



المركز التونسي للإقتصاد  
Observatoire Tunisien de l'Economie

**policy brief | n°12**

# Les avantages fiscaux, une perte de recettes pour un bénéfice incertain

Lecture critique de la nouvelle loi sur les incitations fiscales

**Observatoire Tunisien de l'Economie**

**19/11/2018**

# Résumé

Le nouveau projet portant révision des avantages fiscaux reconduit globalement une politique incitative fort généreuse impliquant des pertes de recettes considérables pour l'Etat. Malgré le constat d'échec établi par le gouvernement concernant la politique incitative en place, le projet s'inscrit davantage dans la continuité de celle-ci. Le ciblage, la simplification et la réduction des avantages fiscaux sont peu significatifs. La politique incitative proposée s'appuie sur la logique suivant laquelle, plus est généreuse, plus les investisseurs investiront. Le bénéfice de ce « manque à gagner » pour l'Etat est plus qu'incertain au regard du rôle secondaire des incitations fiscales dans l'attractivité des investissements, de l'absence de préalables plus déterminants à l'image de la qualification de la main d'oeuvre et la qualité des infrastructures, et compte tenu également du contexte régional et mondial de concurrence fiscale.

Cette équation est en réalité plus complexe et l'adoption d'une politique fiscale généreuse se traduit non seulement par des dépenses fiscales importantes mais opère également une redistribution de la pression fiscale préjudiciable à l'équité et à la justice fiscale.

**Amine Bouzaïene**  
Policy Research Officer

[amine.bouzaïene@economie-tunisie.org](mailto:amine.bouzaïene@economie-tunisie.org)

## **mots clés :**

Avantage fiscal - Dépense fiscale - Attractivité des investissements - Pression fiscale - Dumping fiscal.

## **Recommandations**

### • Sur le plan méthodologique :

- La réforme de la loi sur les incitations fiscales devrait se faire dans le cadre de la réforme fiscale.

- La discussion du projet de loi portant révision des avantages fiscaux anticipe la réforme de l'une des composantes du système fiscal. Le sort de la réforme fiscale en question reste inconnu. L'adoption anticipée d'une loi régissant les avantages fiscaux condamnera la réforme fiscale soit à l'amendement de ces derniers, peu de temps après leur adoption et enverra par conséquent un message d'instabilité et de manque de crédibilité de la législation fiscale ou alors elle liera les mains du législateur aux choix adoptés dans le cadre de ce projet.

- Il aurait été nécessaire d'accélérer le processus de la réforme fiscale et de discuter les avantages fiscaux dans ce cadre qui aurait fourni l'occasion d'enclencher les réformes portant refonte des paramètres de la compétitivité fiscale.

- L'adoption du plan de développement quinquennal et la fixation d'objectifs et obligations de résultats précis doit précéder l'adoption de la loi portant révision des avantages fiscaux.

### • Sur les dispositions de la nouvelle loi :

- Instaurer un mécanisme de renouvellement conditionné des avantages fiscaux lié à la réalisation d'objectifs préalablement fixés par l'Etat en termes de postes d'emplois créés, transfert de technologie, réserve-devises. La non-satisfaction des objectifs impliquera le non renouvellement des avantages fiscaux à ses bénéficiaires.

- Dans le cas de sa condamnation par un jugement définitif tenant à des actes de fraude fiscale, il est nécessaire de prévoir dans le cadre de cette loi, non seulement la privation des avantages fiscaux mais également leur remboursement intégral, à côté des sanctions prévues dans le droit commun.

- Supprimer le recours aux décrets et revenir à un droit incitatif législatif dans le but de simplifier et de stabiliser la norme fiscale incitative.

- Evaluer les avantages fiscaux sur le plan de la relation coût/bénéfice dans le cadre d'un rapport annuel et publier afin d'ajuster et rationaliser les incitations fiscales

- Initier une véritable rationalisation visant la suppression et la réduction de la portée excessivement généreuse des incitations fiscales.



# I. Introduction

L'assemblée des représentants du peuple a repris, au début de cette année 2017, les discussions sur le projet de loi portant révision des avantages fiscaux. Ce projet de loi réforme et complète le dispositif incitatif régi par le nouveau code d'investissement adopté en septembre 2016. La Tunisie se dote ainsi d'un nouveau dispositif incitatif qui abrogera le code des incitations à l'investissement de 1993.

Qu'est-ce qu'une incitation fiscale ?

Il s'agit d'une mesure de réduction ou d'exonération d'impôts. Elle représente une mesure dérogatoire au droit fiscal commun en ce sens où elle porte exception à la norme fiscale de principe. (A titre d'exemple, la norme fiscale de principe concernant le taux de l'impôt sur les sociétés est de 25%. Le projet de loi sur révision des avantages fiscaux porte allègement de ce taux à 10% pour les bénéficiaires des sociétés travaillant dans le domaine de l'exportation).

A quoi sert une incitation fiscale ?

Les Etats recourent à cet outil pour attirer et orienter les investissements en fonction de leur stratégie et objectifs de développement (la recherche et l'innovation ou l'installation et la production pour la promotion d'un secteur déterminé tel que les énergies renouvelables).

Il est important de savoir que la mise en place d'une politique d'incitations fiscales remonte à 1958. Ce dispositif d'incitations fiscales a non seulement été maintenu durant la brève expérience de collectivisation mais il a même été renforcé avec la promulgation d'un code d'investissement, le 26 Juin 1969. A partir du début des années 70, cet arsenal d'avantages fiscaux s'est vu « consolidé » par une série de réformes instituant d'avantages de mécanismes incitatifs en faveur des exportations, services, industries manufacturières, secteur minier, énergie, secteur financier, tourisme etc.<sup>1</sup>

Sous l'égide des institutions financières internationales (Banque Mondiale et FMI), la Tunisie avait adopté en 1986, le Plan d'Ajustement Structurel. La première réforme qui en a découlé en matière d'incitations était l'adoption du code des investissements industriels le 02 Août 1987 instituant le principe de la liberté de l'investissement.<sup>2</sup> Toujours sous le signe de la libération de l'économie, un nouveau code d'incitations aux investissements a été adopté en décembre 1993 adoptant le diagnostic et les recommandations des institutions internationales financières préconisant le rassemblement du dispositif des incitations dans un seul code et généralisant leur domaine d'application à tous les secteurs.<sup>3</sup>

La multiplicité des avantages fiscaux ainsi que les nombreuses modifications qui leur ont été apportées ont rendu le système fiscal tunisien très complexe.

Aux dires des pouvoirs publics, le projet de loi actuel portant révision des avantages fiscaux intervient pour remédier aux défaillances du régime incitatif en vigueur. A travers des études non publiées, le ministère des finances propose ce projet de loi pour remédier à la complexité, au faible impact économique et à la portée du ciblage des avantages fiscaux actuels. Ainsi, dans ce Policy Brief, nous tenterons d'analyser la nouvelle loi sur avantages fiscaux et voir si elle constitue véritablement une réforme de la politique d'incitations fiscales afin de remédier aux défaillances citées précédemment.

<sup>1</sup> Le régime des incitations d'alors avait également pour objectif de rassurer l'investisseur étranger en instituant le principe de non-discrimination entre les investisseurs locaux et étrangers (Article 5 de l'ancien code des investissements). Des mesures incitatives ont également été instituées sur les droits de douane, le droit d'enregistrement, la taxe sur les chiffres d'affaires qui étaient estimés trop lourds pour convoiter les investisseurs.

<sup>2</sup> Avant 1987, le bénéfice des innombrables avantages fiscaux mis en place était subordonné à la condition d'obtenir une autorisation délivrée par l'administration.

<sup>3</sup> A l'exception du secteur financier, du secteur minier et du secteur énergétique qui restent soumis à des lois spéciales, pour des raisons qui tiennent à la particularité de ces secteurs.

## Une réforme mineure de la politique des incitations fiscales malgré les réductions et ajustements annoncés

### Une faible rationalisation des avantages fiscaux

Malgré les tentatives d'ajustements et de réduction, que ce soit celles entreprises par le gouvernement ou par la commission des finances, le projet actuel maintient une politique incitative fort généreuse au regard des objectifs fixés.

La suppression de quelques avantages fiscaux parmi lesquels ceux accordés dans le cadre de l'opération de transmission de l'entreprise, ceux relatifs aux restaurants universitaires, aux projets d'immeubles verticaux, aux bureaux de soutien et d'orientation fiscales ou encore la déduction fiscale au titre du réinvestissement au sein d'une même entreprise, est insuffisante pour prétendre à une véritable rationalisation des avantages fiscaux (expression signifiant la réduction des dits-avantages).

En réalité, le projet de loi actuel reconduit un arsenal incitatif très généreux. On peut citer à titre d'exemple les avantages fiscaux accordés au titre du développement régional. L'article 64 de la nouvelle loi exonère « totalement de l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou de l'impôt sur les sociétés les revenus ou bénéfices provenant des investissements de création réalisés dans les zones de développement régional » pour des périodes de 5 ou 10 ans suivant les dites-zones. L'article 65 prévoit que même après expiration de ces périodes d'exonérations, les investisseurs bénéficieront d'une déduction de l'assiette de l'impôt à hauteur de 2/3 de leur revenu au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou du taux préférentiel de 10% au titre de l'IS.

De même, le régime généreux accordé aux exportateurs a été reconduit dans l'article 67. Ces derniers bénéficieront des mêmes avantages fiscaux prévus dans l'article 65.

### Un ciblage aléatoire des incitations par rapport aux objectifs de développement

Les objectifs annoncés dans l'exposé des motifs relatif à ce projet sont semblables à ceux du régime incitatif en place. Promouvoir les investissements, les exportations, l'agriculture, le développement régional et la lutte contre la pollution sont autant d'objectifs énoncés dans le cadre du régime des avantages fiscaux en place. En réalité, les objectifs ont gardé leur caractère général et le ciblage supposé s'est traduit par la suppression de quelques mesures d'incitations minimales.

On constate également que les discussions et l'adoption du projet de loi sur la révision des avantages fiscaux ont précédé celles du plan quinquennal de développement. C'est la priorisation des secteurs d'activités établis dans le cadre de ce plan qui devrait normalement faire l'objet de ciblage par les avantages fiscaux.

La démarche méthodologique choisie dénote déjà de la portée aléatoire du ciblage des avantages fiscaux dans le cadre du projet de loi actuel.

- Afin d'assurer une meilleure efficacité des avantages fiscaux il est nécessaire d'octroyer les avantages fiscaux en les liant à des objectifs en terme d'emplois, de transfert de technologie, ou encore de bilan-devises à titre d'exemple. Ces objectifs s'adapteront avec les secteurs d'activités concernés et peuvent d'ailleurs être fixés à une échelle sectorielle comme c'est le cas dans la législation sénégalaise à une échelle individuelle. Cette dernière possibilité permettra au pouvoir exécutif d'adapter les objectifs non seulement aux secteurs d'activités mais aux tailles des entreprises et à leurs capacités à atteindre leurs objectifs.

- La satisfaction des objectifs conduira au renouvellement des avantages fiscaux. Dans le cas contraire, le bénéficiaire des avantages fiscaux en sera tout simplement privé.

## Le coût exorbitant des incitations fiscales : un manque à gagner pour l'Etat à évaluer

### Un coût exorbitant

Les incitations fiscales se traduisent par des dépenses fiscales dans la mesure où elles entraînent des pertes immédiates de recettes fiscales pour l'Etat ou les collectivités locales. Elles entraînent un manque à gagner qui aurait résulté de l'application de la norme fiscale de principe. Beaucoup d'Etats procèdent à l'évaluation annuelle de l'ensemble des dépenses fiscales en termes de coût financier pour les caisses de l'Etat. Les Etats-Unis étaient les pionniers en la matière. Aujourd'hui un nombre très important de pays procède à l'évaluation des dépenses fiscales dont l'Australie, la France, l'Espagne, le Japon. Parmi les pays africains on peut citer le Sénégal ou encore le Maroc qui procède à l'évaluation du coût des incitations fiscales depuis déjà une douzaine d'années.

La Tunisie quant à elle, malgré l'importance et la générosité des avantages fiscaux dont elle s'est toujours munies et qu'elle compte reconduire, aucune obligation n'incombe à l'Etat de procéder à une évaluation jusqu'à l'heure.

Quelques études et enquêtes permettent néanmoins d'avoir une idée assez approximative sur les dépenses fiscales en Tunisie. Dans une publication intitulée « Bilan des incitations aux investissements en Tunisie »<sup>4</sup>, nous avons confronté les résultats de trois études récentes issues du milieu universitaire tunisien (Kamel Ghazouani, 2011), de l'administration tunisienne (ITCEQ, 2012) et de la Banque Mondiale (ECOPA - cabinet mandaté par la SFI, 2012) et nous avons montré le coût des incitations fiscales pour la période allant de 2002 jusqu'à 2011 (Figure 1).

<sup>4</sup>Chafik Ben Rouine, L'Observatoire Tunisien de l'Economie, lien : <http://www.economie-tunisie.org/fr/observatoire/analyseconomics/bilan-incitations-investissements-tunisie>

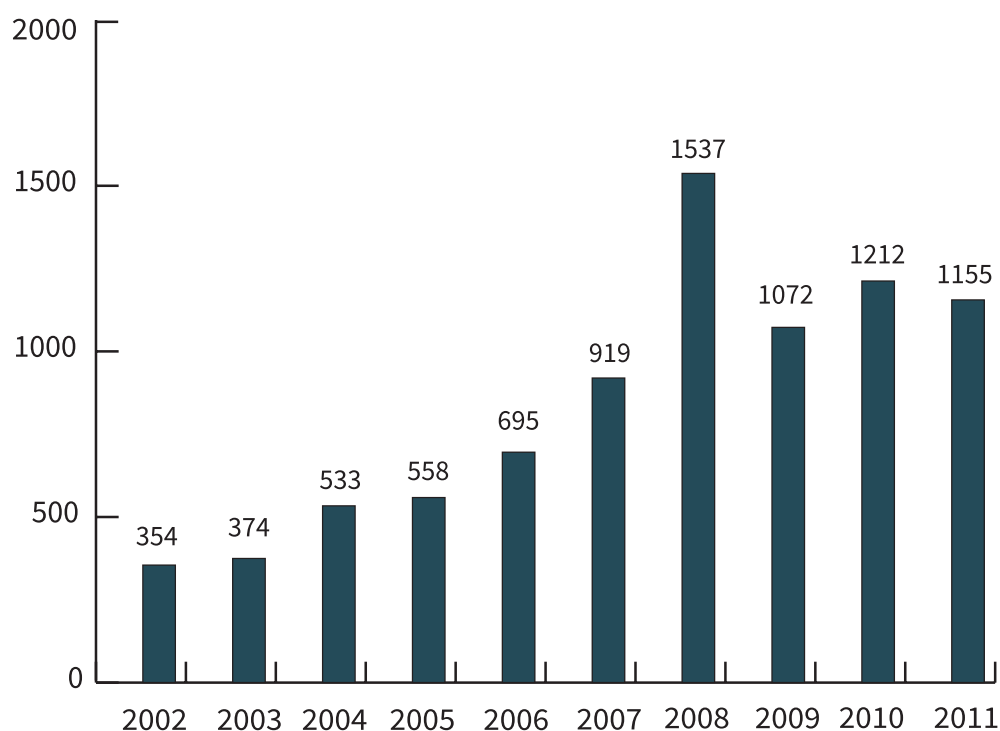


Figure 1 : Déductions fiscales brutes (en millions de dinars) Etude ECOPA - 2012

Source : Bilan des incitations aux investissements en Tunisie, Observatoire Tunisien de l'Économie, 2014

Il en ressort que les incitations fiscales se traduisent par un coût exorbitant : sur cette période de 10 ans, la moyenne des incitations fiscales représente 70% des recettes fiscales au titre de l'impôt sur les sociétés.

A l'échelle de la totalité des dépenses fiscales, les incitations fiscales au titre de l'exportation représentent 83% contre 6% au titre du développement régional et 1,6% seulement au titre du développement du secteur agricole.

Sous l'ère Ben Ali, le besoin financier a dicté au gouvernement de procéder à une réduction de ces avantages fiscaux. Pour faire face à l'aggravation du déficit budgétaire, les gouvernements post-révolution ont continué sur cette lancée.<sup>5</sup> Cette réduction est en réalité extrêmement faible et le coût de ces avantages est estimé à 1129 millions dinars en 2014<sup>6</sup> soit 140% le budget du ministère des finances dont l'administration fiscale souffre d'un manque criant en termes de ressources humaines et matérielles. Le projet actuel portant révision des avantages fiscaux, quoique poursuivant cette démarche de rationalisation, continue d'adopter un arsenal d'incitations fiscales fort coûteuses dont l'évaluation est un impératif de premier ordre.

## La nécessité de mettre en place une évaluation régulière du coût des incitations fiscales

Il est vivement recommandé de procéder à une évaluation obligatoire et régulière du coût étant donné les grandes pertes de recettes fiscales occasionnées aux citoyens tunisiens. Au regard de ses fonctions et la base de données dont il dispose, le ministère des finances semble le mieux placé pour établir cette évaluation. Celle-ci peut prendre la forme d'un rapport annuel public annexé au projet de la loi de finances. Ce rapport amorcera les discussions sur le budget en ayant les données précises sur l'une des dépenses importantes de l'Etat occasionnées par ces avantages fiscaux.

Il est également recommandé de ne pas s'arrêter aux seules considérations financières dans l'évaluation. En effet, le rapport doit également évaluer l'impact de ces avantages fiscaux à la lumière de leurs objectifs, à savoir, l'impact sur les exportations, la création d'emploi, le transfert de technologie, la recherche et développement etc.

De cette façon, les pouvoirs publics auront de façon claire et en toute transparence, toutes les dépenses fiscales ayant un impact positif et son évolution mais également toutes les dépenses fiscales n'ayant pas d'impact et dont la suppression ferait des économies, probablement fort importantes.

Cette recommandation a par ailleurs été adoptée par l'ARP le 1er février 2017.<sup>7</sup>

### Un ciblage rigoureux nécessaire des incitations fiscales du fait de leur efficacité incertaine

Les incitations fiscales ne définissent pas à elles seules l'attractivité du système fiscal d'un pays

En effet, il serait erroné de réduire la compétitivité fiscale, c'est à dire l'attractivité du système fiscal d'un pays, aux seules exonérations et allègements fiscaux que la législation fiscale prévoit. La stabilité et la simplicité de la norme fiscale, la transparence du système fiscal, les garanties du contribuable devant l'administration, la fluidité et l'efficacité du contentieux fiscal, les modes de paiement, les règles d'assiette etc. sont autant d'éléments qui sont pris en compte dans la compétitivité fiscale et dont la Tunisie accuse un sérieux retard.

De tous ces facteurs, nous ferons un focus sur la question de la simplicité et la stabilité de la norme fiscale.

<sup>5</sup>Article 45 de la loi de finances pour l'année 2012 :

- Article 37 de la loi de finances complémentaire pour l'année 2012.

- Articles 48 et 54 de la loi de finances pour l'année 2014 etc.

<sup>6</sup>Audition de la ministre des finances à la commission des finances, de la planification et du développement de l'assemblée des représentants du peuple, le 03/01/2016, site de Bawsala.

<sup>7</sup><http://majles.marsad.tn/2014/fr/chroniques/586bcb9c44121f3e63b030>

- **La simplicité et la stabilité de la norme fiscale incitative :**

Le projet de loi sur la révision des avantages fiscaux a manqué sur ce point de faire le bilan du dispositif incitatif prévu par l'ancien code des incitations aux investissements malgré l'annonce de l'objectif de simplification à travers ce projet de loi. Ce dernier s'est attaqué à un seul aspect de la complexité, lié à l'éparpillement de la législation incitative en proposant de les insérer dans les codes généraux, en attendant l'établissement du code général des impôts, prévu dans le cadre de la réforme fiscale.

- **L'impératif de rompre avec la délégation aux décrets, cause majeure de la complexité et l'instabilité du droit des incitations.**

Rappelons déjà que l'une des raisons fondamentales de l'adoption du code d'incitations aux investissements de 1993, aux dires des pouvoirs publics eux-mêmes et des recommandations des institutions financières internationales, était l'homogénéisation du régime incitatif d'avant 1993 ainsi que sa simplification. Il en est ressorti après un dispositif incitatif et un système fiscal encore plus complexe et plus éparpillé.

Avant le code des incitations à l'investissement, le droit des incitations était législatif, en ce sens où c'était la loi seulement qui régissait les mesures d'incitations. Après 1993, il en est sorti un droit incitatif à double étage, législatif et réglementaire. Aussi bien le code que les décrets qui en découlent ont subi des modifications à un rythme déraisonnable.

Les amendements successifs ont donc contribué à la complexité du droit des incitations<sup>8</sup> mais ont également frappé un facteur, tout aussi important dans l'attractivité des investissements qui est la stabilité de la norme fiscale.<sup>9</sup>

Il est surprenant que pareil constat flagrant<sup>10</sup> n'ait pas été pris en compte dans le nouveau projet portant révision des avantages fiscaux si bien que le projet de décret portant application de l'article 63 du projet de loi avait déjà connu un changement alors que le projet de loi était encore en discussion au sein de la commission, provoquant d'ailleurs la sidération de plusieurs membres de cette commission. Le décret en question doit définir les deux groupes de zones de développement régional et s'approprie même le pouvoir de décision en ce qui concerne les activités qui seront exclues du bénéfice des avantages fiscaux au titre du développement régional. Le renvoi au décret est donc de nature, non seulement à complexifier le régime des incitations, mais constitue également un cadre plus facile pour sa modification contribuant de la sorte à l'instabilité de la norme fiscale. A titre de comparaison, le premier décret d'application du code fixant les zones d'encouragement a été édicté le 14 février 1994. Ce décret a fait l'objet de cinq modifications successives avant d'être abrogé et remplacé par un nouveau décret en date du 1er mars 1999. Durant la période de sa validité, le décret du 14 février 1994 a subi, en moyenne, une modification par an.

Même si pareil rythme d'amendement est difficilement explicable, la délégation aux décrets confère au pouvoir exécutif un terrain facile à l'amendement et contribue finalement à la complexification et l'éparpillement du droit des incitations et en définitif son instabilité.

- **Il est donc impératif de tenir compte des échecs flagrants du droit incitatif de 1993 et de revenir à un dispositif incitatif législatif afin d'assurer une simplification et une stabilisation de la norme incitative.**

<sup>8</sup>A peine 8 ans après son adoption, le code des incitations de 1993 a connu onze modifications directes. S'agissant de la question de la délégation, il faut noter que le code de 1993 a procédé, dans ses 67 articles, à 55 renvois aux décrets pour sa mise en oeuvre. Le pouvoir exécutif a édicté 37 décrets réglementaires pris en application du code et qui sont actuellement en vigueur. Certains décrets pris en application du code ont été abrogés et remplacés par d'autres décrets. A ceux-là s'ajoutent les décrets individuels adoptés en application de l'article 52 de l'ancien code et dont le nombre est porté à 40, à la fin de l'année 2000. Par ailleurs, ces mêmes décrets d'application du code d'incitations aux investissements ont connu des modifications à un rythme anormalement élevé.

<sup>9</sup>A la date du 31 décembre 2001, on a pu recenser au moins soixante-quinze modifications. L'un de ces décrets a subi, à lui seul, 13 modifications. Source, *idem*.

<sup>10</sup>«Le droit de l'investissement qui était en vigueur jusqu'en 1993 était certes caractérisé par son éparpillement (une quinzaine de lois et quelques dispositions disparates prévues par les lois de finances). Mais ce droit était fondamentalement un droit législatif ce qui lui conférait une certaine solennité et une certaine homogénéité dues à la procédure parlementaire qui impose un minimum de sérénité dans la conception des textes pour les faire accepter par les parlementaires. Or, depuis 1993, date de promulgation du code d'incitations aux investissements, nous sommes contraints de constater que la législation relative à l'incitation aux investissements est, à la fois plus hétérogène, plus complexe et plus instable. On a assisté à une véritable délégalisation du droit de l'investissement. Cette délégalisation a eu comme conséquence de rendre ce droit encore plus diffus et inutilement plus complexe que la législation antérieure.»

## Les avantages fiscaux, un facteur secondaire dans l'attractivité des investissements

Le projet de loi portant révision des avantages fiscaux marque une continuité dans la politique visant à attirer les investissements en misant en premier lieu sur une politique incitative généreuse.

Dans ce cadre, il serait judicieux de s'interroger sur les différents paramètres ayant un impact sur l'attractivité des investissements.

Les études et enquêtes sur ce sujet sont abondantes et unanimes. Il en ressort clairement que les incitations fiscales constituent un facteur peu déterminant dans la décision d'investir sur tel ou tel site.

Le professeur Habib Ayadi affirme que « ... les possibilités de profits, la stabilité politique, les liens historiques, la situation géographique, les équipements, l'infrastructure, le souci de trouver une main d'oeuvre qualifiée, de nouveaux débouchés et d'améliorer la productivité sont autant de facteurs décisifs avant l'allégement fiscal »<sup>11</sup>

Selon les résultats de l'enquête précitée, réalisée par la SFI (Groupe Banque Mondiale) en 2012, presque 90% des investisseurs interrogés auraient investi même sans les avantages fiscaux et financiers.

Considéré comme un facteur instable et changeant par les investisseurs, les avantages fiscaux peuvent faire l'objet de révision par les Etats, surtout dans les pays en voie de développement où la recherche de recettes supplémentaires peut les amener à rationaliser leurs avantages fiscaux.<sup>12</sup> Par ailleurs, la concurrence fiscale entre les Etats visant la séduction des investisseurs en leur accordant les incitations fiscales les plus généreuses et les taux d'impositions les plus attractifs ont rendu le paramètre fiscal peu déterminant aux yeux des investisseurs.

Une étude de la banque mondiale<sup>13</sup> montre que l'attractivité des avantages fiscaux diminue encore plus dans les pays où les paramètres les plus déterminants cités plus-haut tels que les infrastructures ou encore la qualité de la main d'oeuvre font défaut.

Par ailleurs, en Tunisie les incitations fiscales n'ont pas eu pour effet l'augmentation substantielle des investissements et notamment des IDE. D'ailleurs c'est aussi le cas des pays africains en général. Les études consacrées à la question montrent que 70% des flux des IDE circulent dans les pays de l'OCDE. D'autre part, le flux des IDE, hors pays de l'OCDE est très concentré. « Les dix principaux destinataires des capitaux sont les suivants : Argentine, Brésil, Chili, Chine, Corée, Inde, Indonésie, Malaisie, Mexique et Thaïlande. Peu de capitaux vont vers l'Afrique et les apports sont limités à quelques pays dotés d'importantes ressources naturelles.»<sup>14</sup>

- Il serait par conséquent préférable à la Tunisie d'investir dans les paramètres les plus importants étant donné le retard qu'elle accuse à ces niveaux en reconsidérant notamment les dépenses fiscales très coûteuses. Le manque à gagner qu'elles engendrent pourrait être réinvesti pour l'amélioration d'une infrastructure médiocre et pour la réforme du système éducatif et de formation professionnelle en l'adaptant aux besoins du marché de travail.<sup>15</sup>

<sup>11</sup>Ayadi (H), « Droit fiscal », publication du centre d'études, de recherches et de publication de l'université de droit d'économie et de gestion de Tunis, 1989, p538. Dans le même sens voir :

- Fouchard (Ph), « Les garanties juridiques accordées aux investissements étrangers en Tunisie », RTD, 1980, p49.  
- Gouthière (B), « Les impôts dans les affaires internationales » : trente études pratiques, Francis Lefèvre, 1989, p135.  
- Martinez (J-CI) et Dimalta (P), Droit budgétaire, Paris, Litec, 3ème éd, 1999, p87.

<sup>12</sup> « Le caractère temporaire des incitations fiscales n'est pas hypothétique. Tous les Etats se livrent à l'exercice périlleux de remise en cause des avantages fiscaux. »Baccouche (N), Incitations aux investissements et concurrence entre Etats.

<sup>13</sup>Site du ministère des finances, [http://www.finances.gov.tn/assises\\_fiscalite/pdf/3-Tunisia\\_Tax\\_incentives\\_Sept2014\\_final\\_\(short\).pdf](http://www.finances.gov.tn/assises_fiscalite/pdf/3-Tunisia_Tax_incentives_Sept2014_final_(short).pdf)

<sup>14</sup>Bernard PLAGNET, Les facteurs de compétitivité fiscale d'un pays, Etudes Juridiques, (Revue de la Faculté de Droit de Sfax, n° 10) 2003, p. 9 et s.

<sup>15</sup>D'ailleurs, des études indiquent que les pays dotés d'infrastructures développés et de mains d'oeuvre qualifiés gagnent plus en productivité.« En Malaisie, à Taiwan et dans les provinces chinoises du Sud-Est, l'investissement direct étranger stimule la productivité. En revanche, les études sur le Maroc, la Tunisie et l'Uruguay ne concluent pas à des bénéfices semblables. En fait, certaines données indiquent que l'entrée d'entreprises étrangères ne se traduit pas, pour les entreprises locales, par des retombées favorables liées au savoir que peuvent apporter les nouvelles venues. Elles subissent au contraire une perte de part de marché, et le repli qui en résulte diminue leur productivité. Au sein d'un même pays, les entreprises dotées de capacités de recherche et de développement supérieures sont plus à même de tirer parti des avantages issus de la présence de firmes étrangères.»Source : Idem.



## Les conséquences néfastes du recours des Etats à une politique d'incitations fiscales généreuse

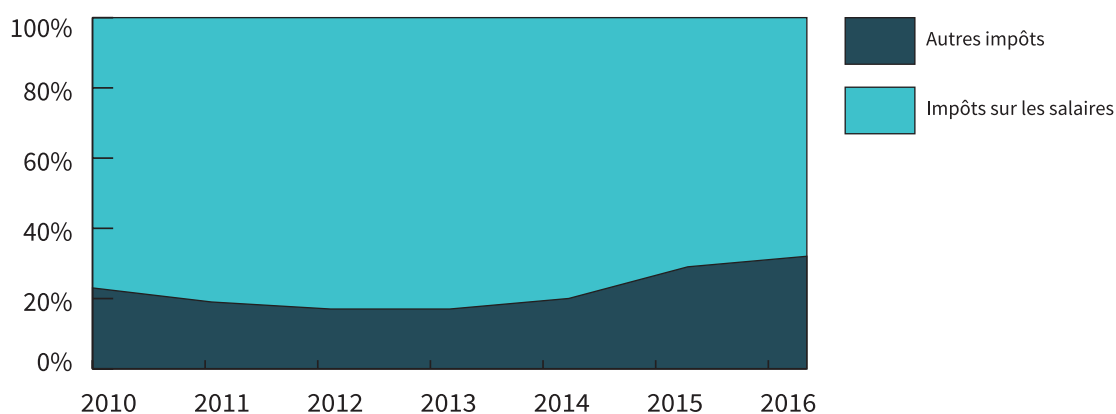
### La redistribution inéquitable de la pression fiscale

La conséquence de l'octroi d'avantages fiscaux importants et de la réduction imprudente des taux d'imposition est la redistribution inéquitable de la pression fiscale. La baisse continue de l'impôt sur les sociétés,<sup>16</sup> et l'octroi des exonérations fiscales ou allègements fiscaux aussi bien au titre des impôts directs que les impôts indirects tels que la TVA, conduisent à compenser les pertes de recettes fiscales par le biais de la redistribution de la pression fiscale.

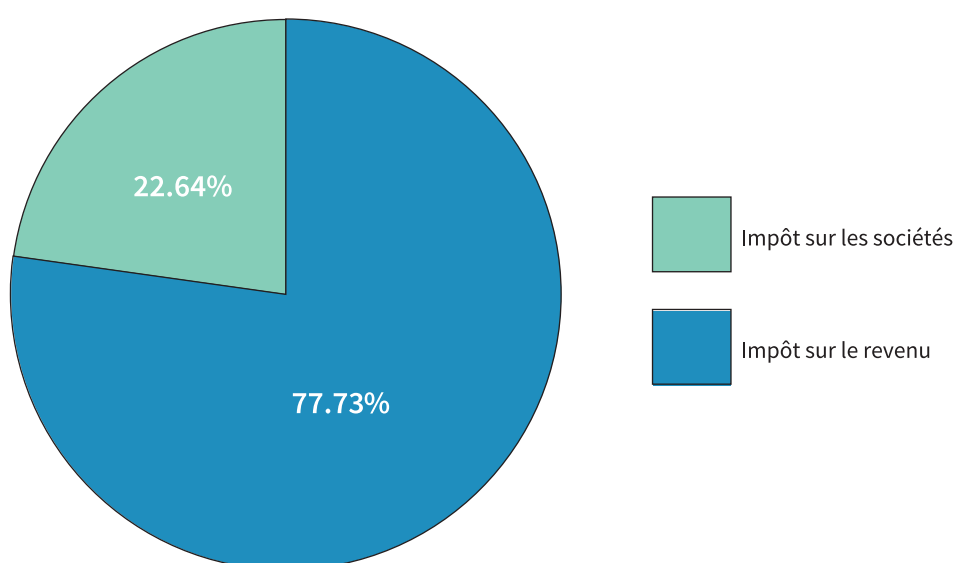
Si ce phénomène concerne même les pays de l'OCDE, le constat est inquiétant en Tunisie dont le système fiscal se caractérise par sa forte iniquité.

L'imposition des salaires, par le biais de la technique de la retenue à la source porte la contribution des salariés à 80% des recettes au titre de l'impôt sur le revenu (figure 2) alors que les revenus fiscaux provenant des bénéfices des sociétés ont chuté pour atteindre 23% seulement des recettes fiscales au titre des impôts directs (figure 3).

<sup>16</sup>Sous la pression des institutions financières internationales, l'Etat tunisien a baissé l'impôt sur les sociétés de 35% à 30% et finalement à 25%. Il ressort des recommandations dans le cadre de la réforme fiscale que ce taux pourrait connaître une énième baisse qui le porterait à 20%.

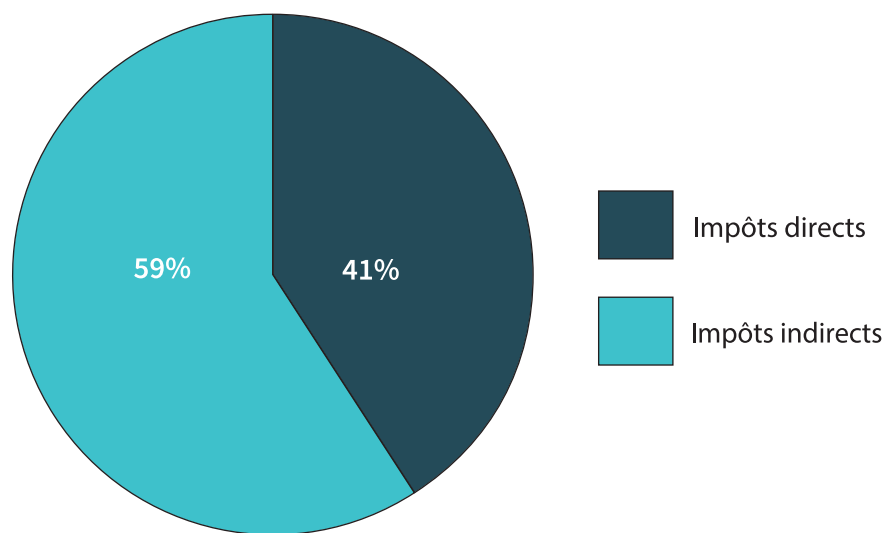


**Figure 2 :** Evolution de la structure de l'IRPP dans la période allant de 2010 jusqu'à 2016  
Source : Ministère des finances



**Figure 3 :** Structure des impôts directs  
Source : présentation de la loi de finances 2017, Ministère des finances

D'autre part, 59% des recettes fiscales proviennent des impôts indirects dont le caractère injuste est indéniable (figure 4).



**Figure 4:** Structure des recettes fiscales  
 Source : présentation de la loi de finances 2017, ministère des finances

## La concurrence fiscale dommageable

La réduction des taux d'imposition pour attirer les investisseurs s'opère à la fois par la norme, en faisant alléger les taux d'imposition<sup>17</sup> des sociétés mais aussi par l'adoption d'incitations fiscales. Cette concurrence fiscale des Etats à travers la générosité des incitations fiscales pour attirer les investissements entraîne un dumping fiscal très dommageable. En effet, cela a eu pour conséquence la naissance des paradis fiscaux de la fraude et l'évasion fiscales. Les recettes perdues handicapent les finances publiques et particulièrement celles des pays en voie de développement. Cette surenchère fiscale condamne inévitablement les pouvoirs publics à réduire les dépenses publiques au détriment des services publics, de l'investissement dans les infrastructures entre autres.

- Des traités d'harmonisation fiscale doivent être sollicités par la Tunisie et des efforts ambitieux doivent être mis en place par la diplomatie tunisienne pour pousser à une harmonisation fiscale à un niveau maghrébin dans un premier temps.

<sup>17</sup>Un allègement dans le taux général de l'impôt sur les sociétés mais également un allègement des taux d'imposition sur le revenu pour les plus fortunés

# Bibliographie

Ayadi (H), « Droit fiscal », publication du centre d'études, de recherches et de publication de l'université de droit d'économie et de gestion de Tunis, 1989.

Baccouche (N), Incitations aux investissements et concurrence entre Etats, Revue tunisienne de Fiscalité, 2006.

Baccouche(N), « L'environnement fiscal de l'entreprise à l'heure de l'internationalisation de l'économie : le cas de la Tunisie », Revue études juridiques, N°10, 2003.

Ben Rouine (C), « Le coût des incitations à l'investissement », Site de l'Observatoire Tunisien de l'Economie.  
<http://www.economie-tunisie.org/fr/observatoire/analyseconomics/bilan-incitations-investissements-tunisie>

Chahmi (T), « Les incitations fiscales à l'exportation après la promulgation du code d'incitations aux investissements » Mastère Droit des affaires, facultés des sciences juridique, politiques et sociales de Tunis, 2009.

Fouchard (Ph), « Les garanties juridiques accordées aux investissements étrangers en Tunisie », RTD, 1980.

Gouthière (B), «Les impôts dans les affaires internationales » : trente études pratiques, Francis Lefèvre, 1989.

Martinez (J-Cl) et Dimalta (P), Droit budgétaire, Paris, Litec, 3ème éd, 1999, p87.

PLAGNET (B), Les facteurs de compétitivité fiscale d'un pays, Etudes Juridiques, (Revue de la Faculté de Droit de Sfax, n°10), 2003.

La Banque Mondiale :

- Le rapport SFI, ECOPA, 2012, inédit.

- Incitations fiscales, coût-bénéfice et l'expérience mondiale, 2014.

[http://www.finances.gov.tn/assises\\_fiscalite/pdf/3-Tunisia\\_Tax\\_incentives\\_Sept2014\\_final\\_\(short\).pdf](http://www.finances.gov.tn/assises_fiscalite/pdf/3-Tunisia_Tax_incentives_Sept2014_final_(short).pdf)

Site du ministère des finances,  
<http://www.finances.gov.tn/>

**Cette publication est réalisée dans le cadre d'un projet conjoint avec Tax Justice Network - Africa et est financée par NORAD.**



المركز التونسي للإقتصاد  
Observatoire Tunisien de l'Economie

 [contact@economie-tunisie.org](mailto:contact@economie-tunisie.org)

 [www.economie-tunisie.org](http://www.economie-tunisie.org)

 [www.twitter.com/ObsTunEco](https://www.twitter.com/ObsTunEco)

 2 Moussa Ibn Nousayr Street, Belvedere -1002-Tunisia

 [www.facebook.com/ObsTunEco](https://www.facebook.com/ObsTunEco)

 (+216) 71 844 039