

Analyse synthétique du projet de loi de finances (PLF) pour 2024

Les commentaires FEDOM sont présentés en rouge et italique dans le corps du présent document.

Titre : Projet de Loi de Finances pour 2024

Calendrier d'examen au Parlement :

- Semaine du 2 octobre 2023 : Examen de la Partie I du PLF par les différentes commissions compétentes ;
- A partir du 10 octobre 2023 : Examen de la Partie I du PLF en commission des finances
 - Date limite de dépôts des amendements de la partie I du PLF en séance publique : vendredi 13 octobre 2023
- A partir du 17 octobre 2023 : Examen de la partie I du PLF en séance publique
- Les parlementaires ont ensuite 70 jours pour statuer.

Rapporteur général : Jean-René Cazeneuve

Commentaire relatif à la procédure de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution

Très évoqué ces derniers temps, l'article 49 alinéa 3 de la Constitution est un outil à la disposition du gouvernement qui lui permet d'engager sa responsabilité devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée.

Concrètement, le recours au 49 al. 3 nécessite au préalable une délibération en Conseil des ministres. Une simple discussion suffit, et nul besoin d'attendre la publication du compte rendu au Journal officiel pour lancer cette procédure.

Une fois que le gouvernement engage sa responsabilité dans l'hémicycle, tout s'arrête. Les députés suspendent immédiatement leurs travaux pour 24 heures.

C'est dans la limite de ce délai, prévu par l'article 155 du règlement de l'Assemblée, que peut être déposée une motion de censure par un dixième des députés (58).

Si tel n'est pas le cas, le texte est considéré comme adopté et transmis au Sénat. En cas de dépôt de motion de censure, un nouveau délai minimal de 48 heures est imposé, afin de faire retomber la pression, et le vote de cette motion est fixé par la Conférence des présidents de l'Assemblée. Seule la censure fait tomber le texte.

Cette procédure peut être réitérée pour chaque lecture (première lecture, nouvelle lecture en cas d'échec de la commission mixte paritaire et lecture définitive).

En outre, le chef du gouvernement peut engager cette procédure à n'importe quel moment du texte, ce qui rend les choses difficiles à prévoir. De plus, et le cas échéant, il dresse la liste des articles et amendements qu'il souhaite voir adoptés par cette procédure : il a ainsi le loisir de présenter la version initiale du texte, telle que présentée en Conseil des ministres, de reprendre au choix certains

amendements adoptés lors de la discussion parlementaire, voire des amendements ou des modifications qui n'ont pas été discutés au moment de dégainer l'article 49 alinéa 3. Autrement dit, il fait ce qu'il veut, quand il le veut.

Enfin, le recours au 49 al.3 n'empêche pas le dialogue. La navette se poursuit, les discussions aussi. Cet instrument ne permet pas à lui seul de faire adopter un texte. **La recherche de compromis devra se poursuivre au Sénat, où le 49.3 n'existe pas.** Il ne peut être engagé que devant l'Assemblée nationale, seule chambre à pouvoir renverser le gouvernement.

De fait, si le 49 alinéa 3 est rapidement engagé devant l'Assemblée, le Sénat pourrait encore voir son rôle renforcé. Des amendements écartés à l'Assemblée pourraient y être examinés. Mais l'utilisation du 49.3 sur le budget à l'Assemblée pourrait tout aussi bien pousser le Sénat à le rejeter en bloc, à l'instar de ce qui s'est passé pour le PLF 2022 (le Sénat a rejeté la Première partie du PLF, entraînant un rejet automatique de l'ensemble du texte, sans même que soit examinée la Seconde partie).

La Chambre haute pourrait ainsi se révéler un précieux allié de la FEDOM pour faire valoir les sujets de la FEDOM.

I – Exposé général des motifs

A. Indicateurs conjoncturels

- Croissance :
 - o 2023 : +1%
 - o 2024 : +1,4% (en prévision)
- Chômage : 7,2% au deuxième trimestre 2023
- Inflation :
 - o 2023 : +4,9% en moyenne annuelle (après +5,2 % en 2022) ;
 - o 2024 : +2,6%
- Investissement des ménages :
 - o 2023 : - 5%
- Investissement des entreprises :
 - o 2023 : +3,2%

« L'inflation et les contraintes d'approvisionnement refluant, le principal facteur freinant l'activité serait désormais la hausse des taux d'intérêts.

B. Données budgétaires

- Solde budgétaire :
 - o -151,4 Md€ en 2022 (exécuté)
 - o -172,1 Md€ en 2023 (révisé)
 - o -144,5 Md€ en 2024 (prévision) – Amélioration essentiellement due en raison de l'extinction progressive du bouclier tarifaire et de la hausse des recettes fiscales nettes
- Périmètre des dépenses de l'État :
 - o 496 Md€ en 2023
 - o 491 Md€ en 2024



- Recettes fiscales :
 - o 315,1 Md€ en 2022 (révisé)
 - o 314,3 Md€ en 2023
- Recettes non fiscales :
 - o 25 Md€ en 2022 (révisé)
 - o 30,8 Md€ en 2023
- Déficit public :
 - o 4,8% du PIB en 2022
 - o 4,9% du PIB en 2023
 - o 4,4% du PIB en 2024
 - o 3,7% du PIB en 2025

II – Articles du projet de loi : éléments synthétiques d’analyse et actions de la FEDOM corrélées

Propos liminaires

S’agissant des quelques mesures spécifiques Outre-mer présentes dans le projet de loi de finances pour 2024 tel que présenté par le Gouvernement en conseil des ministres, il faut retenir :

- *A l’article 5 du PLF 2024 relatif au nouveau crédit d’impôt au titre des investissements en faveur de l’industrie verte, l’inscription d’une majoration de 20 points au bénéfice des investissements réalisés dans les régions ultrapériphériques (taux de crédit d’impôt porté à 40%).*
- *A l’article 6 relatif à l’aménagement de la fiscalité du logement, la suppression du critère géographique (être situé dans commune Quartier Prioritaire de la Ville – QPV-) pour le bénéfice du crédit d’impôt en faveur des opérations de rénovation et de réhabilitation des parcs de logements sociaux de plus de 20 ans dans les départements et régions d’outre-mer réalisées par les bailleurs sociaux publics. Cette mesure est bienvenue et nous saluons cette avancée importante. En revanche, ni cet article 6, ni d’ailleurs aucun autre article de ce PLF 2024, ne propose de réponses appropriées face à la disparation annoncée du PINEL majoré Outre-mer, dont les conséquences vont être désastreuses sur le financement de la construction de logements intermédiaires neufs, avec des besoins importants notamment à la Réunion. La FEDOM alerte depuis plusieurs mois ce sujet. Elle formulera des propositions sur ce sujet dans le cadre du débat parlementaire.*
- *A l’article 55 relatif à l’extension du champ de la continuité territoriale en outre-mer, la traduction de l’engagement du Gouvernement pris au CIOM d’élargir le champ des bénéficiaires des dispositifs de continuité territoriale outre-mer autour de trois nouveaux volets.*

Notons qu’en dehors de ces dispositions, aucune autre mesure spécifique aux outre-mer n’est à relever à la lecture des différents articles qui composent le projet de loi tel que présenté par le Gouvernement.

Nous comprenons que le Gouvernement devrait en réalité intervenir plus tard dans le débat parlementaire, par voie d’amendement, afin notamment de :

- *confirmer la mesure 2 du CIOM relative à l'intégration des secteurs manquants de l'industrie et du nautisme à la liste des secteurs d'activité pouvant bénéficier des abattements fiscaux renforcés (sur les bénéficiaires et sur certains impôts locaux) prévus par le régime de la Zone Franche d'Activité Nouvelle Génération (ZFANG). Nous espérons que l'ensemble des secteurs identifiés comme manquants (par code NAF), seront bel et bien intégrés ; y compris, s'agissant du nautisme, les shipchangers.*
- *De réformer partiellement le régime de l'aide fiscale à l'investissement productif outre-mer sur la base du rapport réalisé durant l'été par l'Inspection Générale des Finances, pour « mettre fin à certaines pratiques abusives et frauduleuses », tout en « renforçant le soutien aux investissements à la transition écologie » selon les termes évoqués lors du point presse de la rue Oudinot. Il nous est à ce jour indiqué que la nature précise des mesures relatives à ces deux enjeux ne serait pas totalement arbitrée. De toute évidence, il apparaît indispensable que le Gouvernement explicite rapidement la nature exacte « des pratiques abusives et frauduleuses » évoquée dans sa communication, rende public le rapport de l'Inspection Générale des Finances et précise la réalité des mesures qu'il entend proposer au vote du Parlement.*

A. Première partie

- **Article 2 : Indexation sur l'inflation du barème de l'impôt sur le revenu pour les revenus de 2023 et des grilles de taux par défaut du prélèvement à la source**

Le présent article prévoit d'indexer les tranches de revenus du barème de l'impôt sur le revenu (IR), ainsi que les seuils et limites qui lui sont associés, sur la prévision d'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac de 2023 par rapport à 2022, soit 4,8 %.

La FEDOM proposera un amendement en article additionnel à cet article visant à indexer sur l'inflation le montant des seuils au-delà desquels les investissements sont soumis à une procédure d'agrément dans le cadre des procédures de défiscalisation.

- **Article 4 : Transposition de la directive (UE) 2022/2523 du 14 décembre 2022 visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure**

Cet article a pour objet de transposer en droit interne les règles de la directive (UE) 2022/2523 permettant d'instaurer un niveau minimum d'imposition fixé à 15 % pour les bénéficiaires des groupes d'entreprises multinationales disposant d'une implantation en France, ainsi que des grands groupes nationaux qui développent leurs activités sur le seul territoire français.

Cette réforme conduit donc à instituer un impôt complémentaire, distinct de l'impôt sur les sociétés. Celui-ci s'appliquera aux entreprises situées en France qui sont membres d'un groupe d'entreprises multinationales réalisant un chiffre d'affaires consolidé égal ou supérieur à 750 M€ au cours d'au moins deux des quatre exercices précédant l'exercice considéré, ainsi qu'aux entreprises situées en France qui sont membres d'un groupe dont l'activité est développée sur le seul territoire français et respectant le même seuil de chiffre d'affaires.

- **Article 5 : Crédit d'impôt au titre des investissements en faveur de l'industrie verte**

Conformément aux annonces faites lors de la présentation du projet de loi relatif à l'industrie verte, le présent article prévoit la création d'un crédit d'impôt sur les bénéfices au titre des investissements dans l'industrie verte (C3IV) qui contribuent au développement des secteurs

stratégiques pour la transition vers une économie décarbonée, à savoir la production de batteries, de panneaux solaires, de turbines éoliennes et de pompes à chaleur. Pourront ainsi en bénéficier les entreprises qui implantent ou développent en France des capacités de production de ces équipements, de composants et sous-composants essentiels conçus et utilisés principalement comme intrants directs dans la production de ces équipements, ainsi que dans les outils de production et de valorisation des matières premières critiques également nécessaires à la production de ces équipements

Il faut au préalable souligner, et saluer, dans le dispositif prévu par le Gouvernement, l'inscription d'une majoration de 20 points au bénéfice des investissements réalisés dans les régions ultrapériphériques (taux de crédit d'impôt porté à 40%).

Par ailleurs, il faut relever que ce futur crédit d'impôt sera soumis à agrément préalable de l'administration fiscale. En cela, il présente quelques similitudes avec le dispositif de crédit d'impôt en faveur des investissements productifs outre-mer codifié à l'article 244 quater W du CGI. Ce nouveau crédit d'impôt est limité aux plans d'investissement agréés au plus tard le 31 décembre 2025.

Enfin, la FEDOM, qui inscrit résolument son action dans l'objectif de transition énergétique, proposera en article additionnel à cet article un amendement permettant de rendre à nouveau éligible aux incitations fiscales à l'investissement privé en outre-mer les installations de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil. Il s'agit plus précisément de cibler les projets destinés à l'autoconsommation afin de permettre aux entreprises de réduire leur empreinte carbone.

- **Article 6 : Aménagement de la fiscalité du logement**

Le présent article propose plusieurs aménagements de la fiscalité du logement en faveur du soutien à l'accession à la propriété des ménages aux revenus les plus modestes, de l'amélioration de la performance énergétique globale des logements et de leur adaptation à la perte d'autonomie ou au handicap de leurs occupants ainsi que de la promotion de la sobriété foncière. Ainsi, tout comme l'éco-PTZ, le PTZ est prolongé jusqu'en 2027 mais recentré sur l'achat d'appartements neufs en zone tendue (ou conditionné à des travaux de rénovation pour un logement ancien en zone détendue). A noter enfin que conformément à l'engagement pris par le gouvernement à travers le CIOM, cet article supprime la condition de localisation géographique (zonage QPV) applicable aux opérations de rénovation et de réhabilitation des logements sociaux situés outre-mer dans le cadre du crédit d'impôt prévu à l'article 244 quater X du CGI.

La mesure relative à l'élargissement hors QPV du crédit d'impôt est bienvenue et nous saluons cette avancée importante. En revanche, ni cet article 6, ni d'ailleurs aucun autre article de ce PLF 2024, ne propose de réponses appropriées face à la disparition annoncée du PINEL majoré Outre-mer, dont les conséquences vont être désastreuses sur le financement de la construction de logements intermédiaires neufs, avec des besoins importants notamment à la Réunion. La FEDOM alerte depuis plusieurs mois ce sujet. Aussi, elle formulera trois propositions d'amendement en article additionnel cet article :

- *un amendement visant prorogation jusqu'en 2026 du PINEL OM en l'état d'une part,*
- *un amendement visant à créer une nouvelle réduction d'impôt à l'IR pour la construction de logement intermédiaire neuf, sur la base du dispositif Girardin codifié à l'article 199 undecies A du CGI, d'autre part,*

- *et un amendement visant à faire bénéficier du taux de TVA réduit les opérations de logement intermédiaire.*

- **Article 7 : Aménagement des dispositifs fiscaux de soutien au développement des territoires ruraux et prorogation des dispositifs fiscaux de soutien à la politique de la ville et au développement des territoires en reconversion**

Le présent article proroge et adapte différents régimes zonés applicables pour soutenir certains territoires. Il aménage, entre autres, les dispositifs fiscaux zonés bénéficiant aux territoires ruraux en difficulté, dans le cadre du plan « France Ruralités » et proroge les dispositifs des zones d'aide à finalité régionale (AFR) et d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises jusqu'en 2027, qui s'inscrivent dans le cadre européen des lignes directrices relatives aux aides à finalité régionale pour 2022-2027. Les zonages politique de la ville (ZFU-TE et QPV) sont, quant à eux, prorogés jusqu'en 2024 « afin d'envisager leur révision une fois achevée la délimitation du nouveau zonage des QPV et de permettre la signature des nouveaux contrats de ville ».

La FEDOM proposera deux amendements à cet article visant à intégrer les secteurs de l'industrie et du nautisme, aujourd'hui non éligibles, aux abattements renforcés prévus dans le cadre du dispositif dit « ZFANG ». Il s'agit là de de s'assurer de la bonne mise en œuvre de la mesure 2 du CIOM.

De plus, sur le sujet du renforcement des fonds propres des PME ultramarines, il est proposé, en article additionnel à cet article, d'une part, un amendement visant à redonner de la compétitivité au dispositif FIP OM. D'autre part, il est proposé un deuxième amendement visant à créer un nouveau dispositif Outre-mer de souscription directe au capital des PME ultramarine, type IR PME Madelin (sur la base du 199 undecies A existant).

- **Article 8 : Aménagement de la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises**

Le PLF 2024 inclut une nouvelle baisse de la CVAE, de 1 milliard d'euros, le ministre évoquant sa suppression totale « au plus tard en 2027 ».

- **Article 19 : Mise en œuvre du plan de lutte contre les fraudes**

Le présent article vise, d'une part, à renforcer les moyens dont dispose l'administration fiscale en matière de détection et de sanction de la fraude fiscale et, d'autre part, à compléter le cadre juridique applicable aux fraudes à la TVA en l'adaptant aux enjeux de l'économie numérique.

La FEDOM proposera un amendement visant à rendre obligatoire l'inscription sur le registre des intermédiaires en défiscalisation tout professionnel intervenant (direct ou indirect) dans le cadre de l'obtention d'aides fiscales à l'investissement.

- **Article 27 : Evaluation des prélèvements opérés sur les recettes (PSR) de l'État au profit des collectivités territoriales**

- Dotation de compensation liée au processus de départementalisation de Mayotte : 107.000.000 € → Identique à 2022 et 2023 ;
- PSR de l'Etat au profit de la CTG : 27.000.000 € → Identique à 2022 et 2023 ;
- PSR de l'Etat au profit de la PF : 90.552.000 € → Identique à 2022 et 2023 ;

- Soutien exceptionnel de l'État au profit des régions d'outre-mer confrontées à des pertes de recettes d'octroi de mer et de taxe spéciale de consommation du fait de la crise sanitaire : 0 € → Identique à 2022 et 2023 ;
- Soutien exceptionnel de l'État au profit de St-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Wallis-et-Futuna confrontées à certaines pertes de recettes fiscales spécifiques du fait de la crise sanitaire : 0 € → Identique à 2022 et 2023.

B. Deuxième partie

Article 35 : Crédits du budget général

- 585 147 438 539 € en AE (vs 558.318.722.175 € en 2022)
- 581 088 341 408 € en CP (vs 560.220.187.786 € en 2022)

Les amendements de crédits de la FEDOM devront être placés à l'article 35 du PLF. Il s'agit :

- *Sur la performance de la filière bois en Guyane, d'allouer 5 millions d'euros à l'ONF Guyane afin de lui permettre d'assurer l'entretien et le développement des infrastructures forestières de Guyane (et répondre ainsi à l'objectif annuel fixé par le programme régional de la forêt et du bois 2019-2029 (PFRG) de Guyane) ;*
- *Sur la survie des entreprises de médias privés outre-mer, de créer une aide de 10 millions d'euros afin d'accompagner et de préserver le modèle des éditeurs privés de services de télévision à vocation locale opérant dans les territoires des Outre-mer et à garantir leur pérennité.*

Article 30 : Objectifs et indicateurs de performance

L'objet de cet article est de renvoyer à l'État G qui regroupe l'ensemble des objectifs et indicateurs présentés dans le cadre des projets annuels de performances (PAP) pour 2024 annexés à la présente loi.

Il est à noter que l'Etat G est intégré au PLF pour la deuxième année et qu'il est amendable. Il devient un nouveau moyen d'agir dans le cadre du PLF et devra être dorénavant regardé avec beaucoup d'attention. En effet, les indicateurs retenus pour évaluer les politiques publiques sont stratégiques, tant pour s'assurer de la pertinence des mesures prises dans le cadre des dites politiques publiques afin de favoriser leur homéostasie jusqu'à l'atteinte des objectifs assignés, que pour s'assurer que les indicateurs eux-mêmes sont pertinents pour procéder aux évaluations.

Article 52 : Prolongation temporaire du bouclier tarifaire sur l'électricité et modification des conditions d'établissement des tarifs réglementés de vente de l'électricité

Compte tenu de la volatilité des prix de l'électricité sur les marchés de gros constatée depuis l'automne 2021 et de son impact sur le calcul des tarifs réglementés, le présent article introduit la faculté pour le Gouvernement de fixer tout au long de l'année 2024, comme c'est le cas depuis 2022, un niveau de tarifs réglementés de l'électricité (TRVe) inférieur à celui résultant de l'application de l'article L. 337-6 du code de l'énergie, afin de permettre la limitation de leur hausse prévue au 1er février 2024.

- **Article 55 : *Extension du champ de la continuité territoriale en outre-mer***

Le présent article rassemble les dispositions de niveau législatif du CIOM ayant une incidence budgétaire traduite dans les crédits de la mission outre-mer, à savoir celles relatives à l'extension du champ d'intervention de la politique nationale de continuité territoriale entre les collectivités d'outre-mer et le territoire métropolitain. Les dispositions nouvelles, de niveau législatif, décidées dans le cadre du CIOM sont au nombre de trois. La première porte sur un dispositif d'aide aux personnes résidant en France hexagonale dans leur projet d'installation professionnelle dans une collectivité ultramarine. La finalité de ce dispositif est à la fois de permettre la venue de personnes ayant un projet professionnel en lien avec les besoins recensés localement mais également de favoriser le retour des ultramarins ayant effectué leurs études ou leurs premières expériences professionnelles en France hexagonale. Les deux autres dispositions nouvelles sur un dispositif d'aide aux entreprises, l'un au titre des déplacements professionnels liés à des formations professionnelles qui ne sont pas proposées sur le territoire ultramarin d'implantation du salarié de l'entreprise, et l'autre au titre de certains déplacements professionnels réalisés par les salariés ultramarins d'une entreprise ultramarine innovante pour le développement de cette dernière.

Nota : *Les autres amendements de la FEDOM devront tous être placés après l'article 55 du PLF (mesures permanentes non rattachées). Il s'agit notamment :*

- *Sur le développement du secteur touristique et l'attrait des investisseurs dans ce secteur d'activité :*
 - *De permettre aux foncières hôtelières et industrielles de bénéficier directement (ou par le biais d'un mécanisme de rétrocession) du crédit d'impôt ;*
 - *De faire bénéficier le territoire de Saint-Martin du taux de réduction d'impôt majoré sur les opérations de rénovation hôtelière (au même titre que la Guyane ou Mayotte).*
- *Sur l'efficacité du dispositif de défiscalisation des investissements en faveur de la construction des navires de croisière neuf de moins de 400 passagers opérant outre-mer, il est proposé un amendement visant à renforcer la base éligible de la réduction d'impôt (afin qu'elle soit égale au coût de revient), avec l'ajout d'une condition de plafond de dépenses éligibles par cabines (500 000 euros).*
- *Sur l'attractivité du pavillon de Wallis et Futuna en faveur de la croisière, il est proposé un amendement qui exonère d'impôt sur le revenu des marins embarqués sur des navires immatriculés au registre de Wallis et Futuna. Il s'agit de mettre en œuvre sur le plan législatif les engagements pris par le Gouvernement lors du conseil interministériel de la mer de 2018 (mesure 29).*
- *Et d'un amendement prévoyant qu'un rapport remis au Parlement présente un état des lieux de la répartition des investissements et dépenses du service d'information du gouvernement (SIG), par collectivités et par type de média.*

Sur cette seconde partie du PLF, la FEDOM proposera également à nouveau l'ensemble des amendements déposés en première partie. Par ailleurs, le suivi des discussions au PLF peut conduire à des propositions d'amendements de « dernière minute », notamment afin de répondre à des urgences défensives de la FEDOM.