

Dépenses fiscales : l'Etat soutient-il suffisamment les activités exportatrices ?

■ Plus d'un quart des dépenses fiscales profitent aux activités immobilières ■ Le tourisme, lui, n'en bénéficie que pour...166 millions de DH ■ Avec la volonté d'améliorer l'offre exportable, faut-il continuer à soutenir les produits et services non échangeables ?

En dix ans (2007-2017), les dépenses fiscales ont augmenté de 54,6%. Elles sont passées de 21,6 milliards à 33,4 milliards de DH entre les deux dates. Cette forte hausse du montant des dépenses fiscales, cependant, reflète moins un développement substantiel de la fiscalité dérogatoire qu'une amélioration du travail de l'administration fiscale en termes de recensement puis d'évaluation des niches fiscales. En 2007, en effet, les 21,6 milliards de DH correspondaient à 178 mesures évaluées sur 410 recensées. En 2017, ce sont 309 mesures dérogatoires qui ont été évaluées sur 418 recensées. Autre élément à prendre en considération : le manque à gagner pour le Trésor qu'engendre une



dépense fiscale n'a pas la même ampleur selon qu'il est évalué en 2007 ou dix ans plus tard. Pour au moins une raison : le nombre de bénéficiaires de la dérogation fiscale a tendance à augmenter et l'activité dans le secteur concerné à s'améliorer. Ceci pour souligner que si le montant des dépenses fiscales, en valeur absolue, a progressé de façon significative, le nombre de mesures dérogatoires, lui, n'a pas évolué avec le même rythme. Il faut d'ailleurs rappeler à ce propos que lorsqu'en 2006, cette pratique du recensement, puis d'évaluation des niches fiscales a été introduite, l'objectif recherché, outre la promotion de la transparence dans les dépenses publiques, était de réduire la fiscalité dérogatoire dont l'évaluation aura démontré l'inefficacité. Et ce qui semblait être visé prioritairement, c'était la TVA, dont le processus de réforme avait démarré un an plus tôt (en 2005). Pourquoi spécialement la TVA ? Parce que cette taxe, du fait de la multitude des taux qui la caractérisent, engen-

Une évaluation de l'impact socioéconomique de certaines mesures dérogatoires a été menée en 2007

Cela dit, au-delà du montant des niches fiscales -un montant probablement appelé, à périmètre constant, à augmenter puisque l'on n'a évalué que 74% de ce qui est recensé-, la question que beaucoup se posent est surtout celle de savoir quel impact social et économique ces dérogations ont-elles produit. En d'autres termes, à l'évaluation du coût budgétaire des dépenses fiscales, il est souhaitable d'en connaître aussi les retombées socio-économiques. L'exercice n'est certes pas facile, en particulier pour l'ensemble de la fiscalité dérogatoire. Car ces

AU-DELÀ DU MONTANT DES NICHES FISCALES -UN MONTANT PROBABLEMENT APPELÉ, À PÉRIMÈTRE CONSTANT, À AUGMENTER PUISQUE L'ON N'A ÉVALUÉ QUE 74% DE CE QUI EST RECENSÉ-, LA QUESTION QUE BEAUCOUP SE POSENT EST SURTOUT CELLE DE SAVOIR QUEL IMPACT SOCIAL ET ÉCONOMIQUE CES DÉROGATIONS ONT-ELLES PRODUIT

dépenses-là, cela va de soi, n'ont pas toutes un objectif économique. Selon la ventilation opérée par la Direction générale des impôts (DGI), 55% des mesures dérogatoires ont une vocation économique, 40,9% sont destinées aux activités sociales et

4,1% aux activités culturelles. S'il est plus ou moins facile d'en mesurer les retombées économiques (et encore !) à travers un certain nombre d'indicateurs bien connus, comment en saisir l'impact social et culturel dont certains aspects (paix sociale, sécurité, externalités positives des dépenses d'infrastructures, etc.) se prêtent difficilement au chiffrage ?

Plus généralement, il s'agit de savoir, non plus seulement si la croissance économique exerce une influence sur la fiscalité (un consensus existe là-dessus, au moins sur le plan théorique), mais, cette fois, si la fiscalité détermine, à son tour, le comportement de l'activité économique. Il semble bien que oui, puisque la majorité des pays, pour ne pas dire tous, utilisent l'impôt comme outil de politique économique. Pour autant, cela n'empêche pas de se demander si cette utilisation est efficace ou non et si elle doit perdurer ou non. C'est aux organismes publics (ministères des finances et HCP, notamment), parce que mieux outillés, de répondre

à l'interrogation.

En 2007, lors de la préparation de la Loi de finances 2008, et pour les besoins du rapport sur les dépenses fiscales, la DGI avait demandé à la Direction des études et des prévisions financières (DEPF, à l'époque) d'étudier les impacts économiques et sociaux de certaines mesures dérogatoires. La demande portait principalement sur l'impact des mesures d'exonération en matière de TVA, des taux réduits de TVA de 7% et 14% et de la déduction de la provision pour investissement de la base de calcul de l'IS. En gros, les simulations effectuées sur certains secteurs d'activité auxquels était appliqué le taux zéro de TVA (industrie alimentaire, fabrication de machines et équipements, construction) ont montré, chiffres à l'appui, que cette exonération avait agi positivement sur les prix, donc sur la consommation, sur l'investissement et sur l'emploi. Et cependant, lorsqu'on a scruté le poids de ces branches dans la production nationale, il s'est avéré que ces impacts positifs

étaient somme toute modestes ; sans parler des difficultés pour les producteurs de récupérer la totalité de la TVA qu'ils ont acquittée à l'achat. Le même constat a été établi pour les taux réduits (7% et 14%) : leurs impacts étaient positifs, mais ceux-ci étaient insuffisants pour contrebalancer les effets négatifs sur les recettes fiscales : leur coût budgétaire (10 milliards de DH à l'époque, soit 90% des dépenses fiscales de TVA) était infiniment plus élevé que les recettes censées découler de l'amélioration des activités visées par les taux réduits (entre autres, les hydrocarbures, l'eau, le sucre, la location des compteurs d'électricité et d'eau, les opérations de crédits, certains produits agro-industriels...).

2,3 milliards de DH d'avantages fiscaux pour l'export contre 8,5 pour l'immobilier

L'évaluation de la déduction de la provision pour investissement de la base de calcul de l'IS avait, elle aussi, montré des impacts positifs sur l'investissement, sur l'emploi, sur le revenu des ménages, sur la croissance du PIB, mais aussi un manque à gagner pour le Trésor estimé alors à 7% des recettes de l'IS, ce qui correspondait à une aggravation du déficit budgétaire d'environ 0,2 point de PIB. Résultat, la provision pour investissement a été supprimée dans la Loi de finances de 2008, et en contrepartie le taux de l'IS a été ramené de 35% à 30% l'année suivante.

La morale de l'histoire est que les dérogations fiscales, assez mécaniquement, produisent des effets positifs sur les contribuables ou sur les activités concernés, encore faut-il, cependant, savoir quel est le retour sur investissement au plan global. Il ne s'agit ni de décrier les dépenses fiscales, ni d'en faire l'alpha et l'oméga de la croissance économique. Lorsqu'on observe, par exemple, la répartition des dépenses fiscales évaluées par secteur d'activité, on peut se demander comment un secteur classé stratégique, à savoir le tourisme, n'en bénéficie que pour 166 millions de DH. C'est tout de même le premier secteur générateur de devises. Face à la concurrence qui s'exacerbe dans cette activité, et compte tenu de la volonté d'améliorer l'offre exportable (le tourisme étant considéré comme un service à l'export) afin de résorber les déficits externes, ce secteur ne mérite-t-il pas plus de sollicitude en matière de dépenses fiscales ? De la même manière, on peut s'interroger sur le fait que le transport, contigu à celui du tourisme, ne profite que pour 1,45 milliard de dépenses fiscales, et celui des exportations que pour 2,3 milliards de DH. En face, les activités immobilières en bénéficient à hauteur de 8,5 milliards de DH, soit plus du quart (25,4%) de

CE SONT LES ACTIVITÉS DE SERVICES ET DE L'AGRICULTURE QUI CRÉENT LE PLUS D'EMPLOIS, MAIS TOUT LE MONDE SAIT QUE CE SONT, EN GROS, DES EMPLOIS PRÉCAIRES

l'ensemble des dépenses fiscales ! En 2010, les dépenses fiscales évaluées pour ces activités étaient de 4,44 milliards de DH. Au regard de l'objectif qui est désormais poursuivi, celui d'augmenter la demande extérieure adressée à l'économie marocaine, à travers l'amélioration de l'offre exportable, cette répartition paraît pour le moins décalée. Les activités immobilières produisant des services non échangeables, donc non confrontés à la concurrence, quel intérêt, dans la logique de la nouvelle orientation économique, à les soutenir plus que

les autres activités ? Pour les besoins de l'emploi, par exemple ? Le constat est déjà fait : ce sont les activités de services et de l'agriculture qui créent le plus d'emplois, mais tout le monde sait que ce sont, en gros, des emplois précaires.

Bref, les dépenses fiscales, qui se pratiquent partout, ne méritent-elles pas d'être évaluées non plus seulement en termes de coût budgétaire, mais en termes d'impact sur les activités particulièrement orientées à l'export ? ■

S.A.