

**Immobilier** Face au déficit chronique en logement, et afin de contribuer à la lutte contre l'habitat insalubre, en particulier les bidonvilles, des mesures fiscales incitatives ont été prises, applicables jusqu'au 31 décembre 2020. Ces mesures ont-elles été efficaces ? Quelles sont les difficultés rencontrées dans leur application effective ? PAR M. ZEROUAL

## Les mesures fiscales en faveur du logement social

**D**ébut des années 1990. Les premières conséquences du Plan d'ajustement structurel apparaissent, notamment dans l'espace urbain. Une situation aggravée par la sécheresse des années 1980. Les hordes de paysans pauvres ou sans terre rejoignent par vagues successives les périphéries urbaines. Pas de tissu industriel développé dans les villes pour accueillir et reconvertir cet excédent de la population active rurale. C'est donc l'économie de survie. Constructions de baraques avec de la tôle ou tout autre matériel récupérable et micro activités informelles licites ou illicites se multiplient nuit et jour. C'est aussi une réserve électorale. Le désengagement de l'Etat dans le domaine social a laissé un vide, vite comblé par des potentats locaux qui offrent biens et services en contrepartie d'allégeances électorales. Ce vide est aussi comblé par des réseaux caritatifs s'appuyant sur un discours religieux parfois radical avec une visée stratégique pernicieuse, voire dangereuse.

### Avec le temps, les bidonvilles sont devenus de véritables poudrières

**P**arfois, ces bidonvilles sont adossés à des hôtels 5 étoiles ou à des quartiers huppés de villas de luxe où habitent les grandes fortunes. Pour la population de bidonvilles, ni eau potable, ni électricité, ni assainissement. Pour les villas luxueuses étalées sur des centaines de mètres carrés : cour de tennis, grande piscine chauffée au gaz subventionnée, jardin, constructions en marbre, système électronique de surveillance et pancarte affichant : «Attention chien méchant ». Des images résumant une réalité qui ne peut être que source de radicalisation et



d'explosion.

L'Etat a pris conscience des dangers que représente cette situation. Pour y faire face, il essaie de prendre le taureau par les « cornes fiscales ». L'action des pouvoirs publics va, dès 1995, se traduire, sur le plan fiscal, par des mesures d'exonération au profit du logement économique et social à valeur unitaire ne dépassant pas 200.000 DH. Ce seuil sera rehaussé à 250.000 DH, en 2010, pour créer des conditions plus avantageuses fiscalement au profit des promoteurs immobiliers et les attirer vers ce créneau, en réalité dépendant fortement de l'intervention de l'Etat, que ce soit à travers la mobilisation du foncier public ou les exonérations fiscales.

Après une première vague de constructions

de 1995 à 2007, avec des résultats assez faibles, le secteur immobilier connaîtra une crise profonde pendant les années 2008 et 2009. Le contexte national n'a pas échappé à la crise internationale. Une bonne partie de la demande, surtout celle concernant le haut standing, provenait de l'extérieur. Après cette crise, les promoteurs immobiliers ont commencé à s'intéresser à la demande intérieure, et notamment au créneau spécifique du logement social, compte tenu du faible pouvoir d'achat de la majorité de la population disposant d'une source de revenu relativement stable et offrant des garanties minimales en matière de solvabilité.

En fait, c'est surtout une bonne partie

de la classe moyenne, définie sur la base des critères «halimiens», qui accède au logement social. 60% de la demande en logement social se concentre sur l'axe Rabat-Casablanca-Kénitra.

Outre la mobilisation du foncier public, c'est surtout la carotte fiscale qui a été tendue aux promoteurs immobiliers. Ainsi, à titre d'exemple, dès 2010, la Direction des Domaines de l'Etat a cédé, à Al Omrane, 3850 hectares pour la construction de logements à faible valeur immobilière totale (FVIT) ne dépassant pas le prix de vente de 140.000 DH.

Pour pouvoir résorber la totalité de l'habitat insalubre, et en particulier les bidonvilles, c'est-à-dire réduire le déficit cumulé en logements tout en faisant face aux nouveaux besoins inhérents à la croissance démographique, ce sont plus de 120 000 logements par an qui devraient être construits. Pour cela, la carotte fiscale offerte est très diversifiée mais hyper conditionnée.

Ainsi, au profit des acquéreurs, en matière de droits d'enregistrement, est appliqué le taux réduit de 3% aux premières ventes de logements sociaux ou de logements à faible valeur immobilière acquis auprès des promoteurs immobiliers, personnes physiques ou morales ayant conclu une convention avec l'Etat dans les conditions prévues par le Code Général des Impôts (CGI). De même, les actes d'hypothèque consentis en garantie du paiement de la TVA versée par l'Etat, en matière de loge-

ment social, ainsi que la mainlevée délivrée par le receveur de l'administration fiscale, sont exonérés des Droits d'Enregistrement (DE). Mais les frais du notaire s'ajoutent au coût d'acquisition du logement social et grèvent encore plus un pouvoir d'achat de contribuables à revenus modestes.

En matière de TVA, à l'intérieur et à l'importation, et à l'instar de tous les autres secteurs économiques, les entreprises immobilières bénéficient d'une exonération, pendant les 36 mois à partir du début d'activité, au titre de l'acquisition des biens d'équipement à inscrire et à conserver au moins pendant cinq ans dans un compte

## Le droit au logement : un droit humain fondamental

### 1. Déclaration universelle des droits de l'homme (1948)

**Article 17 :** 1. Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété ».

**Article 25 :** 1. Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

### 2. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966)

**Article 11 :** 1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et pour sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront les mesures appropriées pour s'assurer la réalisation de ce droit [...].

d'immobilisations.

L'acquéreur bénéficie aussi de l'exonération, en matière de TVA, au titre des opérations de crédit foncier et de crédit à la construction se rapportant au logement social dont la superficie couverte est comprise entre 50 et 80 m<sup>2</sup> et le prix de cession n'excède pas 250 000 dirhams hors TVA. L'exonération, en matière de TVA, concerne aussi les opérations de cession de logements sociaux à usage d'habitation principale. Cette exonération profite directement à l'acquéreur qui, sous conditions, reçoit auprès du notaire, un chèque d'un montant correspondant à la TVA qu'il a dû déboursier.

Quant aux promoteurs immobiliers, personnes morales ou personnes physiques relevant du résultat net réel (RNR), agissant dans le cadre d'une convention conclue avec l'Etat, assortie de cahier de charges pour la réalisation d'un programme de construction d'au moins 500 logements sociaux, étalé sur une période maximale de 5 ans, à compter de la date de délivrance de l'autorisation de construire, ils sont exonérés de l'impôt sur les sociétés, s'il agit de personne morale, de l'impôt sur le revenu, s'il s'agit de personne physique, des droits d'enregistrement et de timbre, de la taxe professionnelle, de la taxe sur les terrains urbains non bâtis et de

la taxe sur les opérations de construction, ainsi que des droits d'inscription sur les livres fonciers.

## Deux principaux obstacles: l'insuffisance de l'assiette foncière ou faible mobilisation du foncier et la spéculation foncière

Néanmoins, une marge de tolérance est prévue. Les promoteurs conventionnés peuvent céder au prix de vente de 250 000 dirhams avec application de la TVA, au plus 10% des logements sociaux construits, aux fins de location, à des bailleurs personnes morales ou physiques soumises à l'IR, selon le régime du RNR. Ces bailleurs doivent, à leur tour, conclure une convention avec l'Etat ayant pour objet l'acquisition d'au moins 25 logements sociaux en vue de les affecter pendant une durée minimale de 8 ans à la location à usage d'habitation principale. A ce titre, ils bénéficient pour une période de 20 ans, à partir de l'année du premier contrat de location de l'exonération de l'IS ou de l'IR pour les revenus professionnels afférents à cette location, ainsi que de l'exonération de l'IS et de l'IR pour les plus-values réalisées en cas de cession des logements sociaux au-delà de la période de 8 ans.

Le bénéfice de ces exonérations est cependant sévèrement conditionné et encadré, pour être bien surveillé par le fisc. Les bénéficiaires de la location de logements ●●●

## LE CHIFFRE

# 750.000

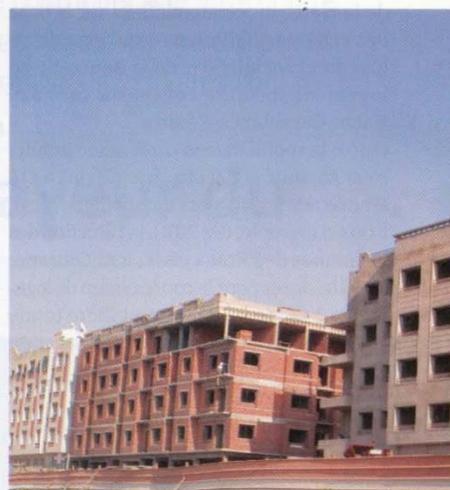
Officiellement, en 2010, le déficit de logements a été estimé à 750 000 unités.

## Dépenses fiscales spécifiques au logement social

Le montant des dépenses fiscales correspondant à « l'exonération des opérations de logements sociaux à usage d'habitation principale dont la superficie couverte est comprise entre 50 m<sup>2</sup> et 80 m<sup>2</sup>, et le prix de vente n'excède pas 250 000 dirhams hors taxe », s'élève à 2 529 millions de dirhams, en 2016, et à 2 738 millions de dirhams, en 2017 (Rapport sur les dépenses fiscales, PLF 2018).

Sur la période 2010 à 2017, le manque à gagner fiscal pour l'Etat et les Collectivités Territoriales (CT), au titre du programme des logements sociaux de 250 000 dirhams, a atteint 25,8 milliards de dirhams, soit 23,6 milliards de dirhams pour le budget de l'Etat et 2,2 milliards de dirhams pour les CT.

Sur la période 2008 à 2017, le manque à gagner fiscal pour l'Etat et les Collectivités Territoriales (CT), au titre du programme des logements à 140 000 dirhams, a atteint 748 millions de dirhams, soit 656 millions de dirhams pour le budget de l'Etat et 89 millions de dirhams pour les CT.



sociaux, destinés à leur habitation principale, ne doivent pas être propriétaires d'autres logements. La seule dérogation prévue concerne les propriétaires en indivision. De même, les logements mis en location doivent être acquis dans un délai n'excédant pas 12 mois à compter de la date de la signature de la convention et mis en location dans un délai n'excédant pas 6 mois à compter de la date d'acquisition de ces logements. Le montant du loyer est fixé au maximum à 1200 dirhams. Voilà une dimension de l'interventionnisme étatique qui dépasse l'aspect fiscal, et qui vise à limiter la loi du marché. Par ailleurs, le locataire est tenu de fournir au bailleur une attestation délivrée par l'administration fiscale justifiant le non assujettissement à l'IR au titre des revenus fonciers, à la taxe d'habitation et à la taxe des services communaux.

Conditions assez draconiennes, voire kafkaïennes. Supposons qu'un salarié à revenu modeste possède un appartement acquis à crédit dans une ville et travaille dans une entreprise privée installée à travers plusieurs unités sur le territoire national. En cas de mutation dans une autre ville, il ne pourra pas bénéficier de la location d'un logement social dans la ville où il a été nouvellement affecté. Il sera quasiment forcé de céder son unique appartement pour redevenir « non propriétaire » et pouvoir prétendre au bénéfice de la location d'un logement social !

Par ailleurs, comment contraindre un acquéreur de logements sociaux conven-

### SITUATION DES CONVENTIONS DES LOGEMENTS SOCIAUX DE 140.000 DH, À FIN 2017

Type de promoteur	Nombre de conventions	Nombre d'unités conventionnées
Promoteur privé	41	22 652
Promoteur public	27	13 521
<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>36 173</b>

Source : Evaluation du programme des logements de 140 000 dirhams présentée par le MATNUHPV, le 24 avril 2018.

### SITUATION DES CONVENTIONS DES LOGEMENTS SOCIAUX DE 250.000 DH, À FIN 2017

Type promoteur	Nombre de conventions	Nombre d'unités conventionnées
Promoteur privé	1 069	1 604 034
Promoteur public	45	59 415
<b>Total</b>	<b>1 114</b>	<b>1 663 449</b>

Source : Evaluation du programme des logements de 140 000 dirhams présentée par le MATNUHPV, le 24 avril 2018.

### BILAN DES RÉALISATIONS DU PROGRAMME DE LOGEMENTS SOCIAUX DE 250.000 DH, À FIN 2017

Type promoteur	Effectif et structure des logements			
	Autorisés (A)	En cours de construction/ (A)	Achevés/Autorisés	Ayant certificat de conformité/Achevés
Promoteur privé	560 311	37%	61%	96%
Promoteur public	35 483	16%	69%	90%
<b>Total</b>	<b>595 794</b>	<b>36%</b>	<b>62%</b>	<b>95%</b>

Source : Evaluation du programme des logements de 140 000 dirhams présentée par le MATNUHPV, le 24 avril 2018.

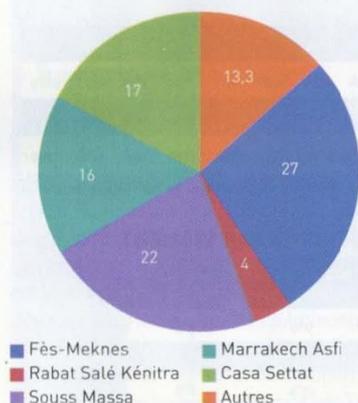
tionné à respecter le prix maximum du loyer mensuel fixé à 1 200 dirhams. Peut-on louer à ce prix dans de grandes villes comme celles de Casablanca ou de Rabat ?

Et ce n'est pas fini. Pour pouvoir bénéficier

des exonérations, les bailleurs doivent tenir une comptabilité séparée pour l'activité de location et joindre à la déclaration un exemplaire de la convention ainsi qu'un état faisant ressortir le nombre de logements mis en location et la durée de la location



STRUCTURE DES LOGEMENTS À 140000 DH PAR RÉGION



STRUCTURE DES LOGEMENTS À 250000 DH ACHEVÉS PAR RÉGION



## Superficie du logement social

Le logement social est défini sur la base de deux critères : superficie couverte de 50 à 80 m<sup>2</sup> et un prix de vente ne dépassant pas 250 000 dirhams. La superficie dite couverte est définie par le Code Général des Impôts et les multiples notes circulaires et notes de service comme étant la « superficie brute », c'est-à-dire comprenant outre les murs (attention aux murs trop épais !) et les pièces principales, les annexes suivantes: vestibule, salle de bain ou cabinet de toilette, clôtures et autres dépendances (caves, buanderies et garages) que celles-ci soient ou non comprises dans la construction principale. Et surtout pas deux toilettes ! C'est un luxe réservé à d'autres !

S'il s'agit d'un appartement dans un immeuble, les choses sont plus compliquées. En effet, dans ce cas, outre la superficie des locaux d'habitation telle que définie ci-dessus, la fraction des parties communes affectées à l'appartement concerné s'y ajoute, avec un minimum de 10%. Il s'agit donc de « superficie brute couverte » comprenant aussi bien la partie divisée (privée) que la partie indivise (commune).

Et voilà, la superficie de 50 à 80 m<sup>2</sup> se réduit comme une « peau de chagrin ». Qu'entend-on par « parties communes » ? D'après une récente note de service de la DGI, datée du 5 avril 2018, il s'agit du

« sol (!), des gros œuvres de l'immeuble, des fondations et des murs porteurs, des caves quelle que soit leur profondeur si elles sont destinées à un usage commun, la façade de l'immeuble (!), les toits (!) destinés à l'usage commun, les escaliers, les passages et les corridors destinés à l'usage commun, les murs et cloisons séparant deux parties privatives, les équipements communs, y compris les parties y afférentes qui traversent les parties privatives, les coffres, les têtes de cheminée et les bouches d'aération destinés à l'usage commun, les lieux destinés au dépôt des ordures ménagères ».

A la lecture de cet extrait de la note citée, même des parties naturellement non couvertes ont été incluses ! Mieux, ladite note ajoute : « les cours et les jardins (!), les locaux destinés à l'usage commun (garage par exemple), et d'une manière générale, toute partie considérée comme telle ou que la nature de l'immeuble exige qu'elle soit destinée à l'usage commun ».

Conséquence : en intégrant la partie indivise ou commune, la superficie couverte risque de dépasser 80 m<sup>2</sup> et, de ce fait, l'exonération tombe à l'eau, et le contribuable doit se faire saigner pour reverser la TVA à laquelle il aurait « indûment » bénéficié, amendes et majorations comprises.

par unité de logement, ainsi que le montant du chiffre d'affaires y afférent.

### Ces avantages sont applicables jusqu'à la fin de l'année 2020

Quel a été l'impact de ces mesures fiscales incitatives, amoindries par des conditions aussi restrictives ? Difficile de se prononcer, car "Mme Halima" n'est pas du tout familiarisée avec l'évaluation des mesures fiscales ou autres, prises dans tel ou tel secteur.

L'on sait de visu que ces mesures ont eu un faible impact. Il suffit de faire un tour dans les périphéries urbaines ou les autoroutes, pour constater la persistance de l'habitat insalubre, voire des bidonvilles. Même les anciens centres urbains n'y échappent

pas. Les anciennes médinas sont exposées à des menaces de ruine faute de politique urbaine de restauration. Presque chaque mois, les médias évoquent l'effondrement de constructions anciennes, situées au cœur des espaces urbains.

Et puisque l'offre du logement social à 250 000 DH n'a pas suscité la demande escomptée, une autre offre s'y est ajoutée, dite « logement à faible valeur immobilière », avec une superficie couverte de 50 à 60 m<sup>2</sup> et dont le prix de première vente ne doit pas excéder 140.000 DH. Les promoteurs immobiliers, personnes morales ou personnes physiques relevant du régime du RNR, réalisant ce type de logement, sont exonérés de l'IS ou de l'IR (Professionnel), de la TVA et des droits d'enregistrement. Là aussi, les conditions sont plus que draco- ●●●

niennes pour traquer les comportements frauduleux, quand il s'agit des contribuables à revenus modestes. Ce n'est guère le cas des contribuables fortunés qui passent leur temps à se restaurer et à voyager, tout en passant tranquillement ces frais parmi les charges fiscalement déductibles dans la comptabilité de leurs entreprises. La collectivité prend en charge leurs désirs et plaisirs toujours insatiables.

S'agissant des logements à faible valeur immobilière totale (FVIT), et pour bénéficier des exonérations fiscales citées, les promoteurs immobiliers doivent s'engager, dans le cadre d'une convention, assortie d'un cahier de charges, à conclure avec l'Etat, à réaliser un programme de construction intégré de 200 logements à FVIT en milieu urbain et/ou 50 logements à FVIT en milieu rural, compte tenu des critères suivants: destination desdits logements à l'habitation principale au profit de citoyens dont le revenu mensuel ne dépasse pas deux fois le salaire minimum interprofessionnel garanti (à peu près 5000 dirhams par mois, aujourd'hui) ou son équivalent, et à condition qu'ils ne soient pas propriétaires d'un logement dans la commune considérée. C'est là une condition plus souple comparativement à celle prévue pour le logement social. Ces logements (FVIT) doivent être construits conformément à la législation et à la réglementation en vigueur en matière d'urbanisme. Qu'en est-il des constructions réalisées en zone rurale et donc non concernées par cette législation/réglementation? Par ailleurs, le programme de construction doit être réalisé dans un délai maximum de 5 ans, à partir de la date d'obtention de la première autorisation de construire. La demande de cette autorisation de construire doit être déposée auprès des services compétents dans un délai ne dépassant pas 6 mois, à compter de la date de conclusion de la convention. A défaut, la convention est frappée de nullité. Les promoteurs doivent aussi tenir une comptabilité séparée pour chaque programme et joindre à leur déclaration fiscale, un exemplaire de la convention et du cahier de charges en ce qui concerne la première année et un état du nombre de logements réalisés dans le cadre de chaque programme, ainsi que le montant du chiffre d'affaires y afférent.

## Bilan du programme de logements sociaux 2010-2015

A fin 2015, le nombre de conventions conclues entre l'Etat et les promoteurs immobiliers publics et privés, pour construire 500 logements sociaux à 250.000 dirhams sur 5 ans, a atteint 901 conventions, soit l'équivalent de 1.421.612 logements. Les opérateurs privés ont conclu 863 conventions contre 38 conventions pour les promoteurs publics. En outre, le nombre de logements achevés (ayant reçu le Certificat de Conformité) sur la période 2010-2015 a atteint 221.577 unités, soit environ 43% des logements autorisés et seulement 15,3% des logements prévus dans le cadre des conventions signées. Ce programme a engendré des dépenses fiscales conséquentes pour les finances publiques d'une moyenne annuelle de 2,4 milliards de dirhams sur la période 2010-2015, soit le double de la dépense enregistrée sur la période 2005-2009 (moyenne annuelle de 1,2 milliard de dirhams). De façon corollaire, le poids des dépenses fiscales accordées au logement social a été porté de 25,1% en 2008 à près de 55% en 2015 dans le total des dépenses fiscales consenties en faveur du secteur de l'immobilier. Les dépenses en matière de TVA représentent, en moyenne, les deux tiers des dépenses accordées au secteur du logement social, suivies des dépenses à l'IS (une part moyenne de 22%) et les dépenses relatives aux DET (une part moyenne de 11%).

### EFFETS SUR LES RECETTES FISCALES, LES DÉPENSES FISCALES ET L'EFFET NET (En millions de dirhams)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Recettes fiscales	1034	1116	1193	1267	2378	2555	2996	4950	3900	3413	3620	3825	4027	4229
Dépenses fiscales	782	794	804	1057	1037	2111	1807	2350	3913	2262	2364	2460	2550	2635
Effet net	253	322	389	210	1341	444	1189	2601	-13	1150	1256	1365	1478	1594

Source : Enquête logement 2012, Ministère de l'Habitat et de la Politique de la Ville

### PRÉVISIONS DE BESOINS EN LOGEMENTS PAR SEGMENT

Scénario	Habitat social	Habitat économique	Habitat moyen standing	Habitat haut standing
2020	74%	11%	9%	5%
2025	67%	15%	12%	7%
2030	64%	16%	13%	8%

Source : Enquête logement 2012, Ministère de l'Habitat et de la Politique de la Ville

Et pour bénéficier de l'exonération des droits d'enregistrement, le promoteur immobilier doit inclure dans le contrat d'acquisition du terrain son engagement à réaliser le programme dans le délai de 5 ans et produire une caution bancaire ou consentir une hypothèque en faveur de l'Etat.

Pourtant, tout le système fiscal actuel est théoriquement construit autour d'une nouvelle philosophie du contrôle qui devrait être effectué a posteriori et non pas a priori. Pourquoi, tout simplement, ne pas faire confiance, et contrôler à travers les résultats, les réalisations concrètes, en termes d'impacts effectifs et bénéfiques pour la collectivité, au lieu et place

d'un contrôle portant sur les modalités, tout en renforçant l'arsenal des sanctions, en rendant celles-ci plus sévères, surtout lorsque la mauvaise foi est bien établie. L'habitat salubre est l'un des droits humains fondamentaux. Mais lutter contre l'habitat insalubre, nécessite, outre des incitations fiscales et une mobilisation transparente du foncier public, une approche globale où sont articulées l'ensemble des politiques publiques visant l'amélioration des conditions de vie des populations, qu'il s'agisse de création d'emploi, d'encouragement des activités sportives par l'aménagement des espaces appropriés, la résurrection des maisons de culture et d'art, la construction de bibliothèques de quartier (...). ■