notamment a) de placements immobiliers dans actifs corporels; b) de flux financiers associés à des fusions ou acquisitions; de participations accrues dans des filiales étrangères; d) de coentreprises. Enfin, les spécialistes ont constaté que la fiscalité a plus d'effets sur les décisions relatives au financement que sur les décisions concernant le volume des investissements¹³. Plusieurs choix s'offrent aux investisseurs pour financer de nouvelles entreprises ou étendre les opérations existantes. La fiscalité joue probablement un rôle quand il faut choisir, pour financer un investissement, de faire un placement en titres de capitaux propres, de recourir à un emprunt interne ou externe ou d'utiliser les bénéfices non répartis.

19. Un examen sérieux des résultats des régimes d'incitation fiscale révèle des réussites et des échecs¹⁴. Une étude de l'ONU parue en 1996 contient un examen intéressant de ces résultats². Il en ressort que, à mesure que les variables représentatives et non représentatives de la politique économique convergent, le rôle des mesures incitatives devient plus important à la marge, en particulier pour les projets axés sur les coûts et mobiles. L'OCDE a fait une conclusion analogue en constatant que la fiscalité du pays hôte influe sur les flux d'investissement et joue un facteur de plus en plus important dans les décisions relatives à la localisation des investissements¹⁵.

¹³ Voir Alan Auerbach, « The Cost of Capital and Investment in Developing Countries », dans *Fiscal Incentives for Investment and Innovation*, Anwar Shah, éd., vol. 1 (Washington, Groupe de la Banque mondiale, 1995).

¹⁴ Voir Ngee Choon Chia et John Whalley, « Patterns in Investment Tax Incentives Among Developing Countries », dans *Fiscal Incentives for Investment in Developing Countries*, Anwar Shah, éd. (Washington, Banque mondiale, 1992).

¹⁵ Voir W. Steven Clark, « Tax Incentives for Foreign Direct Investment: Empirical Evidence on Effects and Alternative Policy Options », *Canadian Tax Journal*, vol. 48 (2000).