

Les textes financiers pour 2016
--

Mercredi 30 septembre 2015

Après les grandes lignes du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) jeudi dernier, le Gouvernement a présenté ce matin le projet de loi de finances (PLF) pour 2016. Le présent flash en analyse le cadrage général et revient sur les causes du redressement des comptes de la branche vieillesse.

1. Scénario macroéconomique : en ligne avec le consensus... pour l'instant ?

Dévoilé dans ses grandes lignes le 16 septembre dernier, le nouveau scénario macroéconomique est proche de celui du programme de stabilité présenté en avril dernier et conforme au consensus des économistes de septembre pour les années 2015 et 2016 (taux de croissance du PIB de + 1,0 % et + 1,5 % contre, respectivement, + 1,2 % et + 1,5 %). Il repose sur une **progression de la demande intérieure** (contribution de + 1,5 point) qui bénéficierait de la hausse du pouvoir d'achat des ménages et d'une **accélération de l'investissement des entreprises** (+ 4,9 % pour l'investissement hors construction), dont le taux de marge progresserait pour la deuxième année consécutive et retrouverait le niveau de 2011 (31 %)¹. Avec des importations plus dynamiques que les exportations, le **commerce extérieur** contribuerait négativement (- 0,2 point). **La masse salariale accélérerait** (+ 2,8 % après + 1,7 %), portée par un salaire moyen plus dynamique et par la reprise de l'emploi privé (+ 130 000 créations d'emplois projetées l'an prochain), tandis que **l'inflation** resterait contenue dans un environnement marqué par un prix du baril de pétrole toujours faible (55\$) et un taux de change €/€ à 1,10 (ces deux dernières hypothèses sont conventionnellement figées à leur niveau actuel en prévision). Dans son avis du 25 septembre 2015, le **Haut conseil des finances publiques** (HCFP) note que « *compte tenu de l'accroissement des incertitudes depuis l'été, le Haut conseil considère que l'hypothèse d'une croissance de 1,5 % en 2016 ne peut plus être qualifiée de « prudente », comme elle l'avait été en avril dernier. Il estime toutefois que, soutenue par la demande interne et européenne, elle demeure atteignable* ».

2. Trajectoire budgétaire : 2016, année charnière pour le respect des engagements

D'un point de vue budgétaire, 2016 est la deuxième année de mise en œuvre du plan triennal d'économies de 50Md€ par rapport à l'évolution « tendancielle » des dépenses². Un quantum de **16Md€ d'économies** est prévu dans le cadre de la trajectoire de réduction du déficit public, le Gouvernement ayant pour objectif un solde de - 3,3 % du PIB l'an prochain, après - 3,8 % en 2015 (voir annexe). Par sous-secteur, la ventilation serait la suivante : **7,4Md€ pour la protection sociale, 5,1Md€ pour l'Etat et les opérateurs** et **3,5Md€ pour les collectivités locales**. Dans le champ social, **la santé** connaîtrait un nouveau ralentissement dans la progression des dépenses (tendanciel estimé à + 3,6 % en 2016) grâce à 3,4Md€ d'économies³ qui porteraient le taux de croissance de l'ONDAM (objectif national de dépenses d'assurance-maladie) à **+ 1,75 %**, soit un plus bas depuis 1997. Pour **l'Etat**, les économies proviendraient principalement des **dépenses « d'intervention »** (fusion PPE-RSA, logement ... pour 2,7Md€) et des **agences** (1Md€). Pour les **collectivités locales**, les 3,5Md€ prévus concernent les **dotations versées par l'Etat**. Dans l'ensemble, des **incertitudes** demeurent sur la capacité à réaliser l'effort proposé compte tenu du **manque de visibilité** sur les économies censées financer les dépenses nouvelles (sécurité, agriculture, migrants...) et de **l'absence de maîtrise par l'Etat** de certains postes (collectivités locales, régimes conventionnels), deux points soulignés par le HCFP dans son avis. S'agissant des **recettes**, le taux de prélèvements obligatoires se stabiliserait sous l'effet, d'une part, des **baisses de prélèvements pour les entreprises** (CICE et pacte de responsabilité) et **pour les ménages** (nouvelle baisse de la part des foyers assujettis à l'impôt sur le revenu, qui atteindrait 46 % en 2016) et, d'autre part, de **l'accélération de l'activité** et de la **hausse programmée de certains prélèvements** (« fiscalité écologique », contribution au service public de l'électricité, fiscalité locale, cotisations retraite...).

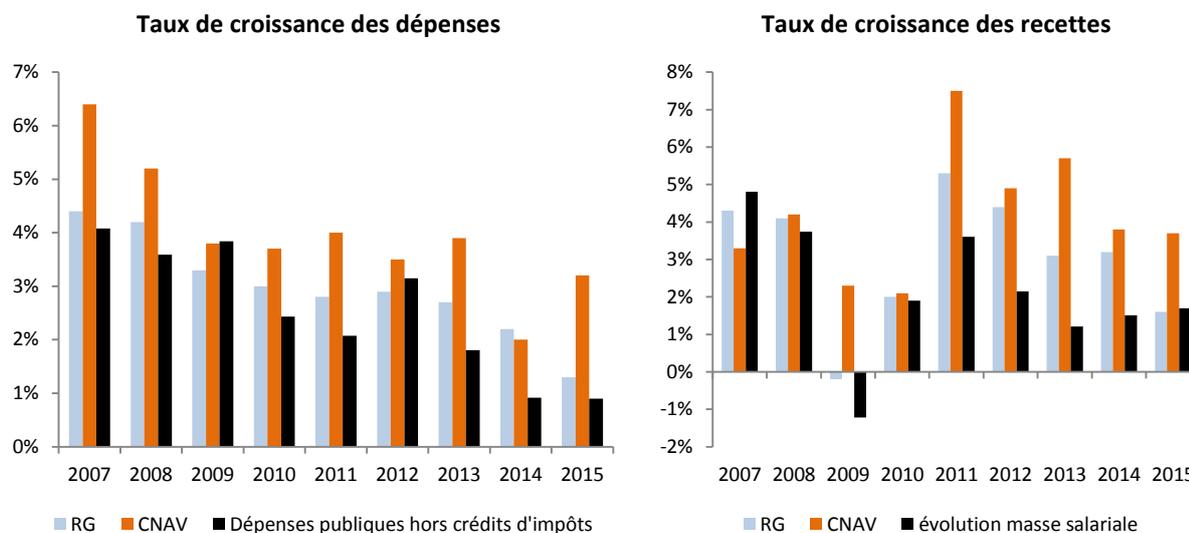
¹ Lui-même inférieur de plus de 2 points au niveau de 2007 (33,5 %) sur le champ des sociétés non financières.

² La dépense publique progresserait au total l'an prochain d'environ 15Md€.

³ 1,2Md€ sur « la pertinence et le bon usage des soins », 1,1Md€ sur « les produits de santé », 0,7Md€ sur « l'efficacité de la dépense hospitalière » et 0,5Md€ sur « le virage ambulatoire et l'adéquation de la prise en charge en établissement ».

3. Eclairage : comment expliquer le redressement des comptes de la branche vieillesse ?

A l'occasion de la Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) tenue jeudi 24 septembre, le Gouvernement a présenté la nouvelle trajectoire financière pour le régime général (RG) de la sécurité sociale. Dans le cadre de la poursuite du redressement des comptes (le déficit atteindrait - 9,1Md€ en 2015, contre - 23,9Md€ en 2010), un point a attiré l'attention : en effet, la **branche vieillesse** (CNAV) serait **quasiment à l'équilibre** cette année (- 0,5Md€) et légèrement excédentaire l'an prochain (+ 0,5Md€). Comment expliquer un tel redressement, comptant pour plus de la moitié dans la réduction du déficit observée depuis 2010 (8,3Md€ sur 15Md€) ? L'analyse comptable fait apparaître une **croissance des recettes plus dynamique que celle des dépenses** (+ 5,1 % contre + 3,3 %), soit un écart supérieur à celui constaté au niveau du RG (+ 3,5 % contre + 2,4 %). Dans le même temps, la masse salariale, principale assiette des cotisations sociales, croissait en moyenne de 2 % par an. Du côté des **dépenses**, dont le rythme de progression demeure supérieur à celui des autres dépenses publiques, un **net ralentissement** est à noter en lien avec la **montée en puissance de la réforme de 2010** (4,1Md€ d'économies en 2015 par rapport à un scénario « tendanciel ») et du décalage de la date de revalorisation des pensions dans le cadre de la réforme de 2014 (0,5Md€), même s'ils ont été atténués par le **développement des retraites anticipées** pour « carrières longues » suite aux différents assouplissements du dispositif (2Md€ de dépenses supplémentaires cette année). **C'est donc du côté des recettes qu'il faut rechercher la principale explication à la réduction du déficit** : en effet, dans un contexte de forte augmentation des prélèvements obligatoires (+ 3,6 points de PIB entre 2010 et 2014), la sécurité sociale a capté plus de la moitié de la hausse (+ 1,9 point). Au sein de celle-ci, la **branche vieillesse a bénéficié**, directement ou indirectement⁴, de **nombreuses mesures** (liste non exhaustive) : annualisation des allègements de cotisations sociales, suppression du crédit d'impôt sur les dividendes, augmentation du taux marginal du barème de l'impôt sur le revenu (réforme des retraites de 2010) ; fiscalisation des majorations de pension, hausses des taux de cotisation pour les salariés et les employeurs (décret de juillet 2012, réforme de 2013) ; hausse du taux du forfait social de 8 % à 20 %...



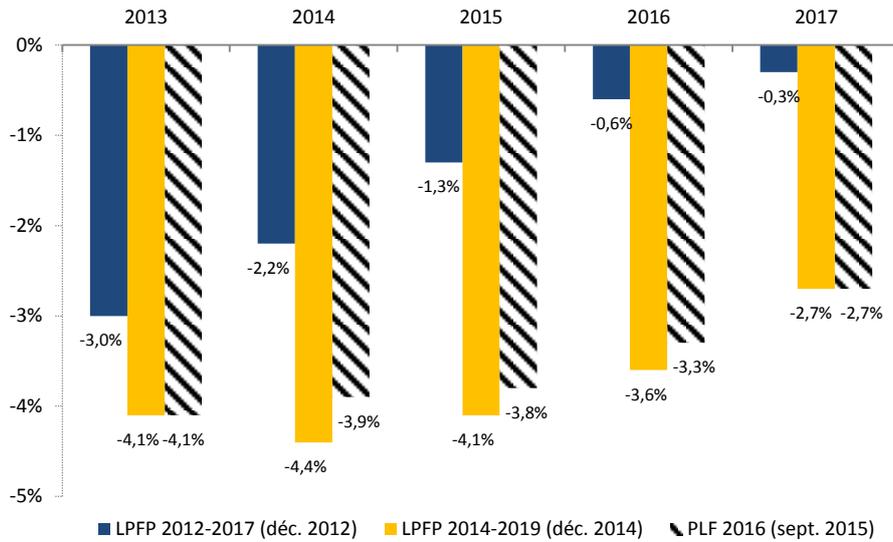
Source : calculs Afep à partir des rapports à la CCSS et de données ACOSS et INSEE.

Avant-derniers budgets du quinquennat, le PLF et le PLFSS pour 2016 ont été bâtis à partir d'hypothèses macroéconomiques en ligne avec les prévisions des différents organismes internationaux. Tout en soulignant ce point, on peut néanmoins s'interroger 1) sur leurs chances de matérialisation compte tenu du profil de croissance heurté au cours des 4 dernières années (une croissance de + 1,5 % représente une progression trois fois plus rapide que celle constatée en moyenne sur la période 2012-2015) et 2) sur la résilience de celles-ci en cas de nouveau ralentissement de l'activité internationale. Pour les finances publiques, 2016 s'apparente à une année charnière prise entre les non-respects successifs de l'objectif (2012, 2013, 2015) et les scrutins nationaux à venir en 2017, a priori peu propices aux efforts de consolidation budgétaire.

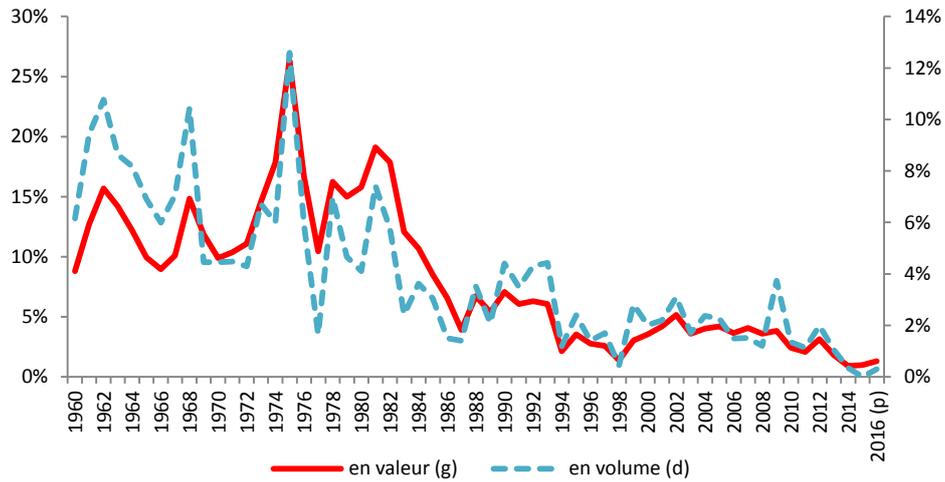
⁴ Par des mécanismes de transferts d'une très grande complexité dont le détail n'est pas présenté ici par souci de concision.

Annexe

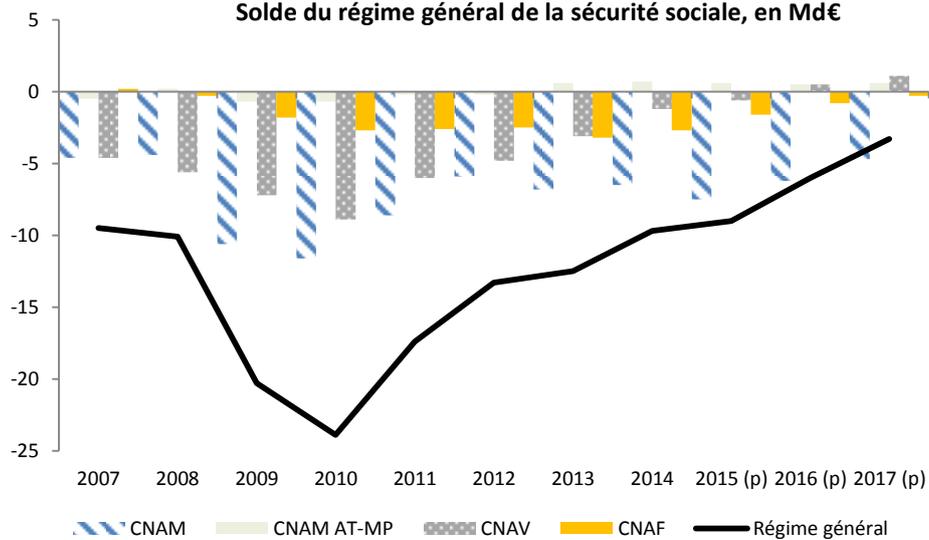
Solde public, en pts de PIB



Taux de croissance des dépenses publiques hors crédits d'impôts



Solde du régime général de la sécurité sociale, en Md€



Sources : Afep à partir des documents officiels et d'INSEE.