



Bilan des incitations aux investissements en Tunisie

Chafik Ben Rouine, mai 2014

1. Présentation

L'objectif de cet article est de présenter un bilan de la politique d'incitations aux investissements menée par la Tunisie sur la décennie précédente dans le cadre de la nouvelle refonte du Code d'Investissement en cours. Nous étudierons les coûts des incitations du code d'investissement de 1993 (CII), nous discuterons de l'atteinte ou non des objectifs qu'il s'était fixé, et enfin nous finirons par un focus sur les investissements étrangers (IDE) en Tunisie. Notre analyse des coûts des incitations se base essentiellement sur trois références récentes issues du milieu universitaire tunisien (Kamel Ghazouani, 2011), de l'administration tunisienne (ITCEQ, 2012) et de la Banque Mondiale (SFI, ECOPA - cabinet mandaté par la SFI- , 2012).

2. Méthodologie et portée des études

L'avantage des études de M. Kamel Ghazouani (KG) et de l'ITCEQ tient à la période [1994 - 2007] pour l'étude de KG et [1973 - 2011] pour l'étude de l'ITCEQ, tandis que l'étude d'ECOPA ne couvre que la période [2008 - 2011]. Seule l'étude de l'ITCEQ aborde la question du coût des IDE (Investissements Directs Etrangers) alors que les deux autres études abordent peu ou pas cet aspect de la politique d'investissement du pays. Enfin, l'avantage de l'étude d'ECOPA tient au fait qu'il y a différenciation des investissements entre ceux causés par les incitations (investissements additionnels) et ceux qui auraient eu lieu même sans les incitations (investissements indifférents). Cette différenciation repose essentiellement sur une enquête auprès des investisseurs réalisée par la SFI, bras financier de la Banque Mondiale, en 2012 (enquête non disponible) dont l'échantillonnage est satisfaisant (secteurs, gouvernorats, taille, régime).

Ainsi, chaque étude apporte une pierre à l'édifice et permet d'étudier la question des incitations aux investissements sous différents angles, permettant ainsi de donner une portée satisfaisante aux conclusions que nous pourrions tirer de celles-ci. Bien entendu, certaines limites existent et sont dues aux conditions générales d'évaluation des politiques publiques d'investissements. Selon l'INS, par exemple, **60% des matricules fiscaux** - essentiels pour croiser les données issues de sources diverses (Douanes, APIA, APII, Ministère des Finances, etc.) - **sont faux ou manquants**. Ainsi, un véritable chantier attend les décideurs désireux d'avoir une vision claire sur la portée effective et chiffrée des politiques publiques d'incitations aux investissements.

3. Bilan des incitations

La refonte du code des investissements réalisée en 1993 fut d'une grande envergure. En effet, avant ce code (CII) les incitations étaient régies par filière avec un régime d'incitation pour l'agriculture et la pêche, un pour l'industrie manufacturière, un pour les services et enfin un pour le tourisme. Le CII a fusionné tous ces régimes d'incitations par secteur autour d'un seul et unique code dont les objectifs étaient : la promotion des exportations, l'intégration sectorielle, l'emploi et l'équilibre régional (Ghazouani, 2011). Ainsi, il nous a paru intéressant de résumer les coûts de ce code pour les finances publiques tout en mesurant l'atteinte ou non des objectifs fixés.

1.1. Coûts du code des investissements pour le Budget de l'Etat

Nous présenterons ici une synthèse des résultats des différentes études sur le coût des incitations aux investissements. Les incitations peuvent prendre deux formes : des incitations fiscales, ou déductions fiscales, qui correspondent à une baisse du taux d'imposition pour les bénéficiaires ; des incitations financières sous forme de primes d'accompagnements (à l'emploi, au développement régional, etc.). L'essentiel de l'étude se focalisera sur les déductions fiscales (aussi appelées dépenses fiscales) du fait de l'importance en terme de volume.

Comme présenté dans la figure 1, les déductions fiscales brutes sont d'un montant élevé et atteignent un pic en 2008 à **1537 millions de dinars**.

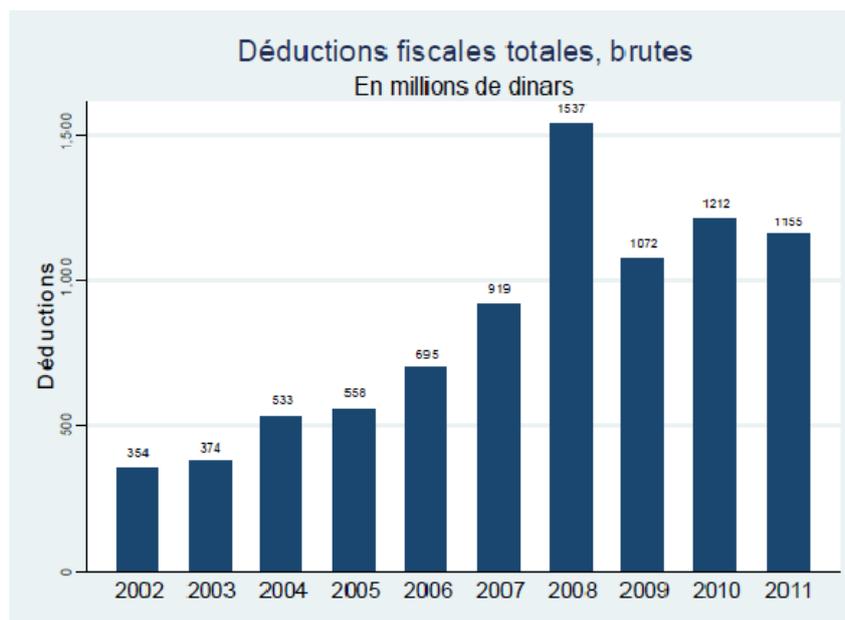


Figure Déductions fiscales brutes. (ECOPA, 2012)

Il est intéressant de distinguer ces déductions fiscales brutes selon le type d'avantage, le secteur d'activité ou bien le gouvernorat.

Par type d'avantage



Ainsi, si nous considérons les déductions fiscales selon le type d'avantage, il apparaît que la quasi-totalité des déductions ont été utilisées :

- pour les incitations à l'exportation (83 % des déductions fiscales, 68 % uniquement pour le régime totalement exportateur) avec une somme moyenne de déduction fiscale annuelle de 160 000 dinars par bénéficiaire ;
- seulement 6% pour les incitations au développement régional avec une somme moyenne de déduction de 72 000 dinars par bénéficiaire ;
- et seulement 1,6 % pour les incitations au développement agricole avec une somme moyenne de déduction de 36 000 dinars par bénéficiaire.

Par secteur d'activité

Code activité principale	Libellé activité principale	Déductions (moyenne annuelle sur 2008-2011 - millions de dinars)	Pourcentage	Pourcentage cumulé
5101	EXTRACT MINERAUX&ENGRAIS NATUR	259,7	21,04%	21,04%
5902	PROD.&DIST.ELECT,GAZ	82,6	6,69%	27,73%
5404	FAB.ARTICLES EN TEXTILE	75,0	6,08%	33,82%
4501	BANQUE	65,1	5,28%	39,09%
3910	STE DE COMMERCE INTERNATIONAL	59,0	4,78%	43,87%
5811	FAB AUTRE MATERIEL ELECTRIQUE	58,6	4,75%	48,62%
6105	BUREAU D'ETUDES	53,3	4,32%	52,94%
5401	INDUSTRIE DE L'HABILLEMENT	47,4	3,84%	56,78%
6401	ACTIVITES INFORMATIQUES	29,9	2,42%	59,20%
6312	CONSULTANT	28,4	2,30%	61,50%
5703	CONSTRUCTION METALLIQUE	20,5	1,66%	63,16%
5203	FAB CIMENT, CHAUX ET PLATRE	15,1	1,23%	64,39%
6403	CENTRE D'APPEL	14,5	1,18%	65,56%

Figure Déductions fiscales brutes par secteur d'activité 2008-2011 (ECOPA, 2012).

Comme le montre la figure 2 ci-dessus, c'est le secteur de l'extraction qui accapare, de loin, le plus de déductions fiscales avec une moyenne annuelle de 260 millions de dinars. Notons aussi le secteur de la production et de la distribution de gaz et d'électricité ainsi que celui de la banque qui apparaissent dans le haut du classement. Il est assez remarquable que ces trois secteurs arrivent en tête des secteurs ayant le plus bénéficié des déductions fiscales alors que, comme le souligne ECOPA : « L'expérience internationale suggère que l'investissement dans ces secteurs tels que l'Extraction, l'énergie et la Banque sont peu susceptibles d'être influencés par la présence d'incitations – l'extraction est surtout influencée par la présence de ressources naturelles et la banque une activité domestique de toute façon incontournable dans une économie sophistiquée comme celle de la Tunisie ». En d'autres termes, et si l'on somme les déductions fiscales brutes pour ces trois secteurs, c'est l'équivalent de plus **400 millions de dinars qui leur est offert chaque année**, soit à peu près le budget des dépenses de développement du Ministère du Développement et de la Coopération Internationale pour l'année 2014, qui partent dans des déductions fiscales inutiles et en pure pertes.

Par délégation



Code délégation	Délégation	Déductions (moyenne annuelle sur 2008-2011 –millions de dinars)	Pourcentage	Pourcentage cumulé
1152	BAB BHAR	306,6	24,85%	24,85%
1157	MENZAII	216,8	17,56%	42,41%
7156	GAFSA SUD	168,6	13,67%	56,08%
1171	BOUHAIRA	33,7	2,73%	58,80%
1351	BEN AROUS	27,6	2,24%	61,04%
6151	SFAX MEDINA	25,6	2,07%	63,11%
2256	ZRIBA	23,7	1,92%	65,03%
1258	ARIANA NORD	22,5	1,82%	66,85%

Figure Déductions fiscales brutes par délégation 2008-2011 (ECOPA, 2012).

La moitié des déductions fiscales brutes sont concentrées sur trois délégations uniquement : Bab Bhar et Menzah, dans le Gouvernorat de Tunis, et Gafsa Sud, dans le Gouvernorat de Gafsa. Ce tableau illustre la très forte concentration des déductions fiscales dans le Gouvernorat de Tunis et démontre, s'il était encore nécessaire, le désintérêt des investisseurs pour les régions intérieures (Gafsa Sud excepté).

Un des points forts de l'étude ECOPA est de faire la distinction entre les investissements causés par les incitations (investissements additionnels) et les investissements qui auraient eu lieu même sans incitations (investissements indifférents).

		Additionnels	Indifférents
Toutes entreprises	Avantages fiscaux	21 %	79 %
	Avantages financiers	14 %	86 %
	Avantages fiscaux et financiers	11%	89%
Totallement export.	Avantages fiscaux	36%	64%
	Avantages financiers	19%	81%
	Avantages fiscaux et financiers	19%	81%

Ainsi, selon les résultats de l'enquête réalisée par la SFI (Groupe Banque Mondiale) en 2012, il ressort que presque **90% des investisseurs interrogés auraient investi même sans les avantages fiscaux et financiers**. Ce résultat, pris avec les précautions nécessaires, permet de relativiser l'importance donnée aux incitations fiscales et/ou financières pour construire une politique d'investissement à l'échelle du pays et doit inciter les autorités compétentes à refonder complètement la manière d'appréhender les politiques publiques d'investissements, d'industrialisation et de développement de la Tunisie.

Coûts des incitations par emplois créés

Il est intéressant de mesurer aussi le coût des incitations par emploi, qu'il ne faut pas confondre avec le montant nécessaire pour créer un emploi. Ce coût représente uniquement ce qu'a coûté à l'Etat la création de cet emploi sans lien de causalité entre les deux. Ceci est résumé dans le tableau suivant :



	Déductions fiscales (millions dinars)	Incitations fin. APII (millions dinars)	Invest. réalisé (millions dinars)	Emplois réalisés	(Deduc+Inc. fin.)/Invest.	(Deduc+Inc. fin.)/Emplois (en dinars)
Lutte pollution	0	0	2	11	0.00	398
Activités de soutien	1	0	40	510	0.01	982
Inc. Communes	6	0	490	4 244	0.01	1 374
Dév. Régional	19	4	652	6 697	0.03	2 162
Réinvest. Bénéfices	0	0	19	64	0.01	2 544
Dév. Agricole	3	0	109	1 553	0.04	3 410
Export. Partielle	52	1	1 235	11 811	0.04	4 482
Export. totale	467	3	1 503	93 781	0.31	5 015
Agri. Climat diffici.	0	0	1	10	0.40	23 754
Parcs act. Éco.	8	0	11	39	0.70	200 810
Total	556	8	4 061	118 720	0.14	4 751

Ainsi, nous observons que la quasi-totalité des emplois créés l'ont été sous le régime off-shore des entreprises totalement exportatrices, plus connu sous le nom de loi-72. Notons ici la spécificité des parcs d'activités économiques (Bizerte et Zarzis) qui coûtent la bagatelle d'environ 200 000 dinars par emploi créé, ce qui est tout à fait hors de prix. Cependant, le coût moyen illustré dans le tableau ci-dessus ne prend pas en compte la différenciation des investissements. En effet, si l'on considère seulement le coût pour la création d'un emploi additionnel, c'est-à-dire un emploi créé par un investissement additionnel, nous obtenons un coût très élevé de 30 000 dinars par an et par emploi additionnel.

Emplois créés (Tableau 18)	76 951
Taux additionnalité	21 %
Emplois additionnels créés	16 160
Total coût annuel (millions de dinars) (Tableau 18)	446+41+3 = 490
Coût annuel par emploi additionnel (dinars)	30 222

1.2. Impact des incitations sur les objectifs du CII

M. Ghazouani a voulu étudier l'impact des incitations sur trois variables importantes : l'investissement, la croissance et l'emploi en Tunisie (Ghazouani, 2011). Les résultats de son modèle font apparaître que le « *taux d'incitation dans l'explication de la croissance économique n'apparaît pas significatif et son élimination renforce le pouvoir explicatif des variables traditionnelles déterminantes de la croissance économique* ». En d'autres termes, les incitations n'influent pas sur la croissance économique du pays.

Les résultats sont similaires sur la croissance de l'emploi, le taux d'incitation n'influe pas dessus non plus. Concernant l'investissement, les résultats montrent la même chose, à savoir que les incitations ne sont pas une variable significative influant sur l'investissement et confirment ainsi les résultats de l'étude ECOPA/SFI avec un taux de 90% d'investissements indifférents. L'étude de Ghazouani rajoute que « *par ailleurs, s'agissant d'investissements étrangers, l'expérience internationale montre que les incitations fiscales ne jouent pas un rôle important dans la*



distribution de l'IDE entre pays (MORISSET (2003)). ». Pour résumer l'étude de M. Ghazouani, les incitations n'ont d'impact ni sur la croissance économique, ni sur l'emploi, ni sur l'investissement et ni sur les IDE.

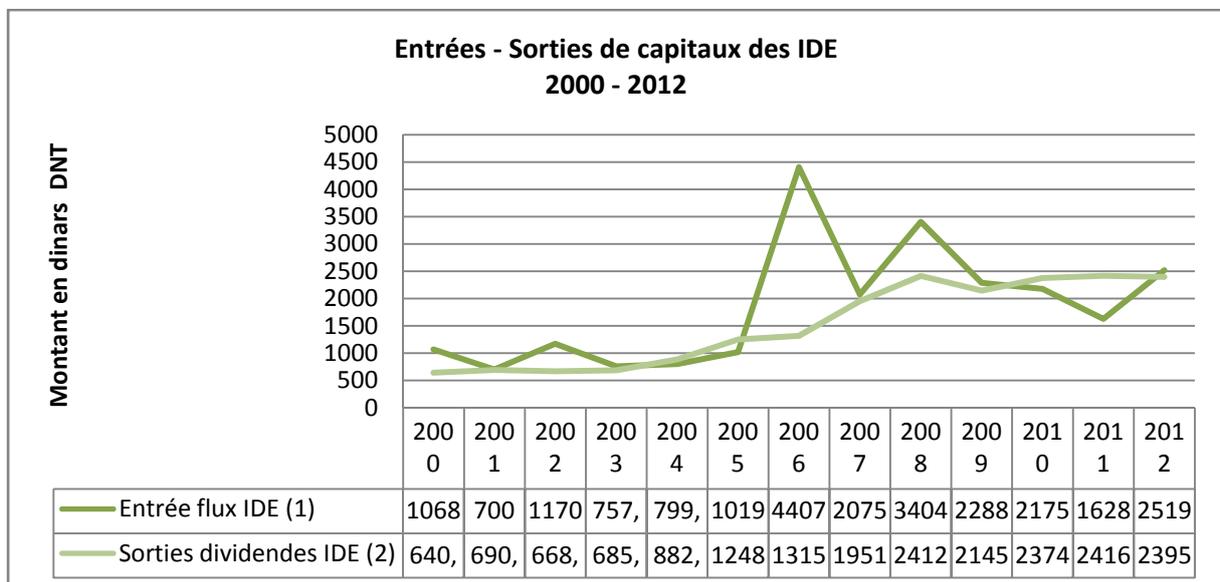
4. Focus sur les Investissements Directs Etrangers (IDE)

L'objectif de ce focus est de mesurer l'impact des IDE sur la balance des paiements du pays (les entrées et sorties des biens, services et capitaux), c'est-à-dire sur l'équilibre générale des comptes de la Nation. Ce sujet fait partie de ceux qui sont le moins traités principalement par manque de données. Ainsi, afin d'évaluer l'impact réel des IDE sur la balance des paiements, il faudrait avoir à disposition, pour chaque projet et chaque investisseur étranger le bilan-devises des opérations effectuées en Tunisie.

Nous avons réussi, non sans mal, à réunir quelques informations éparses, essentiellement issues de la BCT, sur les entrées et sorties de capitaux provenant des IDE. Afin d'avoir une vue complète sur l'impact des IDE sur la balance des paiements, il faudrait avoir le montant des importations et exportations des entreprises étrangères opérant en Tunisie, informations non publiées jusqu'à présent. Cependant, nous pensons que les données que nous avons récoltées suffisent à poser des questions essentielles s'agissant du rôle et de la place des IDE dans le modèle de développement économique tunisien dans les années à venir.

1.1. Bilan des IDE

Nous présentons ici les entrées et les sorties de capitaux des IDE sur la période 2000 – 2012 :



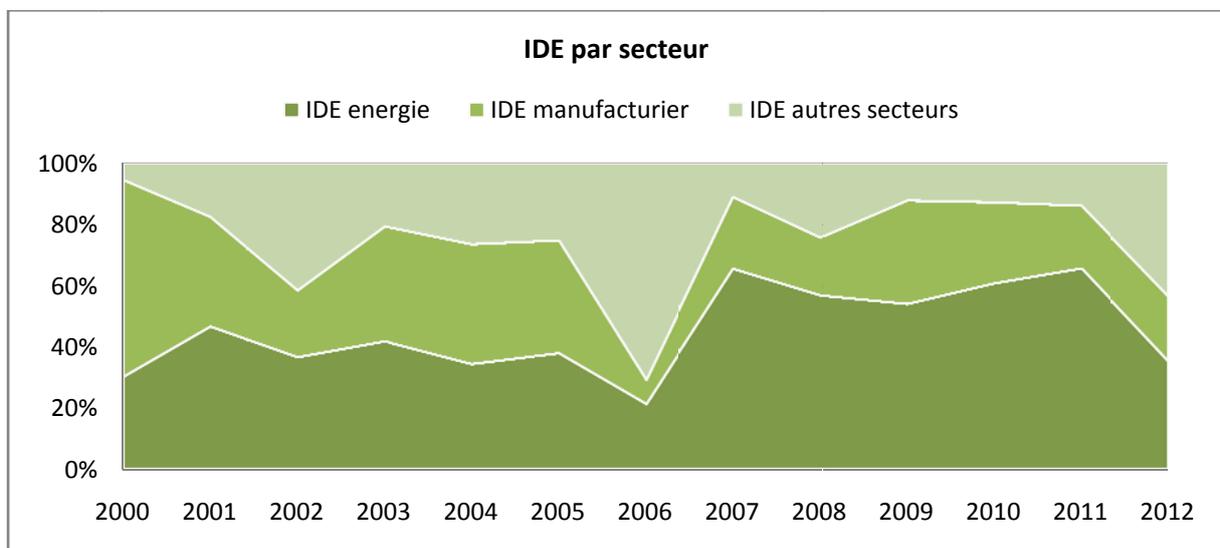
Nous voyons clairement deux années ressortir au niveau des entrées de capitaux des IDE : en 2006 avec la cession de 35% de parts de Tunisie Telecom d'un montant de 3 Milliards de dinars et en 2008 avec les investissements à la fois dans Hasdrubal et Miskar par British Gas mais aussi les entrées au capital dans le secteur financier (STAR, BTK, etc.). Alors que les entrées de capitaux des IDE sont le fruit d'opportunités ponctuelles, les sorties de devises des IDE augmentent, elles, de manière



structurelle. C'est ainsi que les sorties de devises des IDE se sont multipliées par 4 entre 2000 et 2008 pour se stabiliser autour de 2.5 milliards de dinars annuels.

C'est donc l'équivalent de 2.5 milliards de dinars qu'il faut trouver chaque année dans les réserves de devises pour payer les sorties de bénéfices des investisseurs étrangers. Ces devises sont d'autant plus difficiles à trouver si l'investisseur étranger réalise ses bénéfices sur le marché local en dinars comme c'est le cas pour les secteurs des télécommunications, de l'énergie ou des finances. Secteurs stratégiques qui, rappelons-le, bénéficient arbitrairement d'avantages fiscaux comme nous l'avons démontré précédemment.

Comme nous pouvons le voir, ce sont essentiellement les secteurs de l'énergie et les secteurs manufacturiers qui attirent les investisseurs étrangers, auxquels il faut rajouter le secteur des finances et des télécommunications.



La BCT fournit, partiellement et occasionnellement, les sorties de dividendes (sortie des bénéfices des investisseurs en devises) par pays d'origine des entreprises. Nous n'avons pu reproduire l'historique que pour les pays qui sont cités régulièrement par la BCT dans son rapport sur la balance des paiements. Un pays ressort particulièrement des données par l'ampleur des montants en jeu, c'est la Grande Bretagne.

En effet, un des investisseurs étrangers les plus importants en Tunisie est la compagnie British Gas (BG) dont les montants d'investissements ou de sorties de dividendes sont faramineux et explicitement cités par les rapports de la BCT sous l'ère Ben Ali. Ce n'est que très récemment que ces montants concernant BG ont été noyés dans les investissements de la Grande Bretagne, mais par extrapolation, nous pouvons affirmer que la quasi-totalité des montants désignés sous le drapeau britannique concerne British Gas. Nous reproduisons ici, les entrées et les sorties de capitaux des IDE comptabilisés comme britanniques :

Entrées et sorties de capitaux des IDE britanniques (2000-2012)



Concernant les entrées de capitaux des IDE, nous observons que les années d'investissements correspondent bien à la mise en production du champ Hasdrubal (2007-2008). Pour les sorties de dividendes, deux phases ressortent des données : la première phase où les sorties de dividendes ont doublé couvre une période allant de 2001 à 2009, et la deuxième phase où les sorties de dividendes ont encore doublé couvre la période de 2009 à 2012. Ainsi, nous observons une nette accélération des sorties de dividendes avec une récente phase de doublement des sorties de bénéfices dans une période trois fois plus courte. Dans le même temps, les investissements ont chuté pour retrouver les niveaux de 2001-2002 montrant que British Gas est passé d'une phase de lourds investissements à une phase de sorties massives de bénéfices réalisés dans la grande majorité sur le marché local tunisien. Si nous comparons les entrées et les sorties de capitaux en cumulé, les chiffres sont beaucoup plus impressionnants. En effet, en cumulé, les IDE entrants en provenance de Grande Bretagne atteignent 3,547 Milliards de dinars sur la période 2001-2012, tandis que les sorties de dividendes en partance de la Grande Bretagne cumulent à 7,083 Milliards de dinars sur la même période, soit exactement le double des IDE entrants. **En d'autres termes, British Gas sort deux fois plus de bénéfices du pays qu'elle n'y investit des capitaux frais.**

Cet exemple est criant car il accumule et cristallise tous les conséquences négatives de la sacralisation de l'investissement étranger à tout prix : avantages fiscaux dans un secteur qui non seulement embauche peu mais qui de plus sont inefficaces car ce secteur est indifférent à ces avantages, déductions sur l'importation de produits pour les forages, IDE onshore qui réalise ses bénéfices en dinars avec assurance de ventes à l'Etat dans une situation de quasi-monopole, sorties de devises qui explosent après la révolution et qui pèsent sur la balance des paiements impliquant un endettement non-productif pour couvrir ces sorties, bref une saignée financière. Ces chiffres sont d'autant plus impressionnants qu'ils soulèvent des questions concernant la gestion des ressources du pays. Comment British Gas peut-elle sortir plus d'un milliards de dinars de bénéfices du pays alors que les ressources financières issues du secteur des hydrocarbures sont quasi-inexistantes dans le budget de l'Etat ?



5. Conclusions générales

Nous avons fait le choix de nous baser sur des sources diverses afin de faire ressortir quels sont les coûts de l'ancien code des investissements. Nous avons pu mesurer l'ampleur des coûts pour le budget de l'Etat et pour la balance des paiements, permettant ainsi de lever le voile sur une des causes principales des déficits. Nous avons de même montré, étude à l'appui, que les incitations non seulement coûtaient cher aux contribuables tunisiens, mais n'avaient pas d'effet direct et causal ni sur la croissance, ni sur l'emploi et ni sur l'investissement. Enfin, nous avons pris un exemple d'IDE typique qui ne sert pas les objectifs macroéconomique du pays et qui constitue un fardeau pour l'équilibre général des finances publiques.

S'il fallait distinguer sur notre historique et de manière caricaturale entre les bons et les mauvais investissements, nous dirions qu'il y a d'un côté le bon investissement, typiquement dans le secteur manufacturier totalement exportateur et qui emploie des milliers de tunisiens avec comme amélioration possible dans le futur une montée en valeur ajoutée ; et de l'autre côté, le mauvais investissement, typiquement dans le secteur de l'énergie qui saigne les devises du pays, embauche peu, profite indûment des avantages fiscaux, douaniers et financiers. Bien entendu, il s'agit ici de caricatures mais cela doit guider les autorités compétentes et les décideurs publics tunisiens à repenser le rôle de l'investissement ainsi que des incitations, parfois heureuses, parfois aveugles et maladroites, afin d'utiliser de manière plus efficace les deniers publics pour satisfaire les besoins des tunisiens et leur fournir un emploi digne à la mesure de leurs exigences.

Une politique d'incitations par filière et conditionnée par des critères objectifs et chiffrés concernant la montée en valeur, le taux d'intégration, tout en préservant l'équilibre général des finances publiques est un défi certes difficile mais pas insurmontable si les autorités publiques décident réellement de recentrer leurs efforts sur l'intérêt général plutôt que sur quelques intérêts particuliers.