

Projet de loi de finances 2023 - Un budget sans ambition fiscale

Dans un contexte de crise de l'énergie, le projet de loi de finances pour 2023 ne prévoit qu'une mesure fiscale notable, la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Cette suppression est étalée sur deux ans. Aucune mesure destinée à verdir la fiscalité n'est prise par le gouvernement.

Présenté le 26 septembre, le projet de loi de finances pour 2023 est réduit à sa plus simple expression. Très peu de mesures viendront modifier la fiscalité l'année prochaine, que ce soit pour les ménages ou les entreprises... à tel point que Bercy n'a pas jugé nécessaire de constituer un dossier explicatif des dispositions à venir, comme c'est le cas habituellement. S'agissant des particuliers, les tranches du barème de l'impôt sur le revenu seront revalorisées à hauteur de 5,4 %, compte tenu de la hausse des prix anticipée pour 2022. Le gouvernement présente cette mesure comme un geste exceptionnel en faveur des ménages.

En réalité, fin des années 1970 mises à part, le barème de l'impôt sur le revenu a toujours, chaque année, été revalorisé en fonction de la hausse des prix. Faut de quoi l'impôt sur le revenu serait alourdi pour tout particulier bénéficiant d'un maintien de son revenu réel, c'est-à-dire une progression équivalente à l'inflation. Concernant les entreprises, la seule mesure fiscale notable est la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), qui a remplacé pour partie la taxe professionnelle, en 2010. Contrairement à ce qui avait été indiqué dans un premier temps, cette suppression n'aura pas lieu dès 2023, mais sera éta-



lée sur deux ans. Selon Bercy, le contexte macroéconomique explique ce report, ainsi que l'absence de toute autre mesure fiscale en faveur des entreprises. Quand il a préparé le volet recette du projet de loi de finances, au cours de l'été, le gouvernement pouvait encore croire, sinon à une reprise de l'activité en 2023, tout au moins au maintien d'une croissance économique positive, ne prenant pas en compte les risques de récession évoqués dès le début de l'été. Mais, à la rentrée, tous les instituts de conjoncture ont révisé à la baisse leurs prévisions d'activité. Nombre d'entre eux, tel Rexecode, anticipent une croissance zéro pour 2023. Même la Banque de France, très prudente, ne table plus que sur une hausse du PIB de 0,5 %, au mieux.

Une alerte sur les finances publiques

Bercy ne s'est pas aligné sur ces nouvelles prévisions, ce qui l'aurait contraint à revoir tout le budget. Le gouvernement a ramené son hypothèse de croissance pour 2023 à 1 %, contre 1,4 % en juillet. D'où la critique

du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), soulignant la vision très optimiste du gouvernement concernant le redressement des finances publiques. « La prévision de croissance du gouvernement pour 2023 (+1 %) est un peu élevée, estime le HCFP. Et le solde public (déficit) pourrait être plus dégradé que prévu, du fait de la sous-estimation de certaines dépenses. » Le ministère table en effet sur un déficit public représentant 5 % du PIB, en 2022 comme en 2023, en dépit d'un bouclier énergie très coûteux. Le plafonnement à 15 % de la hausse des prix du gaz et de l'électricité, le 1^{er} janvier, représenterait, un coût brut de 35 milliards d'euros en 2023. Il est toutefois finalement limité grâce à un prélèvement sur les producteurs d'énergie renouvelable : ceux-ci vendant actuellement l'électricité à un prix bien au-delà du tarif qui leur est garanti par contrat avec l'Etat, ils reversent donc à Bercy ce surplus, qui atteindrait 19 milliards en 2023. S'élevant à 16 milliards d'euros en net (11 milliards pour le gaz, 5 milliards pour l'électricité) le coût pour l'Etat du bou-



Vincent Renoux, avocat associé, Everlaw & Tax

« Il aurait été possible de moduler les taux de l'impôt des sociétés, en taxant moins les bénéficiaires réinvestis, à condition qu'ils soient orientés vers le verdissement de l'économie. »

Les 8 milliards restants de CVAE étant supprimés sur deux ans, c'est donc un allègement de 4 milliards d'euros dont bénéficieront les entreprises en 2023, comme en 2024.

clier énergie n'en reste pas moins considérable.

Voulant tenir compte de l'avertissement du HCFP, le gouvernement a cherché à faire preuve de prudence en matière de déficit public. Il aurait pu théoriquement revoir le volet dépenses du budget 2023, mais celui-ci était déjà bouclé. Il a donc « économisé » 4 milliards d'euros pour l'exercice 2023, en étalant sur deux ans la suppression de la CVAE. Le ministre des Finances, Bruno Le Maire, l'a admis en présentant le projet de budget à la presse. « Nous ne sommes pas sourds, nous entendons les critiques sur les risques budgétaires, a-t-il déclaré. L'étalement sur deux ans de la suppression de la CVAE fait partie de nos réponses. »

La CVAE, qui pesait quelque 16 milliards d'euros en 2020, avait déjà été diminuée de moitié en 2021, dans le cadre d'un plan gouvernemental de baisse des impôts de production. Ceux-ci représentent un total hétéroclite de près de 80 milliards, avec des taxes sur les salaires, sur le foncier, le chiffre d'affaires, ou la valeur ajoutée, comme la CVAE. Les 8 milliards restants de CVAE

étant supprimés sur deux ans, c'est donc un allègement de 4 milliards d'euros dont bénéficieront les entreprises en 2023, comme en 2024. La deuxième étape de la baisse, pour 2024, sera votée dès cet automne, « afin de rassurer les chefs d'entreprise » qui doivent être certains que la deuxième étape aura bien lieu, a déclaré Bruno Le Maire.

Des impôts fonciers en hausse à l'avenir

Un autre impôt de production aurait pu être supprimé. Il était prévu sous François Hollande de faire disparaître la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S). Mais elle subsiste en fait, en tout cas pour les entreprises réalisant plus de 19 millions d'euros de chiffre d'affaires. Dans un rapport publié en 2018, le Conseil d'analyse économique (rattaché à Matignon) dénonçait pourtant la nocivité de cet impôt sur le chiffre d'affaires, qui, bien que payé seulement par une minorité d'entreprises, pèse sur toutes les chaînes de production. « C'est un impôt sans équivalent dans les autres pays européens, sa suppression aurait dû être prioritaire », affirme François Ecalle, ancien rapporteur général de la Cour des comptes, responsable du site Fipeco.

Mais le gouvernement n'a pas voulu prendre une mesure qui aurait pu être interprétée comme un « cadeau » à des entreprises d'une certaine taille. Il a donc opté pour la suppression de la CVAE, même si ce choix peut être

discuté. « La CVAE n'est pas un si mauvais impôt, estime François Ecalle. Contrairement à ce qui est parfois affirmé, ce n'est pas un coût fixe pour l'entreprise, il évolue, par définition avec la valeur ajoutée et il ne frappe pas les très petites entreprises, puisqu'elles y échappent en dessous de 500 000 euros de chiffre d'affaires. » En outre, le gouvernement aurait pu s'attaquer à d'autres impôts de production qui vont continuer de prospérer, comme les prélèvements basés sur le foncier. Les entreprises paient deux impôts basés sur la valeur locative de leurs bâtiments, la CFE (contribution foncière des entreprises) et la taxe foncière, pour un total de près de 20 milliards d'euros, supérieur au montant initial de la CVAE. Alors que disparaît la taxe d'habitation, les collectivités locales sont tentées de relever les taux de ces impôts.

Des incitations au verdissement de l'économie toujours absentes

Au-delà des impôts de production, les entreprises s'attendaient à ce que le budget pour 2023 contienne des mesures fiscales incitant au verdissement de l'économie. Elles n'en trouveront pas trace dans le projet adopté en Conseil des ministres. Pourtant, des dispositifs incitatifs auraient été envisageables. « Il aurait été possible de moduler les taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, estime Vincent Renoux,



François Ecalle, ancien rapporteur général, Cour des comptes, responsable du site Fipeco

« La C3S est un impôt sans équivalent dans les autres pays européens, sa suppression aurait dû être prioritaire. »

avocat associé chez Everlaw & Tax. On pouvait imaginer de moins taxer les bénéficiaires réinvestis, à condition qu'ils soient orientés vers le verdissement de l'économie, par exemple. Ou alors, de prévoir un système d'amortissement accéléré pour ces mêmes investissements verts. Le gouvernement a manqué d'ambition. » D'autant que ces mesures n'auraient pas grevé le budget outre mesure, s'agissant de dispositifs à la montée en puissance assez lente.

Emmanuel Macron a théorisé de longue date l'importance de la stabilité des impôts. En privilégiant strictement cet objectif, il se prive, à recettes fiscales constantes, d'outils d'incitation. ■

Ivan Best
@Iv_Best

La suppression de la CVAE, une aubaine pour les banques et les assurances



● **L'industrie bénéficiera pleinement de la suppression de la CVAE, souligne Bercy. Ce secteur s'acquittait avant sa baisse, en 2021, de 21 % du total de cet impôt. Mais les activités financières ne sont pas oubliées, puisque leur contribution représente 11 % de la recette totale. Une fois la CVAE supprimée, le gain pour le secteur financier dépassera donc 1,5 milliard d'euros.**