

Indicateur n°3 : Solde structurel des administrations de sécurité sociale

On définit le solde structurel des administrations de sécurité sociale (ASSO), comme leur besoin de financement corrigé des effets de la conjoncture. En effet, la position de l'économie dans le cycle a un impact sur le solde des ASSO : lorsque le niveau du PIB est inférieur à son niveau potentiel, un déficit de recettes sociales et fiscales et un surplus de dépenses, liées notamment à l'indemnisation du chômage, apparaissent ; au contraire, lorsque le PIB effectif est supérieur à son potentiel, on enregistre un surplus de recettes sociales et fiscales et des dépenses plus faibles.

Pour réduire durablement le besoin de financement des ASSO, il faut améliorer le solde structurel. Cela suppose, soit d'augmenter de manière permanente la composante structurelle des recettes (ce qui alourdit la pression fiscale), soit de maintenir une progression des dépenses inférieure à la croissance potentielle de la richesse nationale.

Toutefois, l'indicateur de solde structurel, dont des évaluations sont déjà couramment réalisées pour l'ensemble des administrations publiques (APU), doit être interprété avec plus de prudence lorsqu'il est calculé sur un sous-secteur isolé des administrations publiques. En effet, certains éléments, comme les transferts entre administrations publiques, peuvent peser sur le solde structurel d'un sous-secteur, alors qu'ils sont neutres sur l'ensemble des APU.

La série de PIB potentiel utilisée, de laquelle est déduit l'écart du PIB réalisé par rapport au PIB potentiel, est évaluée par la Direction générale du Trésor du Ministère de l'économie et des finances. Cette série est régulièrement révisée, y compris sur le passé.

Du fait de ces révisions, l'analyse est plus robuste en variation qu'en niveau. Néanmoins, les résultats sont également présentés en niveau par souci de meilleure lisibilité.

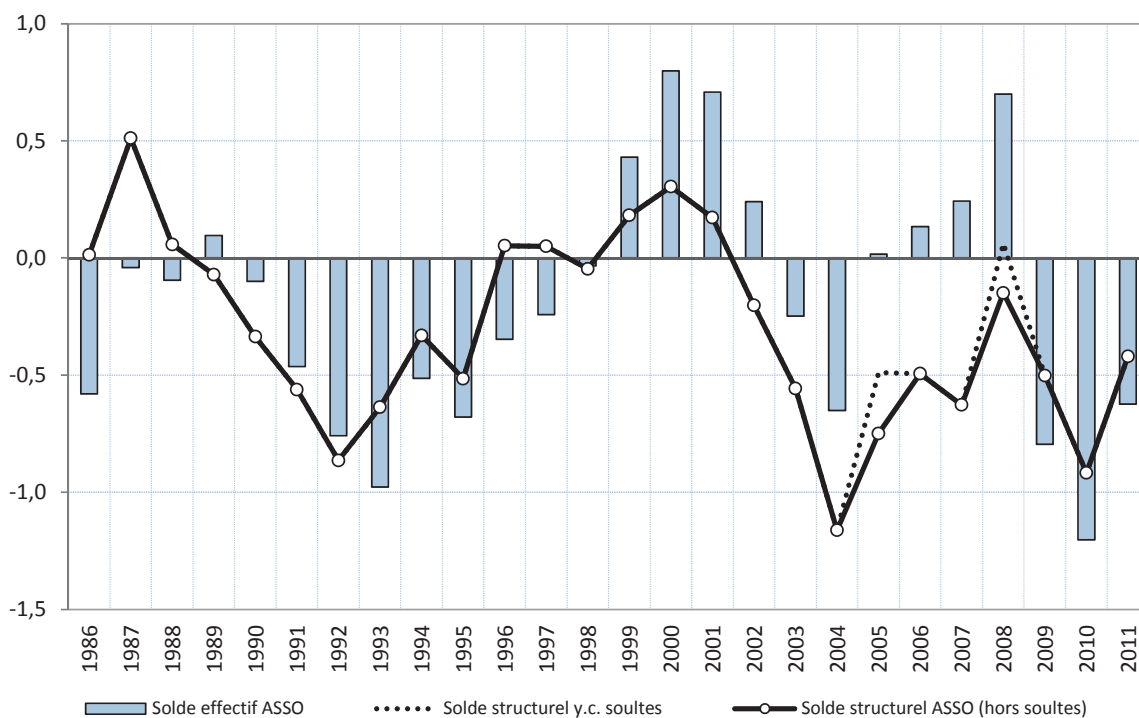
Décomposition de la variation du solde des ASSO*, en points de PIB de 2002 à 2011

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Solde des ASSO	0,2	-0,2	-0,7	0,0	0,1	0,2	0,7	-0,8	-1,2	-0,6
Variation du solde des ASSO	-0,5	-0,5	-0,4	0,7	0,1	0,1	0,5	-1,5	-0,4	0,6
Variation du solde conjoncturel	-0,1	-0,1	0,2	0,0	0,1	0,2	-0,2	-0,9	0,0	0,1
Variation du solde structurel	-0,4	-0,4	-0,6	0,4	0,3	-0,1	0,5	-0,4	-0,4	0,5
Variation du solde structurel y.c. soultes IEG et FFIPSA	-0,4	-0,4	-0,6	0,7	0,0	-0,1	0,7	-0,6	-0,4	0,5

Source : Comptes nationaux, base 2005, INSEE, calculs DG Trésor.

*Dans la nouvelle base 2005 de la comptabilité nationale, la CADES et le FRR sont maintenant classés en ASSO (cf. précisions méthodologiques de l'indicateur de cadrage n°1, 1er sous-indicateur, pour plus de détails sur le champ des ASSO). Cette intégration améliore le solde des ASSO, puisque ces deux entités présentent, jusqu'en 2010, un excédent structurel, la CADES pour pouvoir amortir la dette qui lui est confiée, le FRR pour continuer à accumuler des réserves. A partir de 2011, le FRR transfère progressivement ses réserves à la CADES si bien que l'ensemble de ces deux entités dégage toujours un excédent structurel. Les soultes renvoient aux transferts uniques pour l'adossement des industries électriques et gazières - IEG (2005) et l'apurement de la dette du FFIPSA (2008).

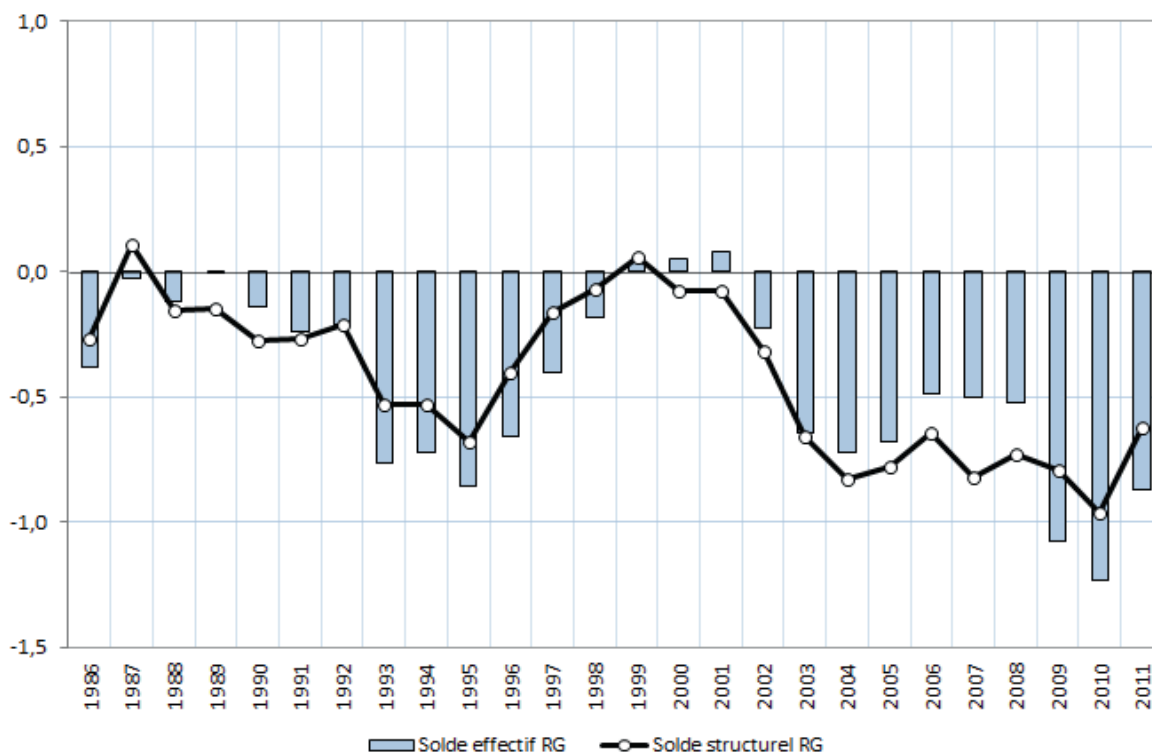
Solde structurel des ASSO (en points de PIB)



Source : Comptes nationaux, base 2005, INSEE, calculs DG Trésor.

On présente par ailleurs le solde structurel sur le champ du régime général de la sécurité sociale, sur la base des données financières exposées dans les rapports de la commission des comptes de la sécurité sociale.

Solde structurel du régime général de la sécurité sociale (en points de PIB)



Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, calculs DG Trésor.

L'analyse des graphiques qui précèdent permet de distinguer quatre grandes périodes :

- entre le début des années 1980 et la première partie des années 1990, une tendance à la dégradation du solde structurel des ASSO (jusqu'en 1992) et du régime général (jusqu'en 1995) peut être notée. La forte progression des dépenses de santé (hausse de la part de la consommation de soins et de biens médicaux - CSBM - d'un point de PIB entre 1987 et 1993) explique en partie cette évolution;

- la seconde moitié de la décennie 1990 est plutôt favorable aux comptes sociaux, la nette amélioration constatée traduisant un effort de maîtrise de la dépense et d'apports de recettes sur l'assurance maladie, d'économies sur la branche famille et d'une progression relativement contenue des pensions. Sur le champ des ASSO, l'amélioration du solde structurel observée en 1993-1994 est également due aux réformes de l'assurance-chômage mises en œuvre en 1993 pour redresser les comptes de l'UNEDIC;

- le début des années 2000 marque le retour d'une forte dégradation du solde structurel qui culmine en 2004 avec un déficit structurel inédit des administrations de sécurité sociale. Les dépenses de santé, largement indépendantes de la conjoncture, accélèrent en effet sensiblement, l'agrégat étendu de la CSBM (consommation de soins et de biens médicaux) passant de 8 % du PIB à 8,7 % du PIB entre 2000 et 2004. Les comptes de l'UNEDIC repassent également pendant plusieurs années en position déficitaire ;

- enfin, la période allant de 2004 à 2008 se traduit par une amélioration de la situation structurelle des régimes sociaux, plus marquée pour les ASSO que pour le régime général. Pour ce dernier, la meilleure maîtrise de l'ONDAM pour la branche maladie a été en partie compensée par une tendance à la dégradation structurelle de la branche vieillesse en raison de l'arrivée de classes plus nombreuses aux âges de la retraite et de la création de la possibilité de retraite anticipée pour carrière longue. En 2005, une moitié de l'amélioration des soldes sociaux (+0,7 points de PIB) provient de l'opération d'adossement des industries électriques et gazières (IEG) au régime de droit commun. Mesurée hors soulté, la réduction du solde structurel est plus progressive.

Sur la période récente, le choc conjoncturel de la crise financière initiée à la mi-2008 se fait sentir pleinement sur l'activité en 2009. Le PIB recule de 2,3 % en valeur et la masse salariale, fait inédit, perd plus de 1 % sur le champ ACOSS. La nette dégradation du solde des ASSO en 2009 (- 1,5 point de PIB) est pour deux tiers d'origine conjoncturelle. La dégradation rapide du marché de l'emploi a pesé sur les recettes des ASSO. Elle s'est également ajoutée au surcoût de la mise en place d'une convention UNEDIC plus généreuse, entraînant une forte hausse des prestations chômage (+ 22 %). La dégradation du solde des ASSO s'est poursuivie en 2010 mais a ralenti.

En 2011, les comptes sociaux se sont redressés grâce notamment aux mesures fiscales et sociales votées à l'automne 2010, dans le cadre notamment de la réforme des retraites (calcul des allègements généraux sur une base annuelle et non plus mensuelle, transferts de TVA de l'Etat sur certains produits du secteur de la santé) ou de la reprise de la dette du régime général par la CADES (affectation de nouvelles ressources à la CNAF en contrepartie du transfert d'une fraction de CSG dont elle était affectataire). L'affectation de cette nouvelle recette à la CADES conjuguée au léger reflux des prestations chômage (-0,3 %) explique le redressement plus marqué du solde structurel des ASSO que de celui du régime général.

Précisions méthodologiques sur l'indicateur n° 3 :

Pour le calcul du solde structurel, la première étape consiste à identifier les recettes et dépenses dont le niveau, toutes choses égales par ailleurs, est sensible à la conjoncture. On retient ici les prélèvements obligatoires et les dépenses d'indemnisation du chômage.

La deuxième étape consiste à déterminer l'impact de la conjoncture sur ces variables, impact mesuré par l'élasticité de ces dépenses à l'écart du PIB au PIB potentiel. Ainsi, à long terme, les prélèvements obligatoires réagissent avec une élasticité de 1 au PIB. A court terme, les estimations économétriques de l'OCDE suggèrent que les cotisations sociales sont plus inertes, avec une élasticité de l'ordre de 0,8. On suppose que les prélèvements obligatoires hors cotisations sociales réagissent avec une élasticité unitaire. On utilise l'estimation de l'OCDE pour l'élasticité des dépenses d'indemnisation du chômage égale à - 3,3.

Ainsi, on en déduit la proportion des recettes et dépenses observées qui est due à la conjoncture : quand le PIB effectif est supérieur au PIB potentiel, le montant des prélèvements est plus élevé que son niveau structurel, le montant des dépenses chômage plus faible. Cette composante conjoncturelle dépend de l'élasticité de la variable considérée à l'écart du PIB réalisé au PIB potentiel (l'écart de production). Ayant mesuré la composante conjoncturelle des dépenses et recettes, on en déduit le solde structurel par différence au solde observé.

D'autres dépenses sociales pouvant présenter une composante conjoncturelle n'ont pas pu être prises en compte. Il s'agit par exemple des dépenses des prestations logement et famille sous conditions de ressources (qui croissent dans les périodes de basse conjoncture), pour lesquelles il n'a pas été statistiquement possible de déterminer une élasticité entre leurs évolutions et celles du PIB. En effet, les évolutions de ces dépenses sont affectées par des changements législatifs concernant les prestations et leur barème (notamment sur la période récente, la création de la PAJE pour les familles et l'alignement des barèmes des allocations logement).

Pour plus de précisions, consulter le document de travail de la DGTPE n°2009/12 « Le solde structurel des administrations de sécurité sociale : méthode et évaluation » par Emmanuel Bretin et Raphaël Soullignac.