

Entretien avec **Patrick Imam**, Représentant résident du FMI

ZES : TIRER LE MAXIMUM D'AVANTAGES DE LA LOI TOUT EN RÉDUISANT LES RISQUES



Pouvez-vous expliquer la réticence ou le doute du FMI sur le projet de création de Zone Economique Spéciale à Madagascar, notamment pour ce qui est de l'impact sur les recettes de l'Etat ?

De prime abord, je tiens à souligner qu'au niveau du FMI, nous ne pouvons que soutenir toutes initiatives visant à stimuler l'investissement, y compris la loi sur les Zones Economiques Spéciales, qui offrent des dispositions, autres que fiscales, qui facilitent des opérations d'investissements. Toutefois, nous pensons qu'il faut le faire d'une manière rentable pour le pays, c'est-à-dire avec un maximum de bénéfices et un minimum de distorsions possibles. Certaines dispositions de la loi qui vient d'être adoptée, cependant, soulèvent cependant de notre côté quelques inquiétudes. En effet, lesdites dispositions, entre autres fiscales, semblent comporter des risques qu'il est important pour les autorités de bien gérer. Et ce, pour s'assurer que la loi atteint effectivement son objectif de faire augmenter les investissements, sans toutefois remettre en cause d'autres objectifs tout aussi importants, comme notamment la mobilisation des ressources internes qui a aussi pour finalité de faire augmenter les investissements.

D'après nos expériences dans les pays en développement, les incitations fiscales ne constituent pas, en termes de rapport coûts-efficacité, le meilleur moyen d'attirer des investissements additionnels puisque ces pays-là font face à des obstacles aux investissements beaucoup plus importants, tels le manque d'infrastructures, la

stabilité politique ou encore l'approvisionnement en énergie fiable, ainsi que bien d'autres facteurs plus pertinents dans l'attractivité du pays. Avec les incitations fiscales, qui dans le cadre de la loi ZES, s'avèrent être particulièrement généreuses, si on ne cite que l'exonération de TVA et des droits de douane sur les importations, la clause de stabilité d'une durée de 20 ans pour l'ensemble du régime, ou bien l'exonération de TVA sur les achats auprès des fournisseurs locaux, la crainte est que cela ne parviendrait pas à attirer beaucoup d'investissements additionnels, tel que prévu mais vont seulement profiter à des investissements qui auraient eu lieu quand même, avantages fiscaux ou pas. L'inquiétude est que cela va aussi créer des incitations aux déplacements des entreprises déjà existantes hors ZES vers les ZES, afin de bénéficier des différents avantages qui y sont offerts. D'où les risques de pertes de recettes fiscales, liés aux manques à gagner générées par les recettes que l'Etat aurait pu collecter mais qui, finalement, seront perdues du fait de l'implantation de l'entreprise dans les ZES, et les effets de déplacements éventuels.

Cet effet de perte de recettes est d'autant plus accentué par le fait que l'administration aura un nouveau régime dérogatoire de plus à gérer. Alors qu'avec ceux déjà existants, l'administra-

tion éprouve déjà des difficultés manifestes dues à un manque de ressources à la fois financières, matérielles et humaines. La difficulté de l'administration douanière à parfois bien gérer les activités des entreprises franches, constitue un exemple dans ce sens. Avec l'ajout d'un autre régime suspensif à gérer, l'administration se verra augmenter ses coûts, coûts administratifs et coûts d'opportunités des incitations fiscales proposées, alors que les bénéfices qu'ils vont engranger seront moindres au vu des conséquences en cascade que le régime créera. En effet, les ressources qui auraient pu être collectées par l'Etat, mais qui ne le seraient pas finalement à cause des incitations fiscales, auraient pu être utilisées par ce dernier pour améliorer un peu plus les services qu'il rend à la population, en termes de santé, d'éducation et surtout d'accès aux infrastructures, ce qui augmenterait aussi la productivité et donc la profitabilité des entreprises. Et je ne parle même pas des possibilités d'arbitrage entre les régimes que les entreprises pourraient exploiter et dont les conséquences ne sont pas clairement identifiées jusqu'à maintenant.

Quelles sont les conditions ou réformes nécessaires pour qu'un tel espace économique puisse être fonctionnel et devenir un succès dans un pays en développement ?

Afin d'engranger le maximum d'avantages de la loi, tout en réduisant les risques qui y sont associés, il est important de tenir compte des facteurs suivants pour le cas de Madagascar. Premièrement, il faut réétudier les incitations fiscales qui sont déjà offertes à la lumière de leurs coûts respectifs, des objectifs économiques visés, ainsi que les meilleures pratiques en la matière, de manière à identifier l'outil le plus pertinent et efficace. A cet effet, il peut s'avérer utile de faire une étude afin de quantifier les gains et les pertes associés à chaque mesure. Ce genre d'étude, d'après mes connaissances, n'est pas encore disponible pour le moment.

Deuxièmement, il est important d'adopter une démarche transparente dans la mise en œuvre des ZES, une transparence à la fois administrative et fiscale. La transparence administrative est vitale pour éviter les décisions discrétionnaires qui peuvent être sources d'abus et de corruption. Pour cela, il est essentiel d'établir d'une façon claire les critères d'éligibilité au régime de ZES. Pour le moment, la liste des activités couvertes semble un peu large et inclut même des activités qui normalement ne devraient pas bénéficier d'incitations fiscales favorables du fait de leur particularité. La transparence fiscale est également importante

"Il faut réétudier les incitations fiscales qui sont déjà offertes à la lumière de leur coûts respectifs et des objectifs économiques"

à travers une consolidation de toutes les mesures fiscales dans le Code général des impôts. Et ce, afin d'éviter des chevauchements ou des contradictions entre différentes lois. Cela favorisera non seulement l'accessibilité mais aussi la compréhension par les investisseurs des différentes mesures fiscales.

Troisièmement, il est essentiel de disposer des outils de contrôle appropriés, notamment au niveau de l'administration douanière qui serait le plus impliqué. A cet effet, un important renforcement des capacités techniques, humaines et financières pour éviter tout abus de la part des entreprises dans l'utilisation des bénéfices obtenus. Quatrièmement, il est nécessaire de voir comment les différents régimes dérogatoires existants peuvent se compléter, notamment le régime d'entreprises franches et les ZES qui présentent des similitudes, et pousser la réflexion sur leur fusion éventuelle.

Cinquièmement, il faut que les autorités poursuivent les efforts d'amélioration du climat d'investissement pour les entreprises hors-ZES pour que l'effet de déplacement soit limité. Et finalement, il est important que les autorités ne se précipitent pas dans la mise en œuvre du régime ZES et procèdent d'une manière graduelle à travers la mise en œuvre d'un projet pilote avant d'étendre le concept sur le territoire.

Qui citeriez-vous comme de bons exemples en Afrique, des pays qui ont su lever des investissements privés pour stimuler la croissance, sans mettre en péril les recettes de l'Etat ?

Effectivement, comme les désavantages associés aux incitations fiscales s'étant avéré de plus en plus nombreux, plusieurs pays ont décidé de revoir, voire même d'abroger, les incitations fiscales préalablement concédées. Je citerais, entre autres, les exemples de la Tunisie qui a connu un important accroissement de ses investissements directs étrangers après avoir supprimé son Code des investissements. Il y a également, l'Egypte, qui a vu ses IDE doubler en un an après que les autorités du pays ont décidé pour une diminution des régimes d'exonération et l'adoption de règles d'amortissements plus favorables à l'investissement. Et enfin, il y a le cas de Maurice qui a décidé en 2006 l'intégration des entreprises de la zone franche dans le droit commun et en 2009 la suppression des régimes d'exonération et la réduction des impôts sur les bénéfices de 25 à 15%.

Tous ces exemples de la région tendent à montrer que le fait qu'il n'y ait pas d'incitations fiscales à travers les régimes dérogatoires ne pénalise pas nécessairement les investissements. Au contraire, ces derniers ont fortement augmenté. Ce qui est logique dans la mesure où les recettes de l'Etat ont été ainsi préservées, et ce dernier a pu fournir les services publics essentiels aux investisseurs, tels que les routes ou autres infrastructures, compensant ainsi la taxation avec la disponibilité de biens publics.

INDUSTRIALISATION : LES MALGACHES DOIVENT ÊTRE MAÎTRES DE LEUR DESTIN

Des entités différentes issues du secteur privé, du milieu syndical et de la société civile unissent leur voix et ont signé la Charte de l'industrialisation. L'alliance pour l'industrialisation est motivée par une conviction partagée : celle de faire de l'industrie un levier de la croissance économique.

"L'industrialisation est une étape nécessaire et suffisante pour la relance économique". Le président du Syndicat des industries (SIM) rappelle qu'en 2014, la politique industrielle a été lancée dans le but de doter Madagascar d'un tissu industriel dynamique et compétitif. Fredy Rajaonera ne peut que constater le recul de l'industrialisation dans le pays, l'industrie étant devenu un instrument politique. Le SIM renouvelle les engagements qu'il a pris en 1958, de protéger les intérêts des industries de Madagascar et d'appeler à soutenir les industries pour développer l'économie. "Cette alliance est une stratégie commune pour une forte mobilisation", un engagement pour la relance économique.

Le président du groupement patronal FIVMPAMA n'a pas caché son pessimisme. "L'heure est grave", dit-il, signifiant qu'il faut faire quelque chose et arrêter de s'accommoder d'une dure réalité. "C'est en tant que force de changement que nous pourrions faire un exploit face à la dégradation de notre économie et à l'appauvrissement de la population", martèle Eric Rajaonary. Selon lui, l'Alliance appelle à l'industrialisation durable qui nécessite la transformation et la diversification de l'économie. Sur les 2,5 millions d'unités de production dans le pays, seulement 200 000 sont formelles. A l'heure actuelle, "si on arrête le secteur informel, on serait à 76% de chômage".

Madagascar doit mettre fin à la politique de l'assistanat et prendre en main son économie pour créer des emplois, augmenter les revenus. Son atout démographique est cependant inexploité. Eric Rajaonary souhaite voir la main-d'œuvre locale devenir un pouvoir ou "man power". L'important est, selon le patron des patrons, d'accompagner les décideurs à mettre en place une industrialisation durable. "Nous avons besoin de

nous projeter vers l'avenir", dit-il, rappelant les défis à relever concernant le changement climatique, l'agriculture, les technologies vertes, la transition vers les énergies durables... Il partage sa vision du patriotisme économique, avec des valeurs à partager entre malgaches comme la solidarité, l'entraide, se soucier des intérêts des autres. "Unissons-nous, devenons riches ensemble".

Les industriels malgaches n'ont pas eu l'occasion de participer à l'industrialisation du pays. C'est une anomalie qui mérite d'être corrigée. Le taux de croissance de l'économie a toujours été supérieur à 3%, donc plus que la moyenne mondiale, sauf en années de crise. La croissance signifie une augmentation de la production et de la création de richesse. Or, le taux de pauvreté a aussi augmenté. Où est donc passé la richesse que l'on a créée dans le pays ? Si ce sont les étrangers qui la créent, elle va chez eux. "Il faut que nous, Malgaches créions nos richesses", martèle-t-on au niveau du CREM. "Ce sera par le biais des industries créées par nous-mêmes et non pas par les étrangers". L'Etat veut effectivement attirer les investisseurs étrangers, mais il veut aussi redynamiser les industries locales et rendre ces dernières plus compétitives. La nouvelle loi sur le développement industriel propose des avantages non fiscaux et soutient les investissements durables. Les locaux devraient pouvoir s'approprier de la future Zone d'Investissement Industriel et bénéficier aussi des avantages fiscaux.

La Charte de l'industrialisation a comme objectif la matérialisation de l'industrialisation de Madagascar et la modernisation du tissu industriel. Cela suppose l'amélioration du climat des affaires. L'Etat devrait favoriser le libéralisme et n'intervenir que quand le marché est défaillant. Selon les économistes, "notre fiscalité n'est pas favorable aux industries nationales mais aux investisseurs étrangers. Le système bancaire est monopolisé par les étrangers et les taux bancaires sont rédhibitoires". La Charte vise à préserver un équilibre entre le profit des industriels, l'intérêt des consommateurs et la préservation de l'environnement.



Ph. FES