

Avis n° HCFP - 2023 - 1

relatif au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour
l'année 2023

18 janvier 2023

Synthèse

Le Gouvernement a saisi le Haut Conseil des finances publiques du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) pour 2023 portant réforme des retraites.

Le Haut Conseil note le caractère étroit de la saisine. Il est en mesure d'analyser les conséquences du projet de réforme des retraites sur les finances publiques en 2023. Avec un coût net de l'ordre de 0,4 Md€, elles sont peu importantes. Compte tenu du caractère incomplet des informations qui lui ont été transmises par le Gouvernement, le Haut Conseil n'est pas en mesure d'évaluer l'incidence de moyen terme de la réforme des retraites sur les finances publiques.

De surcroît, le Haut Conseil relève que l'absence d'adoption du projet de loi de programmation des finances publiques ne lui permet pas de vérifier la cohérence des prévisions de finances publiques des textes financiers avec la loi de programmation. Au-delà, cette absence, contraire aux engagements européens de la France, prive les finances publiques d'une boussole indispensable à leur bonne gestion et à la préservation de la soutenabilité de la dette publique.

Le Haut Conseil constate que le Gouvernement n'a pas modifié son scénario macroéconomique, ni sa prévision de déficit public pour 2023, depuis le projet de loi de finances pour 2023 adopté en conseil des ministres le 26 septembre 2022.

Le Haut Conseil considère que la prévision de croissance associée au PLFRSS (+1,0 %) reste élevée. Justifiée selon le Gouvernement par la résilience de l'économie française au troisième trimestre 2022 et par l'acquis de croissance pour 2023, elle se situe toujours au-dessus des estimations disponibles. À l'inverse, la prévision d'inflation (+4,2 %) est un peu basse, tout comme celle de masse salariale (+5,0 %).

Dans son avis du 26 septembre 2022, le Haut Conseil considérait que le solde public en 2023 pourrait être plus dégradé que prévu par le Gouvernement (5,0 points de PIB). Ce risque, associé notamment à une croissance plus faible, est aujourd'hui contrebalancé par la baisse récente des prix de gros du gaz et de l'électricité. Si cette dernière se confirme, elle pourrait alléger le coût net des dispositifs destinés à amortir l'impact pour les ménages et les entreprises de prix de l'énergie élevés.

Selon le Gouvernement, le ratio de dette publique baisserait légèrement en 2023 (111,2 points de PIB après 111,6 en 2022), grâce essentiellement à une mobilisation de la trésorerie excédentaire de l'État accumulée à fin 2022.

Le Haut Conseil rappelle que le retour à des niveaux de dette permettant à la France de disposer de marges de manœuvre suffisantes est nécessaire pour faire face à l'avenir à des chocs macroéconomiques ou financiers et aux besoins d'investissement public liés notamment aux enjeux climatiques. La réforme des retraites présentée dans ce PLFRSS ne suffit pas, à elle seule, à atteindre un tel objectif. La soutenabilité à moyen terme des finances publiques continuera à appeler la plus grande vigilance.

Observations liminaires

1- Sur le périmètre du présent avis

1. En application du V de l'article 61 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances modifiée, le Gouvernement a saisi le Haut Conseil des finances publiques le 10 janvier 2023 en lui demandant de rendre un avis sur :

- les prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 (PLFRSS) ;
- la cohérence de son article liminaire au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel et de dépenses des administrations publiques définies dans le projet de loi de programmation des finances publiques (LPFP) ;
- le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses du PLFRSS.

2- Sur les informations transmises

2. Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement, le 10 janvier 2023, des prévisions macroéconomiques, de la cohérence de l'article liminaire du PLFRSS pour 2023 au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel et de dépenses des administrations publiques, ainsi que du réalisme des prévisions de recettes et de dépenses contenues dans ce projet. Cette saisine a été accompagnée par des réponses aux questionnaires adressés par le Haut Conseil aux administrations compétentes.

3- Sur la méthode utilisée

3. Afin d'apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques associées au PLFRSS pour 2023, le Haut Conseil a examiné les hypothèses retenues ainsi que les enchaînements économiques attendus. Il s'est fondé sur les dernières statistiques disponibles et sur les informations qui lui ont été communiquées par les administrations compétentes.

4. Le Haut Conseil s'est également appuyé sur les dernières prévisions produites par un ensemble d'organismes comprenant des institutions nationales et internationales, dont notamment la Banque centrale européenne (BCE), la Banque de France, la Banque mondiale, la Commission européenne, le Fonds monétaire international (FMI), l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et des instituts de conjoncture tels que l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et Rexecode.

5. Le Haut Conseil a auditionné les représentants de la direction générale du Trésor et de la direction de la sécurité sociale.

* *

*

6. Après une présentation de l'environnement économique mondial et européen (I), le Haut Conseil formule son appréciation sur les prévisions macroéconomiques associées au PLFRSS pour 2023 (II), puis sur le scénario de finances publiques (III), avec une attention particulière portée aux conséquences de la réforme des retraites.

I. Une économie mondiale toujours soumise à de nombreuses incertitudes

7. Depuis l'avis rendu en septembre 2022 sur les projets de lois de finances (PLF) et de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2023, l'économie mondiale est restée confrontée à des difficultés importantes. En dépit de l'atténuation des tensions sur les chaînes d'approvisionnement mondiales et du recul observé au second semestre 2022 des cours des matières premières, imputable à la faiblesse de la demande chinoise, l'inflation est restée très forte. Elle semble toutefois avoir franchi un pic aux États-Unis, malgré une composante sous-jacente toujours dynamique.

8. La persistance de l'inflation à des niveaux élevés a continué de peser sur les revenus réels de nombreux pays. Elle a également conduit les banques centrales des économies développées à poursuivre leur resserrement monétaire. Aux États-Unis, entre début septembre et fin décembre, la Fed a augmenté la fourchette de ses taux directeurs de 200 points de base. Ils sont désormais compris entre 4,25 et 4,5 %. Sur la même période, la Banque centrale européenne (BCE) a procédé à un relèvement de même ampleur de ses taux directeurs, portant le taux d'intérêt des opérations principales de refinancement à 2,5 %. Les conditions mondiales de financement se sont ainsi fortement durcies.

9. Dans ce contexte, le climat des affaires s'est dégradé. Le PMI (*Purchasing Managers' Index*, indice des directeurs d'achat) composite mondial a reculé pour le 5^e mois consécutif en décembre, se situant à 48,2. En zone euro, les enquêtes de la Commission européenne montrent une confiance des consommateurs à un niveau très faible et un climat des affaires, certes résilient, mais qui se détériore dans l'industrie.

Graphique 1 : indicateur de sentiment économique de la Commission européenne



Source : Commission européenne.

10. La croissance mondiale attendue en 2023 a ainsi été révisée en baisse par les organisations internationales au cours des six derniers mois (de l'ordre de 0,6 point de PIB). Selon les dernières prévisions disponibles, elle serait nettement plus faible qu'en 2022.

Tableau 1 : prévisions de croissance annuelle en volume du PIB mondial (en %)

	Date de publication	2022	2023
FMI	11 octobre	3,2	2,7
	26 juillet	3,2	2,9
OCDE	22 novembre	3,1	2,2
	8 juin	3,0	2,8
Consensus Forecasts	5 décembre	2,8	1,5
	12 septembre	2,6	1,9
Banque mondiale	10 janvier	2,9	1,7
	7 juin	2,9	3,0
DG Trésor	9 septembre	3,3	3,1

Sources : perspectives économiques du FMI d'octobre et juillet 2022, perspectives économiques de l'OCDE de novembre et juin 2022, Consensus Forecasts de décembre et septembre 2022, perspectives économiques de la Banque mondiale de janvier 2023 et juin 2022, scénario international de la DG Trésor de septembre 2022¹.

11. Les aléas pesant sur l'économie mondiale restent nombreux. Une météo clémente et les efforts de sobriété énergétique consentis par les ménages et les entreprises éloignent, à court terme, les risques de pénurie en gaz et en électricité. Des tensions sur les approvisionnements en gaz pourraient toutefois réapparaître sur les derniers mois de l'année 2023 entraînant un renchérissement des prix énergétiques.

12. Les risques financiers sont également significatifs. Le redressement des taux d'intérêt observé depuis plusieurs mois renchérit le coût de la dette à la fois pour les ménages et pour les entreprises, surtout dans les pays où la part des crédits à taux variables est élevée, et risque d'entraîner des difficultés de paiement voire des défauts.

13. Les risques sanitaires sont enfin toujours présents avec l'émergence récurrente de nouveaux variants de la Covid-19.

14. Un scénario plus favorable sur le plan international est néanmoins possible. Une baisse plus rapide que prévu de l'inflation, du fait du repli récent des cours des matières premières et du reflux des tensions sur les approvisionnements, permettrait une détente sur les taux d'intérêt à long terme et un redressement de la confiance, favorables à l'activité.

II. Observations sur les prévisions macroéconomiques pour 2023

1- Le scénario du Gouvernement

15. Selon la saisine du Gouvernement, « *Le scénario macroéconomique sous-jacent au 1^{er} PLFRSS pour 2023 n'est pas modifié par rapport à celui sous-jacent à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023. Dans un contexte où l'incertitude économique reste particulièrement élevée, les informations nouvelles disponibles depuis la*

¹ À noter : la méthodologie et le périmètre de calcul du PIB mondial diffèrent selon les organisations internationales. Les prévisions ne doivent pas être comparées entre elles, mais évaluées en tendance.

finalisation du PLF 2023 ne sont en effet pas de nature à remettre en cause le diagnostic global concernant les perspectives pour 2023. »

16. « Les chiffres d'inflation, +6,2 % en octobre et novembre, +5,9 % en décembre selon l'estimation provisoire de l'Insee, sont en outre en ligne avec le scénario sous-jacent du PLF. »

2- Appréciation du Haut Conseil

17. Le Haut Conseil examine successivement les hypothèses de croissance de l'activité, d'inflation, d'emploi et de masse salariale du secteur privé.

a) La croissance de l'activité

18. Les informations conjoncturelles récentes laissent à penser que la croissance s'est essoufflée en fin d'année 2022 en raison notamment de l'impact de l'inflation et de la hausse des taux d'intérêt sur la demande des ménages et des entreprises. Aussi, la prévision de 1,0 % du Gouvernement pour 2023 suppose une accélération de l'activité au cours de l'année.

19. Cette hypothèse ne peut pas être exclue car des signaux positifs existent : au vu des derniers indicateurs d'activité, l'économie française fait preuve de résilience, l'emploi demeure dynamique, le risque d'une rupture des approvisionnements en électricité et en gaz paraît désormais limité au cours des prochains mois, les tensions sur les prix de l'énergie s'atténuent depuis l'été, et le ralentissement de l'économie allemande et plus généralement de la zone euro apparaît moins prononcé qu'anticipé au début de l'automne.

20. Le scénario de croissance du Gouvernement peut néanmoins paraître optimiste : l'environnement international demeure mal orienté en 2023 (la Banque mondiale a révisé le 10 janvier ses prévisions de croissance de l'activité mondiale de 3,0 % à 1,7 % et de progression du commerce international de 4,3 % à 1,6 %). De plus, la récente dégradation de la situation sanitaire en Chine pourrait peser sur sa demande intérieure et donc ses importations et contrarier, au moins à court terme, le rétablissement des chaînes de production. Enfin, le durcissement des politiques monétaires devrait se poursuivre notamment dans la zone euro, et faire sentir son effet sur la demande au cours des prochains trimestres.

21. L'investissement pourrait pâtir de la hausse, plus forte qu'anticipée en septembre, des taux d'intérêt dans la zone euro (les taux réels à long terme² ont augmenté de l'ordre de 50 points de base sur la période, tandis que le taux des BTF³ 3 mois se situe d'ores et déjà en janvier autour de 2,1 % alors que le scénario du PLF n'intégrait une remontée des taux courts à ce niveau que fin 2023) dans un contexte de refroidissement de l'activité et d'incertitudes élevées, liées notamment à la guerre en Ukraine.

22. De fait, la prévision de croissance du Gouvernement se situe au-dessus de l'ensemble des prévisions des instituts de conjoncture français et internationaux et du consensus des économistes.

² Mesurés à partir de l'évolution du rendement des obligations indexées sur l'inflation (OATi) 2028 et 2036 entre septembre 2022 et début janvier 2023.

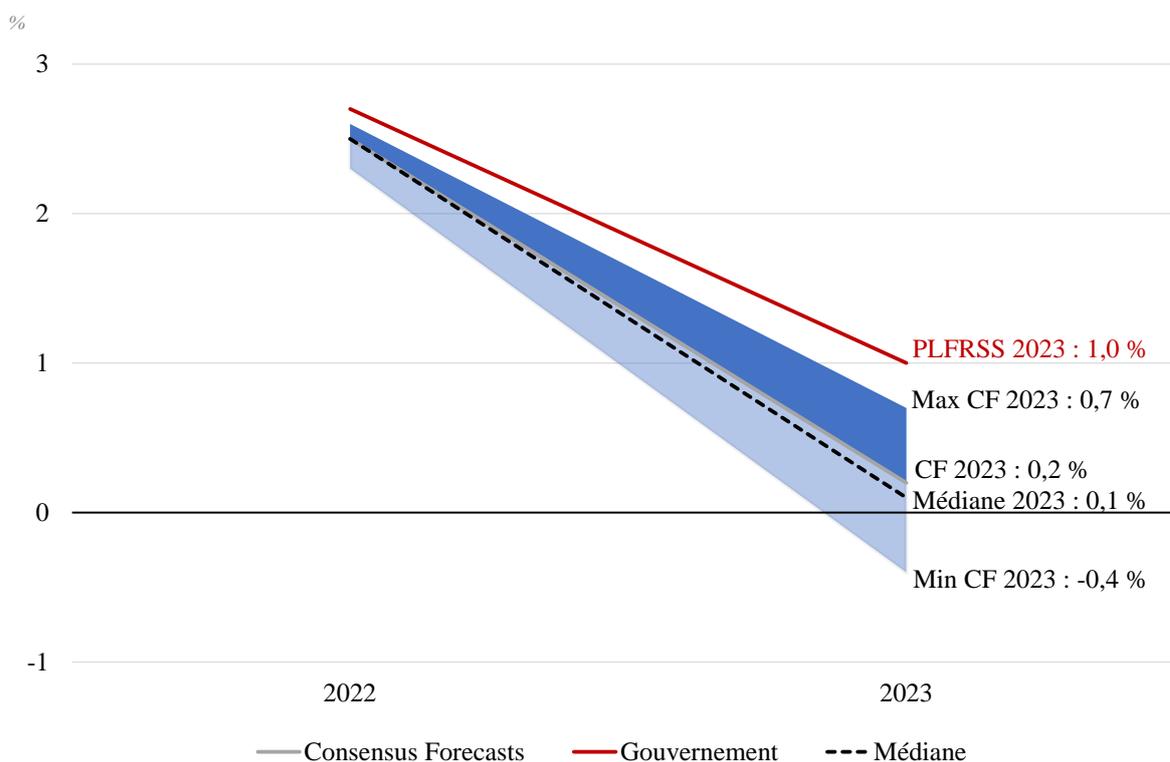
³ Bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté.

Tableau 2 : prévisions de croissance du PIB de la France en 2023

	Date de publication	2023
FMI	11 octobre	0,7
OFCE	12 octobre	0,6
Commission européenne	11 novembre	0,4
OCDE	22 novembre	0,6
Rexecode	14 décembre	-0,2
Banque de France	17 décembre	0,3
Consensus Forecasts	9 janvier	0,2
Gouvernement	10 janvier	1,0

Sources : *Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, Perspectives économiques de l'OCDE de novembre 2022, Policy brief de l'OFCE d'octobre 2022, Projections macroéconomiques de la Banque de France de décembre 2022, Perspectives de Rexecode de décembre 2022, Consensus Forecasts de janvier 2023, Prévisions d'automne de la Commission européenne de novembre 2022, Perspectives de l'économie mondiale du FMI d'octobre 2022.*

Graphique 2 : prévisions de croissance du PIB en France en 2022 et en 2023



Sources : *Consensus Forecasts (CF) de décembre pour 2022, CF de janvier pour 2023, PLFRSS 2023.*

23 Le Haut Conseil considère que la prévision de croissance associée au PLFRSS (+1,0 %) reste élevée. Justifiée selon le Gouvernement par la résilience de l'économie française au troisième trimestre 2022 et par l'acquis de croissance sur 2023, elle sous-estime les facteurs de freinage de l'activité actuellement à l'œuvre, notamment le niveau élevé de l'inflation et le durcissement en cours des politiques monétaires, et se situe toujours au-dessus des estimations disponibles.

b) La hausse des prix à la consommation

24 Le Gouvernement prévoit une hausse des prix à la consommation de 4,2 % en moyenne annuelle en 2023, après une progression de 5,2 % en 2022. Cette moindre inflation serait imputable à une hausse moins forte des prix énergétiques. Les prix des produits alimentaires, des produits manufacturés et des services augmenteraient à des rythmes proches de ceux observés en 2022, quoique légèrement inférieurs pour les prix alimentaires et manufacturés.

25 Le reflux anticipé par le Gouvernement de l'inflation semble rapide. Cette prévision d'inflation pour 2023 est en effet plus faible que la moyenne du « Consensus Forecasts » de janvier, qui se situe à 4,8 %.

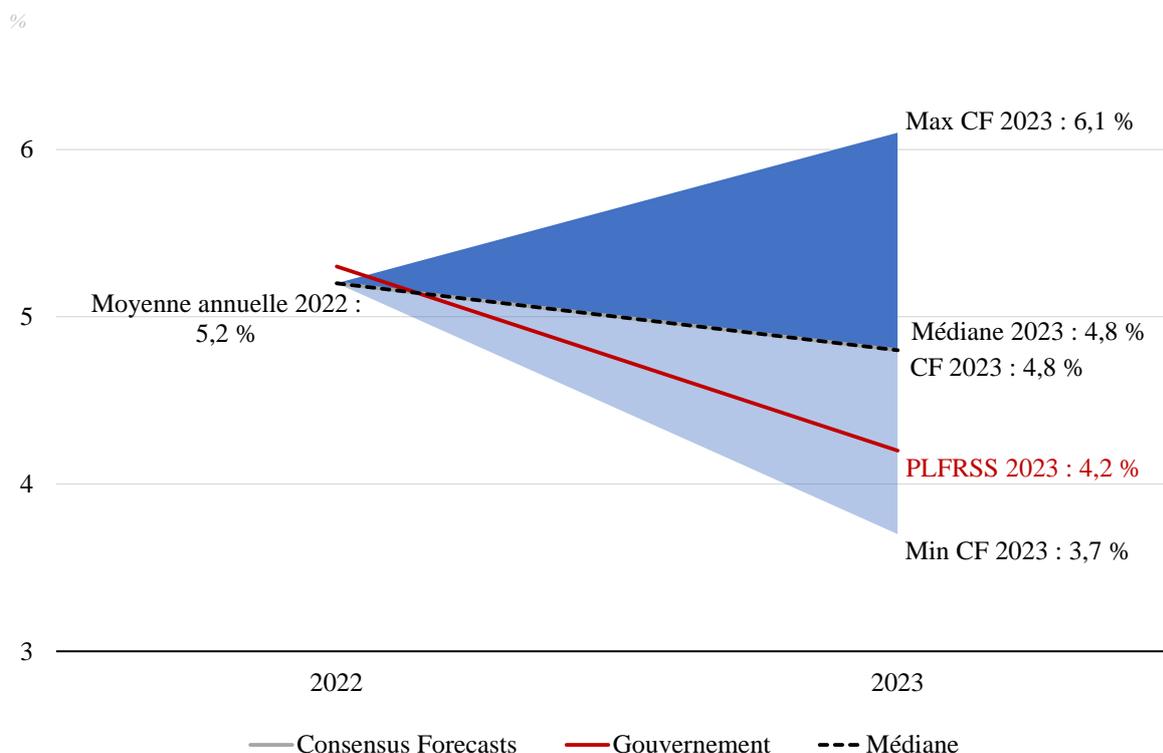
Tableau 3 : prévisions d'inflation (IPC) pour 2023 en moyenne annuelle en %

	Date de publication	2023
OFCE	12 octobre	4,6
Rexecode	14 décembre	5,2
Banque de France (<i>estimation d'IPC tirée de la prévision d'IPCH*</i>)	17 décembre	5,5
Consensus Forecasts	9 janvier	4,8
Gouvernement	10 janvier	4,2

Sources : PLFRSS pour 2023, prévisions des organismes et instituts de conjoncture.

* : indice des prix à la consommation harmonisé permettant des comparaisons internationales

Graphique 3 : prévisions d'inflation (IPC) en moyenne annuelle en %



Sources : PLFRSS pour 2023, Consensus Forecasts (CF) de janvier 2023, Insee.

26 La prévision d'inflation sous-jacente du Gouvernement (+4,1 % en moyenne annuelle en 2023, comme en 2022) suppose un net infléchissement par rapport aux tendances récentes⁴. Or, l'indexation du Smic et les hausses de salaires déjà négociées, ainsi que la transmission en cours des hausses passées des prix de production et d'importation⁵ aux prix des produits alimentaires et manufacturés, devraient continuer à soutenir l'inflation sous-jacente en 2023. La tendance prévue des prix de vente ressortant de l'enquête mensuelle de conjoncture dans l'industrie de l'Insee reste par ailleurs nettement orientée à la hausse.

27 Les prévisions d'inflation restent toutefois dépendantes du profil des prix énergétiques, qu'il est aujourd'hui difficile d'anticiper. La fin de la « remise carburant » au 31 décembre 2022 et la revalorisation de 15 % en moyenne des tarifs réglementés du gaz au 1^{er} janvier et de l'électricité au 1^{er} février sont, à court terme, des facteurs de hausse, alors que les baisses récentes des prix de marché du gaz et du pétrole auront à l'inverse un effet baissier.

28 L'évolution des prix, notamment énergétiques, reste incertaine. Toutefois le Haut Conseil considère que la prévision d'inflation retenue pour 2023 est un peu faible.

c) L'emploi et la masse salariale du secteur privé

29 Le Gouvernement maintient sa prévision de croissance de la masse salariale du secteur marchand du PLF pour 2023 de +8,6 % en 2022 et +5,0 % en 2023.

30 Pour 2022, cette prévision est plausible mais apparaît un peu faible au vu des données mensuelles Urssaf d'octobre dernier et de l'ampleur des créations d'emploi à la fin du 3^e trimestre 2022. La Banque de France prévoit ainsi une croissance plus forte de la masse salariale.

31 Pour 2023, les incertitudes demeurent fortes, mais la prévision du Gouvernement d'une croissance du salaire moyen par tête de 4,2 % semble également faible au regard des prévisions de la Banque de France (+6,1 %) et de la dernière note de conjoncture de l'Insee (qui prévoit que l'acquis à l'issue du 2^e trimestre 2023 atteindrait déjà +4,0 %), en lien notamment avec la sous-estimation des perspectives d'inflation.

32 En sens inverse, les aléas entourant la prévision d'emploi sont plutôt orientés à la baisse, du fait des risques qui pèsent sur la prévision de croissance. Ces derniers sont néanmoins d'une moindre ampleur, compte tenu notamment des délais d'ajustement de l'emploi à l'activité.

33 Le Haut Conseil estime que la prévision de masse salariale pour 2023 est un peu basse.

III. Observations sur les prévisions de finances publiques

34 Après avoir présenté le scénario du Gouvernement (1), le Haut Conseil apprécie le réalisme des prévisions des recettes et des dépenses (2) puis la cohérence de l'article liminaire du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale avec les orientations

⁴ Si l'indice d'inflation sous-jacente augmentait, chaque mois de 2023, comme les trois derniers mois de 2022 (+0,4 % en moyenne), celle-ci atteindrait 4,9 % en moyenne annuelle en 2023.

⁵ Les prix de production pour le marché français ont augmenté en novembre 2022 de 15,9 % sur un an pour les produits manufacturés et de 20,2 % sur un an pour les denrées alimentaires, boissons et produits à base de tabac. Les prix d'importation sont quant à eux en hausse de 10,2 % sur un an pour les produits manufacturés et de 16,2 % sur un an pour les denrées alimentaires, boissons et produits à base de tabac en novembre 2022.

pluriannuelles de solde structurel⁶ des administrations publiques (3) et enfin examine les évolutions attendues de la dette publique (4).

1- Le scénario du Gouvernement

35. Selon la saisine du Gouvernement, « *La prévision de solde public de l'ensemble des administrations publiques retenue pour 2023 dans l'article liminaire du projet de loi s'établit à -5,0 % du PIB, comme dans la prévision sous-jacente au projet de loi de finances pour 2023 et dans la prévision retenue dans la loi de finances pour 2023 du 30 décembre 2022, prenant en compte les amendements adoptés au cours de la procédure parlementaire.* »

36. « *La prévision retenue est quasi-identique à la prévision sous-jacente à la loi de finances pour 2023. En effet, elle n'en diffère qu'au titre de la réforme des retraites, dont l'impact pour 2023 est faible et proche du montant provisionné lors du PLF. En particulier, le scénario macroéconomique sur lequel s'appuie cette prévision est identique à celui sur lequel se fonde la loi de finances pour 2023* »

37. « *Le taux de PO en 2023 s'établirait à 44,9 %, contre 44,7 % prévu lors du PLF. Cette révision à la hausse est principalement due à la mise en place de la contribution sur les rentes infra-marginales des producteurs d'électricité, atténuée par la révision du chiffrage des recettes liées aux charges de service public de l'énergie. Symétriquement, le ratio de dépense publique s'établirait à 56,9 % en 2023, contre 56,6 % prévu dans le PLF, principalement sous l'effet de la mise en place de « l'amortisseur électricité », de l'amplification des aides guichet et de l'extension des boucliers tarifaires gaz et électricité.* »

38. « *Comme dans le PLF, le solde conjoncturel s'établirait à -0,8 % du PIB et le solde structurel à -4,0 % du PIB en 2023.* »

2- Appréciation du réalisme des recettes et des dépenses

39. Le Haut Conseil s'est attaché à apprécier le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses pour 2023 sur la base des informations dont il dispose, en analysant notamment les effets attendus de la réforme des retraites.

a) Les conséquences de la réforme des retraites sur les prévisions de dépenses et de recettes

40. Les informations communiquées par le Gouvernement dans le cadre de la saisine permettent au Haut Conseil d'évaluer l'impact de la réforme des retraites sur les finances publiques en 2023 mais pas d'en évaluer l'incidence de moyen terme.

41. Le Haut Conseil ne prend donc en compte dans son analyse que les effets de la réforme sur la seule année 2023, alors que ceux-ci monteront en puissance progressivement et que le report de l'âge légal de départ en retraite ne sera effectif que sur une partie de cette année.

42. Ainsi, le relèvement de trois mois de l'âge légal de départ en retraite à partir du 1^{er} septembre 2023 pourrait conduire, selon les analyses du Haut Conseil, de l'ordre de 50 000 personnes à décaler leur départ à la retraite. Le Gouvernement estime que cela entraînerait une baisse des dépenses de retraite de 0,2 Md€ en 2023. Ce montant est cohérent avec l'analyse du Haut Conseil, compte tenu des informations disponibles.

⁶ Le solde structurel est défini comme le solde public corrigé des effets directs du cycle économique ainsi que des événements exceptionnels.

43. Cette réforme implique en sens inverse des dépenses supplémentaires estimées à 0,6 Md€ en 2023 par le Gouvernement résultant : de la hausse annoncée du minimum contributif, dont les conditions précises restent toutefois à déterminer et dont le coût, net d'éventuels nouveaux financements, a été provisionné à hauteur de 0,4 Md€ ; des mesures sur la pénibilité et l'usure professionnelle (+0,1 Md€) ; et des mesures en faveur des transitions emploi-retraite (+0,1 Md€). La réforme ne devrait en revanche pas entraîner de hausse significative en 2023 des dépenses d'autres prestations, comme les pensions d'invalidité ou l'allocation aux adultes handicapés (AAH), en raison du maintien de l'âge légal à 62 ans pour les personnes invalides ou inaptes et de sa date d'application.

44. Enfin, la réforme doit entraîner des recettes supplémentaires en raison du maintien dans l'emploi des personnes qui seraient parties à la retraite entre septembre et décembre 2023 sans réforme. Celles-ci devraient être faibles, là aussi en raison de l'application de la réforme à partir du 1^{er} septembre 2023.

45. Ces mesures nouvelles, associées aux révisions des prévisions de l'automne (notamment sur les pensions de retraites de l'Agirc-Arrco, revalorisées en novembre moins fortement que prévu par le Gouvernement lors du PLFSS 2023), conduisent à une prévision de dépenses de retraite des administrations de sécurité sociale strictement identique à celle du PLF pour 2023.

46. Le Haut Conseil relève que la réforme des retraites aura un impact très faible sur les finances publiques en 2023 avec un coût net estimé à 0,4 Md€. Il considère que l'estimation par le Gouvernement de cet impact est réaliste, même si des incertitudes entourent le coût de la hausse du minimum contributif.

b) Les autres dépenses

47. Les dépenses publiques hors crédits d'impôts progresseraient en valeur de 3,2 % en 2023, contre +2,8 % dans le PLF pour 2023, pour s'établir à 56,9 points de PIB (après 57,7 points en 2022). En volume, du fait de l'inflation élevée, elles diminueraient de 1,1 % déflatées par l'indice des prix à la consommation hors tabac et de 0,4 % par celui du PIB, plus pertinent pour l'analyse des finances publiques⁷.

48. Le surcroît de dépenses publiques en 2023 par rapport au PLF pour 2023 (+0,3 point de PIB), soit 8 Md€, provient principalement des mesures adoptées par amendement au PLF pour soutenir les TPE/PME face à la hausse des prix de l'énergie (« amortisseur électricité », renforcement et simplification des aides de guichet⁸) pour un coût de 6 Md€, et de l'extension des boucliers tarifaires pour un coût de 1,2 Md€.

49. Les hypothèses de dépenses publiques pour 2023 demeurent toutefois soumises à de fortes incertitudes liées à l'évolution des prix du gaz et de l'électricité qui déterminent le coût des boucliers tarifaires. En effet, le chiffrage du coût des boucliers tarifaires par le Gouvernement repose sur les mêmes hypothèses de prix de l'énergie que dans le PLF pour 2023, à savoir les prix de marchés à terme constatés entre le 15 juillet et le 15 août 2022. Or, les prix à terme du gaz et de l'électricité ont chuté de moitié depuis cette période. Le coût des

⁷ La valeur du PIB, qui mesure la richesse produite, est un déterminant essentiel de la capacité d'un pays à rembourser ses dettes.

⁸ L'« amortisseur électricité » permet aux TPE et PME de ramener le prix de l'électricité à 180 €/MWh sur la moitié de l'électricité consommée. Les aides de guichet, qui compensent une partie de la hausse du coût des consommations électriques pour les entreprises qui ont vu leur facture augmenter de plus de 50 % par rapport à 2021 et dont la part des dépenses d'énergie dans le chiffre d'affaires est d'au moins 3 % (après prise en compte de l'amortisseur électricité), ont été prolongées jusqu'à fin 2023. L'accès à ces aides guichet, jusqu'ici sous-utilisées, a été simplifié et les versements accélérés.

boucliers tarifaires pourrait donc être revu nettement à la baisse en 2023 si cette tendance se maintenait.

50. Comme il l'avait estimé dans son avis relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2023, le Haut Conseil note en revanche que des aléas haussiers, mais de moindre ampleur, pèsent aussi sur la prévision de certaines dépenses : les dépenses sur le champ de l'Ondam, en raison de la faiblesse du montant de la provision constituée au titre des dépenses de Covid-19 sur les achats de vaccins et la campagne de tests ; certaines dépenses de fonctionnement difficilement compressibles ou d'investissement, du fait d'une inflation élevée.

51. Le Haut Conseil note que, si la forte baisse des prix du gaz et de l'électricité venait à se confirmer au cours des prochains mois, le coût des dépenses publiques destinées à protéger les acteurs économiques des effets de l'inflation énergétique, qui dépasse 35 Md€, pourrait alors se révéler moindre.

c) Les autres recettes

52. Les recettes de prélèvements obligatoires seraient supérieures en 2023 de 6,9 Md€ à la prévision inscrite dans le PLF pour 2023, augmentant de 3,9 % (contre 3,4 % dans le PLF 2023). Le taux de prélèvements obligatoires atteindrait alors 44,9 points de PIB (+0,2 point par rapport au PLF 2023).

53. Cette révision à la hausse des prélèvements pour 2023 par rapport au PLF pour 2023 provient de deux catégories de recettes, liées à la hausse des prix de l'énergie.

54. D'une part, le Gouvernement, qui anticipait dans le PLF pour 2023 des reversements (comptabilisés en prélèvements obligatoires) de la part des entreprises productrices d'énergies renouvelables dans le cadre du service public de l'énergie (SPE) à hauteur de 19,2 Md€⁹, a revu à la baisse ce surcroît de recettes, qui serait ramené à 15,0 Md€ en 2023. D'autre part, il a adopté par amendement au PLF pour 2023 une mesure de taxation des « rentes infra-marginales », qui plafonne les revenus des producteurs d'électricité, et dont il attend 11 Md€ de recettes supplémentaires en 2023.

55. La prévision de recettes pour 2023 demeure soumise à deux principaux aléas baissiers. En premier lieu, comme pour les dépenses de bouclier tarifaire, les hypothèses de recettes liées aux charges de SPE et à la taxation des rentes infra-marginales reposent sur les prix de l'électricité et du gaz de l'été 2022, qui ont nettement reflué depuis. En second lieu, la croissance pourrait se révéler plus faible qu'escompté par le Gouvernement, ce qui pèserait sur les recettes de prélèvements obligatoires. À l'inverse, les recettes de CSG, de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu pourraient être plus élevées, car la prévision de masse salariale du Gouvernement pour 2023 apparaît un peu basse.

56. Pour 2023, le Haut Conseil estime que les prévisions de prélèvements obligatoires sont entourées d'importantes incertitudes sur la dynamique des prix de l'énergie et sur la croissance de l'activité, qui pourraient peser sur les recettes. Une masse salariale plus dynamique que prévu par le Gouvernement pourrait contrebalancer en partie ces aléas baissiers.

⁹ Les entreprises fournissant des énergies renouvelables se voyaient garanties par l'État, dans le cadre du service public de l'énergie, un prix de référence supérieur au prix de marché afin d'assurer leur rentabilité. Ce soutien aux énergies renouvelables constituait jusqu'en 2021 une dépense en comptabilité nationale. Les prix de marché étant devenus supérieurs aux prix de référence, l'inflation énergétique a conduit à des reversements à l'État au titre de 2022 et 2023 qui sont comptabilisés en recettes de prélèvements obligatoires.

d) Le solde public

57. Le scénario du Gouvernement prévoit un solde public effectif de -5,0 points de PIB en 2022 et 2023 (après -6,5 points de PIB en 2021), ce dernier étant inchangé par rapport au PLF pour 2023.

Tableau 4 : décomposition du solde public présenté par le Gouvernement

<i>En points de PIB</i>	PLFRSS pour 2023		
	2021	2022	2023
Solde public	-6,5	-5,0	-5,0
Composante conjoncturelle	-1,4	-0,6	-0,8
Mesures ponctuelles et temporaires*	-0,1	-0,1	-0,2
Solde structurel*	-5,1	-4,2	-4,0

Source : *Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.*

* en points de PIB potentiel

58. La prévision de solde public pour 2023 est affectée par des aléas de sens contraire. D'une part, une croissance plus faible que prévu viendrait creuser le déficit, toutes choses égales par ailleurs. D'autre part, un reflux durable des prix de l'énergie, qui diminuerait le coût (net des recettes de SPE et de taxation des rentes infra-marginales) des mesures de soutien aux ménages et aux entreprises, et une masse salariale plus dynamique que prévu par le Gouvernement amélioreraient le solde.

59. **Dans son avis du 26 septembre 2022, le HCFP considérait que le solde public 2023 pourrait être plus dégradé que prévu par le Gouvernement (5,0 points de PIB). Ce risque, associé notamment à une croissance plus faible, est aujourd'hui contrebalancé par la baisse récente des prix de gros du gaz et de l'électricité. Si cette dernière se confirme, elle pourrait alléger le coût net des dispositifs destinés à amortir l'impact pour les ménages et les entreprises de la hausse des prix de l'énergie.**

3- **Appréciation de la cohérence avec les orientations pluriannuelles de solde structurel des administrations publiques**

60. Aux termes de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 modifiée relative aux lois de finances, le Haut Conseil doit se prononcer sur la cohérence de la trajectoire de solde structurel retenue dans le PLFRSS pour 2023 avec celle de la loi de programmation en vigueur.

61. Le projet de loi de programmation des finances publiques déposé par le Gouvernement le 26 septembre 2022 n'ayant pas été adopté par le Parlement, et la précédente loi de programmation ayant atteint le terme de la période couverte (2018-2022), le Haut Conseil ne peut par conséquent pas vérifier la cohérence de l'article liminaire du PLFRSS avec les orientations pluriannuelles de solde, comme la loi organique le prévoit (même si une comparaison reste possible avec les objectifs de finances publiques présentés dans le projet de loi de programmation des finances publiques, repris dans le *Rapport économique, social et financier*, annexé au projet de loi de finances pour 2023).

62. Le Haut Conseil rappelle à nouveau la nécessité que la France se dote rapidement d'une loi de programmation des finances publiques. Prévues par les cadres organique et européen,

celle-ci constitue un instrument de pilotage pluriannuel indispensable à la bonne gestion publique et à la crédibilité de la gouvernance budgétaire et financière. Tant le respect des engagements européens de la France que la restauration des marges de manœuvre permettant de répondre pleinement à tout nouveau choc important affectant l'économie française et aux besoins d'investissements publics nécessitent de réduire progressivement le niveau du déficit public et de placer la dette sur une trajectoire descendante. De tels objectifs ne sont pas inatteignables, mais nécessitent une programmation de l'effort de redressement des comptes sur plusieurs années.

63 À titre strictement informatif, on peut relever que le solde structurel prévu par l'article liminaire du PLFRSS pour 2023 est conforme à celui prévu dans le projet de LPFP présenté en septembre 2022 par le Gouvernement à -4,0 points de PIB, en légère amélioration par rapport à la prévision pour 2022 (-4,2 points de PIB).

64 Par ailleurs, les informations communiquées par le Gouvernement permettent de constater que l'impact de la réforme sur le solde des régimes obligatoires de base et du FSV (Fonds de solidarité vieillesse) est, selon le Gouvernement, proche, à l'horizon 2026, de ce qui était prévu dans la LFSS pour 2023, *a priori* cohérente, en matière de contenu de la réforme des retraites, avec le projet de loi de programmation des finances publiques, mais légèrement moins favorable (de 0,7 Md€).

Tableau 5 : décomposition du solde public dans le PLFRSS pour 2023 et dans le PLPFP pour 2023-2027

<i>En points de PIB</i>	PLFRSS	PLPFP
	(janv. 2023)	(sept. 2022)
	2023	2023
Solde public	-5,0	-5,0
Composante conjoncturelle	-0,8	-0,8
Mesures ponctuelles et temporaires*	-0,2	-0,2
Solde structurel*	-4,0	-4,0
<i>Écart avec le projet de LPFP</i>	0	

* en points de PIB potentiel.

Sources : PLFRSS pour 2023, projet de loi de programmation des finances publiques de septembre 2022.

4- La dette publique

65 Selon la prévision du Gouvernement, le ratio de dette publique baisserait légèrement en 2023 (111,2 points de PIB après 111,6 en 2022). En l'absence de révision de la prévision de croissance du PIB en valeur et de déficit pour 2023, ce ratio est inchangé par rapport au projet de loi de finances pour 2023.

66 Le repli, modeste, du ratio de dette en 2023 traduit essentiellement une mobilisation de la trésorerie excédentaire de l'État accumulée à fin 2022, le déficit public s'établissant quant à lui seulement au niveau permettant la stabilisation de ce ratio.

67. La réforme des retraites aurait en 2023 un impact négligeable sur le ratio de dette. Ce n'est qu'au-delà que cet impact deviendrait significatif.

68. Le Haut Conseil relève toutefois que la trajectoire de dette inscrite dans le projet de loi de programmation des finances publiques intégrait déjà les conséquences de la mise en œuvre d'une réforme des retraites, dont l'impact sur les finances publiques serait, comme le laisse entendre l'impact estimé par le Gouvernement de la réforme sur les régimes obligatoires de base et le FSV, proche de ce qui était prévu dans le projet de loi de programmation des finances publiques, mais légèrement moins favorable. Dans son avis n° HCPF-2022-5 sur le projet de loi de programmation des finances publiques, le Haut Conseil avait alors jugé que l'inflexion à la baisse de la trajectoire de dette visée dans ce projet de loi était limitée et tardive, alors même qu'elle reposait notamment sur des hypothèses de croissance optimistes et que l'effort de maîtrise de la dépense et la hausse prévue de certaines recettes (suppression de niches, lutte contre la fraude) qui y étaient inscrits étaient peu documentés.

Tableau 6 : dette et déficit publics

<i>En points de PIB</i>	2021	2022	2023
Solde public	-6,5	-5,0	-5,0
Dette publique	112,8	111,6	111,2

Source : *Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.*

69. **Selon le Gouvernement, le ratio de dette publique baisserait légèrement en 2023 (111,2 points de PIB après 111,6 en 2022), grâce essentiellement à une mobilisation de la trésorerie excédentaire de l'État accumulée à fin 2022.**

70. **Le Haut Conseil rappelle que le retour à des niveaux de dette permettant à la France de disposer de marges de manœuvre suffisantes est nécessaire pour faire face à l'avenir à des chocs macroéconomiques ou financiers et aux besoins d'investissement public liés notamment aux enjeux climatiques. La réforme des retraites présentée dans ce PLFRSS ne suffit pas, à elle seule, à atteindre un tel objectif. La soutenabilité à moyen terme des finances publiques continuera à appeler la plus grande vigilance.**

*

* *

Le présent avis sera publié au *Journal officiel* de la République française et joint au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 lors de son dépôt à l'Assemblée nationale.

Fait à Paris, le 18 janvier 2023.

Pour le Haut Conseil des finances publiques,
le Premier président de la Cour des comptes,
Président du Haut Conseil des finances publiques

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Pierre Moscovici', with a horizontal line underneath the name.

Pierre MOSCOVICI

**Annexe 1 : scénario macroéconomique associé au projet de loi de financement
rectificative de la sécurité sociale pour 2023**

Prévisions économiques pour la France	
<i>PLFRSS 2023</i>	
2023	
Opérations sur biens et services en volume¹	
Produit intérieur brut (CJO)	1,0
Consommation finale des ménages	1,4
Consommation finale publique	1,0
Formation brute de capital fixe	0,1
<i>dont : entreprises non financières</i>	<i>0,9</i>
<i>administrations publiques</i>	<i>-1,6</i>
<i>ménages hors entrepreneurs individuels</i>	<i>-0,9</i>
Importations	2,5
Exportations	2,7
Contributions à l'évolution du PIB en volume	
Demande intérieure privée hors stocks	0,8
Demande publique	0,2
Variation des stocks et objets de valeur	0,0
Commerce extérieur	0,0
Prix et valeur	
Indice des prix à la consommation	4,2
Indice d'inflation sous-jacente brut	4,1
Déflateur du produit intérieur brut	3,6
Produit intérieur brut en valeur	4,6
Productivité, emploi et salaires	
Branches marchandes non agricoles :	
- Productivité du travail (en EQTP)	0,3
- Emploi salarié (personnes physiques)*	0,7
- Emploi salarié (MA, en milliers)*	132
- Emploi salarié (GA en milliers)*	71
- Salaire moyen par tête-SMPT	4,2
- Pouvoir d'achat du SMPT (déflaté par l'IPC)	0,0
- Masse salariale	5,0
Emploi total (MA)*	0,7
Emploi total (GA en milliers)*	117
Compte des sociétés non financières	
Taux de marge (EBE/VA)	32,1
Taux d'épargne (épargne/VA)	23,8
Taux d'investissement (FBCF/VA)	25,1
Taux d'autofinancement (épargne/FBCF)	94,5
Compte des ménages	
Revenu disponible brut	5,1
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut	0,9
Taux d'épargne (épargne/RDB)	16,3
Opérations avec le reste du monde	
Balance commerciale en biens FAB-FAB (Douanes, en % du PIB)	-5,6
Balance commerciale en biens FAB-FAB (Douanes, Md€)	-154
Environnement international	
Demande mondiale adressée à la France	1,6
Taux de change euro-dollar	1,02
Prix du baril de Brent en dollars	89

* *Emploi au sens des estimations d'emploi localisées (Estel)*

¹ *Les données présentées ici sont au sens des comptes trimestriels de l'INSEE*

Annexe 2 : Article liminaire du projet de loi de financement rectificative de la Sécurité sociale pour 2023

Texte de l'article :

Les prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, les prévisions de solde par sous-secteur, la prévision, déclinée par sous-secteur d'administration publique, de l'objectif d'évolution en volume et la prévision en milliards d'euros courants des dépenses d'administrations publiques, les prévisions de prélèvements obligatoires, de dépenses et d'endettement de l'ensemble des administrations pour l'année 2023, les prévisions pour 2023 de ces mêmes agrégats du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, s'établissent comme suit :

<i>En % du PIB sauf mention contraire</i>	2023	2023
	PLFRSS pour 2023	PLPFP 2023-2027
Ensemble des administrations publiques		
Solde structurel (1) (en points de PIB potentiel)	-4,0	-4,0
Solde conjoncturel (2)	-0,8	-0,8
Solde des mesures ponctuelles et temporaires (3) (en points de PIB potentiel)	-0,2	-0,2
Solde effectif (1+2+3)	-5,0	-5,0
Dette au sens de Maastricht	111,2	111,2
Taux de prélèvements obligatoires (y.c UE, nets des CI)	44,9	44,7
Dépense publique (hors CI)	56,9	56,6
Dépense publique (hors CI, en Md€)	1572	1564
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (%) 1	-1,1	-1,5
Principales dépenses d'investissement (en Md€) 2	25	25
Administrations publiques centrales		
Solde	-5,8	-5,6
Dépense publique (hors CI, en Md€)	647	636
Évolution de la dépense publique en volume (%) 3	-1,4	-2,6
Administrations publiques locales		
Solde	0,0	-0,1
Dépense publique (hors CI, en Md€)	305	305
Évolution de la dépense publique en volume (%) 3	-0,6	-0,6
Administrations de sécurité sociales		
Solde	0,8	0,8
Dépense publique (hors CI, en Md€)	722	721
Évolution de la dépense publique en volume (%) 3	-1,1	-1,0

¹ champ constant.

²Au sens du projet de loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027.

³A champ constant, hors transferts entre administrations publiques.

Exposé des motifs de l'article :

La prévision de solde public de l'ensemble des administrations publiques retenue pour 2023 dans l'article liminaire du projet de loi s'établit à -5,0 % du PIB, comme dans la prévision sous-jacente au projet de loi de finances pour 2023 et dans la prévision retenue dans la loi de finances pour 2023 du 30 décembre 2022, prenant en compte les amendements adoptés au cours de la procédure parlementaire.

La prévision retenue est quasi-identique à la prévision sous-jacente à la loi de finances pour 2023. En effet, elle n'en diffère qu'au titre de la réforme des retraites, dont l'impact pour 2023 est faible et proche du montant provisionné lors du PLF. En particulier, le scénario macroéconomique sur lequel s'appuie cette prévision est identique à celui sur lequel se fonde la loi de finances pour 2023.

La stabilité de la prévision du déficit 2023 depuis le projet de loi de finances pour 2023 résulte de la compensation de plusieurs facteurs.

- Dans le sens d'un creusement du solde public : le Gouvernement a pris des mesures supplémentaires par amendement au PLF au cours de la procédure parlementaire pour accompagner les entreprises, les collectivités et les établissements publics face à la hausse des prix de l'énergie, avec la mise en place (i) d'un « amortisseur électricité » pour les TPE qui ne bénéficient pas du bouclier tarifaire, les PME et les collectivités locales et (ii) d'aides guichet amplifiées et simplifiées pour les entreprises les plus consommatrices d'énergie. La révision du chiffrage des mécanismes énergétiques portés par le budget de l'Etat (extension des boucliers tarifaires gaz et électricité, moindres recettes liées aux charges de service public de l'énergie) lors de la procédure parlementaire a également contribué à dégrader le déficit public ;
- Dans le sens d'une amélioration du solde public : la mise en place de la contribution sur les rentes infra-marginales des producteurs d'électricité par amendement lors de la procédure parlementaire aurait un impact positif sur le solde public et compenserait quasiment les facteurs d'aggravation mentionnés *supra* ;
- Les autres modifications à la prévision apportées lors de l'examen parlementaire des PLF et PLFSS se compenseraient : la dégradation du solde due à la prise en compte des amendements de plus faible ampleur apportés au PLF et au PLFSS (en particulier les amendements fiscaux affectant le crédit d'impôt garde d'enfants, le taux d'IS sur les PME ou encore les droits tabacs) serait compensée par la reprise en base en 2023 de la révision à la hausse de la prévision des prélèvements obligatoires pour 2022 réalisée lors du dépôt du PLFR II 2022.

- Enfin, la réforme des retraites sur l'année 2023 serait l'unique source d'écart entre la prévision sous-jacente au présent PLFRSS et celle de la loi de finances pour 2023 du 30 décembre 2022. La réforme repose sur un décalage de l'âge d'ouverture des droits au rythme de trois mois par génération à compter de septembre 2023 (dont les invalides sont dispensés) et une accélération de la réforme Touraine au rythme d'un trimestre par génération. Cette réforme contient également des mesures d'accompagnement de certains publics, notamment petites retraites, carrières longues, dispositifs de pénibilité.

Si ces divers changements ne modifient pas substantiellement la prévision de déficit public pour 2023 par rapport au PLF, ils ont toutefois pour conséquence de rehausser la prévision de prélèvements obligatoires et de dépenses publiques. Ainsi, le taux de PO en 2023 s'établirait à 44,9 %, contre 44,7 % prévu lors du PLF. Cette révision à la hausse est principalement due à la mise en place de la contribution sur les rentes infra-marginales des producteurs d'électricité, atténuée par la révision du chiffrage des recettes liées aux charges de service public de l'énergie. Symétriquement, le ratio de dépense publique s'établirait à 56,9 % en 2023, contre 56,6 % prévu dans le PLF, principalement sous l'effet de la mise en place de « l'amortisseur électricité », de l'amplification des aides guichet et de l'extension des boucliers tarifaires gaz et électricité.

Concernant l'année 2022, la prévision de solde public sous-jacente à la LFR II 2022 du 1^{er} décembre 2022, reprise dans l'article liminaire de la loi de finances pour 2023 du 30 décembre s'établit également à -5,0 %, soit un niveau identique à la prévision sous-jacente au projet de loi de finances pour 2023, mais en légère dégradation (-0,1 point) par rapport au second projet de loi de finances rectificative. Cette légère dégradation s'explique principalement par (i) le rehaussement de 1 Md€ de l'ONDAM dans le cadre de la procédure parlementaire sur le PLFSS pour 2023, (ii) le vote d'amendements lors de la procédure parlementaire sur le second PLFR pour 2022 (notamment aide pour le chauffage au bois, doublement du fonds Ukraine, crédits en faveur de différentes infrastructures) et (iii) la révision à la hausse du chiffrage des mécanismes énergétiques portés par le budget de l'Etat (extension des boucliers tarifaires gaz et électricité, moindres recettes liées aux charges de service public de l'énergie). Toutefois, ces facteurs dégradant le solde public seraient partiellement compensés par la mise en œuvre dès juillet 2022 de la contribution sur les rentes infra-marginales des producteurs d'électricité.

La croissance potentielle retenue dans ce projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale est cohérente avec celle inscrite dans le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027. Comme dans le PLF, le solde conjoncturel s'établirait à -0,8 % du PIB et le solde structurel à -4,0 % du PIB en 2023.

Les incertitudes autour de ces prévisions sont particulièrement importantes. Les finances publiques sont en particulier très sensibles aux variations des prix de l'énergie, qui jouent fortement sur le coût des mesures mises en place pour protéger les Français, en premier lieu desquelles les boucliers tarifaires sur l'énergie, ainsi que sur certaines recettes (charges de service public de l'énergie, contribution sur les rentes infra-marginales des producteurs d'électricité notamment).