

5^{ème} journée Nationale de la Promotion Immobilière

**" Le secteur de l'immobilier
entre interventionnisme et neutralité fiscale"**

Mesdames et Messieurs,

Consacrer une journée au secteur de l'immobilier et tout particulièrement à la question du logement semble opportun en un temps où ce secteur constitue à la fois l'un des axes majeurs de la relance économique souhaitée et le cœur d'une des politiques publiques prioritaires et essentielles pour la lutte contre l'exclusion et le maintien de la cohésion sociale : la politique de la « ville ».

En effet, outre son rôle économique et son impact positif sur les autres secteurs de production de biens et services, ce secteur remplit aussi une des fonctions sociales les plus prioritaires des ménages à savoir: la satisfaction du besoin de se loger.

Pour toutes ces considérations, ici et ailleurs, l'habitat est le lieu d'un débat majeur de la société : l'Etat et les collectivités sont souvent appelés à intervenir activement dans le domaine du logement afin de répondre aux besoins auxquels le marché ne peut apporter des réponses satisfaisantes en quantité mais surtout en qualité.

Jusqu'à présent, au Maroc, deux démarches au moins ont été poursuivies :

- la première a consisté à privilégier une politique de l'habitat social reposant sur l'action des opérateurs publics bénéficiant de prérogatives spécifiques mais soumis en contrepartie à des sujétions de service public ;
- la seconde réside dans une action plus globale sur le marché, consistant, à la fois, à accroître la capacité des familles à accéder à un logement de qualité par les aides à la personne et par la mise en œuvre d'un système d'encouragement du secteur privé ou enfin de conventionnement.

Ces mécanismes, on le sait, ne sont pas propres à des pays comme le nôtre. D'autres, avant nous, les ont testés, évalués et ont tiré les conclusions nécessaires pour faire face, de manière efficace, à la question de logement.

Il est vrai qu'au début du XX^{ème} siècle, les pouvoirs publics sous l'influence de la doctrine libérale limitaient leur action à corriger les injustices les plus flagrantes. L'interventionnisme budgétaire (par voie de subventions) ou fiscal (par le biais d'incitations) ne connaîtra son essor qu'avec l'apparition de la pensée keynésienne qui préconise l'intervention publique pour réguler l'activité économique.

Parmi les outils d'intervention des pouvoirs publics pour encourager le logement, il y a naturellement :

- le foncier ;
- le financement ;
- l'aménagement du territoire ;
- la fiscalité ;
- et autres ...

Néanmoins, la remise en cause de l'efficacité de l'intervention publique et les limites budgétaires et fiscales de l'Etat vont pousser les décideurs publics à chercher comment drainer l'épargne privée vers le secteur du logement avec pour finalité que le secteur privé soulage et prenne le relais de l'action publique qui devient de plus en plus neutre.

Interventionnisme ou neutralité sont donc deux mots clefs des politiques publiques, non seulement en matière de logement mais également dans d'autres

domaines aussi importants que sensibles, comme ceux de l'éducation et de la santé ; autant de besoins qui devraient être considérés de manière privilégiée à travers une politique budgétaire globale.

Dans cet exposé, nous nous limiterons à l'aspect fiscal de l'immobilier qui a bénéficié d'un interventionnisme fiscal large avant d'évoluer vers un interventionnisme plus sélectif.

INTERVENTIONNISME FISCAL LARGE

En 1981, suite au discours Royal de Feu SA MAJESTE HASSAN II que Dieu ait son âme, le processus d'encouragement fiscal à l'investissement dans le secteur immobilier va être enclenché.

Les mesures adoptées ont eu une cible très large en ce sens que toutes les constructions nouvelles, additions de construction qu'elles soient destinées à l'habitation personnelle ou à la location, ont bénéficié de l'exonération des différents impôts, droits et taxes à la charge des personnes physiques ou morales qui procèdent à la construction de logements achevés postérieurement au 20 Août 1980. Ces avantages qui s'étendaient sur une durée de 15 ans, ont expiré au 31 Décembre 1996.

Les retombées des mesures contenues dans le code des investissements immobiliers de 1981 ont amené le législateur en **1985** à étendre les avantages:

- aux opérations de lotissement qui constituent la première étape de la chaîne immobilière ;
- et aux locaux à usage professionnel.

Ces exonérations ont porté sur une période de 15 années.

En 1988, Les mesures d'incitation fiscales en général vont connaître une révision prenant en considération :

- les objectifs de rationalisation et de consolidation impartis à la réforme fiscale dans le cadre du programme d'ajustement structurel ;
- la nécessité de poursuivre le processus de soutien aux secteurs économiques prioritaires, notamment le secteur immobilier.

Il en est résulté deux éléments déterminants dans la démarche d'incitation à savoir :

- la réduction de la durée d'exonération ;
- la réduction du quantum de l'exonération.

En ce qui concerne la durée d'exonération en matière d'impôts sur les bénéfices, elle a été réduite à 5 ans, par contre celle relative à la taxe urbaine et à l'impôt des patentes a été maintenue à 15 ans.

S'agissant du quantum de l'exonération, elle demeure acquise à 100 % pour les revenus relatifs aux logements économiques quelle que soit le lieu de leur implantation, ainsi que pour les opérations de lotissement et de construction réalisées en dehors des municipalités composant les communautés urbaines de Rabat, Casablanca, Fès, Meknès, Marrakech, Agadir et Oujda. Dans ces dernières, l'exonération est limitée à 50% comme pour le reste des secteurs encouragés.

Par ailleurs, les dispositions fiscales de portée générale constituent également un accompagnement nécessaire au code des investissements immobiliers qu'il s'agisse de l'offre ou de la demande. Deux incitations stimulant l'offre méritent d'être signalées :

- l'exonération de l'I.G.R. des revenus locatifs pendant les trois premières années qui suivent l'achèvement des travaux ;
- l'application d'un abattement de 40% sur le loyer pour la détermination du revenu foncier soumis à l'impôt.

Sur le plan de la demande, les particuliers et les entreprises ont bénéficié d'une incitation volontariste de la part du Gouvernement.

Ainsi, en matière d' I.G.R. les contribuables peuvent opérer, au niveau de la détermination de leur revenu global soumis à l'impôt, la déduction des intérêts supportés au titre de prêts obtenus auprès d'institutions spécialisées ou d'établissements de banque et de crédit, pour la construction ou l'acquisition de logements à usage d'habitation principale. Cette déduction s'opère dans la limite de 10% du montant du revenu global imposable.

Ces contribuables sont également exemptés de la taxe urbaine pendant une période de cinq années, en ce qui concerne les constructions nouvelles et les additions de construction. Sans oublier que l'assiette de cette taxe et celle de la taxe d'édilité subissent un abattement de 75% lorsque l'immeuble est occupé par son propriétaire à titre d'habitation principale.

Quant aux sociétés et entreprises individuelles, elles peuvent constituer en franchise d'impôt et dans la limite de 3% du bénéfice d'exploitation, une provision qu'elles doivent affecter à la construction ou à l'acquisition de logements au profit de leur personnel ou à l'octroi de prêts au personnel pour la construction ou l'acquisition de logements à usage d'habitation principale. La provision doit être affectée en priorité et dans une proportion d'au moins 50% au financement des logements économiques.

L'évolution ainsi décrite montre que la politique d'incitation à l'investissement immobilier, conçue au départ pour soutenir l'effort du secteur indifféremment du type du logement concerné, était en train de muer pour se concentrer sur le logement économique, étant donné le déficit important enregistré à ce niveau.

VERS UN INTERVENTIONNISME FISCAL PLUS SELECTIF

L'évaluation de la politique d'encouragement à l'investissement a révélé que les limites rencontrées dans la promotion de l'investissement étaient surtout liées aux formalités administratives d'agrément des programmes d'investissement et à l'exécution centralisée des décisions qui en découlent, en plus de la multiplicité des secteurs exonérés.

Pour pallier ces insuffisances, la charte de 1995 a consacré la simplification des procédures et l'automatisme de l'octroi des avantages pour promouvoir l'acte d'investir en général avec toutes les retombées qui en découlent en matière d'emploi, de développement régional, etc.

Cette date a coïncidé également avec l'avènement de l'encouragement en faveur d'un type nouveau de logement, il s'agit en l'occurrence du logement social prévu à l'article 8-13° de la loi n° 30-85 relative à la taxe sur la valeur ajoutée et qui est défini comme étant une unité d'habitation n'excédant pas 100 m² couverts et dont le prix ne dépasse pas 200.000 DH.

S'agissant des logements économiques, les contribuables assujettis à l'impôt général sur le revenu peuvent opérer sur le revenu salarial imposable et sans limitation, la déduction des remboursements en principal et en intérêt des prêts octroyés par les établissements agréés, alors que la déduction se rapportant aux autres catégories de logement est, comme il a été évoqué plus haut, limitée à 10% du revenu global et concerne les seuls intérêts.

Par ailleurs, les assises nationales sur la fiscalité de novembre 1999 sont venues consolider les aménagements précités sous l'angle de la simplification et de la rationalisation de notre système fiscal.

Ainsi le secteur immobilier a été notamment concerné par la suppression de la P.S.N./T.N.B. qui grevait lourdement la charge foncière des promoteurs, après les limites qu'on connues les mesures d'atténuation relatives à l'exonération triennale de la P.S.N./T.N.B. qui fut portée à 5 ans.

Dans la même logique, la contribution sur les revenus professionnels totalement exonérés ainsi que la P.S.N./I.S. sur la même catégorie de revenu ont été supprimées afin de donner plein sens à l'exonération fiscale en la matière.

Il en était de même pour ce qui est de l'extension de l'exonération quinquennale du principal de l'impôt des patentes aux décimes et centimes additionnels qui demeuraient exigibles.

Il me semble utile de rappeler également d'autres exonérations fiscales en faveur des particuliers et qui intéressent l'offre de logement social. Il s'agit notamment de l'exonération :

- du profit réalisé, à l'occasion de la cession d'immeuble occupé à titre d'habitation principale depuis 10 ans ;
- du profit résultant de la cession d'immeuble occupé au moins pendant 5 ans et dont le prix de vente ne dépasse pas 1 million de dirhams (et la réduction de 50% pour la partie excédant ce seuil) ;
- des profits réalisés au titre des cessions d'immeubles dont la valeur n'excède pas 60.000 dirhams ;
- et, enfin, du profit réalisé à l'occasion de la première cession des locaux à usage d'habitation dont la superficie couverte et le prix de cession n'excèdent pas respectivement 100 m² et 200.000 dirhams.

Mesdames et messieurs, cette démarche sélective se retrouve également au niveau de la demande de logements économiques. Elle est suivie au plan de la taxe sur la valeur ajoutée et des droits d'enregistrement.

En ce qui concerne la taxe sur la valeur ajoutée, les exonérations portent sur :

- les intérêts concernant les opérations de crédit foncier et de crédit à la construction se rapportant aux logements économiques dont la superficie n'excède pas 150 m² et dont la valeur ne dépasse pas 500.000 dirhams ;
- les opérations de crédit foncier et de crédit à la construction se rapportant au logement économique ;
- les livraisons à soi-même de construction à usage d'habitation personnelle dont la superficie couverte n'excède pas 240 m².
- le remboursement aux promoteurs de la T.V.A acquittée au titre de l'acquisition des intrants servant à la construction des logements sociaux dont la superficie n'excède pas 100 m² et dont la valeur ne dépasse pas 200.000 dirhams.

Pour ce qui est des droits d'enregistrement , l'acquisition de locaux à usage d'habitation, commercial, professionnel ou administratif, à l'occasion de la première vente ainsi que l'acquisition de terrains destinés à la réalisation de lotissements ou de constructions des locaux précités sont soumis à un taux réduit de 2,5%. Ce taux est ramené à 1,25% en ce qui concerne les logements sociaux.

Dans le cadre de la loi de finances **1999/2000**, en réponse à la demande du secteur, le dispositif incitatif a été renforcé par l'exonération de tous impôts, droits et taxes nationaux ou locaux au profit des promoteurs immobiliers qui réalisent un programme de construction de 3.500 unités des logements sociaux dans un délai de 5 ans dans le cadre d'une convention conclue avec l'Etat.

A cet égard, il convient de rappeler que ce plafond de 3.500 logements a été fixé au départ à 5.000 avant d'être ramené à 3.500 pour être réduit à 2.500 par la L.D.F. 2001.

Dans le même ordre d'idées, il a été instauré au niveau de la loi de finances 2001 :

- une exonération en faveur des promoteurs immobiliers qui réalisent un programme de construction de cités, résidences et campus universitaire dont la capacité d'hébergement est fixée au moins à 1.000 lits ;
- une réduction de 50 % durant les 5 premières années de l'I.G.R. ou de l'I.S. au titre des revenus provenant de la location desdites constructions.

Il convient de rappeler à ce sujet que 35 conventions relatives à la réalisation de logements sociaux ont été conclues avec l'Etat et portent sur la construction de 90.000 logements.

En conclusion, il semble que tout le dispositif législatif relatif à l'encouragement du secteur immobilier, notamment le logement social, mérite une évaluation des efforts déployés par rapport aux objectifs assignés, à savoir permettre l'accès à la propriété aux couches sociales modestes.

A cet égard, il est légitime de s'interroger sur le devenir de cette politique d'incitation par le biais de la dépense fiscale (exonération), eu égard à la mise en œuvre du processus du démantèlement tarifaire, lié à l'accord d'association avec l'Union Européenne, qui comporte des enjeux importants en matière de consolidation des ressources fiscales.

La réponse à cette interrogation est à rechercher dans la meilleure pratique en matière d'allocation des ressources publiques en faveur de l'investissement. L'encouragement par le biais de l'aide frontale ne serait-il pas un moyen plus approprié pour mieux cibler l'objectif ?

Il ne suffit pas de donner un toit et des murs pour être quitte à l'égard de la population. « Le droit à la ville » implique qu'outre le logement, soient également pris en compte la qualité du quartier, sa plus ou moins grande proximité des équipements publics, des secteurs d'emploi, l'occupation sociale de l'immeuble, tout ce qui ressort du nouveau concept d'écologie urbaine.

Dans ce sens, il y a une mutation à imprimer à la politique poursuivie par les pouvoirs publics et les opérateurs économiques dans le domaine et qui s'explique par la volonté d'éviter que les décisions prises selon des objectifs à court terme aient des effets négatifs à long terme ce que les économistes appellent « la myopie des décideurs » qui fait que des économies d'aujourd'hui creusent les déficits de demain et reportent sur les générations et les budgets publics futurs, la prise en charge des désordres urbanistiques et sociaux.