

# ÉTAT DES LIEUX DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

## UN REDRESSEMENT DES COMPTES SOCIAUX INCONTESTABLE, INÉGAL ET FRAGILE

Le HCFiPS produit à intervalles réguliers une note présentant l'état des lieux du financement de la protection sociale après le vote des lois financières. La précédente édition, qui constituait le premier chapitre du rapport intitulé « *Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis* » et remis au Premier ministre en janvier 2022, revenait sur les impacts sur les comptes sociaux de la crise sanitaire et économique qui avait frappé l'ensemble de l'économie mondiale en 2020 et 2021. Le HCFiPS évoquait la possibilité d'une amélioration de la situation financière des régimes de base en 2022, mais également de l'assurance chômage et des régimes complémentaires, tout en pointant la situation préoccupante de l'assurance maladie, même avec un déficit réduit par rapport à 2020.

L'exercice mené cette année s'inscrit dans la continuité de ces réflexions, avec trois enseignements majeurs.

À l'issue d'un exercice 2022 qui aura été marqué par une bonne tenue de l'économie – en dépit d'un contexte international peu porteur –, le redressement des comptes sociaux amorcé en 2021 apparaît **incontestable**, avec une très nette réduction des déficits des régimes de base attendue pour 2022 et 2023, et globalement, un excédent des administrations de sécurité sociale au sens de la comptabilité nationale qui pourrait se maintenir à l'horizon 2026.

Ce redressement apparaît toutefois **inégal**, dans la mesure où certaines branches (famille, AT-MP, autonomie) et certains régimes (assurance chômage, retraites complémentaires) devraient dégager des excédents sur l'horizon de projection, tandis que les déficits de la branche maladie demeurent importants quoiqu'en nette réduction, et que ceux des régimes de base d'assurance vieillesse pourraient se creuser significativement d'ici 2026.

Il apparaît surtout **fragile**, compte tenu du contexte national et international, notamment avec le retour de l'inflation. La hausse des prix en 2022-2023 aura des effets importants sur les comptes sociaux (et sur les comptes publics de manière générale), effets qu'il est difficile de mesurer précisément, qui pourraient se matérialiser différemment selon les branches et organismes, et par ailleurs se diffuser sur plusieurs exercices.

**Avertissement** : les données financières présentées ici sont essentiellement issues des prévisions associées aux lois financières pour 2023 discutées et votées à l'automne 2022 ; les comptes de l'exercice 2022 n'étant pas encore clos, et la LFSS étant actuellement examinée par le Conseil Constitutionnel, ces données ne sont pas définitives. Pour plus de détails sur les différents éléments présentés dans cette note, le lecteur peut se référer aux annexes au PLFSS et à l'annexe B de la LFSS, au rapport économique, social et financier annexé au PLF, ainsi qu'aux fiches très détaillées des rapports de la Commission des comptes de la sécurité sociale.

# 1

## Des finances publiques toujours très dégradées, mais une amélioration incontestable des comptes sociaux

### 1.1. UN DÉFICIT PUBLIC QUI DEVRAIT ENCORE REPRÉSENTER 5 % DU PIB EN 2022-2023, ESSENTIELLEMENT PORTÉ PAR LE DÉFICIT DE L'ÉTAT

Comme évoqué en détail dans les publications précédentes du HCFiPS, la pandémie qui a sévit en 2020-2021 s'est traduite par une dégradation très nette des comptes publics, avec un déficit public qui a atteint un niveau record de 9 % du PIB en 2020.

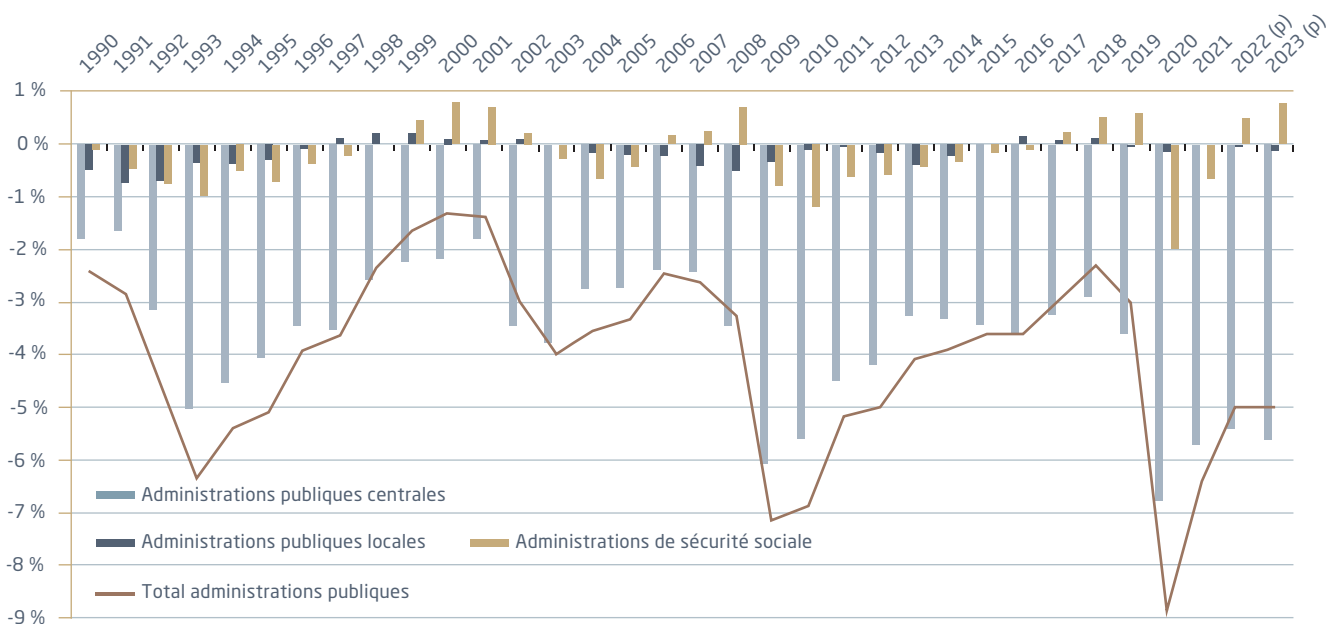
Si cet épisode constitue une rupture, tant par l'ampleur du choc économique que par la nature de cette crise atypique, il s'inscrit dans une forme de continuité du point de vue de son impact sur les finances publiques :

depuis plus de 30 ans, des crises régulières se traduisent par des déficits de plus en plus importants relativement au PIB (-6,4 % en 1993, -7,2 % en 2009, et donc -9 % en 2020), les phases hautes du cycle économique permettant de réduire les déficits mais jamais de dégager des excédents.

De par la nature du choc (choc exogène, lié à une situation sanitaire exceptionnelle), et compte tenu des mesures prises par les pouvoirs publics pour éviter une crise économique plus profonde et durable, le rebond de l'économie a été amorcé dès 2021, et s'est poursuivi en 2022. De ce fait, le déficit public record de 2020 a été significativement réduit en 2021 (-6,4%) et devrait l'être encore en 2022 (-5 %)¹. Le déficit devrait, selon les prévisions associées aux lois financières, se stabiliser à 5% du PIB en 2023.

Cette dégradation du solde public reflète toutefois surtout celui des administrations centrales (et notamment de l'État) : le besoin de financement des administrations centrales (APUC) se réduirait par rapport à 2020 et 2021, mais resterait supérieur à 5% du PIB en 2022 et 2023. Le solde des administrations publiques locales (APUL) se maintiendrait à l'équilibre en 2022, après le déficit de 0,2 % du PIB enregistré en 2020, tandis

Capacité ou besoin de financement des administrations publiques (en % du PIB)



Source : Insee, comptes provisoires 2021, RESF annexé au PLF 2023

1. Le déficit pourrait même être de 4,9% du PIB, d'après la loi de finances rectificatives du 1<sup>er</sup> décembre 2022. Autrement dit, le déficit public record de 2020 aura été divisé par deux en deux ans, alors qu'il avait fallu attendre 4 ans après la crise de 1993, et 5 ans après celle de 2008-2009 pour arriver à ce résultat.



que le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) redeviendrait excédentaire dès 2022 (+0,5 % du PIB) et atteindrait 0,8% du PIB en 2023, après le déficit record de 2% du PIB observé en 2020.

Outre les dépenses de protection sociale servies traditionnellement par l'État (voir encadré), le budget de l'État a en effet été fortement sollicité depuis 2020, dans le cadre de la pandémie d'abord (financement des deux tiers du coût du dispositif de l'activité partielle, compensation financière des exonérations spécifiques mises en place durant la pandémie, prêts garantis par l'État, mesures de soutien à l'activité), dans le cadre du plan de relance ensuite, et dans le cadre de la reprise de l'inflation (boucliers tarifaires,

aides sectorielles, chèques...). Il faut noter que le déficit de l'État n'a pas d'impact sur la vision de l'équilibre des retraites de l'État, celles-ci étant par convention jugées à l'équilibre et donc ne supportant aucune part de ce déficit.

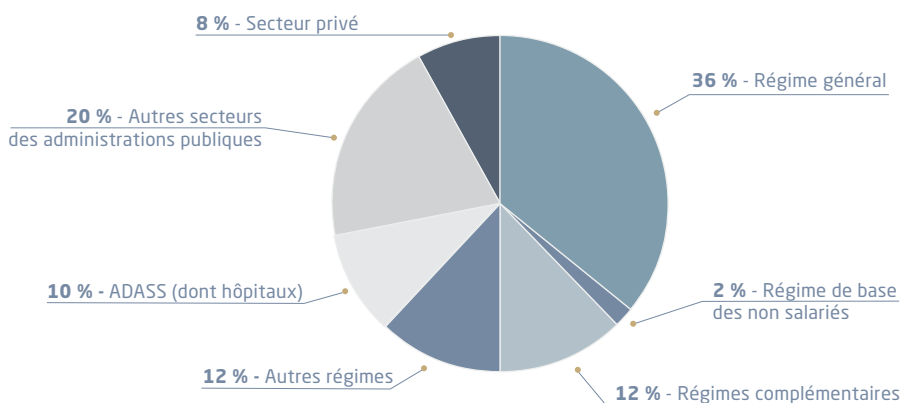
Compte tenu de ces éléments, la dette publique, essentiellement portée par l'État, devrait diminuer en 2022 (111,5 %) par rapport au pic de 2020 (114,5 %), puis se réduire très lentement à l'horizon 2026 (110,9 %). Compte tenu des mécanismes d'amortissement de la dette sociale en vigueur et des perspectives d'excédents de certains organismes, la dette des ASSO devrait elle se résorber progressivement d'ici 2026 (5,7 %, contre 7,9 % à la veille de la pandémie et 11,7 % fin 2020).

### Encadré : Protection sociale, administrations de sécurité sociale et finances publiques

En comptabilité nationale, l'essentiel des dépenses de protection sociale relève d'organismes entrant dans le champ des administrations de sécurité sociale (ASSO). On rappelle toutefois que toutes les dépenses de protection sociale ne relèvent pas de dépenses publiques : la part des dépenses assurées par des organismes privés (assurances, mutuelles, institutions de prévoyance) s'élevait ainsi à 7% en 2020. Par ailleurs, toutes les dépenses publiques de protection sociale ne sont pas le fait des ASSO, puisque l'État (APUC) et les collectivités locales (APUL) prennent en charge environ un cinquième de ces dépenses, essentiellement au titre des retraites des agents de la fonction publique d'État, des aides au logement, et des minimas sociaux (RSA, prime d'activité, ASS...).

Par ailleurs, le compte des ASSO intègre le résultat de la Cades, par construction excédentaire : le compte de résultat de cet organisme en charge de l'amortissement de la dette sociale enregistre en recettes les prélèvements sociaux qui lui sont affectés (20 Md€ en 2022), et en dépenses les frais financiers liés aux intérêts (3,2 Md€), le résultat net (16,9 Md€) correspondant à la capacité annuelle d'amortissement de la dette sociale. Hors Cades, le solde des ASSO serait encore déficitaire en 2022 (-0,2% du PIB) et tout juste équilibré en 2023 (+0,1% du PIB).

### Répartition des dépenses de prestations de protection sociale en 2020



Source : Drees, comptes de la protection sociale, édition 2021

## ■ 1.2. UNE AMÉLIORATION NOTABLE DES COMPTES SOCIAUX

Le redressement des comptes sociaux concerne quasiment tous les régimes, branches, ou organismes, qui ont tous bénéficié du fort dynamisme des recettes (notamment de cotisations sociales et de la TVA), alors que la dynamique des dépenses était plus contenue<sup>2</sup>.

La pandémie s'est traduite par un choc majeur sur l'activité économique en 2020, matérialisé par une contraction du PIB en volume de 7,8 %. Le rebond de l'activité économique a été remarquable en 2021, avec une progression du PIB en volume de 6,8 %, progression supérieure à ce qui était anticipé au moment du vote de la LFSS pour 2021 ou au moment du dépôt du PLFSS pour 2022 (+6 %), et même au rebond espéré à l'issue du vote de la LFSS pour 2022, après modification des prévisions macroéconomiques (+6,25 %). Ce rebond s'est poursuivi en 2022, avec une croissance en volume qui pourrait s'élever à 2,7 %.

La dynamique de la masse salariale du secteur privé, qui constitue la principale assiette des recettes finançant la protection sociale, miroite ces évolutions : après une contraction de 5,7% en 2020, la masse salariale a progressé de 8,9% en 2021 et devrait croître encore de 8,6% en 2022<sup>3</sup>.

Ces évolutions reflètent principalement trois phénomènes :

- la fin du recours au dispositif d'activité partielle depuis l'été 2021 (les revenus versés dans le cadre de ce dispositif étant considérés comme des revenus de remplacement, et pas comme des revenus d'activité), en lien avec la vaccination et la levée des épisodes de confinement ou des mesures de fermetures administratives de certains secteurs ;
- la bonne tenue de l'emploi, avec une progression trimestrielle très nette de l'emploi salarié dès le premier trimestre 2021, et qui s'est poursuivie tout au long de l'exercice 2022 ;

- la progression significative des salaires dès la fin de l'année 2021, mais surtout en 2022, en réponse à l'inflation d'une part, et aux difficultés de recrutement dans certains métiers « en tension ».

La dynamique des revenus d'activité a également été alimentée par les mesures de revalorisations salariales dans la fonction publique hospitalière (« Ségur de la santé ») et par la revalorisation de la valeur du point de la fonction publique en juillet 2022, ainsi que par le dynamisme des créations d'entreprises et des revenus des travailleurs indépendants<sup>4</sup>.

La reprise s'est enfin traduite par un fort rebond du rendement de la TVA, donc l'assiette a progressé spontanément de 15,6% en 2021 et de 7,8 % en 2022.

Il n'existe pas de prévisions pluriannuelles sur le champ de l'ensemble de la protection sociale, dans la mesure où le RESF annexé au PLF ne porte que sur l'exercice en cours et celui à venir. Toutefois, dans le projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques (LPFP) 2023-2027, le Gouvernement envisageait une stabilité du solde des ASSO à l'horizon 2026 (+0,8 % du PIB). La trajectoire pluriannuelle associée à la LFSS fait bien état d'une réduction très nette du déficit de l'ensemble des régimes de base de sécurité sociale et du FSV en 2023 (-7,1 Md€, après -18,9 Md€ en 2022). Mais un déficit plus important est prévu en 2024 et 2025 (respectivement -8,5 Md€ et -12,5 Md€), compte tenu des effets diffus de l'inflation.

S'il convient d'être prudent sur les exercices à venir, le redressement des comptes sociaux apparaît néanmoins incontestable, au vu du choc de 2020, de l'environnement international et des analyses passées menées par le HCFiPS<sup>5</sup>. Cette trajectoire soulève toutefois deux questions, qui font l'objet des sections suivantes :

- cette trajectoire globale reflète-t-elle des trajectoires similaires pour toutes les branches ?
- dans un contexte particulier et incertain, quelle est la sensibilité de cette trajectoire aux hypothèses macroéconomiques, et en particulier à l'inflation ?

2. Les prévisions font état d'une progression des cotisations sociales de 6,7% en 2022 et de 4,2% en 2023, alors que les prestations ne progresseraient que de 2% en 2022 et 3,2% en 2023. Voir RESF annexé au PLF 2023.

3. Sur le champ de la masse salariale cotisée, cette progression est de 8,4%, compte tenu de la dynamique des dispositifs exemptés de cotisations et contributions sociales (primes exceptionnelles de pouvoir d'achat, prime de partage de la valeur).

4. La dynamique annuelle des cotisations versées par les travailleurs indépendants a été profondément perturbée entre 2020 et 2022 en raison des dispositions retenues par les pouvoirs publics durant la pandémie pour faire face à la crise. Voir rapport de la CCSS de septembre 2022 pour plus de détails.

5. HCFiPS (2022), *Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis*.



## 2

### Un redressement des comptes sociaux inégal entre organismes et branches

#### 2.1. DES EXCEDENTS DURABLES POUR L'ASSURANCE CHOMAGE ET LES RETRAITES COMPLEMENTAIRES

L'assurance chômage et les régimes d'assurance retraite complémentaires devraient dégager des excédents financiers en 2022 et 2023<sup>6</sup>.

Pour l'**assurance chômage**, il s'agit d'une situation inédite depuis 2008, le régime ayant depuis enregistré chaque année des déficits significatifs à l'origine d'un endettement très important<sup>7</sup>. La pandémie n'a fait qu'aggraver cette situation, avec un effet « ciseaux » particulièrement marqué en 2020 : la contraction de l'activité a tari les recettes du régime (-8,7 %) d'un côté, tandis que la prise en charge d'un tiers du coût de l'activité partielle a fortement pesé sur les dépenses (+29,3 %), conduisant à l'enregistrement d'un déficit de 17,4 Md€ en 2020 et 9,3 Md€ en 2021. L'endettement a ainsi atteint 63,6 Md€ fin 2021.

L'amélioration escomptée en 2022 (excédent attendu de 4,4 Md€) est donc remarquable ; elle résulte, comme pour tous les autres organismes, du rebond de l'économie et de la bonne tenue de l'emploi, mais surtout de la fin du recours à l'activité partielle (0,2 Md€ de dépenses en 2022 et 2023, contre 11,4 Md€ de dépenses cumulées entre mars 2020 et décembre 2021) et de la mise en œuvre de la réforme des règles d'indemnisation décidée dans le cadre de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel de

2018 (l'Unedic estimait à 1,9 Md€ puis 2,2 Md€ les impacts de la mise en œuvre de cette réforme sur les soldes respectifs de 2022 et 2023<sup>8</sup>).

Selon les prévisions de l'Unedic<sup>9</sup>, les excédents devraient se maintenir en 2023 et 2024 (4,2 Md€ par an), ce qui permettrait au régime d'amorcer un processus de désendettement progressif<sup>10</sup>.

Pour les **régimes complémentaires de retraite**, le retour à une situation excédentaire s'est matérialisé dès 2021. Reflétant essentiellement la situation financière de l'Agirc-Arrco<sup>11</sup>, le solde de l'ensemble des régimes n'aura été déficitaire qu'en 2020, du fait de la contraction des recettes de cotisations sociales.

Le régime Agirc-Arrco, qui avait renoué avec des excédents en 2019 après une décennie de déficits, a enregistré un excédent de 2,8 Md€ en 2021, et devrait dégager des excédents très élevés en 2022 et 2023 (7,9 Md€ puis 4,2 Md€). La bonne santé financière du régime tient non seulement au rebond de l'économie et de l'emploi salarié en 2021-2022, mais aussi à la mise en œuvre du volet « structurel » de l'accord de 2015 : hausse du taux de cotisation, instauration de coefficients de solidarité (bonus/malus), création de contributions spécifiques en lieu et place de l'ancienne cotisation AGFF...Par ailleurs, le régime a engagé des mesures d'économies, en jouant sur les revalorisations : après avoir gelé la revalorisation de novembre 2020, les pensions ont été revalorisées à un rythme inférieur à l'inflation prévisionnelle en novembre 2021 (sous-indexation de 0,5 point par rapport à la prévision d'inflation de 1,5 %). En revanche, les pensions ont été revalorisées de 5,1 % en novembre 2022 pour tenir compte de l'inflation. D'après la CCSS, ces mesures auraient permis d'améliorer la situation financière du régime de 5,4 Md€ en 2021 et 8,4 Md€ en 2022.

Ces perspectives permettent au régime de maintenir, voire d'augmenter, le niveau des réserves dont il dispose, évaluées à 65 Md€ fin 2021.

6. Une nouvelle annexe au PLFSS (annexe 8) retrace, depuis le PLFSS pour 2023, la situation financière de l'assurance chômage et des régimes de retraite complémentaire pour le dernier exercice clos, l'exercice en cours, et l'exercice à venir.

7. Le régime a enregistré des déficits d'environ 3 Md€ par an en moyenne entre 2009 et 2019. De ce fait, la dette du régime a atteint 36,8 Md€ en 2019, soit quasiment l'équivalent d'une année de prestations versées.

8. Unedic (2021), Situation financière de l'assurance chômage, 22 octobre, [https://www.unedic.org/sites/default/files/2022-08/Note\\_pr%C3%A9vision\\_22\\_octobre\\_2021\\_VF.pdf](https://www.unedic.org/sites/default/files/2022-08/Note_pr%C3%A9vision_22_octobre_2021_VF.pdf)

9. Unedic (2022), Situation financière de l'assurance chômage pour 2022-2024, 20 octobre, <https://www.unedic.org/publications/previsions-financieres-de-lunedic-octobre-2022>

10. Ce désendettement, qui ne peut passer que par l'accumulation d'excédents en l'absence de mécanisme de reprise de dette, nécessitera toutefois du temps : au rythme des excédents attendus entre 2022 et 2024, il faudrait 12 exercices supplémentaires pour revenir à une situation patrimoniale équilibrée.

11. Les prestations servies par le régime complémentaire des salariés du secteur privé pèsent pour 85,7% des dépenses de prestations totales servies par l'ensemble des régimes complémentaires. Le solde global de ces régimes peut toutefois refléter la situation financière d'autres régimes excédentaires, notamment les régimes de travailleurs indépendants, qui ont par exemple enregistré des excédents significatifs en 2021 (1,4 Md€ pour les sections professionnelles de la CNAVPL, et autant pour le régime complémentaire des artisans-commerçants).

## 2.2. UNE SITUATION PLUS CONTRASTÉE AU SEIN DES RÉGIMES DE BASE, AVEC UN CROISEMENT DES COURBES DE L'ASSURANCE MALADIE ET DE L'ASSURANCE VIEILLESSE EN 2024

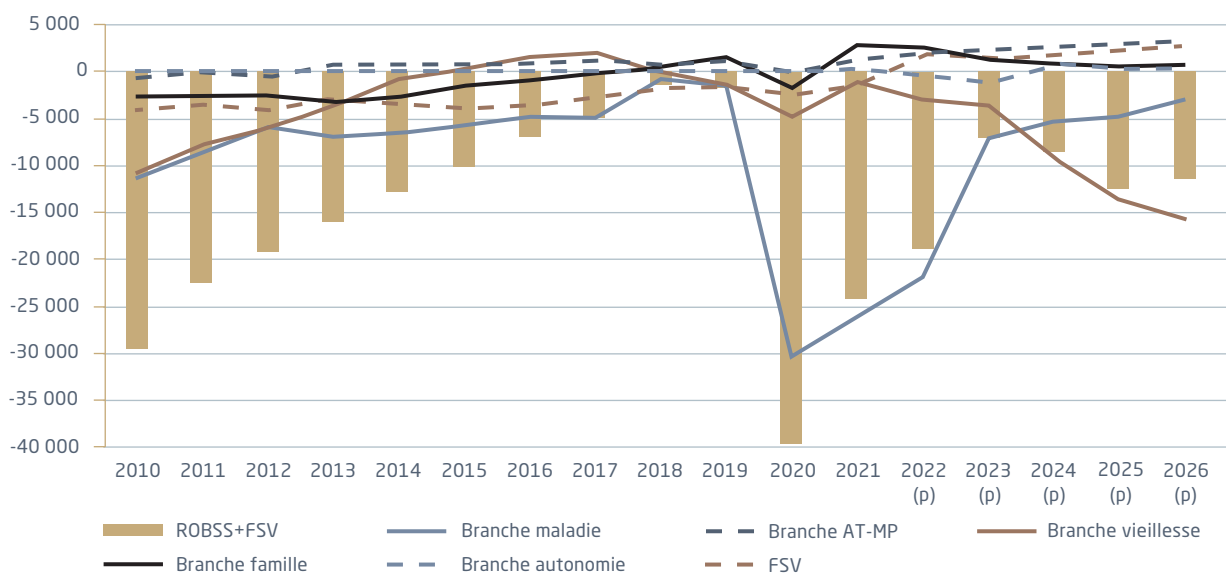
Si la trajectoire globale de l'ensemble des régimes de base et du FSV laisse entrevoir une réelle réduction du déficit en 2023 et une stabilisation du déficit en 2025-2026 autour de 12 Md€, les différentes branches devraient enregistrer des situations contrastées.

Les branches famille, AT-MP et autonomie devraient ainsi renouer avec des excédents à l'horizon 2026. Pour la **branche AT-MP**, ces excédents devraient croître fortement, en lien avec la dynamique des cotisations sociales et des dépenses relativement contenues. Pour la **branche famille**, les excédents importants attendus en 2022 (2,6 Md€) devraient en revanche diminuer, en dépit de recettes relativement dynamiques, sous l'effet du transfert du coût des indemnités journalières liées au congé maternité post-natal décidé en LFSS 2023<sup>12</sup> d'une part, et de la dynamique des dépenses en 2023 et 2024 résultant de l'inflation et de la revalorisation des prestations versées par la branche d'autre part. Enfin, la **branche autonomie** serait en moyenne à l'équilibre sur l'horizon de la projection, avec toute-

fois des déficits attendus en 2022 et 2023, malgré la dynamique des recettes. Les dépenses seraient en effet alimentées par les mesures de revalorisation des rémunérations décidées à la suite du « Ségur de la santé » et l'augmentation de la valeur de point de la fonction publique en juillet 2022, par la revalorisation anticipée des prestations (AEEH), la montée en charge des dépenses au titre de l'aide aux aidants, l'augmentation des concours versés aux départements dans le cadre de la refonte du financement des services d'aide à domicile, et de la prise en charge à partir de 2022 du financement de la prestation de compensation du handicap.

La **branche maladie**, qui avait été la plus durement percutée par la pandémie en raison d'un effet « ciseaux » particulièrement significatif en 2020-2021, devrait encore connaître un déficit très élevé en 2022 (-21,9 Md€). Le dynamisme des recettes est alimenté par les cotisations et contributions assises sur les revenus d'activité (tempéré par la hausse des allègements généraux), mais également par la croissance du rendement de la TVA et de la taxe sur les salaires. Mais les dépenses exceptionnelles liées à la pandémie ont continué de peser sur la branche en 2022, à un niveau certes inférieur (11,5 Md€) à celui enregistré en 2020 et 2021 (18,3 Md€ chaque année), mais largement supérieur au montant provisionné au moment de la construction de l'ONDAM 2022 (4,9 Md€). Les dépenses sont également tirées par la montée en charge des

Évolution des soldes des régimes de base de la sécurité sociale et du FSV depuis 2010



Source : PLFSS 2023

12. Cette mesure se traduit par un transfert de dépenses de l'ordre de 2 Md€ de la branche maladie vers la branche famille.



mesures décidées dans le cadre du « Ségur de la santé ». Le montant de l'ONDAM 2022 a par ailleurs été révisé en cours de débat (+1 Md€), pour tenir compte de la situation fragile de l'hôpital et de l'épidémie de bronchiolite. Les dépenses hors Ondam seraient également dynamiques, notamment en raison de la revalorisation anticipée des prestations au 1<sup>er</sup> juillet 2022.

La prévision pluriannuelle fait en revanche état d'une franche réduction du déficit, qui atteindrait 7,1 Md€ en 2023, et continuerait de se réduire ensuite pour atteindre 3 Md€ en 2026. La très nette amélioration en 2023 reflète toutefois surtout la forte réduction des dépenses provisionnées au titre de la pandémie (1 Md€ en 2023, contre 11,5 Md€ en 2022), l'hypothèse d'une normalisation de la situation sanitaire ayant été retenue. L'Ondam devrait donc évoluer négativement en 2023, puis progresser à un rythme moyen de 2,5 % par an ensuite.

Le HCFiPS s'interroge sur la cohérence de la prévision pluriannuelle de l'évolution de l'Ondam avec la situation actuelle du secteur de la santé (attractivité des métiers dans les établissements et situation tendue dans certains services, déserts médicaux...), faute de documentation sur la façon de construire cette vision pluriannuelle de l'Ondam.

La **branche vieillesse** (ensemble des régimes de base et FSV) présente une trajectoire inverse. Après une décennie 2010 marquée par un redressement progressif des comptes, sous l'effet notamment de la montée en charge de la réforme des retraites de 2010, qui a débouché sur un excédent des régimes de base (mais pas du FSV) entre 2015 et 2018, un léger déficit a été observé en 2019, ensuite aggravé par la pandémie en 2020.

Comme les autres organismes de protection sociale, les régimes de retraite ont bénéficié du rebond de l'économie et de la fin du recours au chômage partiel, ce qui a permis à la branche de réduire ses déficits. Les prévisions pour 2023 laissent toutefois entrevoir une nouvelle dégradation, qui devrait s'accroître significativement entre 2024 et 2026, avec un déficit de l'ensemble des régimes de base de 15,7 Md€ attendu en 2026 (mais un excédent du FSV de 2,8 Md€).

La dégradation des comptes sociaux après 2023 est donc essentiellement imputable à la situation de la branche vieillesse.

Sans entrer dans le détail, le HCFiPS relève plusieurs spécificités quant à cette trajectoire.

Tout d'abord, cette trajectoire intègre les effets d'une éventuelle réforme des retraites, sans identification possible des montants intégrés à la trajectoire à ce titre<sup>13</sup>. Au-delà de la question que ce choix soulève en termes de cohérence avec l'esprit des lois de financement de la sécurité sociale, qui ne devraient intégrer, dans les trajectoires pluriannuelles, que les dynamiques tendanciennes et les mesures nouvelles envisagées (qu'elles soient de nature réglementaire ou législative)<sup>14</sup>, cela signifie que la trajectoire globale tendancielle, avant réforme, devrait être encore plus dégradée<sup>15</sup>.

Ensuite, cette trajectoire illustre, au-delà des évolutions démographiques visiblement peu favorables, les effets diffus de l'inflation sur les comptes sociaux, et notamment le décalage temporel des effets respectifs sur les recettes (impact plutôt rapide de l'inflation sur les rémunérations) et les dépenses (impact décalé compte tenu du mécanisme des revalorisations), sur lequel on revient plus en détail ci-dessous.

Elle met également en évidence la singularité de la trajectoire financière du FSV, qui devrait redevenir excédentaire en 2022, pour la première fois depuis 2008. Cette amélioration résulte pour partie du faible dynamisme prévisionnel des dépenses, notamment en lien avec la baisse anticipée et durable du chômage sur l'horizon de projection, qui se traduit par de moindres prises en charge de cotisations. Elle reflète également la composition des recettes du FSV, essentiellement financé depuis 2016 par la CSG assise sur les revenus du capital (et dans une moindre mesure, sur les revenus de remplacement). Le HCFiPS estime ainsi que si ces divergences entre le FSV et les régimes de retraite se confirment, une réflexion sur le partage de la prise en charge des dépenses de solidarité pourrait être nécessaire.

Enfin, il n'est plus possible désormais de connaître les prévisions pluriannuelles du seul régime général

13. Pour la période 2024-2026, en cohérence avec le projet de LPFP 2023-2027, l'annexe B précise simplement que : « La trajectoire présentée dans la présente annexe repose sur les mesures présentées dans la présente loi de financement de la sécurité sociale ainsi que les mesures envisagées par le Gouvernement pour le quinquennat », et que « à partir de 2023, le solde [...] bénéficierait de l'objectif d'élévation progressive de l'âge effectif de départ sur le quinquennat ».

14. Si le Gouvernement avait retenu une telle option, il y aurait toutefois eu un problème de cohérence de la trajectoire LFSS avec la trajectoire de la LPFP et du Programme de stabilité adressé par la France à la Commission européenne.

15. On rappelle par ailleurs que ce solde ne tient pas compte de la situation financière du « régime » des agents de la fonction publique de l'État, puisque par construction, ce « régime » est équilibré.

(CNAV), compte tenu des modifications organiques intervenues en 2022. Il n'est donc pas possible de savoir précisément si cette dégradation reflète uniquement celle du régime général, ou si elle résulte d'une dégradation plus généralisée. Néanmoins, il apparaît que seuls deux régimes affichent des déficits importants et croissants entre 2021 et 2023 (la CNAV et la CNRACL), et que la somme des déficits de ces deux régimes excède le déficit de l'ensemble des régimes de base ; la plupart des autres régimes sont donc soit équilibrés (par la CNAV dans le cadre d'intégration financière, ou par l'État dans le cadre de subventions d'équilibre), soit excédentaires (ce qui est le cas pour le régime des exploitants agricoles, pour la CRPCEN, ou pour la CNAVPL).

La situation de la CNRACL paraît à ce titre préoccupante, avec des effectifs de pensionnés qui progressent fortement alors que le nombre de cotisants stagne. Au-delà de ce ratio démographique défavorable, la franche dégradation probable du régime à l'horizon 2026 s'explique également par deux spécificités propres aux régimes de fonctionnaires. Du côté des dépenses, les revalorisations de pensions, calées sur l'augmentation très forte des prix, s'appliquent à l'intégralité de la pension servie, là où dans les autres régimes, il peut y avoir des choix de revalorisation différents entre régimes de base (calées également sur l'indice des prix constaté) et régimes complémentaires (à la main des partenaires sociaux, qui ont pu, notamment dans le cas de l'Agirc-Arrco, procéder à des gels ou sous-indexations). Du côté des recettes, il semble qu'aucune mesure salariale, notamment *via* une hypothèse de revalorisation de la valeur du point de la fonction publique, n'ait été intégrée à la trajectoire financière, en dépit du contexte inflationniste et de la situation tendue en matière de rémunérations et de conditions de travail dans certains pans de la fonction publique, notamment à l'hôpital et dans les établissements médicaux-sociaux.

Mais la dégradation probable du solde de la CNRACL ne peut expliquer à elle seule la dégradation de la trajectoire de la branche vieillesse. En faisant l'hypothèse que les régimes équilibrés ou excédentaires en 2022-2023 le demeurent, la branche vieillesse du régime général devrait donc être à l'origine de l'essentiel du déficit croissant attendu en 2024-2025, compte tenu principalement des effets de l'inflation sur la revalorisation des prestations, qui devrait encore être importante en janvier 2024 notamment.

D'après les trajectoires financières votées dans le cadre de la LFSS pour 2023, le redressement des comptes sociaux amorcé et à venir semble donc inégal, avec une branche maladie qui pourrait voir son déficit se réduire, et une branche retraite qui au contraire verrait son déficit se creuser. En plus d'être inégal, ce redressement s'avère surtout fragile, au vu des hypothèses retenues et du contexte économique et géopolitique actuel.

### 3

## Un redressement des comptes sociaux qui demeure fragile

### ■ 3.1. UN CONTEXTE TRÈS PARTICULIER

Le contexte économique et géopolitique actuel est très particulier, marqué par une conjonction d'événements très structurants. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut notamment mentionner :

- Une pandémie qui n'a pas été éradiquée, même si elle a moins perturbé l'économie française en 2022, et qui pourrait connaître d'autres vagues ;
- Des tensions de nature et d'intensité très variable au niveau international (difficultés d'approvisionnement sur certains biens, liées notamment aux ruptures des chaînes d'approvisionnement, guerre en Ukraine, tensions autour de Taiwan, en Corée du Nord, en Iran, tentations protectionnistes et démondialisation...) ;
- Une reprise de l'inflation, qui s'est manifestée dès le printemps 2021 et s'est accélérée depuis l'invasion de l'Ukraine par le biais des prix de l'énergie notamment, et qui conduit les banques centrales à augmenter les taux d'intérêt ;
- Une croissance économique et un niveau d'emploi qui se sont maintenus en dépit de ce contexte et de difficultés de recrutement dans certains métiers « en tension » (construction, HCR, personnels de soins, ...), mais dont il est difficile de dire s'il est soutenable sur l'année 2023 ou non ;
- Des règles budgétaires européennes assouplies, de manière assumée, durant la pandémie, mais qui devraient tôt ou tard être réenclenchées, dans





un contexte européen déstabilisé par cet environnement et les situations politiques nationales fragiles.

Les impacts de ces facteurs sur les comptes de 2022 sont pour l'essentiel déjà pris en compte dans les prévisions, la prévision de déficit sur l'exercice 2022 n'ayant pas de raison d'être sensiblement modifiée par rapport à ce qui a été voté en LFSS pour 2023<sup>16</sup>. En revanche, il existe beaucoup d'incertitudes sur 2023 et les exercices suivants quant à l'évolution de ce contexte, et autant d'incertitudes quant à l'impact sur les comptes sociaux de l'inflation, avec des effets positifs (sur les recettes par exemple) ou négatifs (sur les dépenses), majeurs ou plus modérés, certains ou plus aléatoires, et pouvant se matérialiser à différents horizons.

### ■ 3.2. DES INCERTITUDES FORTES SUR L'ACTIVITE ECONOMIQUE

Le rapport de la commission des comptes fait état de la sensibilité des soldes aux hypothèses macroéconomiques retenues s'agissant de la croissance de la masse salariale, de l'Ondam, et des prix<sup>17</sup>.

Il n'est en revanche pas possible d'estimer une **sensibilité des soldes aux variations du PIB en volume**, car la relation entre ces deux agrégats n'est pas univoque, les impacts pouvant transiter par de multiples canaux qui réagissent différemment selon les composantes du PIB qui varient. Par ailleurs, le contexte actuel induit de très fortes incertitudes en matière de croissance économique attendue en 2023 et au-delà, incertitudes bien plus grandes que les traditionnelles questions soulevées depuis plusieurs années quant à l'évolution des gains de productivité, composante essentielle de la croissance économique en volume<sup>18</sup>.

Trois éléments peuvent illustrer cette incertitude. Tout d'abord, les prévisions officielles de croissance pour 2023 ont plusieurs fois été revues à la baisse au cours de l'année 2022 (+1,6% au moment du vote de la LFSS pour 2022, 1,4% au moment de la présentation du programme de stabilité au printemps 2022, 1 % dans la LFSS pour 2023), pour tenir compte du contexte évoqué, et il n'est pas impossible que cette prévision soit à nouveau révisée dans les prochaines semaines ou mois. Dans le cadre de son examen du scénario macroéconomique retenu pour la construction de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques (LPFP)<sup>19</sup>, le Haut conseil des finances publiques (HCFP) a par exemple jugé « *optimistes* » les prévisions du Gouvernement, tant en matière d'hypothèses d'écart de production en 2022, que de niveau de la croissance potentielle sur les années 2023-2027. La prévision du Gouvernement est par ailleurs plus volontariste que ne l'estiment les principaux instituts de conjoncture, certains anticipant une croissance nulle (Rexecode), voire une récession (Barclays).

### ■ 3.3. DES INCERTITUDES ENCORE PLUS FORTES SUR L'INFLATION

Au-delà des incertitudes sur le niveau de la croissance en 2023 et sur l'horizon de projection, c'est surtout à propos de **l'inflation** et de son impact sur les comptes que les incertitudes se manifestent. Une analyse de l'impact de l'évolution des prix sur les comptes sociaux a été menée en 2015 dans le cadre de la CCSS<sup>20</sup>, mais cette analyse valait surtout dans un contexte déflationniste « symétrique », avec une évolution très limitée du niveau des prix à la consommation comme de celui des prix de production entre 2012 et 2020. Le contexte actuel est à ce

16. Saisi par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi de finances rectificatives pour 2022, le HCFP notait le 27 octobre 2022 que « les prévisions du Gouvernement de croissance (+2,7 %), d'inflation (+5,3 %) et de croissance de la masse salariale (+8,6 % dans les branches marchandes) pour 2022, inchangées par rapport à celles du projet de loi de finances pour 2023, sont crédibles au vu des informations dont il dispose au moment de la rédaction du présent avis », et que « la prévision du Gouvernement d'un solde public pour 2022 de -4,9 points de PIB, en amélioration d'un dixième de point de PIB par rapport à la prévision du projet de loi de finances pour 2023, est plausible. Elle est toutefois affectée d'incertitudes importantes, tant en dépenses qu'en recettes ».

17. Pour mémoire, une variation d'un point de la masse salariale du secteur privé a un impact de 2,2 Md€ sur les recettes, en supposant l'absence d'une déformation de la structure des salaires qui pourrait avoir des répercussions sur le niveau des allègements généraux, donc des cotisations. Une variation d'un point de la progression de l'Ondam équivaut à une modification de 2,3 Md€ des dépenses. Une variation d'un point du taux d'inflation a un impact en année pleine de 2,9 Md€ sur les prestations en espèces, compte tenu des règles d'indexation de ces prestations.

18. Pour mémoire, on observe, en France comme dans la plupart des économies développées, un net ralentissement des gains de productivité depuis une trentaine d'années, ralentissement qui suscite un débat entre économistes quant à son origine d'une part, et quant au caractère pérenne ou non de cette tendance. Voir par exemple Cette, G., Corde, S. & Lecat, R. (2017), Stagnation of productivity in France: A legacy of the crisis or a structural slowdown? *Économie et Statistique / Economics and Statistics*, 494-495-496, 11-36. Dans le cadre de ce débat, le Conseil d'orientation des retraites (COR) a organisé une séance consacrée à ces interrogations, et a décidé à l'issue de ces réflexions de modifier à la baisse les hypothèses de productivité de ses 4 scénarios macroéconomiques servant aux projections de long terme.

19. HCFP (2022), « Avis relatif au projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2023 à 2027 », Avis n°2022-5, 21 septembre. [https://www.hcfp.fr/sites/default/files/2022-09/Avis%20LPFP-2023-27%20-%20v21-09-22%20-sign%C3%A9\\_0.pdf](https://www.hcfp.fr/sites/default/files/2022-09/Avis%20LPFP-2023-27%20-%20v21-09-22%20-sign%C3%A9_0.pdf)

## Prévision de croissance du PIB en volume pour 2023

En %

■ ■	Prévisions Gouvernement PLFSS 2022	1,60 %
■ ■	Prévisions Gouvernement Pstab 2022-2027	1,40 %
■ ■	<b>Prévisions Gouvernement PLFSS 2023</b>	<b>1,00 %</b>
■ ■	Prévisions Banque de France (septembre 2022)	0,50 %
■ ■	Prévisions OCDE (septembre 2022)	0,60 %
■ ■	Prévisions Rexecode (septembre 2022)	0,00 %
■ ■	Prévisions Barclays (septembre 2022)	-0,70 %
■ ■	Prévisions OCDE (octobre 2022)	0,60 %
■ ■	Prévisions FMI (octobre 2022)	0,70 %
■ ■	Prévisions Unedic/consensu des économistes (octobre 2022)	0,30 %
■ ■	Prévisions Commission européenne (novembre 2022)	0,40 %

titre très différent, s'agissant d'un choc largement « asymétrique », avec un renchérissement brusque et très significatif des prix de l'énergie, qui s'apparente à une ponction sur la richesse nationale qui pèse sur l'ensemble des agents économiques (entreprises, ménages, État). Ce choc peut avoir des effets plus ou moins importants, plus ou moins certains, et plus ou moins rapides, sur les recettes et les dépenses et leurs différentes composantes.

S'agissant des **recettes**, l'inflation devrait avoir un effet positif et plutôt rapide sur les recettes assises sur les revenus d'activité, mais probablement avec une élasticité inférieure à l'unité. L'inflation se traduit par exemple par des revalorisations automatiques du salaire minimum et par des revendications salariales. De fait, le salaire moyen dans le secteur privé augmente significativement depuis fin 2021<sup>21</sup>, et d'après les prévisions de la Direction générale du Trésor, le salaire moyen devrait progresser de 3,6 % en 2022 et de 4,1 % en 2023, soit un rythme très supérieur à la croissance observée avant la pandémie (1,9 % en 2018, 1,6 % en 2019). Cette progression du salaire moyen demeure toutefois inférieure au rythme attendu des prix à la consommation (+5,4 % en 2022, +4,3 % en 2023). Ce différentiel peut refléter un délai d'ajustement des salaires à l'inflation, mais également l'entrée sur le marché du travail de travailleurs moins qualifiés, avec des rémunérations plus faibles, dans un contexte de baisse du taux de

chômage. Il peut également refléter le fait que les salaires évoluent, sur longue période, plus comme les prix de production que comme les prix à la consommation<sup>22</sup>. Il convient par ailleurs de rappeler que cet impact positif de l'inflation sur les rémunérations du secteur privé ne se traduit pas mécaniquement par un effet similaire sur les recettes, dans la mesure où les revalorisations successives du SMIC ont un impact très significatif sur les allègements généraux de cotisations sur les bas salaires, qui vient minorer les recettes de cotisations<sup>23</sup>.

L'inflation a des effets plus ambigus sur les autres revenus d'activité. Pour les agents publics, par exemple, l'inflation a certes conduit le Gouvernement à augmenter la valeur du point de la fonction publique à l'été 2022 dans le cadre de la loi sur le pouvoir d'achat, mais cette hausse n'a été « que » de 3,5 % alors que l'inflation en 2022 pourrait atteindre 5,4 %, et elle n'intervient qu'à mi-année. Pour le moment, aucune revalorisation de la valeur du point n'est par ailleurs intégrée à l'horizon de la projection, alors que l'inflation devrait rester élevée tout au long de l'année 2023.

S'agissant des travailleurs indépendants, les conséquences sont encore plus difficiles à identifier, car elles dépendent de la capacité des indépendants à augmenter leurs tarifs pour maintenir leurs marges (donc leurs revenus), pour ceux qui sont le plus durement concernés par la hausse des prix (donc principalement pour

20. CCSS (2015), *Inflation et sécurité sociale*, juin 2015.

21. Voir Hananel Jérôme (2022), Évolution des salaires de base dans le secteur privé, *Dares Indicateurs*, n° 61, décembre. L'inflation n'est probablement pas la seule raison de cette augmentation des salaires, également liée aux revalorisations salariales significatives opérées dans certains secteurs « en tension » (restauration, construction...).

22. C'est l'hypothèse qui est retenue à moyen terme dans les modèles de prévision de la DGTTrésor (modèle Mésange). C'est également ce qui a pu être observé par le passé, à l'issue des chocs pétroliers des années 1970 : à court terme, le partage de la valeur ajoutée s'est déformé au profit du travail, avec une augmentation des salaires similaire à l'augmentation des prix à la consommation, mais à moyen terme, un retour au niveau antérieur a été observé dès le début des années 1980.



les artisans et commerçants, notamment dans certains secteurs tels que le transport et la construction).

Les prélèvements sociaux assis sur les revenus de remplacement devraient également croître en lien avec l'inflation, puisque les prestations sociales sont pour l'essentiel revalorisées en fonction des prix. L'effet sera, là encore, probablement moindre que le rythme de l'inflation, en raison du décalage temporel entre inflation et revalorisations, même si une revalorisation anticipée a été mise en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2022.

Enfin, des effets différenciés peuvent être attendus sur les recettes fiscales. *A priori*, le rendement de la TVA est indexé sur l'évolution de la consommation en valeur, donc sur les prix si le pouvoir d'achat des ménages et leur comportement en matière de consommation se maintient. Mais si les revalorisations des salaires et des prestations sociales ne sont pas aussi importantes que l'inflation, cela signifie qu'une baisse du pouvoir d'achat, et donc de la consommation, doit être attendue, avec un impact négatif sur le rendement de la TVA ; à moins que les ménages puisent dans l'épargne forcée accumulée durant la pandémie, ce qui ne semble toutefois pas être le cas au troisième trimestre 2022<sup>24</sup>.

**Au global, les recettes de la sécurité sociale devraient croître relativement rapidement sous l'effet de l'inflation, mais pourraient à moyen terme ne pas évoluer de manière aussi dynamique que les prix à la consommation.**

Du côté des **dépenses**, les effets de l'augmentation des prix sont plus mécaniques s'agissant des prestations en espèces, en raison des mécanismes d'indexation. Ces prestations sont toutefois indexées sur l'inflation constatée sur les douze derniers mois

glissants, et pas sur l'inflation prévisionnelle, ce qui induit un décalage temporel entre l'augmentation des prix et celle des dépenses, quand bien même une revalorisation anticipée (revalorisation de 4% au 1<sup>er</sup> juillet 2022) a permis de réduire ce décalage. Par ailleurs, compte tenu de ce décalage temporel, l'impact haussier de l'inflation sur les recettes se manifeste plus tôt que sur les dépenses, ce qui contribue à expliquer l'amélioration du solde en 2023, et la dégradation sur les années 2024 et 2025, notamment pour la branche vieillesse dont les dépenses sont très sensibles à ces effets prix.

L'enjeu majeur selon le HCFiPS concerne l'évolution de l'Ondam. Même si le lien entre inflation et Ondam n'est ni automatique, ni univoque<sup>25</sup>, la projection financière s'appuie sur une hypothèse de progression moyenne de l'Ondam hors Covid tout juste égale à l'indice des prix à la consommation, et très légèrement supérieure à celle des prix de production sur la période 2023-2026<sup>26</sup>. Ce décrochage interroge, notamment au regard de l'impact de l'inflation sur les charges fixes des établissements, sur les revalorisations des rémunérations des professionnels de santé dans les établissements, et sur les négociations conventionnelles qui viennent de s'ouvrir entre l'assurance maladie et les professions médicales libérales. S'il n'y a que peu de raisons de modifier la progression de l'Ondam en cas de variation mineure des prix à la consommation autour des prévisions initiales, l'épisode inflationniste que traverse actuellement l'économie française pourrait nécessiter une révision de l'Ondam par rapport à sa construction initiale. Le HCFiPS rappelle par ailleurs que l'Ondam finance 80 % de la consommation de soins et de biens médicaux (CSBM), et donc de la production de biens et services en matière de santé, qui pèse pour 9,1 % du PIB<sup>27</sup>.

23. Par ailleurs, certaines mesures prises pour répondre au choc inflationniste peuvent se traduire par une hausse des rémunérations sans effet sur les recettes de la sécurité sociale, par exemple avec le dispositif de prime de partage de la valeur décidé dans le cadre de la loi de juillet 2022 sur le pouvoir d'achat, ces primes étant exemptées de cotisations et de contributions sociales.

24. Voir Insee (2022), Comptes nationaux trimestriels, Informations rapides, n° 309, 30 novembre.

25. Le tableau de sensibilité des soldes aux hypothèses macroéconomiques ne fait par exemple pas état d'une sensibilité de l'Ondam à la variation de l'inflation. Tout d'abord parce que le niveau de l'Ondam a un caractère normatif, s'agissant d'un objectif voté par le Parlement. Ensuite, parce que le « prix de l'Ondam » n'a aucune raison d'être similaire à l'indice des prix à la consommation, ou directement lié à cet indice. Un lien pourrait être fait sur la rémunération des personnels, mais là aussi, les rémunérations du secteur de la santé obéissent à des logiques différentes, qu'il s'agisse de la rémunération des professions libérales déterminée pour partie par les négociations conventionnelles avec l'assurance maladie, ou de celle des agents de la fonction publique hospitalière, qui découle notamment des décisions politiques en matière de revalorisation de la valeur du point de la fonction publique, sans mécanisme d'indexation automatique des salaires au prix (mécanisme qui existe au niveau du salaire minimum dans le secteur privé). Les autres pans de la dépense peuvent être plus directement liés aux indices des prix de la construction (investissements et rénovations des établissements) ou à celui des produits de santé (médicaments, dispositifs médicaux...).

26. L'Ondam « hors Covid » devrait progresser en 2022 (5,6%) au même rythme que l'indice des prix à la consommation (5,4%), les décisions récentes – revalorisation de la valeur du point, rallonges budgétaires... – ayant permis de « raccorder » la progression de l'Ondam avec les prix, ce qui ne semble pas être le cas pour 2023 (progression de 3,5% de l'Ondam hors Covid, contre 4,3% pour l'indice des prix à la consommation et 3,6% pour les prix de production). Par le passé, l'Ondam a toujours progressé plus rapidement que les prix, même si le différentiel pouvait être mineur certaines années.

27. La dépense courante de santé au sens international (DSCI), plus adaptée aux comparaisons internationales, couvre un périmètre plus large que la CSBM (dépenses de soins de longue durée et de prévention, notamment) : en 2021, ces dépenses représentaient 12,3 % du PIB. La décomposition de cet agrégat par financeurs n'est toutefois pas disponible dans les comptes de la santé établis par la Drees. Voir Drees (2022), Les dépenses de santé en 2021, Édition 2022.

Au-delà de ces dynamiques « sectorielles » à court terme, le retour d'une inflation élevée pourrait aussi avoir des **répercussions importantes à moyen et long terme**. Ces impacts peuvent être récessifs : si les revenus ne progressent pas au même rythme que l'inflation, la perte de pouvoir d'achat des ménages pourrait se traduire par de moindres dépenses de consommation, et donc avoir des conséquences sur l'emploi et la croissance. De même, si les entreprises ne peuvent répercuter intégralement les hausses de prix des intrants dans leurs prix de ventes, elles pourraient voir leurs marges baisser, et leur capacité d'investissement réduite. Enfin, les réponses des pouvoirs publics face à l'inflation pourraient également avoir des effets récessifs, notamment en cas de remontée des taux d'intérêts, et des effets sur le poids des charges de la dette publique.

Mais il peut également y avoir des facteurs atténuatifs, liés justement aux réponses des pouvoirs publics. Pour limiter les pertes de pouvoir d'achat des ménages et soutenir la consommation, le Gouvernement a pris des mesures depuis fin 2021 pour limiter la hausse des prix, mesures évaluées à environ 50 Md€ en 2022 et autant en 2023 et qui pèsent donc sur le budget

de l'État. D'après l'Insee<sup>28</sup>, ces mesures se sont révélées très efficaces pour contenir l'inflation en 2022 (réduction de 3,1 point de l'inflation), ce qui fait que la France enregistre, en novembre 2022, le taux d'inflation le plus faible d'Europe après l'Espagne.

Le caractère atténuatif des mesures prises peut avoir, au-delà des effets recherchés en matière de préservation du pouvoir d'achat des ménages et des marges des entreprises, des effets favorables pour les comptes sociaux. À court terme, cette modération de l'inflation par rapport à ce qui aurait été observé sans mesures pourrait limiter la progression des prestations en espèces, par le mécanisme des revalorisations, et celle des allègements généraux, par des revalorisations plus contenues du SMIC. À plus long terme, elle pourrait se traduire par une moindre progression des salaires dans le secteur marchand par rapport aux pays voisins n'ayant pas consenti aux mêmes efforts pour juguler l'inflation, ce qui s'apparente à une logique de « moindre inflation compétitive »<sup>29</sup>. Ces enchainements possibles relèvent toutefois à ce stade de la conjecture, tant les incertitudes sont grandes.



Le HCFiPS ne peut que se féliciter du redressement des comptes sociaux amorcé en 2021 et confirmé en 2022. Il note toutefois que ce redressement est inégal entre organismes et branches, avec un croisement des courbes de la branche maladie, dont le déficit se réduirait fortement dès 2023, et de la branche vieillesse, qui verrait au contraire son déficit se creuser significativement à l'horizon 2026. Ce redressement est par ailleurs fragile, les perspectives pour les années 2023-2026 étant entachées de fortes incertitudes.

À ce propos, le HCFiPS souhaite que la cohérence des trajectoires financières pluriannuelles soit davantage documentée dans les annexes au PLFSS.

Par ailleurs, et même s'il ne s'agit pas d'un enjeu propre à la sphère sociale, le HCFiPS note que les engagements français et européens en matière de transition environnementale, renforcés depuis juin 2021 par le « Pacte vert pour l'Europe »<sup>30</sup>, auront nécessairement des impacts sur le fonctionnement de l'économie et sur les comportements des agents économiques. Or ces impacts ne seront vraisemblablement pas neutres pour les finances sociales, à un horizon (2030) qui sera bientôt celui des projections financières pluriannuelles discutées dans le cadre des LFSS. Compte tenu du poids de la sphère sociale dans les finances publiques, il serait souhaitable à l'avenir d'explicitier dans quelle mesure les trajectoires financières établies dans le cadre des lois de financement intègrent les conséquences des stratégies de transition environnementale qui devront prochainement être mises en œuvre.

28. Insee (2022), La flambée des prix de l'énergie : un effet sur l'inflation réduit de moitié par le « bouclier tarifaire », *Insee Analyse*, n° 75, 1<sup>er</sup> septembre.  
 29. Thèse défendue par exemple par Jean Pisani-Ferry ou Alain Minc.  
 30. Règlement européen visant à accélérer la transition environnementale, en tablant notamment une réduction de 55% des émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2030.