



L'impôt minimum mondial et les zones économiques spéciales

NOTE DE POLITIQUE DE L'IISD



© 2024 International Institute for Sustainable Development
Publié par l'Institut international du développement durable

Cette publication est sous licence [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

L'Institut international du développement durable

L'Institut international du développement durable (IISD) est un groupe de réflexion indépendant, plusieurs fois récompensé, qui travaille à la création accélérée de solutions en faveur de la stabilité du climat, d'une gestion durable des ressources et d'économies équitables. Notre travail vise à inspirer de meilleures décisions et à déclencher des actions significatives pour accompagner les populations et la planète dans la voie de la prospérité. Nous mettons en avant les réalisations qui sont possibles lorsque les gouvernements, les entreprises, les organisations à but non lucratif et les communautés unissent leurs efforts. Plus de 200 collaborateurs travaillent pour l'IISD, originaires du monde entier et rassemblant des compétences dans de nombreuses disciplines. Depuis ses bureaux implantés au Winnipeg, Ottawa et Toronto et en Genève, l'IISD grâce à son travail a un impact sur la vie des habitants de plus de 100 pays.

L'IISD est un organisme de bienfaisance enregistré au Canada, et visé par l'alinéa 501(c)(3) de l'*Internal Revenue Code des États-Unis*. Il bénéficie de subventions de fonctionnement de base de la province du Manitoba. En outre, des fonds de projets lui sont accordés par divers gouvernements, tant au Canada qu'à l'étranger, des organismes des Nations Unies, des fondations, le secteur privé et des particuliers.

L'impôt minimum mondial et les zones économiques spéciales

Juillet 2024

Rédigé par Joy Waruguru Ndubai-Ngigi en collaboration avec
Alexandra Readhead

Photo: Shutterstock

Ce document fait partie d'une série qui vise à examiner les répercussions de l'impôt minimum mondial sur la conception et l'utilisation des incitations fiscales et financières dans les pays en développement. Il s'appuie sur la publication de 2023 de l'IISD et l'ISLP intitulée *Comprendre et s'adapter à l'impôt minimum mondial : un guide pour les pays en développement*.

Siège

111 Lombard Avenue, Suite 325
Winnipeg, Manitoba
Canada R3B 0T4

Tel : +1 (204) 958-7700

Site web : iisd.org

X : [@IISD_news](https://twitter.com/IISD_news)



Table des matières

1.0 Introduction	1
2.0 Comprendre les ZES	3
3.0 Conception et utilisation des incitations fiscales dans les ZES	7
3.1 Types d'incitations fiscales utilisées dans les ZES	7
3.2 Efficacité des incitations fiscales pour les entreprises dans les ZES	8
4.0 Les réformes fiscales internationales et les ZES	10
4.1 Impôt minimum mondial.....	10
4.2 Forum sur les pratiques fiscales dommageables.....	12
5.0 Réflexions autour de la réforme des incitations fiscales dans les ZES	14
5.1 Entretenir un climat d'investissement prévisible.....	14
5.2 Atténuer les risques juridiques éventuels.....	14
6.0 L'avenir de la conception des ZES	17
7.0 Conclusion et recommandations en vue des réformes	19
Références	21

Liste des tableaux

Tableau 1. Comment les incitations fiscales fréquemment adoptées dans les ZES pourraient être affectées par les règles GloBE.....	11
Tableau 2. Affaires de RDIE liées à la révocation d'avantages proposées par les ZES.....	16

Liste des encadrés

Encadré 1. La zone pilote de libre-échange de Shanghai.....	4
Encadré 2. Mise en place de ZES en Zambie.....	5
Encadré 3. Les règles GloBE.....	10



Sigles et acronymes

Action 5	Action 5 sur la lutte contre les pratiques fiscales dommageables
BEPS	érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
EMN	entreprise multinationale
FHTP	Forum sur les pratiques fiscales dommageables
GloBE	règles globales anti-érosion de la base d'imposition
ICMQ	impôt complémentaire minimum qualifié prélevé localement
IDE	investissement direct à l'étranger
IISD	Institut international du développement durable
IMM	impôt minimum mondial
ISLP	International Senior Lawyers Project
MFEZ	zone économique multifonctionnelle
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PIC	programme pour l'innovation et la compétitivité
RDIE	règlement des différends entre investisseurs et États
RDIR	règle d'inclusion du revenu
RPII	règle relative aux paiements insuffisamment imposés
SFTZ	Zone pilote de libre-échange de Shanghai
TBI	traité bilatéral d'investissement
TEI	taux effectif d'imposition
ZES	zone économique spéciale



1.0 Introduction

Les règles globales de lutte contre l'érosion de la base d'imposition (règles GloBE) relevant du Pilier Deux ont pour objectif de s'assurer que les grandes entreprises multinationales (EMN) s'acquittent d'un niveau minimal d'impôt dans chaque juridiction où elles opèrent (Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE], 2023). Ces règles exigent que les EMN dont le revenu annuel consolidé dépasse les 750 millions d'EUR calculent leur revenu et l'impôt payé sur ce revenu et qu'elles déterminent le taux effectif d'imposition (TEI) encouru dans chaque juridiction (OCDE, 2023). Lorsque le TEI revient à moins de 15 % du taux minimal, le groupe doit s'acquitter d'un impôt complémentaire pour combler la différence (OCDE, 2023).

L'un des principaux impacts des règles GloBE, même pour les pays qui choisissent de ne pas les adopter, sera de réduire l'efficacité de certaines incitations fiscales pour les EMN concernées (Institut international du développement durable [IISD] et International Senior Lawyers Project [ISLP], 2023). L'objectif premier de ces règles est de combattre le nivellement par le bas induit par la concurrence fiscale et d'aider les pays à parvenir à un meilleur équilibre entre l'attractivité de leur politique fiscale et la mobilisation efficace de leurs recettes nationales (OCDE, 2022). L'impôt minimum mondial (IMM) devrait inciter les pays à évaluer les impacts potentiels de cette mesure sur les incitations fiscales et les options de réformes pour y répondre, y compris celles concernant les incitations dans les zones économiques spéciales (ZES).

Les ZES sont généralement définies comme des « zones géographiquement délimitées [dans lesquelles] les pouvoirs publics stimulent l'activité industrielle en prenant des mesures d'incitation d'ordre fiscal et réglementaire, et en apportant un appui aux infrastructures » (Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement [CNUCED], 2019a). Diverses publications (FIAS, 2008 ; CNUCED, 2023) examinées plus en profondeur à la section 3 ont documenté l'utilisation répandue des incitations fiscales, dans jusqu'à 80 % des ZES, malgré des inquiétudes persistantes quant à leur efficacité à long terme. Certains pays ont réduit le TEI dans les ZES à près de zéro (Celani et al., 2022). Ce constat est d'autant plus préoccupant que le nombre de ZES continue de croître dans le monde entier, avec 6 000 zones opérant dans 150 économies en 2022 (CNUCED, 2023).

Le recours aux mesures d'incitations dans les ZES s'avère bénéfique à court terme seulement, dans la mesure où elles attirent les investisseurs mais n'instaurent pas une compétitivité au niveau mondial (Farole, 2011). En outre, elles se sont révélées inefficaces pour améliorer la performance de ces zones (FIAS, 2008). Il semble alors que les pays devraient réduire leur dépendance à l'égard d'incitations fiscales trop généreuses, en particulier au sein des ZES. L'initiative GloBE donne une nouvelle impulsion aux pays pour réexaminer les types, la conception et l'étendue des incitations fiscales (celles liées au revenu des entreprises, et au-delà) mises en place dans le cadre de ces zones. Toutefois, GloBE n'est pas le seul facteur devant motiver cette réflexion. Les ZES ont depuis longtemps fait l'objet d'un examen par le Forum sur les pratiques fiscales dommageables (FHTP). Cette évaluation se base sur les normes définies dans le rapport sur la concurrence fiscale dommageable (OCDE, 1998) ainsi que dans le rapport Action 5 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices



(BEPS) (OCDE, 2015). En 2023, 21 % des 319 régimes examinés par le FHTP depuis sa création étaient des ZES (CNUCED, 2023).

Compte tenu de l'évolution des exigences politiques globales, les pays devront désormais réexaminer la conception, l'utilisation et la gouvernance des incitations fiscales (CNUCED, 2023). Étant donné que les règles GloBE n'affecteront pas tous les contribuables ou toutes les incitations fiscales de la même manière ou dans la même mesure, en raison des diverses exclusions et de la méthode de calcul du TEI, il sera nécessaire de procéder à un examen approfondi des incitations fiscales liées au revenu des entreprises (OCDE, 2022). Les travaux antérieurs de l'Institut international du développement durable (IISD) sur la compréhension et l'adaptation aux règles GloBE ont souligné que le processus d'identification de toutes les incitations fiscales inefficaces nécessitera un plan national (IISD et ISLP, 2023). Ce plan devrait inclure la cartographie des différents régimes de promotion des investissements et des types d'incitations qu'ils proposent, et l'identification de l'autorité compétente pour établir une large coordination afin d'atténuer les risques juridiques et choisir la réponse politique la plus appropriée. Cela est important car de nombreux pays tendent à proposer des incitations réparties entre diverses sources juridiques, y compris les lois régissant les ZES (IISD et ISLP, 2023).

Les autorités responsables des ZES et les décideurs politiques devront tenir compte d'autres obligations nationales dans leur réponse à l'IMM. Les politiques de promotion des investissements ont généralement offert aux investisseurs des protections étendues, qui peuvent compliquer le retrait ou la révision des incitations, ou des clauses de stabilisation, qui peuvent ajouter une complexité juridique supplémentaire face aux pressions exercées en faveur de réformes. Les pays ont maintenant l'occasion de réfléchir à l'efficacité des ZES, de chercher à améliorer leurs performances, de définir le rôle futur des incitations fiscales et de considérer l'impact d'un climat évolutif sur la fiscalité et les politiques d'investissement.

Cette note de politique vise à aider les autorités responsables des ZES et les décideurs en matière d'investissement et de fiscalité à mieux comprendre la nécessité croissante de réformer les incitations fiscales et l'impact potentiel des nouvelles normes fiscales internationales sur les avantages qu'elles offrent habituellement aux investisseurs. Elle souligne la nécessité pour les pays d'évaluer de façon critique si les incitations fiscales demeurent une priorité pour attirer les investisseurs, si elles ont été bénéfiques ou préjudiciable pour les zones, et comment les nouvelles normes influent sur leur conception et leur utilisation, tout en explorant les possibilités de réforme.



2.0 Comprendre les ZES

Il n'existe pas un modèle unique pour les ZES. En effet, ces zones varient considérablement à travers le monde en termes d'objectifs, de marchés et d'activités. Par conséquent, les ZES sont définies de manière floue en fonction de leurs principales caractéristiques (FIAS, 2008). Globalement, elles peuvent être identifiées sur la base de leur cadre réglementaire spécifique qui diffère de celui qui s'applique au reste de l'économie nationale, ainsi que par un régime d'incitations qui n'est accessible qu'aux entreprises opérant et situées à l'intérieur de la zone (FIAS, 2008). Il existe d'autres caractéristiques communes partagées par les ZES (FIAS, 2008 ; CNUCED, 2019b) :

- Une aire géographique délimitée.
- Un régime réglementaire « favorable aux entreprises » distinct de celui applicable à l'économie nationale ou infranationale au sens large.
- Une gestion ou une administration centrale de la ZES — il peut s'agir d'un effort public ou privé ou alors d'un partenariat public-privé.
- Des conditions d'éligibilité, par exemple une localisation physique à l'intérieur de la ZES.
- Une exonération des droits et tarifs douaniers.
- Des incitations fiscales et non fiscales — par exemple, des avantages fiscaux ou la disponibilité d'infrastructures spécialisées telles que des laboratoires de développement technologique.
- Une rationalisation administrative et une facilitation des investissements — par exemple, une meilleure efficacité des procédures d'enregistrement ou d'octroi de licences.

Les pays instaurent habituellement des ZES pour un éventail de raisons, notamment :

- Pour soutenir une réforme économique plus large.
- Pour remédier au chômage à grande échelle.
- Pour attirer l'investissement direct étranger (IDE).
- Compte tenu du cadre réglementaire distinct, pour servir d'aires expérimentales permettant de tester de nouvelles politiques et approches administratives (FIAS, 2008).

Les ZES sont mises en place pour atteindre une grande diversité d'objectifs, et il en existe plusieurs exemples. La zone pilote de libre-échange de Shanghai (SFTZ), instaurée en septembre 2013, a été créée dans le cadre de la stratégie nationale d'ouverture de l'économie chinoise (Hong Kong Trade Development Council, 2019 ; Shanghai Free Trade Zone, 2024 ; Shanghai Municipal People's Government, 2023 ; CNUCED, 2023b) et d'adaptation au libre-échange mondial (voir l'encadré 1) (Huang et al., 2017). La SFTZ s'est appuyée sur les précédentes zones de développement de la Chine et a été intégrée dans son cadre de politique économique plus large (CNUCED, 2023b). L'expérience de la Chine montre que les ZES



peuvent soutenir la réforme politique, améliorer l'environnement commercial et faciliter la croissance et la maturation de certaines industries. Tous ces éléments pourraient ensuite être utilisés pour le bénéfice du cadre économique national.

Encadré 1. La zone pilote de libre-échange de Shanghai

La SFTZ, première zone de libre-échange de Chine, comprend plusieurs zones de douanières spéciales : la zone de libre-échange de Waigaoqiao, le parc logistique de libre-échange de Waigaoqiao, la zone portuaire de libre-échange de Yangshan, la zone de libre-échange de l'aéroport de Pudong, la zone financière et commerciale de Lujiazui, la zone de développement économique et technologique de Jinqiao et le parc de haute technologie de Zhangjiang. La SFTZ a conçu une stratégie d'innovation institutionnelle à quatre volets visant à améliorer la gestion des investissements, faciliter les échanges commerciaux, développer les services financiers et la transformer les fonctions gouvernementales.

L'objectif était de mettre en place un système d'innovation institutionnelle aligné sur les règles internationales communes en matière d'investissement et de commerce et de créer une zone de libre-échange présentant le plus haut degré d'ouverture, une facilitation des investissements et du commerce, une liberté de conversion des devises, une réglementation pratique et efficace et un climat juridique solide. La création de la SFTZ a entraîné la mise en place de 21 autres zones pilotes de libre-échange qui ont fini par stimuler l'adaptation des stratégies de développement de la Chine, approfondir l'intégration économique, améliorer la promotion du commerce et de l'IDE et mettre en place un développement industriel de haute qualité. La forte croissance du commerce et de l'IDE dans les zones de libre-échange a favorisé le passage à des produits à forte intensité technologique et renforcé la coopération et l'intégration économiques avec les économies en développement, plus particulièrement les membres de l'ASEAN.

À la fin de l'année 2022, la SFTZ avait attiré 84 000 nouvelles entreprises et reçu 58,6 milliards d'USD d'investissements étrangers réels et a été à l'origine de près de la moitié des 302 innovations institutionnelles mises en œuvre dans les zones de libre-échange d'abord et dans l'ensemble du pays par la suite (Shanghai Daily, 2023).

Les ZES ont été utilisées comme des installations hautement spécialisées, configurées pour répondre aux besoins d'industries et d'activités spécifiques (FIAS, 2008). Elles peuvent contribuer à la réalisation d'effets d'agglomération bénéfiques en concentrant une industrie dans une aire géographique (FIAS, 2008). Les autorités gouvernementales peuvent ainsi plus facilement superviser les activités, fournir des infrastructures et mettre en œuvre les contrôles environnementaux nécessaires. Les ZES peuvent également être l'occasion pour les gouvernements d'identifier les meilleures pratiques pour encourager les investissements dans des secteurs précis.

Cependant, même lorsque les pays se fixent des objectifs clairs, la réalisation de ces objectifs dépend de la conception et de la mise en œuvre de la ZES. Par exemple, un pays peut ne pas adopter les mesures nécessaires pour s'assurer que l'ensemble du cadre régissant la ZES



facilite la réalisation de cet objectif. Il existe plusieurs cas où les ZES sont restées non ou sous-développées pendant des décennies ; ou que même lorsqu'elles ont réussi à mobiliser des investissements, les bénéfices pour l'économie au sens large ont été minimes. Dans d'autres cas, elles ont fonctionné de manière isolée, en restant déconnectées des fournisseurs locaux, et n'ont produit que très peu de retombées (CNUCED, 2019b). L'expérience de la Zambie met en lumière certains de ces défis (voir l'encadré 2).

Encadré 2. Mise en place de ZES en Zambie

En 2005, la Zambie a mis en place des zones économiques multifonctionnelles (MFEZ) dans le but de renforcer la compétitivité et l'industrialisation du pays. Les MFEZ devaient favoriser un environnement attractif pour les entreprises, promouvoir les exportations et améliorer le commerce intérieur dans le but de surmonter les contraintes persistantes subies par les entreprises, y compris l'acquisition de terrains, les problèmes d'infrastructure, l'inefficacité des services publics et la lourdeur des systèmes de dédouanement et de fiscalité. Les MFEZ zambiennes proposent un éventail d'infrastructures et ont parvenu jusqu'ici à attirer plusieurs investisseurs. Toutefois, des défis de taille ont été constatés.

En 2016, le Groupe de la Banque mondiale a procédé à des entretiens avec des développeurs de zones, des investisseurs et des responsables gouvernementaux. Le groupe a identifié les problèmes suivants :

- Une faiblesse des capacités institutionnelles et une inefficacité des services du secteur public, y compris un manque d'expertise chez les fonctionnaires de l'Agence zambienne pour le développement, ce qui limite sa capacité à fournir, sur demande, les incitations appropriées et des services efficaces.
- Une insuffisance des infrastructures.
- Une faiblesse des liens entre les zones et les entreprises locales, surtout lorsque les entreprises de ces zones sont intéressées par l'approvisionnement local. La plupart des petites et moyennes entreprises (PME) locales ne peuvent pas atteindre les objectifs désirés en termes de volume, de qualité ou de normes. Certains considèrent en outre qu'il n'existe pas de main-d'œuvre appropriée disponible localement.

Les défis identifiés ont mis en lumière les limites sous-jacentes qui empêchent la réalisation des objectifs fixés pour les MFEZ, notamment celui de créer un environnement commercial attrayant.

Une étude de 2020 portant sur les ZES en Zambie a montré que ces défis persistent. Parmi les problèmes identifiés figurent le financement inadéquat des infrastructures, la faiblesse des capacités et des liens avec les fournisseurs locaux, une insuffisance des services de soutien aux entreprises, des défaillances dans la coordination institutionnelle, une fragmentation du cadre incitatif et des faiblesses dans la conception de ces zones.

Source: Phiri et Shimukunku, 2020 ; Zheng, 2016



Malgré leur succès mitigé, les ZES restent une priorité pour les législateurs en matière de politique industrielle et d'investissement, et ce pour plusieurs raisons, notamment (CNUCED, 2019b) :

- Elles offrent un terrain favorable pour instaurer, tester et mettre en œuvre des réformes commerciales là où des changements à l'échelle nationale seraient difficiles à apporter.
- Elles exercent une pression pour maintenir la compétitivité en vue d'attirer des IDE.
- Elles permettent d'établir un cadre réglementaire et de gouvernance distinct, incluant un accès facilité à l'octroi de licences et à l'enregistrement.
- Elles offrent un régime d'avantages comprenant des incitations fiscales, notamment des exonérations de droits de douane, d'impôts et d'autres exigences administratives. Les incitations non fiscales comprennent souvent l'accès à une main-d'œuvre qualifiée, la disponibilité d'infrastructures adaptées, un accès facilité à un réseau local de fournisseurs, la facilitation du commerce et des services partagés.

Les ZES peuvent être des outils efficaces si elles sont conçues avec des objectifs clairs, tant pour le gouvernement que pour les entreprises qui y opèrent. Définir des objectifs clairs signifie déterminer les industries que le gouvernement souhaite promouvoir, ce qui influencera la conception de la ZES, le type de main-d'œuvre nécessaire, les besoins des fournisseurs et des acheteurs, les exigences réglementaires visant à faciliter le fonctionnement (tenant compte des obstacles existants dans le cadre national), les infrastructures nécessaires (y compris le modèle de financement) et les mesures incitatives. Il est crucial d'établir un lien avec l'économie locale pour apporter des fournisseurs de produits primaires et de la main-d'œuvre aux entreprises opérant dans la zone, réduisant ainsi les coûts des entreprises, et créant des marchés locaux. Enfin, les décideurs politiques, les autorités et les gestionnaires des ZES, de même que les instances chargées de la promotion des investissements, doivent intégrer des cadres robustes de suivi et d'évaluation permettant d'examiner la performance des ZES et d'identifier et de résoudre les défis auxquels sont confrontés le gouvernement, les investisseurs et les communautés locales.



3.0 Conception et utilisation des incitations fiscales dans les ZES

La présence d'incitations fiscales et non fiscales restent une caractéristique dominante des régimes des ZES. Selon la CNUCED, dans le climat mondial actuel des affaires et des investissements, l'orientation stratégique, les modèles de réglementation et de gouvernance et l'ensemble des mesures incitatives proposées restent les ingrédients clés d'un cadre politique réussi pour les ZES (CNUCED, 2019b). L'inclusion des incitations fiscales dans les régimes des ZES est une pratique largement répandue dans le monde entier et leur conception et mise en œuvre peuvent avoir un impact sur leur réussite (Farole, 2011). En plus d'un régime douanier avantageux, de nombreuses zones accordent des exonérations ou réductions sur divers impôts, tels que l'impôt sur le revenu des sociétés, les retenues à la source, l'impôts sur les plus-values en capital, les impôts sur la distribution des dividendes, la TVA, les impôts locaux, ainsi que les droits d'importation (CNUCED, 2023a).

3.1 Types d'incitations fiscales utilisées dans les ZES

Parmi les mesures incitatives relatives à l'impôt sur le revenu des sociétés fréquemment proposées par les ZES, citons (Programme pour l'innovation et la compétitivité [PIC], 2017) :

- Une exonération complète (à 100 %) de l'impôt sur le revenu des sociétés.
- Des exonérations ou réductions d'impôts sur le revenu des sociétés conditionnées au respect d'exigences de performance, par exemple, l'activité économique, un montant minimal d'investissement ou la création d'emplois.
- Un taux fixe réduit de l'impôts sur le revenu des sociétés.

Certaines zones appliquent des limitations temporelles pour les incitations fiscales sur l'impôt sur le revenu des sociétés (par exemple, jusqu'à 5 ou 10 ans), ou exigent un niveau d'exportation minimal que l'entreprise doit atteindre pour bénéficier de la mesure incitative (PIC, 2017).

Les incitations fiscales basées sur le revenu sont plus couramment utilisées dans les pays en développement où les réductions d'impôts ou les exonérations totales sont plus fréquentes que les allègements ou crédits fiscaux (OCDE, 2022). Selon les études disponibles, en Afrique du Sud, à Maurice, en Eswatini, au Kenya, au Sénégal, en Angola et au Botswana, divers types de mesures d'incitation fiscale ont été adoptées (Celani et al., 2022). Les mesures les plus répandues sont celles basées sur le revenu ; ces sept pays avaient tous au moins un taux réduit d'imposition sur le revenu des sociétés, à titre provisoire ou permanent, et quatre pays ont recours à des exonérations fiscales (Celani et al., 2022). Cinq des sept pays ont mis en place des régimes spéciaux d'imposition sur le revenu des sociétés au sein de leurs ZES et ils ont tous eu recours aux allègements fiscaux (Celani et al., 2022).



3.2 Efficacité des incitations fiscales pour les entreprises dans les ZES

Sur l'ensemble du continent africain, il a été constaté que de nombreuses zones sont devenues trop dépendantes de l'octroi d'incitations fiscales générales, au détriment d'autres aspects du climat d'investissement, ce qui accroît le risque d'une concurrence à la baisse avec d'autres zones (Farole, 2011). Une évaluation de 2011 portant sur la conception et la mise en œuvre des politiques relatives aux ZES dans 10 pays africains a conclu que le climat d'investissement de la plupart des pays était médiocre et que les améliorations apportées par les ZES étaient insuffisantes pour établir une compétitivité mondiale ou régionale (Farole, 2011). L'enquête a constaté qu'il était plus important de relever les défis vécus au quotidien par les investisseurs opérant dans ces zones (Farole, 2011).

Selon la Banque mondiale, l'échec ou la réussite d'une zone dépend de son cadre politique et incitatif, de son emplacement et de la manière dont elle est conçue et gérée (FIAS, 2008). Cela signifie que des mesures incitatives trop généreuses ne peuvent compenser une mauvaise localisation ou des infrastructures insuffisantes (FIAS, 2008). En 2008, il avait déjà été constaté que la prévalence élevée des incitations à l'investissement à l'intérieur des zones n'améliorait pas nécessairement leurs performances (FIAS, 2008). La Banque mondiale a également conclu que les exonérations fiscales ne peuvent garantir, à elles seules, la réussite des zones (PIC, 2017). En effet, à long terme, ces exonérations entraînent de mauvais résultats en matière d'exportation et d'emploi (Farole, 2011). Les investisseurs peuvent en outre devenir trop dépendants des mesures incitatives, les entreprises cherchant alors à prolonger les exonérations fiscales (Farole, 2011).

L'accent mis sur les incitations fiscales ne modifie pas seulement le comportement des investisseurs, mais aussi celui des gestionnaires des zones, en les amenant à répondre aux défis concurrentiels par des allègements fiscaux à court terme plutôt que de cibler la compétitivité de manière plus holistique en améliorant les infrastructures et la prestation de services. Cette approche entraîne également une inflation des mesures incitatives, dans un processus inévitable de nivellement par le bas pour les programmes qui fondent principalement leur compétitivité sur les incitations (Farole, 2011).

Bien que les incitations fiscales puissent attirer un IDE initial, il est crucial, à long terme, de s'éloigner de la concurrence fondée sur les incitations (Farole, 2011). En fin de compte, les incitations ne compensent pas un climat peu propice aux investissements, car un investissement gouvernemental dans les ressources financières et humaines, des services de qualité et un environnement commercial compétitif est essentiel pour améliorer des conditions d'investissement (Farole, 2011). Si les pays choisissent de recourir à des mesures incitatives en raison d'une spécificité de leur juridiction, celles-ci doivent être simples et transparentes, pour éviter tout détournement ou abus (PIC, 2017), tout en étant alignées sur les politiques générales de la zone (PIC, 2017).

De manière générale, les programmes de zones performants disposent d'un plan stratégique visant à éliminer progressivement les incitations fiscales et à intégrer le régime fiscal des ZES dans l'économie nationale (Farole, 2011). La Chine a emprunté cette voie de l'intégration progressive et a fini par éliminer une bonne partie des exonérations fiscales. Des approches



similaires ont été adoptées au Vietnam et à Maurice. Il est évident qu'en dépit de la prévalence des incitations fiscales utilisées dans les ZES, celles-ci ne déterminent pas la réussite du programme d'une zone. Il s'agit là d'une conclusion essentielle qui mérite d'être examinée attentivement par les autorités responsables des ZES, les promoteurs de l'investissement et les décideurs politiques en général ; elle doit en effet constituer un fondement essentiel du suivi, de l'évaluation et de la réforme.



4.0 Les réformes fiscales internationales et les ZES

Les sections précédentes ont mis en lumière la prépondérance du recours aux incitations fiscales (en particulier les incitations basées sur le revenu) dans les ZES. Ces incitations sont susceptibles d'être affectées de manière significative par les évolutions du paysage fiscal international, notamment en ce qui concerne l'IMM.

4.1 Impôt minimum mondial

Les règles GloBE augmentent les enjeux en matière de conception et d'utilisation des mesures incitatives dans les ZES. Elles imposent aux EMN réalisant un chiffre d'affaires annuel d'au moins 750 millions d'EUR de calculer leur revenu, et les impôts sur ce revenu, sur une base juridictionnelle. Si ce calcul révèle un taux effectif d'imposition (TEI) de moins de 15 %, les règles exigent que le groupe d'EMN paie un impôt complémentaire qui portera le montant total de l'impôt sur les bénéfices excédentaires du groupe d'EMN dans cette juridiction à faible fiscalisation à un TEI de 15 %. Cet impôt complémentaire est prélevé soit par la juridiction à faible fiscalisation elle-même, en vertu d'un soi-disant impôt complémentaire minimum qualifié prélevé localement (ICMQ), ou, lorsqu'aucun ICMQ ne s'applique, par une autre juridiction de mise en œuvre par le biais de la règle d'inclusion du revenu (RDIR) ou de la règle relative aux paiements insuffisamment imposés (RPII). Ces règles sont présentées brièvement ci-après. Une discussion détaillée se trouve dans la publication de 2023 de l'IISD et l'ISLP intitulée *Comprendre et s'adapter à l'impôt minimum mondial: un guide pour les pays en développement*.

Encadré 3. Les règles GloBE

Le taux effectif d'imposition **GloBE** se calcule en déterminant le montant du revenu ou de la perte GloBE de chaque entité constitutive sur une base juridictionnelle. Ce montant sera ajusté pour tenir compte des différences permanentes ou temporaires, comme l'amortissement accéléré (Liotti et al., 2022). Ensuite, les impôts couverts ajustés, ou les impôts admissibles payés par une EMN dans une juridiction, sont additionnés. Le montant des impôts couverts sera alors divisé par le revenu ou la perte GloBE dans cette juridiction, donnant lieu au TEI juridictionnel.

Dans l'optique de fournir un **allègement pour les activités substantielles**, les règles GloBE ne s'appliquent qu'aux « bénéficiaires excédentaires ». Cela signifie que le revenu ou la perte GloBE est calculé après avoir exclu 5 % des coûts salariaux éligibles et 5 % des actifs corporels (par exemple, les biens, installations et équipements).

Si le TEI est inférieur à 15 %, un impôt complémentaire peut être appliqué. Cela peut se faire par la juridiction à faible fiscalisation elle-même par le biais d'un impôt complémentaire minimum qualifié (ICMQ).



Si l'ICMQ n'est pas appliqué : si le pays source décide de ne pas appliquer un ICMQ, l'impôt complémentaire peut être perçu par l'institution par l'une des deux options suivantes :

- Une règle d'inclusion du revenu (**RDIR**), dans la juridiction de l'entité mère ultime du groupe multinational, qui impose à une entité mère de s'acquitter d'un impôt complémentaire en vertu des revenus faiblement imposés d'une entité constitutive.
- Une règle des paiements insuffisamment imposés (**RPII**), lorsqu'aucune RDIR ne s'applique, par d'autres juridictions subsidiaires de mise en œuvre, lorsque la RPII ne permet pas de déductions ou qu'elle exige un ajustement équivalent dans une juridiction subsidiaire afin de produire une augmentation progressive équivalente des impôts payés par le groupe d'EMN.

Certains types d'incitations fiscales pour les entreprises viennent réduire le montant des impôts couverts par l'initiative GloBE. Parmi celles-ci, on retrouve les exonérations fiscales et les taux réduits. Elles peuvent faire baisser le TEI global et augmenter le risque de tomber en dessous du seuil minimum de 15 %. D'autres incitations pourraient être affectées par GloBE, selon leur conception, comme les dépenses qualifiées déductibles, les crédits d'impôt et les incitations relatives aux impôts sur les plus-values en capital. Étant donné que certaines de ces incitations sont couramment utilisées dans les ZES, il sera nécessaire d'examiner comment GloBE pourrait les affecter. Le tableau 1 ci-dessous donne un aperçu des incitations fiscales couramment utilisées dans les ZES et de l'impact que GloBE est susceptible d'avoir sur elles.

Tableau 1. Comment les incitations fiscales fréquemment adoptées dans les ZES pourraient être affectées par les règles GloBE

Incitations fiscales pour les entreprises couramment appliquées dans les ZES	Impact des règles GloBE	Risque posé par les règles GloBE
Exonération absolue (à 100 %).	Une exonération d'impôt sur le revenu des sociétés à 100 % appliquée à une EMN concernée conduira à un TEI inférieur au minimum.	Élevé
Exonérations qui dépendent du respect de certaines conditions (par exemple, activité économique, montant minimal d'investissement, création d'emplois).	Des exonérations d'impôt sur le revenu des sociétés appliquées à une EMN concernée peuvent conduire à un TEI inférieur au minimum, en fonction du montant exonéré.	Élevé
Taux fixe réduit.	Un taux réduit d'impôt sur le revenu des entreprises appliqué à une EMN concernée peut augmenter la possibilité d'une baisse du TEI.	Élevé

Source : Auteur.



Les EMN concernées ne bénéficieront probablement plus des régimes susmentionnés lorsque le TEI d'une entité passe en dessous du minimum de 15 % et qu'un impôt complémentaire est perçu en vertu de l'ICMQ, de la RDIR ou de la RPII. En outre, un impôt complémentaire sera appliqué, qu'une juridiction adopte ou non les règles GloBE. Il importe de préciser qu'un certain nombre d'incitations fiscales ne seront pas touchées par GloBE et pourront continuer à être utilisées. Il s'agit notamment d'incitations fondées sur les coûts telles que les déductions pour amortissement ou la dépréciation du capital, et de déductions couramment utilisées. Les autorités responsables des ZES devront se coordonner avec les décideurs et administrateurs fiscaux pour comprendre l'approche nationale proposée à l'égard de l'initiative GloBE, qui peut également inclure, en option, une refonte du régime plus large des incitations fiscales.

4.2 Forum sur les pratiques fiscales dommageables

D'autres initiatives entrées en vigueur avant GloBE visent à s'attaquer à la concurrence fiscale et ont donc une incidence sur la conception et l'utilisation des mesures incitatives dans les ZES. Elles incluent le rapport de l'OCDE sur la concurrence fiscale dommageable, le rapport Action 5 et le FHTP. Ces initiatives avaient déjà commencé à avoir un impact sur les mesures incitatives dans les ZES. Les deux rapports fournissent un cadre de normes et de mécanismes permettant d'examiner les régimes fiscaux préférentiels dommageables. La concurrence fiscale dommageable est identifiée comme une préoccupation majeure depuis 1999, les régimes fiscaux peu contraignants ayant conduit à des décisions d'investissement motivées par la fiscalité.

Le rapport de l'OCDE sur la concurrence fiscale dommageable décrit les critères permettant d'identifier les régimes fiscaux préférentiels dommageables, comme des taux effectifs d'imposition faibles ou nuls, des régimes cloisonnés¹, un manque de transparence et un manque d'échange effectif d'informations (OCDE, 1998).² Ce rapport aborde la réduction des effets néfastes de la concurrence fiscale, comme la distorsion des flux financiers et d'investissement, l'atteinte à l'intégrité et à l'équité des structures fiscales nationales ou l'augmentation des coûts administratifs et de mise en conformité supportés par les autorités fiscales et les contribuables, entre autres (OCDE, 1998).

En vue de remédier efficacement à ces problèmes, le FHTP a été chargé de promouvoir une approche coopérative et coordonnée pour examiner les dispositions législatives ou les pratiques administratives liées à la fiscalité considérées comme dommageables (CNUCED, 2023a). La portée de l'examen comprenait les régimes incitatifs relatifs à l'impôt sur le revenu des sociétés, tels que prévus par les lois régissant les ZES, lorsqu'ils s'appliquent aux revenus provenant d'activités géographiquement mobiles (comme les services financiers ou

¹ Partiellement ou totalement isolés du marché intérieur du pays ayant établi le régime — le fait qu'un pays ressente la nécessité de protéger sa propre économie face à ce régime en procédant au cloisonnement suggère fortement que le régime est susceptible de créer des retombées néfastes.

² D'autres facteurs qui pourraient être considérés comme dommageables comprennent un taux d'imposition ou une base d'imposition négociable, des régimes présentés comme des instruments de minimisation fiscale et des régimes qui encouragent des opérations ou des dispositifs purement fiscaux.



les technologies) et qu'ils peuvent concerner une ou plusieurs zones d'un pays (Heitmüller et Mosquera, 2021).

Dans la continuité de l'œuvre du FHTP, le rapport sur l'Action 5 a étendu son champ d'application aux pays non-membres de l'OCDE et instauré une exigence d'activité substantielle pour s'assurer que les contribuables entreprennent des activités génératrices de revenus de base. Grâce aux travaux du FHTP, depuis l'an 2000, huit ZES ont été supprimées et 31 ont été jugées dommageables ou potentiellement dommageables et devant être modifiées. Les travaux en cours du FHTP devraient également être pris en compte par les instances chargées de la promotion des investissements et les autorités responsables des ZES. Des mesures devraient être adoptées pour faire en sorte que les régimes incitatifs au sein des ZES répondent aux critères établis par le FHTP.



5.0 Réflexions autour de la réforme des incitations fiscales dans les ZES

Les autorités responsables des ZES et les décideurs en matière d'investissement et de fiscalité devront évaluer de manière critique les répercussions de la suppression ou de la modification des incitations fiscales et trouver un équilibre entre la compétitivité et le respect des normes fiscales internationales. Il sera notamment important de prioriser les investissements durables et la mobilisation des recettes pour financer les dépenses de développement. Les règles GloBE pourraient inciter à une réforme des régimes fiscaux incitatifs actuels, y compris ceux qui s'appliquent dans les ZES. Les gouvernements devront favoriser la coopération et à la coordination entre les principales autorités pour faciliter une réponse nationale efficace à GloBE et une approche cohérente de la réforme des mesures incitatives. Nous présentons ci-dessous des considérations pour ce faire à l'intention des gouvernements.

5.1 Entretenir un climat d'investissement prévisible

Un climat d'investissement prévisible est indispensable aux investisseurs (Phiri et Shimukunku, 2020). Les gouvernements doivent impérativement veiller à la cohérence des politiques, à la coordination entre les principaux organismes concernés, à la transparence du fonctionnement et de la conception des incitations fiscales et à la clarté des besoins et des objectifs des réformes futures. Un climat imprévisible peut rendre difficile l'activité des investisseurs.

Toutefois, il est également essentiel que les gouvernements disposent de certitudes quant à leurs recettes fiscales. Les réglementations relatives aux ZES doivent permettre aux décideurs politiques et aux autorités responsables des ZES de surveiller, d'examiner et de réformer les mesures incitatives afin de les aligner sur les normes internationales, de prévenir des pratiques fiscales abusives et de réaliser un alignement progressif sur le régime national ou industriel.

5.2 Atténuer les risques juridiques éventuels

Outre l'importance de créer un climat d'investissement prévisible, les autorités responsables des ZES doivent être conscientes que les efforts visant à réformer les mesures incitatives peuvent interagir avec les protections des investisseurs prévues par les lois nationales, les contrats d'investissement et les traités bilatéraux d'investissement (TBI). Les investisseurs ont engagé 14 affaires de règlement de différends entre investisseurs et États (RDIE) portant sur les ZES en vertu des TBI (Tugushev, 2020). Les principales protections invoquées incluent les garanties juridiques étendues que l'on trouve généralement dans les TBI comme le [traitement juste et équitable](#), l'expropriation et les mesures non discriminatoires (Tugushev, 2020). Le risque de violation de mesures protectionnistes en faveur des investisseurs est le plus élevé lorsque des garanties juridiques de stabilisation fiscale³ ont été prévues soit dans

³ Les clauses de stabilisation fiscale constituent des engagements explicites et spécifiques pris par un pays d'accueil à l'égard d'un ou de plusieurs investisseurs étrangers dans l'intention de protéger leurs investissements contre le risque politique, particulièrement les modifications législatives ou réglementaires.



les lois relatives aux ZES, soit dans les contrats d'investissement. Le tableau 2 fournit une vue d'ensemble des affaires liées aux TBI et portant sur la suppression de mesures incitatives dans des régimes de ZES.

Compte tenu de la décision du tribunal arbitral dans l'affaire *Ampal-American*, les pays devraient faire preuve de prudence dans le processus de modification des cadres réglementaires des ZES, car ils risquent d'être jugés en infraction — notamment en matière d'expropriation indirecte et de traitement juste et équitable, et ce, même en l'absence d'une clause de stabilisation. Un élément particulièrement préoccupant pour les pays est le fait que lorsqu'un État crée une ZES et qu'il autorise les investisseurs étrangers à y résider, il fait preuve d'une volonté supplémentaire de favoriser les investissements étrangers dans la ZES par rapport au reste du pays d'accueil (Tugushev, 2020). L'impact de cette situation, dans le contexte du tribunal arbitral, est que les investisseurs peuvent avoir des attentes plus élevées et une volonté de prendre des risques plus importants qui les exposent à des pertes plus élevées par rapport aux actions entreprises conformément à la législation nationale (Tugushev, 2020).

En étant acceptés comme résidents de ZES, les gouvernements risquent d'être considérés par certains tribunaux arbitraux comme disposés à garantir les conditions d'investissement les plus favorables, ce qui fait peser sur l'État un fardeau supplémentaire de protection des investisseurs (Tugushev, 2020, n.66, p.15).

De plus, comme précisé par le tribunal dans l'affaire d'*Union Fenosa Gas*, en l'absence d'une clause de stabilisation, un investisseur étranger n'est pas en droit de s'attendre à ce qu'un régime fiscal n'évolue pas. Par conséquent, l'investisseur doit démontrer que ses attentes étaient raisonnables compte tenu des circonstances et que la mesure étatique était injuste, arbitraire ou inéquitable, qu'elle a enfreint les procédures juridiques établies ou qu'elle était discriminatoire, ce qui équivaut à un déni de traitement juste et équitable.

En conséquence, les instances chargées de la promotion des investissements devraient non seulement examiner le processus d'introduction et de sensibilisation des investisseurs à l'application des règles GloBE, mais aussi la nécessité de réformer leur ensemble de TBI, de contrats d'investissement et de lois sur l'investissement. Ces réformes juridiques sont essentielles pour préserver de manière proactive la marge de manœuvre politique pour des mesures légitimes conformes aux engagements internationaux.

**Tableau 2.** Affaires de RDIE liées à la révocation d'avantages proposées par les ZES

Affaire	Traité/Accord	Protections invoquées	Mesure contestée	Issue de l'affaire
Union Fenosa Gas c. Égypte	TBI Égypte – Espagne (1992)	Traitement juste et équitable, protection et sécurité pleine et entière, traitement national, traitement de la nation la plus favorisée	Révocation du statut de résident d'une entreprise dans une ZES. La perte du régime préférentiel lié à la ZES a entraîné une augmentation de la charge fiscale.	Aucune violation constatée – l'Égypte n'a pas garanti, en vertu de son droit national ou du TBI, que le régime fiscal reste inchangé. L'Égypte n'a pas prévu de clause de stabilisation du régime.
Lao Holdings N.V. c. République démocratique populaire lao	TBI République démocratique populaire lao – Pays-Bas (2003)	Traitement juste et équitable, protection et sécurité pleine et entière, clause parapluie, traitement national, expropriation indirecte, transfert de fonds	Annulation des concessions foncières dans la zone de libre-échange.	Pas de violation – mais le tribunal a estimé que l'investisseur avait sciemment prévu d'abuser des incitations et des privilèges qui auraient été offerts par le Laos dans le cadre de la ZES. Le tribunal a mis l'accent sur la nécessité d'équilibrer les intérêts publics et privés.
Ampal-American et Autres c. Égypte	TBI Égypte – États-Unis d'Amérique (1986) TBI Égypte – Allemagne (2005)	Traitement juste et équitable, protection et sécurité pleine et entière, clause parapluie et expropriation indirecte	Révocation du statut de résident d'une entreprise dans une ZES. La perte du régime préférentiel lié à la ZES a entraîné une augmentation de la charge fiscale.	Accordée en ce qui concerne l'expropriation – le système de zone franche était un élément fondamental de la structure économique de l'investissement, que l'Égypte connaissait, acceptait et confirmait par la délivrance d'une licence spéciale. En l'absence d'une indemnisation prompte et adéquate, la révocation équivalait à une expropriation.
Link-trading c. République de Moldavie	TBI République de Moldavie – États-Unis d'Amérique (1993)	Expropriation indirecte	Révocation de l'exonération des impôts et des droits de douane en violation de la garantie gouvernementale de stabilité fiscale pour une période de 10 ans.	Pas de violation – l'investisseur n'a pas démontré qu'il avait été privé de son investissement.

Source : Auteure.



6.0 L'avenir de la conception des ZES

En juin 2024, 61 juridictions avaient pris des engagements publics, publié des projets de loi ou adopté des lois concernant GloBE (PwC, 2024). Un grand nombre de ces juridictions sont des lieux où se trouvent les entités mères ultimes de grandes EMN. Cette situation devrait être considérée comme un catalyseur pour des réformes cruciales qui sont désormais essentielles à l'amélioration des résultats des ZES sur le long terme. La présente note a mis en lumière certaines des préoccupations les plus pressantes, la plus fondamentale de celles-ci étant le risque que des mesures incitatives trop généreuses n'entraînent un transfert de recettes perdues du pays où se trouve la ZES vers une autre juridiction où se trouve l'entité mère ou l'entité intermédiaire. Les pays peuvent envisager de prendre les mesures suivantes pour réformer la conception et l'utilisation des incitations dans les ZES.

Réévaluer la conception et l'utilisation des incitations dans les ZES

Les pays devraient commencer par examiner le type et la prévalence des incitations fiscales dans leurs ZES afin d'obtenir une vue d'ensemble des incitations proposées actuellement. Ils doivent évaluer si ces mesures incitatives ont permis d'attirer les investissements souhaités et si elles sont efficaces, compte tenu des recettes perdues et des coûts administratifs. Ces analyses des coûts, avantages et dépenses fiscales sont nécessaires, même en l'absence de réformes fiscales internationales, mais l'initiative GloBE les rend encore plus importantes. Les pays devront déterminer quelles mesures incitatives sont touchées par GloBE puis élaborer une réponse appropriée. Si cette réponse implique la suppression de certaines incitations, les pays doivent prendre en compte les risques juridiques associés à de telles actions.

À l'avenir, dans la mesure où les incitations restent pertinentes et appropriées dans le contexte des ZES, les pays devraient veiller à ce qu'elles soient orientées vers les besoins et les objectifs des investisseurs et qu'elles soient bien structurées afin d'éviter les abus. Autant que possible, ces incitations doivent être alignées sur le cadre national ou sur les incitations offertes à d'autres acteurs industriels en dehors de la zone. Elles doivent être basées sur les performances, introduites dans la législation fiscale nationale plutôt que dans la législation relative aux ZES, et limitées dans le temps (FIAS, 2008).

Renforcer la coordination entre les ZES et les décideurs en matière d'investissement et de fiscalité

Les décideurs en matière d'investissement et de fiscalité devraient coopérer pour réformer les incitations fiscales, tant dans les ZES que dans la conception et l'administration des mesures incitatives. Le pouvoir d'accorder ces incitations fiscales est généralement réparti entre plusieurs institutions, ce qui peut entraîner un manque d'efficacité dans le suivi et la production de rapports sur les types d'incitations offerts et leurs bénéficiaires. La coordination est particulièrement importante pour améliorer la reddition de comptes concernant les dépenses fiscales et pour mettre en place une politique cohérente en réponse aux règles de GloBE.



Mieux cibler les incitations en vue d'atteindre les objectifs en matière de développement et d'énergie propre

Les ZES pourraient jouer un rôle important dans la transition énergétique, notamment en encourageant les investissements dans le secteur des énergies renouvelables. Le Rapport sur l'investissement dans le monde 2023 de la CNUCED intitulé *Investing in Sustainable Energy for All* (en français, Investir dans l'énergie durable pour tous) recommande que les pays tirent parti des ZES en tant que modèles de transition énergétique pour l'économie et afin de préparer l'investissement dans l'énergie durable (CNUCED, 2023c). Cela nécessitera d'améliorer la capacité des ZES à attirer des projets d'énergie renouvelable et de procéder à un examen détaillé des moteurs d'investissement et des mesures incitatives nécessaires. Parmi les besoins non fiscaux figurent l'octroi de licences et d'autres autorisations gouvernementales, l'accès aux terrains, les infrastructures spécifiques aux énergies renouvelables et les politiques visant à réduire les émissions ou à promouvoir les énergies renouvelables (CNUCED, 2023c).

Les pays devront également réexaminer les incitations fiscales nécessaires pour attirer les investissements dans les énergies renouvelables. Les pays en développement utilisent généralement des incitations basées sur les bénéfices et les coûts, des exonérations de fiscalité indirecte et des crédits d'impôts basés sur la production pour attirer les investissements dans les énergies renouvelables (CNUCED, 2023c). Les pays développés, en revanche, se servent d'outils plus complexes tels que les tarifs de rachat, les ventes aux enchères, les normes de portefeuilles d'énergies renouvelables et les régimes de garantie (CNUCED, 2023c). Pour déterminer si les ZES sont nécessaires et quelles mesures incitatives sont pertinentes, le cas échéant, il faudra bien comprendre les moteurs de l'investissement dans les projets d'énergies renouvelables dans un pays donné.

Explorer une utilisation accrue des incitations non fiscales

Outre l'établissement d'objectifs alignés sur les besoins mondiaux actuels en matière d'investissement, les autorités et les gestionnaires des ZES devraient mettre davantage l'accent sur les incitations non fiscales. La réduction des obstacles administratifs aux processus commerciaux peut être un facteur important pour les investisseurs. La fourniture d'infrastructures et de main-d'œuvre essentielles peut également s'avérer attrayante, car elle favorise la création d'emplois et crée des retombées pour l'économie nationale.



7.0 Conclusion et recommandations en vue des réformes

Une trop forte dépendance à l'égard des incitations fiscales est peu susceptible d'aboutir à des résultats positifs pour les ZES. Les pays doivent se détourner de la concurrence fondée sur les incitations, non seulement parce que les incitations sont incapables de compenser des climats d'investissement médiocres, mais aussi en raison de l'évolution du paysage fiscal international et des effets qu'elle devrait avoir sur les incitations fiscales. Les règles GloBE auront un impact sur tous les pays, qu'ils adhèrent ou non au régime. Les gouvernements, les instances chargées de la promotion des investissements, les autorités responsables des ZES et les décideurs en matière d'investissement et de fiscalité sont donc contraints d'évaluer l'impact potentiel et de coordonner une réponse efficace à GloBE.

Les pays devraient prendre les mesures suivantes pour réformer l'utilisation des incitations fiscales dans les ZES :

- Réévaluer la conception et l'utilisation des incitations fiscales dans les ZES en tenant compte de GloBE et d'autres réformes de la fiscalité et des investissements. L'évaluation devrait prendre en compte les facteurs suivants :
 - Les mesures incitatives ont-elles été efficaces pour attirer des investissements dans les ZES ?
 - Quel est le montant des recettes perdues en raison des incitations et des coûts d'administration ?
 - Quel sera l'impact des normes fiscales internationales sur l'utilisation des mesures incitatives dans les ZES ?
 - Existe-t-il des risques juridiques à prendre en compte lors de la réforme des incitations dans les ZES ?
- Sensibiliser davantage les autorités responsables des ZES et les instances chargées de la promotion des investissements à l'évolution des normes fiscales internationales, à leur impact et aux possibilités de réforme des incitations.
- Évaluer les incitations fiscales, et toute réforme ultérieure, en collaboration avec les ministères des finances, les autorités fiscales et les responsables de la politique d'investissement, afin d'assurer la cohérence et la prévisibilité des politiques pour les investisseurs. Il est essentiel d'évaluer l'impact de GloBE sur les mesures incitatives. Si cette évaluation n'est pas entreprise, les pays risquent de perdre des recettes au profit d'une autre juridiction.
- Si les pays estiment que certaines mesures incitatives sont nécessaires pour attirer les investissements dans les ZES, ils doivent d'abord examiner le type d'industrie qu'ils essaient d'attirer et les éventuels obstacles à l'investissement. Toute incitation doit viser à lever les obstacles propres à cette industrie. Les ZES devraient se détourner des incitations basées sur les bénéfices au profit d'incitations basées sur les coûts, en imposant des délais et d'autres conditions. Les EMN concernées par GloBE ne



bénéficieront pas d'incitations fiscales pour les entreprises au sein des ZES, ce qui les amènera à se concentrer à nouveau sur le climat d'investissement en général ou à demander des incitations supplémentaires qui ne sont pas couvertes par les règles. Les ZES devraient également envisager d'améliorer le climat d'investissement, par exemple en fournissant une main-d'œuvre locale qualifiée. S'il s'avère que les incitations fiscales accordées au sein de la zone sont inefficaces ou sujettes aux abus, les autorités responsables des ZES doivent disposer des outils juridiques et pratiques pour permettre leur retrait sans déclencher d'autres obligations internationales.

- Tenir compte des éventuels risques juridiques découlant de la réforme des incitations afin de les atténuer de manière proactive. Une évaluation critique du cadre juridique existant, y compris les TBI, les lois sur l'investissement et les contrats d'investissement, sera nécessaire et devrait comprendre des consultations avec les investisseurs.



Références

- Celani, A., Dressler, L., et Hanappi, T. (2022). Assessing tax relief from targeted investment tax incentives through corporate effective tax rates: Methodology and initial findings for seven Sub-Saharan African countries. *OECD Taxation Working Papers*, 58.
- CNUCED. (2019a). *Rapport sur l'investissement dans le monde: Les Zones économiques spéciales. Repères et vue d'ensemble*. CNUCED. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2019_overview_fr.pdf
- CNUCED. (2019b). *World Investment Report: Special Economic Zones*. CNUCED. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2019_en.pdf
- CNUCED. (2023a). *The Impact of International Tax Reforms on Special Economic Zones*. CNUCED. <https://unctad.org/publication/impact-international-tax-reforms-special-economiczones#:~:text=This%20reform%20is%20expected%20to,between%20countries%2C%20particularly%20developing%20ones>
- CNUCED. (2023b). *The Role of China's Pilot Free Trade Zones in Promoting Institutional Innovation, Industrial Transformation and South-South Cooperation*. CNUCED. <https://unctad.org/publication/role-chinas-pilot-free-trade-zones-promoting-institutional-innovation-industrial>
- CNUCED. (2023c). *World Investment Report – Investing in Sustainable Energy for All*. CNUCED. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2023_en.pdf
- Farole, T. (2011). *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experience*. Banque mondiale. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/996871468008466349/special-economic-zones-in-africa-comparing-performance-and-learning-from-global-experience>
- FIAS. (2008). *Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development*. Groupe de la Banque mondiale. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/343901468330977533/special-economic-zone-performance-lessons-learned-and-implication-for-zone-development>
- Heitmüller, F., et Mosquera, I. (2021). Special Economic Zones Facing the Challenges of International Taxation: BEPS Action 5, EU Code of Conduct, and the Future. *Journal of International Economic Law*, 24(2), 473–490. <https://doi.org/10.1093/jiel/jgab019>
- Hong Kong Trade Development Council (HKTDC). (2019, le 18 septembre). *China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone*. HKTDC Research. <https://research.hktdc.com/en/data-and-profiles/mcpc/freetradezones/shanghai-free-trade-zone>
- Huang, D., Van, V. T., Hossain, M. E., et He, Z. (2017). Shanghai Pilot Free Trade Zone and Its Effect on Economic Growth: A Counter-Factual Approach. *Open Journal of Social Sciences*, 5(9), Article 9. <https://doi.org/10.4236/jss.2017.59006>



- IISD & ISLP. (2023). *Comprendre et s'adapter à l'impôt minimum mondial: un guide pour les pays en développement*. IISD et ISLP. <https://www.iisd.org/system/files/2023-06/guide-developing-countries-adapt-global-minimum-tax-final-fr.pdf>
- Liotti, B. F., Ndubai, J. W., Wamuyu, R., Lazarovb, I., et Owensa, J. (2022). The treatment of tax incentives under Pillar Two. *UNCTAD Transnational Corporations Journal*, 29(2). https://unctad.org/system/files/official-document/diaeia2022d3a2_en.pdf
- Mataba, K., Lassourd, T., Readhead, A., et Nikièma, S.H. (2023). *Revisiting Tax Incentives as an Investment Promotion Tool: Q&A for investment policy-makers*. IISD. <https://www.iisd.org/system/files/2023-10/revisiting-tax-incentives-investment-promotion-tool-policy-makers.pdf>
- OCDE. (1998). *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*. OCDE.
- OCDE. (2015). Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance. In *OECD/G20 BEPS Project: Vol. Action 5-2015 Final Report*. Éditions OCDE. https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/countering-harmful-tax-practices-more-effectively-taking-into-account-transparency-and-substance_9789264218970-en
- OCDE. (2022). *Tax Incentives and the Global Minimum Corporate Tax: Reconsidering Tax Incentives after the GloBE Rules*. Éditions OCDE. https://www.oecd.org/en/publications/tax-incentives-and-the-global-minimum-corporate-tax_25d30b96-en.html
- OCDE. (2023). Minimum Tax Implementation Handbook (Pillar Two). In *OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting project*. OCDE. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/global-minimum-tax/minimum-tax-implementation-handbook-pillar-two.pdf>
- Phiri, M., et Shimukunku, M. (2020). Special Economic Zones in Southern Africa: White Elephants or Latent Drivers of Growth and Employment? - The Case of Zambia and South Africa. In *UNUWIDER Working Paper 160/2020*. <http://www.wider.unu.edu/publication/special-economic-zones-southern-africa-white-elephants-or-latent-drivers-growth-and>
- PIC. (2017). *Special Economic Zones: An Operational Review of their Impacts*. Groupe de la Banque mondiale. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/316931512640011812/special-economic-zones-an-operational-review-of-their-impacts>
- PwC. (2024). *OECD Pillar Two Tracker*. <https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/pillar-two-readiness/country-tracker.html>
- Shanghai Daily. (2023). *Shanghai FTZ: A Magnet for Trade and Investment*. <https://archive.shine.cn/in-focus/Shanghai-FTZ-A-magnet-for-trade-and-investment/shdaily.shtml>. Publié le 28 septembre 2023.
- Shanghai Free Trade Zone. (2024). *Introduction*. <http://en-shftz.pudong.gov.cn/about-ftz/introduction/>



- Shanghai Municipal People's Government. (2023). *Shanghai FTZ: A Magnet for Trade and Investment*. Government Online-Offline Shanghai. <https://www.shanghai.gov.cn/nw48081/20231007/d05564032b154597b08885b038433281.html>
- Tugushev, A. (2020). Protection of Investment and Violations of Investor's Rights in Special Economic Zones. *Transnational Dispute Management (TDM)*, 17(5). <https://www.transnational-dispute-management.com/journal-advance-publication-article.asp?key=1819>
- Zheng, D. Z. (2016). *Multi-facility Economic Zones in Zambia: Progress, Challenges and Possible Interventions*. Groupe de la Banque mondiale. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/720981495115586647/multi-facility-economic-zones-in-zambia-challenges-and-possible-interventions>

©2024 The International Institute for Sustainable Development
Publié par l'Institut international du développement durable

Siège

111 Lombard Avenue, Suite 325
Winnipeg, Manitoba
Canada R3B 0T4

Tel: +1 (204) 958-7700

Website: www.iisd.org

Twitter: [@IISD_news](https://twitter.com/IISD_news)



iisd.org