

LES ZONES SPÉCIFIQUES DANS LE CODE DES INVESTISSEMENTS (1)

C. HAMZA (*)

INTRODUCTION

Le système de stimulation du Code des investissements de 1993 (2) est basé sur l'idée selon laquelle une minoration de la fiscalité est un avantage qui stimule les investisseurs potentiels à réaliser des projets.

Cette conception s'inscrit dans la continuité de la pensée qui a prévalu dans les textes législatifs qui ont précédé ce nouveau code : les lois de 1982, avec leur dynamique d'avantages accordés par les commissions d'agrément, entre autres avantages les dégrèvements fiscaux accordés en fonction des emplois créés ou bien, dans le cas des Sociétés d'Economie Mixte, créées en partenariat avec des capitaux étrangers, lorsque le "transfert de technologie" était constaté, selon des formules au demeurant fort compliquées tant il est vrai que ce "transfert" est difficilement mesurable.

La logique d'une stimulation selon la **localisation** est en fait ancrée sur la loi de 1987 relative à l'Aménagement du Territoire (3), qui parle explicitement dans son

(*) Directeur d'Etudes aux Services du Délégué à la Planification. Enseignant-chercheur.

(1) Le présent texte est une version mise à jour et remaniée après la parution du Code des Investissements et de ses textes d'application, à partir d'une communication ronéotée faite au séminaire sur le Code des Investissements organisé par le Ministère de l'Economie et Prospeco-Conseil, en Octobre 1993.

Par ailleurs les matériaux et idées de base ayant servi à la rédaction du texte du décret exécutif 94-321 sont le fruit d'un groupe de travail interministériel. Certains membres retrouveront nécessairement leurs propositions. Il peut en être de même pour certaines idées sous-jacentes à la rédaction du décret et explicitées ici. Qu'ils en soient ainsi remerciés.

Les autres développements et réflexions critiques ou éventuellement erronées constituent un point de vue personnel de l'auteur qui n'engage pas les administrations qui l'emploient ou les institutions auxquelles il collabore.

(2) Décret législatif 93-12 du 5 octobre 1993 relatif à la promotion de l'investissement. Journal Officiel n° 64 du 10 octobre 1993.

(3) Loi 87-03 relative à l'Aménagement du Territoire.

article 51 de la possibilité de subdiviser le pays en zones d'actions particulières (4), tout en respectant les quatre grandes régions d'Aménagement du Territoire que constituent respectivement, le Sud, les zones frontalières et de montagne, les hauts plateaux, et les grandes agglomérations.

C'est une dynamique, voulue positive, écartant en fait le concept antérieur de "zones déshéritées" ou "retardataires", quelque peu péjoratif, qui a été ainsi reconduite dans le Code des investissements par continuité ou filiation de pensée, vis à vis du cadre légal de l'Aménagement du Territoire et de son décret d'application formulé une première fois en 1989 puis remanié en 1991 (5) pour ce qui est de la définition des critères de désignation des "**zones à promouvoir**", par abréviation "ZAP".

La liste des communes ainsi désignées est alors toujours dans ce même dispositif de base, quant à elle, fixée par arrêté interministériel (6). Dans ces conditions, ce sont dans les faits 671 communes du pays qui sont déclarées actuellement "zones à promouvoir", soit près de la moitié des communes du pays. Nous y reviendrons.

Il faut pourtant dès à présent relever, que le concept de "zones à promouvoir" ainsi défini n'était pas spécifiquement lié à l'octroi d'avantages à des investissements.

Il engageait en fait, l'action multiple de l'Etat, pour un transfert de ressources accru en direction de ces communes ZAP, tant à partir de l'action globale liée à la mise en oeuvre du budget d'équipement (routes de désenclavement, écoles et autres infrastructures) que des moyens financiers accrus, au titre des "Plans Communaux de Développement" (PCD) dont l'action porte traditionnellement sur les aménagements locaux : il a pu ainsi s'agir des réseaux d'assainissement et d'entretien des infrastructures locales, mais aussi des actions de voirie et d'embellissement qu'ont connu de nombreuses communes de notre pays.

(4) Voir la loi 87-03 sus-indiquée, art. 51 :

"en vue d'assurer le développement des régions à promouvoir conformément au schéma national d'aménagement du territoire, des mesures de stimulation et d'incitation d'ordre économique, social et fiscal, différenciées et adaptées par zones seront prises dans le cadre des lois de finances et en tant que de besoin par voie réglementaire".

(5) Voir le décret 89-09 du 7 février 1989 et le décret 91-321 du 14 septembre 1991.

(6) Idem.

La jonction opérationnelle, avec la dynamique des investissements, ou pour ce qui nous concerne, avec les avantages accordés, a été en fait établie avant les dispositions du présent Code par application de la loi 88-25, relative aux investissements privés nationaux : celle-ci mettait en place en effet un régime de liberté totale d'investissement, sans démarche préalable auprès d'un quelconque organisme (7).

La loi 88-25 réservait l'octroi d'avantages par l'Etat qu'aux seules activités déclarées prioritaires dans les lois de planification (8). Dans ce cadre, la logique de l'activité prioritaire était de nature fondamentalement sectorielle, comme l'attestent les listes publiées annuellement depuis 1989 en annexe de la loi portant plan national. L'investissement dans l'une de ces activités donnait droit, pour la seule phase d'investissement au bénéfice d'avantages divers, facilités d'accès aux terrains, ou aux autorisations d'importation d'équipement et la possibilité par ce biais d'accès privilégié aux devises via une licence d'importation, ainsi qu'aux incitations financières, de nature fiscale et de bonification d'intérêt.

Néanmoins l'un des items de la liste parmi la trentaine ou même la quarantaine, selon les années, a été celui "de la PMI en zone à promouvoir" (9).

(7) Éliminant ainsi de jure l'action de l'ancien organisme établie par application de la loi 82-11 relative à l'investissement privé national, à savoir l'O.S.C.I.P. (Office de Suivi et de Coordination des Investissements Privés) dont les attributions en matière d'octroi d'un agrément à l'investissement, lui-même générateur de plein droit d'avantages fiscaux ou de priorité d'accès à la ressource rare (terrains mais aussi devises pour l'équipement) ont elles-mêmes été transférées à la Chambre Nationale de Commerce, dans la même lignée tendant à bannir les interventions purement administratives, au bénéfice, pensait-on, des opérateurs économiques eux-mêmes réunis en sections selon les branches auprès de la C.N.C.

Au demeurant, la pratique au moins de barrière à l'entrée dans certaines branches pour les nouveaux postulants et les chroniques défrayées plus tard quant à des évasions des capitaux par des surfacturations ont montré la limite de l'approche par autorisation administrative.

Les critiques du système mis en place par le Code ont à cet égard facilement pu faire un parallèle entre l'ancien organisme (OSCIP) et l'organisation selon le régime de l'autorisation administrative et la logique de déclaration préalable et d'octroi d'avantages par l'actuelle APSI. Voir aussi note n° 14 ci-dessous.

(8) On lit en effet dans la loi 88-25 du 12 juillet 1988 (article 2) : "le plan national à moyen terme et le plan annuel déterminent les critères de choix des activités économiques prioritaires et les conditions d'organisation des priorités et d'intégration économique".

Cela aurait dû en principe revenir aux lois portant plan à moyen terme de définir non pas des listes d'activités mais les critères de leur définition. Dans la pratique cependant, du fait de l'élimination de la préparation et l'adoption de plans à moyen terme dès 1990, la liste des activités prioritaires s'est trouvée dans les faits "manipulée" annuellement, entamant ainsi la logique du système, dès sa mise en place et rendant plus facile sa critique et finalement son efficacité elle-même.

(9) Voir le décret 91-321 relatif déjà cité, et dont les modalités de désignation des dites zones à promouvoir sont reconduites par le Code des Investissements (art. 3).

De plus, le fait est que cette notion d'activités prioritaires était prévue par la loi pour le seul bénéficiaire du secteur privé. Il était néanmoins difficile, à l'époque de faire admettre que le secteur privé puisse bénéficier d'avantages qui ne seraient pas acquis en même temps de plein droit au secteur public. Aussi ce régime d'avantages a-t-il été étendu dans la pratique à tous les investissements productifs sans distinction quant à la nature de leurs propriétaires.

Enfin, le Code des Investissements de 1993 a comme il se doit dans une démarche de codification, repris à son compte pour les adopter telles quelles ou en les adaptant au contexte nouveau, certaines des dispositions légales et mécanismes antérieurs. Il a ainsi intégré la démarche des zones à promouvoir tout en entérinant par ailleurs le nouveau droit commercial pour lequel il n'y a plus de différenciation dans le traitement juridique des secteurs économiques classés selon l'origine de leur capital (respectivement, et selon l'ancienne "hiérarchisation" public, privé national ou privé étranger et les montages de sociétés mixtes de capitaux d'origine multiple).

C'est somme toute pour l'ensemble de ces considérations, préliminaires certes, mais utiles pour la bonne compréhension du contenu des concepts, de la démarche et des mécanismes mis en place par l'article 20 du Code qu'il m'a paru important de restituer pour le lecteur, la genèse de l'idée des zones spécifiques du Code des Investissements de 1993.

I LA DÉLIMITATION ET LA DÉFINITION DES ZONES SPÉCIFIQUES

1.1. GÉNÉRALITÉS

Le Code des investissements a en quelque sorte pré-déterminé la conception des zones spécifiques en indiquant, d'emblée qu'elles seraient (art.20) "classées en zones à promouvoir et en zones d'expansions économiques", par abréviation respectivement ZAP et ZEE; le texte est en effet le suivant :

ARTICLE 20 :

"Les investissements réalisés dans les zones spécifiques, classées en zones à promouvoir et en zones d'expansions économiques contribuant au développement régional, bénéficient des avantages prévus par le présent chapitre".

A ce sujet, deux remarques préliminaires, de forme :

1- Je ne pense pas trahir l'esprit réel du texte et fais ainsi grâce aux erreurs de frappe et de ponctuation, en ne retenant pas, dans ma lecture les "s" qui apparaissent aux mots zones, expansions et économiques dans le texte du "Code" tels que je l'ai rendu ci-dessus à partir du texte du Journal Officiel lui-même et qui, selon certaines interprétations pourraient avoir une signification particulière quant à un éventuel caractère multisectoriel de l'expansion.

2- Je ne lis pas non plus l'article dans le sens où ce seraient les "ZAP" et les "ZEE" qui seraient l'acteur contribuant au développement économique, et non pas les investissements eux-mêmes.

Le sens général du "Code" dans ce chapitre I du titre III qui traite des investissements réalisés dans les zones spécifiques et le bon sens commun indiquent, de mon point de vue la véracité du sens que je retiens.

Ceci étant, il se pose la question du contenu de ce que l'on met dans le concept de zones spécifiques, pour la mise en œuvre pratique, au bénéfice des investisseurs, des promoteurs, des **avantages** octroyés, dans certaines conditions, au titre de ce **régime particulier**, qui constituent le fond de notre présentation. On relèvera cependant, dès à présent pour y revenir en fin d'exposé, que le Code des investissements indique, déjà, dans le corps du texte les "balises" minima et maxima des avantages fiscaux ou autres qu'il prévoit pour les cas de réalisation de projets dans ces zones spécifiques.

1.2. LA PROBLÉMATIQUE

L'idée qui semble prévaloir parmi les rédacteurs du "Code" pour la spécification des zones en ZAP et ZEE est celle du besoin de continuer, d'abord de prendre en charge les acquis de ce qu'ont été les ZAP depuis leur catégorisation en tant que telles, en tant qu'instrument, de modulation de l'action multiforme de l'Etat selon les besoins spécifiques de ces collectivités locales, "accusant un retard important par rapport au niveau national ou de la wilaya dans la satisfaction des besoins sociaux dans le degré d'équipement et dans les niveaux de revenu".

Il fallait certainement aussi ne pas créer de rupture brutale par rapport aux mécanismes en cours de validité (10).

Plus prosaïquement, cela se traduit par une relative facilité de démarche quant à la célérité de mise en oeuvre du dispositif prévu par le "Code": on reconduit tout simplement -, attendant sa révision et faute de pouvoir le faire à court terme- la liste des communes "ZAP" telle qu'elle est en vigueur à la date de publication du "Code", soit la confirmation de 671 communes déjà définies par application du dispositif de la loi d'Aménagement du Territoire et de ses textes d'application comme étant celles ouvrant droit aux avantages accordés par le Code des investissements à l'implantation des investissements dans une partie des zones spécifiques : de ce fait le dispositif du code est opérationnel dès sa publication.

Le second élément de la problématique est précisément lié au fait qu'il s'agit de stimuler l'investissement, non pas seulement dans des communes où les conditions sont somme toute défavorables a priori à l'investissement, (celles par exemple, dont l'accès est difficile, rendant les coûts de transports plus élevés que la moyenne, pour les approvisionnements comme pour les produits finis) mais au contraire, de rompre avec cette dynamique de "l'assistanat" continu à certaines communes, en renforçant les chances d'un essor auto-entretenu dans celles des localités où existent déjà des avantages comparatifs -préférentiellement autres que celui de la main-d'oeuvre sans qualification et

(10) Ceci est vrai aussi pour l'approche "activités prioritaires" décrite plus haut. Voir articles 45 et 47 du "Code".

disponible -, peut être à l'état virtuel et qu'il s'agit d'aider à faire éclore et à pérenniser.

La démarche vise alors à susciter aussi l'intérêt des investisseurs, là où il y a un potentiel naturel ou autre (mines, sites touristiques, capacités de financement, etc) et à favoriser, pour une certaine période les industries naissantes, qui ont alors de réelles chances de réussir et d'être, à partir d'une aide spécifique au démarrage, des projets rentables, faisant des bénéfices pour leurs propriétaires et se dégageant peu à peu de l'assistance de l'Etat.

Qui plus est, on peut considérer que cette démarche, loin d'être administrative (liste de communes, selon une catégorie figée), permet de :

1 - intégrer certaines spécificités sectorielles, et tout particulièrement le secteur du tourisme qui avait fait définir il y a quelques années la notion de Zones d'Expansion Touristique (ZET) (11),

2 - faire prévaloir et être un instrument de la mise en oeuvre de la politique d'Aménagement du Territoire.

D'où donc la séparation conceptuelle -ab initio- des zones à promouvoir et des zones d'expansion économique.

1.3. LE DÉCRET D'APPLICATION DE L'ARTICLE 24 DU CODE

Il s'agit du décret exécutif n° 94 -321 du 17 octobre 1994 qui a pour objet de "fixer les conditions de désignation et de délimitation des zones spécifiques".

(11) Les ZET sont elles aussi à l'heure actuelle définies par décret dont il était important, selon la logique de confirmation des avantages acquis développée plus haut, de ne pas abroger le principe pour les 174 ZET recensées au moment de la parution du "code".

1.3.1 Les zones à promouvoir

Comme indiqué plus haut, le principe de la reconduction à court terme de la liste des communes à promouvoir a permis de rassurer les anciens investisseurs dans ces zones et de créer les conditions d'une plus grande confiance dans la continuité de la politique d'aide à l'investissement prônée par les Pouvoirs Publics (12).

Cela permet aussi d'asseoir rapidement, notamment en l'attente du dispositif parallèle des ZEE, qui nous allons le voir, est posé de façon plus élaborée dans le "Code", les mécanismes de gestion des dossiers qui ont commencé à affluer dès la promulgation du décret et qui ressortissaient, pour leur traitement du Ministère de l'Economie (13), dans la période transitoire, avant la mise en place de l'Agence de promotion, de soutien et de suivi des investissements (par abréviation APSI) (14).

Les critères initiaux, de 1989, puis de 1991 de choix des ZAP ont été au nombre de quatre et ils portent sur sur des paramètres :

- démographiques
- physiques
- d'équipement
- économiques et financiers.

Il est vrai qu'à l'époque où l'on avait établi la liste des ZAP le critère "chômage" semble avoir été dominant dans la sélection des communes, si l'on exclut celles du Sud, qui, presque par nature étaient appelées à élarger au dispositif global de promotion des différentes régions de notre pays.

(12) Une étude exhaustive sur les promotions de projets en ZAP n'existe à notre connaissance, pas. Selon certaines indications verbales recueillies, le nombre serait restreint.

(13) Ce furent en fait les services du Ministre délégué, au près du Ministre de l'Economie, en charge de la PMI /PME, qui assurèrent cet intérim et qui le continuent, jusqu'à ce que les services du Guichet Unique de l'APSI deviennent opérationnels malgré le fait que ce Ministère soit devenu depuis lors Ministère "de plein exercice".

(14) Prévue à l'article 7 du "Code" et dont le décret 94-319 précise les attributions, l'organisation et le fonctionnement.

Le grand inconvénient de cette façon de faire, - la reconduction pure et simple - est, nous l'avons souligné, le nombre élevé (671) de communes ainsi classées et nous le verrons plus bas pour lesquelles les exonérations peuvent aller jusqu'à 10 années et selon certaines interprétations du texte, avec même une possibilité de reconduction au delà... La perte pour le budget de l'Etat du fait de la non perception d'impôt, compte tenu des exonérations est certainement substantielle, même si aucune étude n'est à ce jour venue en préciser le montant. Parallèlement, ce nombre important de communes déclarées ZAP va à l'encontre de l'esprit de la mise en place des zones spécifiques, introduisant les ZEE où l'apport de l'Etat n'est qu'un adjuvant à la rentabilité intrinsèque des projets.

Aussi, semble -t-il nécessaire, de mon point de vue de reconsidérer à brève échéance cette liste, à partir d'un bilan des effets du dispositif mis en place en 1989/91, et d'une estimation de la moins value fiscale globale, par rapport à une autre approche de stimulation plus directe, telle que les primes à l'Aménagement du Territoire ou à la création d'emploi, à la valorisation des matériaux locaux ou pourquoi pas de l'innovation et de la recherche etc..., sachant par ailleurs que les moyens disponibles et souvent utilisés dans les autres pays et dont on pourrait aisément s'inspirer étant multiples.

De toute manière, il est prévu, dans le décret exécutif 91 - 321 toujours en vigueur, que la liste des ZAP est à corriger périodiquement.

Peut être pourra-t-on, devrait-on, à cette occasion améliorer la batterie de critères servant de base à la détermination des listes de ZAP et introduire véritablement une analyse multicritère avec pondération des différents paramètres, pour la fixation de la liste des communes ainsi qualifiées.

Il est en ce sens souhaitable qu'un travail de cette nature aboutisse rapidement, même s'il doit remettre en question des équilibres locaux quelquefois précaires et que l'on préfère -cela se comprend- ne pas trop remuer.

1.3.2. les zones d'expansion économique

La philosophie qui sous-tend leur conception a été explicitée plus haut; aussi les explications ci après seront - elles plus techniques.

1 - Les zones d'expansion économique, désignées aussi par abréviation ZEE sont aux termes de l'article 4 du décret 94 - 321 :

"constituées par des espaces géo-économiques présentant des caractéristiques communes d'homogénéité ou de complémentarité économique et sociale et offrant des potentialités en ressources naturelles, humaines ou infrastructurelles à mobiliser et à valoriser ou susceptibles de favoriser l'implantation d'activités économiques de production de biens ou de services et leur développement ".

Ainsi , peut être considéré comme ZEE tout espace, même situé sur plusieurs communes voire wilayate et qui, comme indiqué plus haut offre :

- des ressources, des richesses et des activités qu'il s'agit d'aider à se développer (15),
- des spécificités et des vocations qu'il s'agit de valoriser,
- des espaces attractifs qu'il s'agit de structurer et de gérer.

On a de ce point de vue délibérément voulu dépasser le cadre administratif par nature plus limité que les champs d'implantation d'activités économiques.

2 - La formalisation de cette identification intervient, selon le décret 94-321, par arrêté interministériel engageant la signature des principales administrations concernées, à savoir celles en charge des collectivités locales, de l'Aménagement du Territoire, de la Planification et enfin, s'agissant du budget de l'Etat et de la fiscalité, le Ministère en charge des Finances.

(15) Presque même dans l'acception anglaise du terme develop/développer qui rend plus l'idée d'expansion d'une part et celle de la promotion et de l'aménagement (du territoire) d'autre part : le promoteur/ aménagiste étant précisément un "developper".

Du point de vue de la forme, il peut paraître étonnant que le Ministre sectoriel concerné, celui de la PMI/PME, ou celui du Tourisme par exemple, ne soit pas co-signataire de l'Arrêté. Ceci revient en réalité au fait que les Ministères sectoriels interviennent dans l'identification de la zone à travers des "plans et schémas sectoriels de développement" dont ils disposent ou qu'ils sont appelés à établir et à faire adopter.

Un second argument ressort de la nature même de la ZEE, qui doit faire prévaloir la mise en commun des potentialités locales combinées. Ainsi, l'activité touristique par exemple ne signifie pas qu'il faille compter que sur des **infrastructures** hôtelières qui par ailleurs sont appelées, dans l'avenir, à être majoritairement privées. On doit beaucoup plus réfléchir en termes d'équipements routiers ou infrastructurels facilitant l'accès et la circulation fluide des biens et des services, un environnement sain au sens écologique du terme, des activités de commerce et de distribution etc.

Il est aussi bon de relever ici que l'article 9 du décret, traitant de ces questions stipule que le ministre sectoriel concerné est **consulté** dans le processus de choix de la ou des localité (s) à ériger en ZEE.

Notons aussi que, dans un souci manifeste de faire participer les futurs acteurs de l'expansion au processus de décision, ce sont la ou les collectivités locales qui ont la charge de mettre le processus en mouvement.

Par ailleurs il importe de relever que les unions et associations, intéressées, sont elles aussi consultées.

On peut pour ces dernières noter avec satisfaction, que le texte ne précise ou limite en aucune manière leur nature ou celle de leur activité : elles peuvent donc être les plus diverses et défendre non seulement des intérêts économiques locaux ou corporatistes (syndicats et unions syndicales de travailleurs ou d'employeurs) tendant à favoriser le classement de la localité en ZEE ; on peut aussi imaginer qu'elles puissent, aussi, être l'expression d'un refus pour défendre, au contraire, la préservation de sites ou d'autres

équilibres de nature écologique, etc (16).

Il est bien évident cependant et le Code en dispose ainsi, que les avantages ne sont pas cumulables, dans ce cas, comme dans tous d'ailleurs (17).

Concernant les zones d'expansion touristique, dont nous avons dit plus haut que les avantages accordés aux promoteurs d'installations touristiques dans les 174 zones existantes à l'heure actuelle, continuent de courir, il n'est pas exclu que la désignation de telles zones à l'avenir s'inscrive dans la logique nouvelle du dispositif ZEE : cette dernière élargit en effet la démarche qui a prévalu pour les ZET à tout avantage comparatif naturel ou mis en place par l'homme, autre que celui de l'attrait touristique naturel. Il reste enfin, que certains avantages accordés par différentes lois de finances au développement du secteur du tourisme sont valables pendant 10 ans, alors que, en ZEE, le maximum d'avantages est de cinq ans.

Enfin, il convient de relever que certaines parties du territoire national, ne sont pas éligibles, dans tous les cas au régime des zones spécifiques et a fortiori des ZAP, parce que régies par des dispositions légales ou réglementaires particulières notamment en termes d'astreinte et de régime de sécurité ou bien parce qu'elles ont déjà bénéficié, dans le passé, de montants d'investissement et d'installations d'équipements suffisamment intenses de la part de l'Etat. Il s'agit, selon l'article 6 du décret 94 - 321 :

- des pôles industriels des métropoles et grandes agglomérations : il s'agit dans ce cas précis de ne pas favoriser l'installation de nouvelles activités industrielles à l'entour des grandes villes du pays, déjà surchargées,
- des aires de servitude ou de service et en particulier les enceintes portuaires et aéroportuaires,

16) En ce sens, le texte favorise l'émergence et la pratique du lobbying, qui est le seul véritable pouvoir des associations et introduit un mode opératoire nouveau dans la promotion d'une part mais aussi la défense des intérêts locaux dans notre pays d'autre part.

17) Il aurait pu s'agir en effet de cas où des avantages seraient courants au titre de l'ancienne législation; par exemple une exonération de T.V.A. parce que l'activité était déclarée prioritaire selon l'ancienne législation à laquelle viendrait s'ajouter un nouvel avantage parce que la zone serait entre temps classée d'expansion économique (ref : article 45, alinéa 4 du "Code").

- des sites de grands complexes de tourisme balnéaire existants dont la liste est fixée, à la date du décret 94-321, par arrêté ministériel (mais non, comme nous l'avons rapporté plus haut, et le cas échéant, les nouveaux sites balnéaires),

- enfin pour des raisons de logique à leur régime plus favorable, les ZAP elles mêmes (18).

II LES AVANTAGES

Le régime des zones spécifiques est en ce sens particulier par rapport au régime général en ce qu'il permet d'accéder à des avantages plus conséquents que ceux du régime général. Nous en reprenons le contenu dans les développements ci après à travers toutefois une lecture personnelle effectuée à partir de l'énoncé qui est fait dans les articles 21 à 23 du "Code", de ces avantages.

Ce dernier pose cependant en vrac, ou si l'on préfère de façon globale, les avantages sans distinction entre les ZAP et les ZEE, pour ce régime singularisé par le législateur en un chapitre premier du titre III du décret législatif 93 -12 .

Sachant que le décret 94-321 d'application du Code des investissements ne précise pas la durée ou l'intensité selon le cas, de l'avantage en question, il y a lieu de considérer que ce sera à l'Agence de Promotion et de Suivi des Investissements (APSI) d'en préciser, au cas par cas, le contenu; c'est d'ailleurs la pratique du Ministère de la PMI/PME. Qui plus est, le texte portant attributions et fonctionnement de l'APSI prévoit explicitement l'établissement par le Conseil d'Administration et par la suite publication d'une grille d'octroi d'avantages. On doit considérer à cet égard qu'il s'agit pour les Pouvoirs Publics (APSI ou Ministère) de veiller à la transparence dans l'égalité de

(18) On aurait pu aussi penser l'inverse : une ZEE pourrait comporter en son sein tout ou partie d'une commune ZAP; pour cette partie, les avantages n'en seraient que plus consistants pour le promoteur de l'investissement, tout en faisant en sorte que cette partie du territoire soit inscrite d'emblée dans une vision plus dynamique, plus large, peut être à plus long terme...

Par ailleurs, on aurait pu exclure aussi d'emblée, les zones industrielles, qui comme les stations de tourisme balnéaire déjà existantes ont déjà bénéficié d'un concours et de soutien de l'Etat, l'environnement physique aménagé par l'Etat (plates formes) et favorisent déjà l'installation des promoteurs sur ces sites. De plus certaines d'entre elles sont déjà localisées dans les ZAP.

traitement des postulants qu'ils auront à faire valoir auprès de l'opinion publique (19).

Cette grille n'étant pas encore publiée, et sans pour autant qu'il s'agisse ici de rapporter ou de juger la pratique des services du Ministère de la PMI/PME qui ont encore la charge de procédure intérimaire, on peut considérer que ce qui est édicté par le "Code" constitue un maximum d'avantages, appelés à être modulés au vu de chaque dossier.

Pour les ZAP :

a) prise en charge par l'Etat, après évaluation (des montants engagés) par l'APSI, des dépenses au titre des travaux d'infrastructures nécessaires à la réalisation de l'investissement :

A ce titre, l'Etat :

- accorderait une prise en charge financière totale pour l'ensemble des travaux liés aux réseaux d'adduction d'eau potable (AEP), aux réseaux d'assainissement (des eaux usées), aux dessertes routières et et aux aménées d'énergie,

- pourrait apporter son concours (financement total ou partiel) et son soutien (facilitation ou accès prioritaire aux ressources rares, notamment les terrains et éventuellement aux devises) à la réalisation des infrastructures de production et de services (bâtiments de production notamment, mais dans tous les cas à l'exclusion des équipements eux mêmes),

b) exonération, pendant une période maximum de 10 ans d'activité effective, de l'impôt sur les bénéfices des sociétés (I B S), du versement forfaitaire, (V F) et de la taxe sur l'activité industrielle et commerciale (T A I C),

(19) Voir l'article 27 du décret exécutif 94-319 du 17 octobre 1994 portant attributions et fonctionnement de l'APSI. L'article 28 du même texte précise que la grille en question est publiée au Bulletin des Annonces Légales : il rend ainsi les critères accessibles à tous les postulants et permet ainsi la pratique du recours, en cas de contestation, possibilité qui est expressément prévue à l'article 9 alinéa 2 du "Code".

c) exonération à compter de la date d'acquisition, de la taxe foncière sur les propriétés immobilières entrant dans le cadre de l'investissement pour une période maximum de 10 ans,

d) prise en charge totale par l'Etat des contributions patronales au régime légal de sécurité sociale, au titre des rémunérations versées à l'ensemble des personnels, pendant une période de 5 ans susceptible d'être prolongée sur décision de l'APSI,

e) octroi de concession de biens meubles et immeubles relevant du domaine privé de l'Etat dans les conditions qui devraient être, s'agissant de ZAP, les plus favorables (durée de 40 ans) (20).

Pour les ZEE :

a) prise en charge partielle et différenciée, après évaluation de l'APSI de l'opportunité et des montants susceptibles d'être engagés, de travaux d'infrastructure liés aux réseaux d'A E P, aux réseaux d'assainissement, aux dessertes routières et aux aménagements d'énergie, nécessaires à la réalisation de l'investissement.

On exclurait a priori, dans ce cas de figure, la possibilité pour l'Etat de participer au financement des travaux d'infrastructures de production et de services..

b) exonération pendant une période de cinq ans d'activité effective, de l'impôt sur le bénéfice des sociétés (I B S), du versement forfaitaire (V F) et de la taxe sur l'activité industrielle et commerciale (T A I C),

c) exonération à compter de la date d'acquisition de la taxe foncière sur les propriétés immobilières entrant dans le cadre de l'investissement pendant une période de cinq années,

d) prise en charge par l'Etat et de façon partielle et différenciée selon les cas tels qu'ils ressortent de l'analyse de l'APSI des contributions patronales au régime légal de

(20) Voir le décret 94-322 du 17 octobre 1994 et notamment son article 5.

sécurité sociale au titre des rémunérations versées à l'ensemble des personnels, pendant une période de 5 ans,

e) possibilité d'octroi par l'Etat de concessions dans des conditions qui ressortiront de l'analyse du projet faite définies par l'APSI de biens meubles et immeubles issus du domaine privé de l'Etat, pour une durée variable (de 20 à 40 ans).

Indiquons enfin, sans entrer dans leur formulation puisque ce n'est pas l'objet de la présente contribution, qu'il s'ajoute pour le promoteur et en toute logique les avantages et garanties accordés dans le cadre du régime général, à chaque fois que ces derniers se différencient dans leur nature à ceux liés au régime des zones spécifiques et que, selon le principe retenu, ils ne donnent pas lieu à possibilité de cumul d'avantages.

ÉLÉMENTS DE CONCLUSION

La description et l'analyse que nous venons de présenter montrent la complexité du dispositif mis en place et le degré de précision qu'il y aura à mettre en oeuvre dans le traitement des cas de projets qui se présenteront à l'APSI, qui est la pierre angulaire de tout le système mis en place par le Code des investissements, et sans laquelle l'octroi d'avantages ne sera pas possible, malgré le souci de célérité apparent dans les préoccupations des pouvoirs publics dans la reconduction à court terme de la liste des ZAP pré-existante et même dans le cas d'une désignation rapide des ZEE.

Il est donc aussi évident que le mode de fonctionnement de cette agence, la relation qu'elle aura avec les promoteurs, la "culture" qui se dégagera de sa pratique conditionneront le succès dans la concrétisation des objectifs de relance des investissements.

Le même souci d'ouverture vis à vis du public et des promoteurs potentiels devra être aussi engagé par les collectivités locales elles mêmes qui devront faire le marketing de leurs atouts à partir d'une action constante et active d'aménagement de sites et d'attraction des capitaux avec l'aide de l'Etat.

On doit en troisième lieu noter que l'approche de la question a été faite avec les seuls instruments fiscaux existants actuellement. De ce fait il est fait abstraction de la réflexion en cours, depuis de nombreuses années mais malheureusement sans avoir finalement

encore abouti à un dispositif opérationnel, à savoir le dossier de la refonte des finances locales. Cette autre conception plus en rapport avec la notion de l'économie locale gérée et même donnant lieu de façon plus décentralisée et conforme aux réalités et possibilités reconnues localement, à des projets "maternés", puisque l'on parle bien d'industries naissantes, comme pouvant faire valablement levier pour l'essor du développement local. On s'éloignerait ainsi de la logique encore percevable de l'allocation centrale des ressources bouleversant en cela littéralement l'architecture mise en place aujourd'hui, ce qui ne pourra que mener à la reconsidération du système des zones spécifiques tel qu'organisé aujourd'hui.

Enfin, peut être faut-il ajouter que la littérature spécialisée et les experts indiquent déjà qu'au plan international, ce n'est pas en définitive l'exonération fiscale ou douanière qui serait au premier rang des motivations réelles des investisseurs étrangers, dans ce qui est devenu un véritable marché international de zones économiques spéciales et autres zones défiscalisées. Ce serait plutôt la qualité du "service global", c'est à dire ce que nous disions plus haut concernant la nécessaire démarche d'ouverture tant de l'APSI que des autorités locales, mais aussi et surtout l'existence, et la fiabilité des services annexes offerts à l'industrie et autres activités productives régies par la concurrence et la fiscalité commerciale en matière de voies et réseaux divers d'accès, d'énergie de télécommunications y compris de télématique..., et bien sûr les garanties générales, telles que celles prévues au "Code" et celles liées et celles de sécurité générale à long terme, des investissements.

Ces dernières portent, il est vrai, sur la sûreté des biens et des personnes, qui somme toute constituent une préoccupation de courte vue.

Pour l'investisseur, pourtant, la vraie sécurité économique à long terme de l'investissement réside dans le fait que celui-ci n'est pas l'objet d'un régime d'exception, un régime particulier, susceptible de modifications comme il nous est apparu dans le cas des zones spécifiques.

Le Code de 1993 a en ce sens organisé, à juste titre la continuité de cours des avantages avec les dispositifs législatifs précédents et a prévu en son article 39 que :

"Les révisions ou abrogations susceptibles d'intervenir à l'avenir ne s'appliquent pas aux investissements réalisés dans le cadre du présent décret législatif..."

N'étant pas juriste, je ne saurais complètement mettre en doute la pertinence d'une telle disposition, ou sa faisabilité / validité peut être même politique à partir du seul principe, commun, selon lequel ce qu'une loi fait, une autre peut le défaire, et que la loi actuelle ou en d'autres termes le législateur actuel ne saurait pré-déterminer la volonté, ou bien encore ne saurait être plus souverain (e) que la loi ou le législateur de l'avenir.

Pour l'investisseur, par contre et c'est la seule sécurité à laquelle l'économiste pourrait aider à parvenir, c'est de sortir d'un régime, d'un cadre juridique particulier en faisant en sorte que la pression fiscale générale, et les conditions d'exercice de l'activité économique et commerciale soient attractives de façon structurelle, pour l'investissement.

Si le raisonnement est vrai, alors on pourra dire que le régime des zones spécifiques et peut être les autres régimes prévus y compris celui des zones franches fraîchement acquis après une longue période de gestation, voire le dispositif entier du "Code" sont appelés à s'estomper au fur et à mesure d'une plus grande libéralisation et du gain en efficacité générale de l'économie dans un cadre de concurrence plus ouverte.