



## CONFERENCE

THE RENAISSANCE OF AFRICAN ECONOMIES

Dar Es Salam, Tanzania, 20 – 21 / 12 / 2010

LA RENAISSANCE ET LA RELANCE DES ECONOMIES  
AFRICAINES

### **Les congés fiscaux : un outil inefficace pour relancer l'investissement privé en Afrique**

***Mme Hind Hourmat Allah***

*Enseignante-Chercheure au département de gestion,  
Faculté de Droit, Marrakech*

***Brahim Elmorchid***

*Enseignant-Chercheur au département d'économie,  
Faculté de Droit, Marrakech*

**CODESRIA**  
**Conférence Guy Mhone**  
**Thème: *La renaissance et la relance des économies africaines***  
**Dar es Salaam, Tanzani**

**Les congés fiscaux : un outil inefficace pour relancer l'investissement privé en Afrique**

***Mme Hind Hourmat Allah***

*Enseignante-Chercheure au département de gestion, Faculté de Droit, Marrakech*

***Brahim Elmorchid***

*Enseignant-Chercheur au département d'économie, Faculté de Droit, Marrakech*

## **Introduction**

"L'investissement fait les pays riches". Cette formule lapidaire exprime une vérité profondément ressentie par les économistes à savoir que la vitesse de développement dépend étroitement de l'importance de l'investissement, de sa structure, de sa composition, de son orientation et de son efficacité. Dans ces conditions, on comprend la volonté de tous les pays africains d'instaurer un climat favorable à l'accroissement de l'investissement aussi bien autochtone qu'étranger. Nombreuses sont ainsi les mesures entreprises au cours de ces cinquante dernières années pour relancer directement ou indirectement l'investissement : les mesures monétaires, les mesures fiscales, les mesures financières, les mesures juridiques, les mesures institutionnelles, etc.

De toutes les formes d'incitation à l'investissement, les congés fiscaux (exonérations fiscales totales ou temporaires) sont les plus répandus dans la plupart des pays africains. De tels congés visent, entre autres, à alléger le coût du capital qui constitue l'un des facteurs explicatifs du comportement de l'investissement privé.

Sur le plan théorique, peu d'auteurs se sont intéressés à la question de congés fiscaux. Les rares travaux qui existent ont été développés dans le cadre des modèles de concurrence fiscales. Les arguments les plus souvent avancés pour justifier ce type de politique fiscale se rapportent aux coûts irrécupérables (*sunk cost*) supportés par les investisseurs, et qui seront exploités par les pays d'accueil pour augmenter la pression fiscale sur les entreprises dans le futur (Doyle et Van Wijbergen, 1994), et au rôle de signal de productivité que constituent les congés fiscaux. Ce sont généralement les pays à faible productivité qui accordent les exonérations fiscales les plus importantes (Bond et Samuelson (1986).

Une question d'une grande importance est qu'il n'existe pas de réflexions suffisantes à propos de l'impact réel des congés fiscaux sur le niveau d'investissement dans les pays africains. Et c'est pour mieux saisir cette question et en même temps contribuer à la relance d'un débat constructif que nous avons jugé utile d'étudier le cas de l'Afrique.

Notre principale hypothèse est que le recours aux congés fiscaux comme outil d'incitation à l'investissement est généralement douteux. Pour la tester nous avons opté pour une simple démarche narrative basée sur l'observation.

Après un essai de justifications théoriques des congés fiscaux (section 1), nous présentons brièvement les expériences de certains pays africains en matière de pratique des congés fiscaux (section 2). La dernière section est consacrée à un essai de démonstration de l'inefficacité des congés fiscaux comme outil de promotion des investissements privés. Enfin, dans la conclusion nous présentons quelques leçons.

## **Justifications théoriques des congés fiscaux**

Un congé fiscal (*tax holiday*) se définit comme une exonération fiscale temporaire qui concerne généralement les nouveaux projets d'investissements. La durée d'exploitation se partage ainsi en deux périodes : une première période durant laquelle la firme supporte une charge fiscale très faible, voire nulle (période de congé fiscal) et une seconde période au cours de laquelle elle est tenue de payer ses impôts, et ce, conformément aux dispositions fiscales de Droit commun en vigueur.

La justification théorique de cette forme d'incitations à l'investissement trouve son origine dans les modèles de compétition fiscale. Une firme qui souhaite investir s'engage généralement dans un processus de négociations souvent long et complexe avec les pays susceptibles de les accueillir. Encore peu nombreux, les travaux qui se sont intéressés à cette question ont montré que la compétition fiscale peut être modélisée sous forme d'un jeu d'enchères entre une firme et plusieurs pays (ou régions). Les articles de Doyle et Van Wijbergen (1984), Bond et Samuelson (1986), King *et al.* (1993), ainsi que Wen (1997) sont représentatifs de cette approche.

Deux explications majeures ont été avancées. La première accorde une place particulière à la notion de « coûts irrécupérables » (*sunk cost*) supportés par les firmes lorsqu'elles décident de s'installer dans un pays quelconque ; coûts que vont exploiter les gouvernements en augmentant la pression fiscale dans le futur. Quant à la seconde explication, elle souligne le rôle de signal que constituent les exonérations fiscales lorsque l'attrait d'un pays est fortement aléatoire.

Par rapport à la première explication, Doyle et Van Wijbergen (1998) ont cherché à expliquer pourquoi les pays accordent aux firmes des exonérations fiscales temporaires, voire des subventions, qui se concentrent toujours sur les premières années d'installation plutôt que d'accorder ces aides de façons échelonnées dans le temps. La réponse s'articule autour des coûts irrécupérables supportés par les firmes durant les premières années d'implantation. L'existence de ce type de coûts rend souvent coûteuse la décision de délocalisation. Elle se traduit pour la firme, une fois implantée dans un pays, par la perte de tout ou partie de son pouvoir de négociation. Le profit espéré d'un changement de localisation devient d'autant plus faible que la valeur de ces coûts est élevée<sup>1</sup>. Les gouvernements peuvent, par conséquent, adopter un comportement de chercheur de rente en augmentant la pression fiscale sur les firmes devenues partiellement immobiles.

Dans ce modèle dynamique, les auteurs s'intéressent plus précisément à deux pays qui cherchent à attirer une firme à chacune des deux périodes que comporte le modèle. Au début du jeu (période d'incertitude), les gouvernements, mais aussi la firme, n'ont aucune information sur le niveau de profit que celle-ci peut réaliser après sa localisation. Les gouvernements vont donc participer à une séquence d'enchères anglaises. Chacun proposant, *ex ante*, des exonérations fiscales temporaires ou une subvention à la firme pour l'inciter à s'installer sur son territoire. Une fois le pays d'accueil choisi, les joueurs vont alors connaître les perspectives de profits dans ce pays. En revanche, aucune information nouvelle n'est

---

<sup>1</sup> Les coûts irrécupérables créent un effet de "verrouillage" de l'investissement (*lock-in effect*)

disponible sur la productivité du pays qui a perdu l'enchère à la première période. Au début de la seconde période, les deux gouvernements participent à une nouvelle séquence d'enchère. Si elle décide de changer de localisation, la firme supportera un nouveau coût irrécupérable et la productivité de l'autre pays est dévoilée.

La politique de congés fiscaux résulte donc du manque de crédibilité des gouvernements. Ces derniers ne respectent généralement pas leurs engagements de ne pas augmenter la pression fiscale une fois les firmes installées sur leur territoire. Si l'anticipation d'un tel comportement est possible, les firmes vont faire monter les enchères entre pays. Elles vont chercher à récupérer sous formes d'exonérations et de subventions l'accroissement futur de la pression fiscale. Mais, si les gouvernements ne connaissent pas exactement la propension des firmes à se délocaliser, les choses risquent de se compliquer. Une augmentation de la pression fiscale identique pour toutes les firmes installées peut entraîner la délocalisation de celles qui ont les coûts de mobilité les plus faibles, ce qui peut se traduire par des pertes budgétaires pour les pays concernés.

King et *al.* (1993) proposent également un modèle de négociations simultanées en deux périodes entre une firme et deux pays disposés à lui offrir des avantages financiers pour l'inciter à s'installer sur leur territoire. La firme supporte des coûts irrécupérables qui réduisent son pouvoir de négociation futur, mais elle a toujours la possibilité de changer de localisation en seconde période. La résolution du modèle permet d'obtenir deux résultats intéressants. D'abord, lorsque les deux pays ont des atouts très différents, les considérations fiscales sont beaucoup moins importantes et le pays qui bénéficie des facteurs de localisation les plus attractifs attire la firme sans avoir besoin de s'engager dans une surenchère coûteuse en termes de ressources propres. Dans ces conditions, le montant d'exonérations que propose le pays le moins attractif à la firme constitue un seuil en dessous duquel le pays le plus attractif ne peut pas descendre. Ensuite, plus les deux pays sont proches du point de vue des facteurs de localisation traditionnels, plus la firme est en position de force dans les négociations financières qu'elle engage avec les gouvernements. En les mettant systématiquement en concurrence, la firme peut ainsi obtenir des conditions financières très avantageuses ; ce qui peut se traduire par un gaspillage pour les pays engagés.

Par rapport à la deuxième explication, Bond et Samuelson (1986) et plus tard Wen (1997) considèrent un modèle dynamique à deux périodes en présence d'asymétrie d'information. Dans une telle situation, les firmes ne peuvent observer qu'imparfaitement les caractéristiques du pays où ils souhaitent réaliser leurs investissements. Elles ont donc besoin d'un indice leur permettant d'identifier le niveau de productivité de chaque pays. L'ampleur des subsides accordés aux firmes, en particulier les exonérations fiscales, est l'indice le plus approprié.

Selon Bond et Samuelson (1986), chaque pays est caractérisé par un niveau de productivité qui peut être faible ou élevé. Ce niveau de productivité constitue une information privée pour chaque pays et il n'est révélé à la firme que lorsque celle-ci décide de s'y installer. Or, la théorie économique nous enseigne qu'outre la pression fiscale sur les firmes, la productivité de chaque pays joue un rôle décisif dans le choix de la localisation des activités économiques. Le modèle développé par ces auteurs comporte également deux périodes. Au début de chaque période, la firme choisit le lieu de son implantation en fonction des schémas de taxe proposés (*tax schedule*) par les pays en compétition. Dans ces conditions, lesdits schémas peuvent être considérés comme des signaux permettant à la firme d'identifier les pays caractérisés par une productivité élevée et ceux caractérisés par une productivité faible.

Bond et Samuelson distinguent deux formes de congés fiscaux : la forme faible et la forme forte. La forme "faible" se manifeste lorsque le gouvernement opte pour un taux d'imposition réduit, mais positif, en première période sans le rendre négatif, et décide de le réviser à la

hausse en deuxième période. Quant à la forme “ forte ”, elle se présente lorsque le gouvernement choisit un taux d'imposition négatif en première période (versement d'un subside à la firme) et décide de l'accroître considérablement en deuxième période. Quel que soit le cas retenu, l'incertitude quant au niveau de productivité du pays d'accueil et les coûts fixes d'entrée sont nécessaires à la genèse de ces deux formes de congés fiscaux.

Dans le cas de la forme faible de congés fiscaux, les coûts fixes supportés par la firme lors de son installation ne sont pas très élevés. C'est pourquoi le pays d'accueil n'a pas intérêt à opter pour un taux d'imposition négatif. Mais, il peut se permettre de le réviser à la hausse au cours de la seconde période en raison de son niveau de productivité élevé. Dans ces conditions, la firme accepte généralement de supporter un taux d'imposition élevé plutôt que d'abandonner le pays d'accueil. Dans le cas de la forme forte, les coûts fixes supportés par la firme sont très élevés. Le subside net maximal qu'un pays peut proposer à la firme en première période correspond (au moins) au montant de la recette fiscale qui pourra être prélevé sur cette firme en deuxième période, lequel sera supérieur dans un pays à productivité élevée. Ce dernier est donc mieux placé pour offrir à la firme un subside net plus élevé que celui proposé par un pays à faible productivité.

Dans le même ordre d'idées, Wen (1997) montre que les congés fiscaux permettent de révéler le degré de préférence des pays d'accueil pour les dépenses publiques. Un pays peut soit avoir une forte préférence pour les dépenses publiques, soit valoriser les dépenses de consommation privée. Toutes choses égales par ailleurs, le taux d'imposition optimal pratiqué par le premier type de pays doit être supérieur à celui proposé par le second. La firme, qui préfère donc investir dans le pays à forte préférence pour les dépenses publiques, ne connaît pas a priori les caractéristiques du pays d'accueil. Cette incertitude est de nature à poser des problèmes de sélection adverse. En effet, le pays à forte préférence pour les dépenses publiques peut imposer les capitaux investis de façon modérée en première période pour ce faire passer pour un pays valorisant les dépenses de consommation privée. Mais, dès que les coûts de désengagement deviennent trop élevés pour la firme, il augmentera progressivement le taux d'imposition.

En résumé, lorsque plusieurs pays sont en compétition pour attirer une firme et que celle-ci n'est pas en mesure d'identifier les caractéristiques du pays d'accueil, l'institution de congés fiscaux peut être utilisée comme un signal de « qualité » adressé à cette firme. Les pays qui présentent une qualité élevée vont se démarquer des autres en proposant des exonérations fiscales plus importantes au début de l'activité car ils auront la possibilité de capturer ultérieurement une rente plus élevée. Les pays caractérisés par une qualité faible ne peuvent pas suivre une telle stratégie. Sinon, elles accroîtront le risque de perdre définitivement les subventions engagées au début de l'activité.

## **L'ampleur de l'utilisation des congés fiscaux en Afrique**

Conscient de l'importance des investissements pour le développement économique, les pays africains ont mis en place depuis les années soixante plusieurs dispositions instituant des avantages fiscaux et financiers au profit des investisseurs. Ces dispositions sont généralement regroupées dans des lois appelées : Codes des investissements. Ces derniers définissent généralement les conditions d'attributions des avantages fiscaux et autres. Le critère géographique et le critère sectoriel sont les plus souvent retenus. L'instrument incitatif le plus utilisé est l'exonération fiscale (congés fiscaux) pendant les premières années d'investissement ou d'exploitation.

Dans cette section, nous présentons les expériences de quelques pays africains en matière d'établissement des congés fiscaux. Ainsi au Maroc, la Charte des investissements de 1995

prévoient une panoplie d'avantages en faveur des investisseurs. Au total, trois régimes ont été définis : les investissements ne bénéficiant d'aucun congé fiscal au titre de l'impôt sur les sociétés, les investissements bénéficiant d'une réduction de 50% de l'impôt sur les sociétés durant les cinq premières années d'exploitation (investissements réalisés dans les régions défavorisées ou dans le secteur de l'artisanat), et enfin les investissements bénéficiant d'un congé fiscal au titre de l'impôt sur les sociétés pendant les cinq premières années d'exploitation et d'une réduction de 50% dudit impôt au delà de cette période (les investissements réalisés par les entreprises exportatrices).

En Angola, le Code des investissements divise le pays en trois zones : A, B et C. les investissements opérés dans la zone A (la province de Luanda et les municipalités des provinces de Benguela, Huila, Cabinda et Lobito) bénéficient d'une exonération fiscale de huit ans de l'impôt sur les bénéfices et d'une exonération pendant cinq ans de l'impôt sur les plus values. Les investissements opérés dans la zone B (les autres provinces de Benguela, Cabinda et Huila provinces de Kwanza Norte, Bengo, Benguela, Kwanza Sul, Lunda Norte et Lunda Sul) bénéficient d'une exonération pendant douze ans de l'impôt sur les bénéfices et d'une exonération pendant dix ans de l'impôt sur les plus values. Enfin, les investissements réalisés dans la zone C (les provinces de Huambo, Bié, Moxico, Cuando Cubango, Cunene, Namibe, Malange et du Zaïre) sont exempts d'impôts sur les bénéfices pendant quinze ans et d'une exonération pendant quinze ans de l'impôt sur les plus values.

Au Burkina Faso, le Code des investissements de 1995 prévoit six régimes privilégiés. Des congés fiscaux d'une durée de cinq ou de six ans, en fonction du régime, sont prévus par ce Code. Ces exonérations portent sur l'Impôt sur les Bénéfices Industriels et Commerciaux (IBIC), la Patente, l'Impôt sur le Revenu des Valeurs Mobilières (IRVM), l'Impôt Minimum Forfaitaire sur les Professions Industrielles et Commerciales (IMFPIC), la Taxe Patronale et d'Apprentissage (TPA), etc. Ce Code prévoit également une exonération totale ou partielle de la fiscalité intérieure sur les équipements fabriqués localement pendant le délai de réalisation de l'investissement.

La RDC s'est dotée depuis 2002 d'un nouveau Code des Investissements. Le but assigné à ce nouveau Code est double : favoriser et à sécuriser les investissements, Au titre de l'impôt pesant sur les bénéfices des sociétés, le Code prévoit des congés fiscaux allant de trois à cinq ans selon la région économique de localisation du projet. Ainsi, les investissements réalisés dans la zone A (Kinshasa) bénéficient d'une exonération de trois ans, ceux réalisés dans la zone B (Bas Congo, Lubumbashi, Likasi, Kolwezi) bénéficient d'une exonération de quatre ans et enfin ceux réalisés dans la zone C (partout ailleurs) bénéficient d'une exonération de cinq ans.

Aussi, ce Code prévoit l'exonération totale des droits et taxes à l'importation pour les machines, outillage et le matériel destinés à l'investissement, l'exonération des droits et taxes à l'exportation de tout ou partie des produits finis, ouvrés ou semi-ouvrés, et l'exonération de l'impôt foncier..

Au Mali, le Code des investissements de 2005 définit deux régimes : le régime A et le régime B. Le premier s'applique aux investissements liés à une création d'activité nouvelle ou au développement d'activité existante dont le niveau est inférieur ou égal à 150.000.000 FCFA. Les entreprises créées dans le cadre de ce régime bénéficient d'une exonération, pendant les cinq premiers exercices, de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux ainsi que de la contribution des patentes. Elles bénéficient également d'une exonération de trois ans, des droits et taxes à l'importation sur : les matériels, machines, outillages, pièces de rechange et matériaux de construction nécessaires à la réalisation du programme agréé.

Le deuxième régime s'applique aux investissements liés à une création d'activité nouvelle ou au développement d'activité existante dont le niveau est supérieur à 150.000.000 FCFA. Les entreprises concernées bénéficient d'une exonération, pendant les huit premiers exercices, de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux ainsi que de la contribution des patentes. Elles bénéficient aussi d'une exonération, pendant la durée de la réalisation des entreprises agréées fixée à trois ans, des droits et taxes à l'importation sur : les matériels, machines, outillages, pièces de rechange et matériaux de construction nécessaires à la réalisation du programme agréé. Toutefois, l'exonération des droits et taxes à l'importation n'est applicable que dans la mesure où ces biens ne sont pas produits localement.

Le Code algérien des investissements de 2001 prévoit des congés fiscaux au profit des entreprises réalisant des investissements dans les zones dont le développement nécessite une contribution particulière de l'Etat ou dans les activités présentant un intérêt particulier pour l'économie nationale (utilisation des technologies propres susceptibles de préserver l'environnement, de protéger les ressources naturelles, d'économiser l'énergie et de conduire au développement durable). La durée du congé fiscal est de dix ans à partir du début de l'activité. Ce congé porte sur l'impôt sur le bénéfice des sociétés (IBS), de l'IRG sur les bénéfices distribués, du versement forfaitaire (VF) et de la taxe sur l'activité professionnelle (TAP).

Enfin, au Niger, le Code des investissements comprend trois régimes privilégiés: le régime A ou régime promotionnel, le régime B ou régime prioritaire et le régime C ou régime conventionnel. Le régime A prévoit un congé fiscal d'une durée indéterminée au titre de l'impôt sur le bénéfice industriel et commercial (BIC) et de l'impôt minimum forfaitaire (IMF). Cette durée est ramenée à cinq ans dans le régime B. Quant au régime C, il est accordé aux grandes entreprises présentant une importance stratégique pour l'exécution des programmes nationaux de développement économique et social. Deux critères ont été retenus pour définir ce type de programmes : un montant d'investissement minimum égal à deux milliards de franc CFA et un nombre minimum d'emplois permanents pour les nigériens créés égal à quatre. Pour ce dernier régime, la durée du congé fiscal est également fixée à cinq ans.

## **Limites des congés fiscaux comme outil de promotion de l'investissement privé**

L'impact des congés fiscaux sur la relance de l'investissement privé en Afrique nous semble peu évident. En effet, malgré le caractère généreux de cette disposition, le niveau d'investissement privé dans la majorité des pays africains demeure en deçà des aspirations. Aussi, au niveau de chaque pays, l'investissement est très mal réparti sur le plan géographique, ce qui est de nature à renforcer les inégalités sociales et spatiales.

Tanzi et Zee (2001) ont vigoureusement contesté l'efficacité de la promotion des investissements par le recours aux congés fiscaux. En se basant sur des travaux empiriques, ces deux auteurs concluent à l'inefficacité du recours aux congés fiscaux comme instrument d'attraction des investissements supplémentaires au-delà de ceux dont les pays auraient bénéficié de toute façon sans un tel dispositif.

Plusieurs arguments peuvent être avancés pour justifier l'inefficacité des congés fiscaux comme outil de relance de l'investissement privé. En premier lieu, dans la plupart des pays africains, les Codes des investissements et les lois régissant la comptabilité des entreprises ne prévoient pas l'application des amortissements différés. Seuls le régime linéaire et le régime dégressif (et rarement le régime dérogatoire) sont autorisés. Dans ces conditions, les congés fiscaux n'exercent qu'un effet insignifiant, voire aucun effet, sur le coût d'usage du capital qui constitue l'un des déterminants fondamentaux de l'investissement privé. Elles peuvent

même parfois accroître le coût d'usage du capital par rapport à une situation de non-exonération fiscale (lorsque la durée du congé fiscal dépasse la durée de l'amortissement fiscal). En effet, sous le régime d'amortissement linéaire ou dégressif, lorsque l'entreprise ne s'acquitte pas normalement de ses impôts sur les bénéfices, elle perd l'avantage de la déductibilité des dotations aux amortissements, qui constitue une économie fiscale (l'amortissement est une charge non-décaissable, mais déductible de la base imposable). Et même à la fin du congé fiscal, l'entreprise est pénalisée puisque les dotations deviennent de plus en plus faibles, alors que l'actif continue à générer des recettes sur lesquelles elle est totalement imposée. L'entreprise perd également l'avantage de la déductibilité des intérêts. Cet avantage est nul durant le congé fiscal et devient moins intéressant à son expiration puisque la part des intérêts qui reste à déduire est faible. Dans une étude consacrée à l'impact des congés fiscaux sur le coût d'usage du capital au Maroc, El Morchid (2010) conclue à l'inefficacité de cet instrument fiscal. Les résultats obtenus par secteur d'activité ou par zone géographique, font apparaître une relative neutralité des congés fiscaux vis-à-vis du coût d'usage du capital. Les avantages explicites, sous forme d'exonérations fiscales temporaires, sont contrebalancés par des pertes implicites, en particulier la non-déductibilité des charges d'amortissements et des charges d'intérêts en périodes d'exonération.

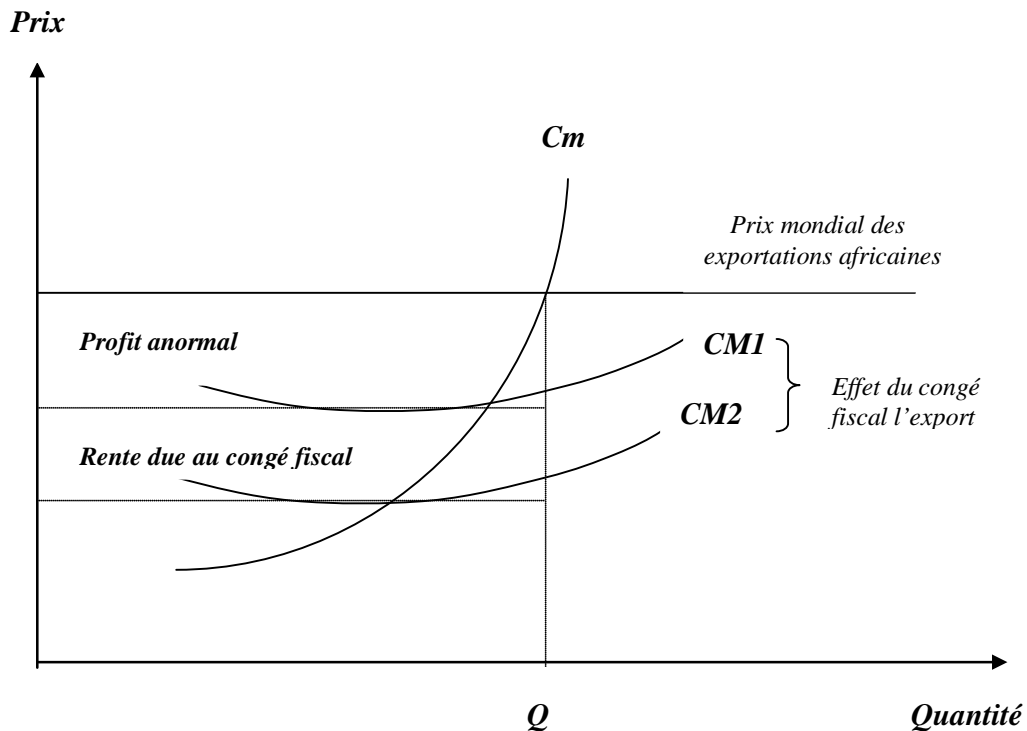
En deuxième lieu, même dans les pays africains qui autorisent le report des amortissements, les congés fiscaux peuvent être source de captation de rente. D'habitude, les pays procèdent à la hiérarchisation des avantages fiscaux en fonction du critère géographique. Plus on s'éloigne du centre, plus les avantages augmentent, en particulier la durée d'exonération fiscale. Théoriquement, les nouvelles entreprises auront tendance à demander la domiciliation dans une zone géographique reculée pour bénéficier des exonérations fiscales. Mais, la réalité du terrain est tout autre. Nombreux sont les entrepreneurs africains qui montent un siège fictif dans les zones défiscalisées, alors que l'essentiel de leur activité est basé ailleurs. Certes, les autorités publiques sont au courant de ce type de pratique, mais elles ne disposent de la capacité nécessaire pour l'interdire en raison du lobbying exercé par les Fédérations des entreprises.

Les entreprises exportatrices sont les plus avantagées par les congés fiscaux dans les pays africains, ce qui témoigne de leur caractère stratégique. Toutefois, cet instrument d'incitation à l'investissement dans les activités exportatrices nous paraît inefficace, car il est fondé uniquement sur la politique de la carotte ; pas de bâton. Dans la plupart des pays africains, les exportateurs qui procèdent à de nouveaux investissements bénéficient généralement d'une exonération fiscale totale sur les revenus d'exportations, mais en contre partie, le législateur n'a jamais exigé des résultats concrets en termes d'accroissement du chiffre d'affaires à l'export, ou encore du nombre de marché étranger desservi. Les objectifs à atteindre ne sont jamais chiffrés contrairement aux expériences coréennes et chinoises par exemple (Rodrik, 2002). De même, les procédures d'évaluation de la performance ne sont jamais appliquées. Dans ces conditions, on comprend que les congés fiscaux deviennent un mécanisme de production de rente artificielle.

En se référant aux outils de la théorie néoclassique, il est possible de démontrer l'inefficacité des congés fiscaux. Par hypothèse, chaque entreprise africaine exportatrice cherche à maximiser leur profit. Cela se produit lorsque le coût marginal égalise la recette marginale. Supposons en outre que la fonction de demande des produits étrangers est infiniment élastique.



**Figure 3 : Effet des congés fiscaux sur les exportations africaines**



Si une entreprise africaine exonérée décide d'accroître son profit, le coût moyen aura tendance à baisser. Graphiquement, la courbe de coût moyen (CM) se déplace vers le bas, alors que la courbe de coût marginal (Cm) reste la même. Il en résulte un accroissement du profit anormal (*Abnormal profit*) pour la même quantité produite. A ce niveau, la théorie économique nous enseigne qu'en l'absence des barrières à l'entrée, de nouvelles entreprises vont se manifester immédiatement pour investir et offrir le même bien sur le marché, ce qui est de nature à accroître quantité produite. Mais cela ne se produit pas dans beaucoup de pays africains, et ce pour plusieurs raisons : l'augmentation des droits d'entrée sur les marchés étrangers en raison des coûts de transaction élevés (complexités des procédures douanières et coûts d'ajustement à l'export), l'asymétrie de l'information, l'obligation de se conformer aux normes sanitaires et phytosanitaires exigées par les importateurs, et la marge bénéficiaire parfois élevée sur le marché intérieur comparativement au marché extérieur.

Trois résultats découlent de ce processus : une captation importante de rente, une perte financière pour l'Etat et une quasi-stagnation des exportations. Cependant, cela ne veut pas dire que le mécanisme des exonérations fiscales est mauvais ; il est juste insuffisant. Si nous introduisons par exemple le mécanisme de sanctions (bénéficiaire des exonérations fiscales avec l'obligation d'investir et d'exporter davantage sous peine de sanctions), l'entreprise africaine sera amenée à produire plus, ce qui accroîtra son coût moyen à court terme et réduira ses profits. Mais ce manque à gagner aura naturellement tendance à disparaître à long terme avec le déplacement de la courbe de coût moyen.

En troisième lieu, les congés fiscaux risquent de provoquer un évitement fiscal (des arrangements fiscaux à caractère légal, mais qui ne sont pas conformes à l'esprit de la loi). En effet, les congés fiscaux dans un pays quelconque incitent les entreprises imposées à conclure avec des entreprises exonérées des ententes pour transférer leurs bénéfices en fixant des prix de cession interne. La règle consiste à payer un prix supérieur pour les biens de l'autre

entreprise, en retour de certains avantages. Il est par exemple fiscalement avantageux pour un groupe (une maison mère) que sa filiale, située dans un pays offrant des congés fiscaux, surévalue les prix d'acquisition des biens et services provenant de la maison mère et à l'inverse sous-évalue les prix de cession internes.

Dans une étude portant sur les raisons qui poussent les multinationales américaines à détenir des filiales à Porto-Rico, Grubert et Slemrod (1994) arrivent à la conclusion que le traitement fiscal favorable dans ce pays incite ces firmes américaines à y détenir des filiales afin de minimiser leurs charges fiscales globales, à travers des opérations purement comptables de transfert de profits vers les filiales. Ce résultat vient confirmer celui obtenu par Lall (1973). Partant de l'observation directe des prix de cession internes pratiqués par les firmes pharmaceutiques disposant des filiales en Colombie, l'auteur a montré que, compte tenu du régime fiscal préférentiel de la Colombie, les flux internes de biens et services reçus par les filiales colombiennes étaient très largement surfacturés.

En quatrième lieu, dans la plupart des pays africains, les congés fiscaux sont généralement décidés par les gouvernements sans passer par une étude d'impact (étude avantages-coûts). Le plus souvent, l'exonération fiscale profite aux grands investisseurs (locaux et étrangers) qui prévoient de réaliser des bénéfices colossaux et qui auraient de toutes les façons investi même en l'absence d'une telle exonération. Et même les petits investisseurs ne se préoccupent que rarement des considérations fiscales. Dans la plupart des enquêtes menées en Afrique, ces investisseurs déplorent surtout la rareté des moyens financiers et la complexité des procédures administratives.

Dans une étude consacrée au Maroc, Szwel, Mintz et Tsiopoulos (1995) soulignent que les congés fiscaux n'ont aucun effet incitatif notable sur certains types d'investissements. Ce résultat a été corroboré par ElMorchid (2005). L'auteur n'a relevé aucun lien significatif entre le niveau d'investissement privé au Maroc et les incitations fiscales. Sur la base des tests statistiques effectués, il paraît que c'est l'investissement public qui semble constituer la locomotive de l'investissement privé au Maroc

En cinquième lieu, la durée du congé fiscal en Afrique est souvent prolongée à l'infini. Il s'agit d'un prolongement de fait et non de droit. Certains investisseurs parviennent, par divers moyens, à déguiser les investissements existants en nouveaux investissements. Le système de liquidation est le plus utilisé. A la fin du congé fiscal, l'investisseur préfère parfois mettre fin à un projet pour le relancer sous un nom différent tout en conservant la propriété (Tanzi, 2001 :14).

Il semble important de souligner que les congés fiscaux ne sont pas propices pour attirer des projets d'investissements à long terme, par nature stratégique. Ils conviennent surtout aux investissements à court terme, souvent de type spéculatif. Or pour espérer une croissance soutenue et un développement durable, les pays africains ont plutôt besoin d'investisseurs bienveillants qui s'engagent dans des projets à très long terme.

En sixième et dernier lieu, l'institution des congés fiscaux dans certains pays africains vise essentiellement l'attraction des investissements étrangers. Or, beaucoup d'études ont montré que les incitations fiscales ne suffisent pas à elles seules pour attirer les investisseurs étrangers. Ces derniers fondent généralement leurs décisions d'investissement sur une panoplie de facteurs (les ressources naturelles, la stabilité politique, la taille du marché, la transparence des systèmes de réglementation, l'infrastructure, la présence d'une main-d'œuvre qualifiée).

Par ailleurs, en l'absence d'une convention de non-double imposition, la récompense que reçoit l'investisseur étranger sous forme d'exonération fiscale risque d'être insignifiante si les

revenus issus de l'investissement sont transférés dans le pays d'origine. Dans ce cas, c'est le Trésor du pays d'origine qui en sera le véritable bénéficiaire.

Aussi, certains pays africains n'ont pas encore ratifié toutes les conventions internationales en matière de protection des investissements. Il s'agit en particulier des conventions concernant l'enregistrement et l'utilisation de la propriété intellectuelle et industrielle et la convention de New York de 1954 sur la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales (Le recours à l'arbitrage pour le règlement des litiges commerciaux). D'autres pays n'ont pas toujours adhéré aux organismes chargés de garantir les investissements tels, l'agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA), et le centre international de règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats (CIRIDI).

Signalons enfin que la surenchère fiscale à laquelle se livrent les pays africains pour attirer les investissements directs étrangers est coûteuse pour le budget de l'Etat. Elle entraîne un manque à gager substantiels. Dans certains cas, les pays africains continuent de surenchérir jusqu'à ce que les incitations atteignent des niveaux qui irrationnels du point de vue économique. Ce phénomène concerne surtout les branches d'activité où le projet envisagé représente un investissement important et où les bénéfices que peut en attendre l'économie d'accueil est suffisamment substantiels pour retenir l'attention des responsables gouvernementaux.

Selon le « World Investment Report 2010 » de la Cnuccd (Rapport sur l'investissement dans le monde 2010), les investissements étrangers en Afrique sont estimés à 59 milliards de dollars en 2009, soit une chute de 19 % par rapport à 2008 (Cnuccd 2010). Ce montant paraît dérisoire par rapport aux avantages accordés par les pays africains, en particulier les exonérations fiscales. De plus une bonne partie du montant est réalisée dans le secteur primaire. Un autre constat d'échec est illustré par le fait que la part de l'Afrique dans les flux mondiaux d'investissement direct étranger est très faible (entre 2% et 5% selon la conjoncture).

## Conclusion

Au terme de cette contribution, nous pouvons confirmer que malgré la surenchère à laquelle se livrent les pays africains, les congés fiscaux prévus par les codes des investissements n'ont pas été un vecteur décisif d'une dynamique d'accumulation du capital. Ils représentent un manque à gagner conséquent pour le budget des Etats africains.

Le recours aux congés fiscaux pour promouvoir l'investissement est en général douteux. Ses inconvénients dépassent largement ses avantages, et pourtant les Etats africains accordent toujours une très grande préférence à cet instrument. Cette attitude trouve peut être son origine dans la volonté des Etats de pratiquer une sorte de marketing fiscal pour relancer l'investissement privé. Aussi, ces Etats comptent beaucoup sur l'illusionnisme de certains investisseurs, qui n'évaluent pas de façon précise les gains et les pertes associés aux congés fiscaux.

Les congés fiscaux peuvent être justifiés lorsqu'ils visent à corriger une forme quelconque de défaillance du marché, notamment celle due à des effets exogènes. Ainsi par exemple, les congés fiscaux qui visent à promouvoir une industrie de haute technologie pourraient stimuler sensiblement l'ensemble de l'économie, ce qui leur donne une certaine légitimité. De même, la poursuite, par les pays africains, d'objectifs de développement régional justifient le recours à ce type d'encouragement fiscal. Quant congés fiscaux accordés aux entreprises exportatrices, ils ne peuvent être efficaces que si les Etats pratiquent une politique rigoureuse ; celle de la carotte et du bâton.

Nous estimons que les congés fiscaux ne sont pas mauvais, mais c'est la manière avec laquelle ils sont conçus qui est source de dysfonctionnements. La pratique des amortissements différés est nécessaire pour corriger l'imperfection du système fiscal africain. Ses avantages sont réels aussi bien pour les entreprises déficitaires que pour les entreprises excédentaires. En différant un amortissement, une entreprise déficitaire réduit l'ampleur de son déficit. Cela lui permet d'améliorer son image financière tout en gardant la faculté de déduire de ses résultats ultérieurs les annuités non comptabilisées. L'entreprise bénéficie ainsi d'une économie d'impôt et d'une liquidité venant renforcer sa capacité d'autofinancement. En période excédentaire, l'intérêt de différer un amortissement en période de congé fiscal réside dans le fait que l'entreprise ne perd pas la déductibilité des dotations aux amortissements, qui sont seulement reportées à plus tard. Cette technique permet également à l'entreprise de moduler sa capacité d'autofinancement et de garder ainsi un volet de financement stable d'un exercice à l'autre.

Les pays africains sont appelés à coordonner leurs efforts en matière d'incitations fiscales pour éviter des surenchères inutiles et parfois même suicidaires. Une charte de bonne conduite permettrait certainement de mieux guider les politiques d'incitation à l'investissement en Afrique.

Enfin, il ne suffit pas uniquement d'accorder des congés fiscaux pour susciter l'intérêt des investisseurs aussi bien autochtones qu'étrangers. Il faudra également disposer d'un Etat bienveillant, capable de garantir la stabilité, d'amorcer les réformes nécessaires à la relance de l'investissement privé, de promouvoir l'investissement public et de lutter contre le fléau de la corruption.

## Références

- BOND E. et SAMUELSON L., 1986, “Tax Holidays as Signals”, *American Economic Review*, vol 76, n° 4, pp. 820-826.
- BOND E. et SAMUELSON L., 1989, “Bargaining with Commitment, choice of techniques and direct foreign investment”, *Journal of International Economics* 26, pp. 77-97.
- CNUCED, 2010, “World Investment Report 2010”, Rapport sur l’investissement dans le monde.
- ELMORCHID, B., 2005, Le comportement de l’investissement au Maroc, Doctorat d’Etat en Sciences Economiques, Faculté de Droit et d’Economie, Marrakech,
- ELMORCHID, B., 2009, “L’impact des congés fiscaux sur le coût d’usage du capital dans les pays arabes : cas du Maroc”, 16<sup>me</sup> conférence annuelle du ERF, Novembre, Le Caire,
- FAINI R., PORTER J. et S. VAN WIJNBERGEN, 1989, *Trade liberalization, budget deficits and growth*, mimeo
- FAINI R., 1994, “Morocco: Reconciling Stabilization and Growth” in William Carlos, Alfredo Rodriguez and Klaus Schmidt-Hebbel (eds). *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance*, Oxford University Press
- FAINI R., 1994, “The Macroeconomics of public sector deficit : the case of Morocco; WRWP n°631
- KING I. McAFEE P. et WELLING L., 1993, “Industrial Blackmail: Dynamic Tax Competition and Public Investment”, *Canadian Journal of Economics*, pp.591 - 608.
- McKENZIE K. J., 1997, “Le calcul des taux effectifs marginaux d’imposition”, Comité technique de la fiscalité des entreprises, Ministère des Finances, Ottawa, Canada, *Document de travail n° 97-15*.
- MINTZ J. M., 1990, “Corporate Tax Holidays and Investment”, *The World Bank Economic Review*, vol. 4, 1, 81-102.
- RIMBAUX E., 1993, *L’incidence de l’imposition des entreprises sur l’investissement : une comparaison internationale*, Thèse de Doctorat en Sciences Economiques, Université de Paris X, Nanterre.
- TANZI V. et ZEE H., 2001, “*Une politique fiscale pour les pays en développement*”, Document de travail du FMI n° 00/35,
- WEN J-F., 1997, “Tax Holidays and the International Capital Market, *International Tax and Public Finance*, 4, 129–148