

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 tendancielle 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.

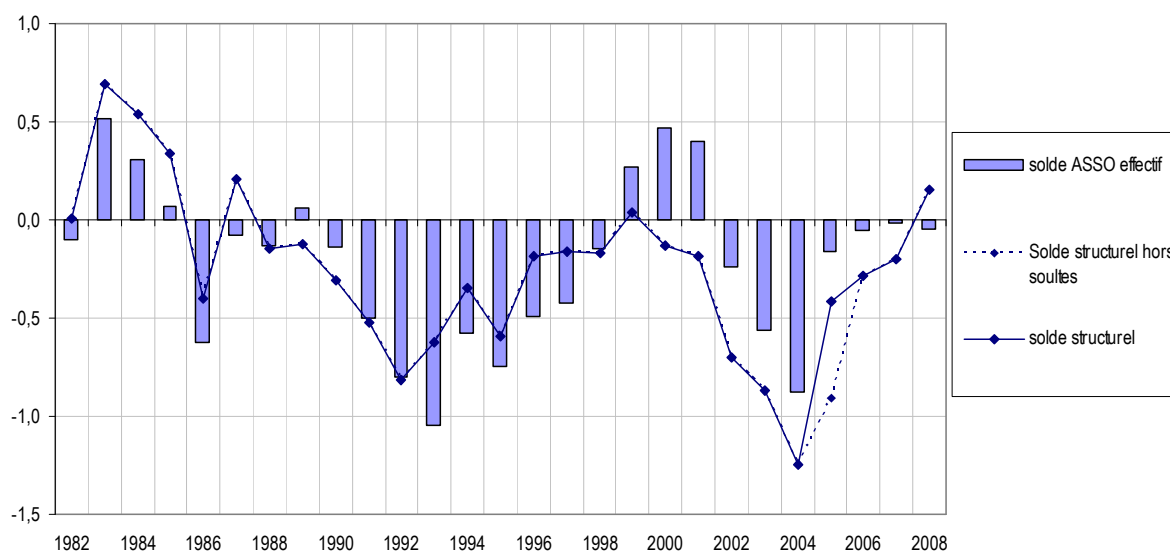
La série de PIB potentiel utilisée, de laquelle est déduit l'écart du PIB réalisé par rapport au PIB potentiel, est évaluée par la Direction générale du trésor et de la politique économique du Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Cette série est régulièrement révisée, et ceci même sur des années lointaines.

Du fait de ces révisions, l'analyse est plus robuste en variations 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 2000 à 2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Solde des ASSO	0,5	0,4	- 0,2	- 0,6	- 0,9	- 0,2	- 0,1	- 0,0	- 0,0
Variation du solde des ASSO	+ 0,2	- 0,1	- 0,6	- 0,3	- 0,3	+ 0,7	+ 0,1	+ 0,0	- 0,0
Variation du solde conjoncturel	+ 0,4	+ 0,0	- 0,1	- 0,2	+ 0,1	- 0,1	0,0	0,0	- 0,4
Variation du solde structurel	- 0,2	- 0,1	- 0,5	- 0,2	- 0,4	+ 0,8	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,4
<i>hors soultte en 2005</i>	- 0,2	- 0,1	- 0,5	- 0,2	- 0,4	+ 0,3	+ 0,6	+ 0,1	+ 0,4

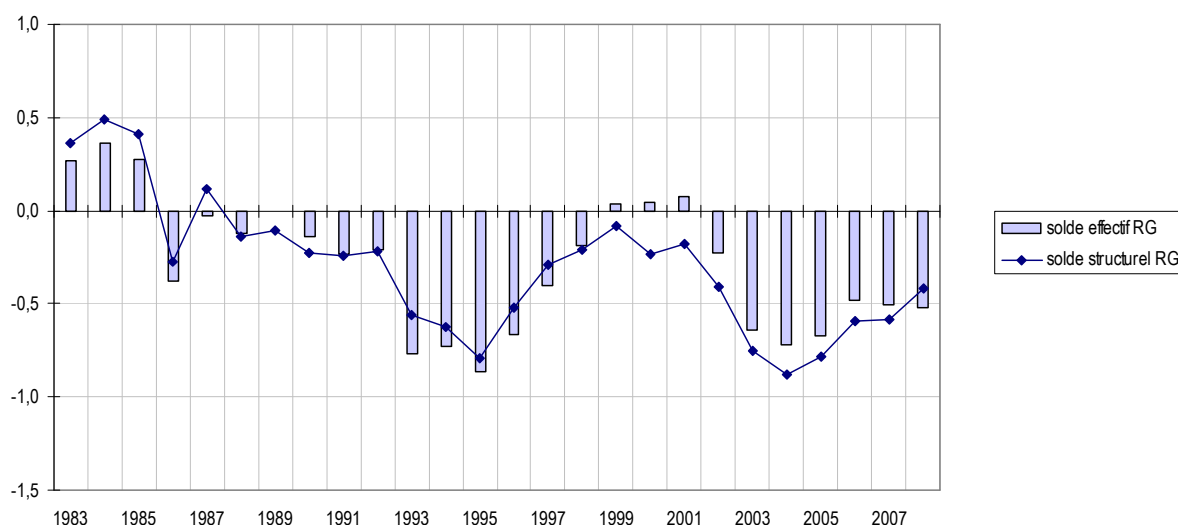
Solde structurel des ASSO (en points de PIB)



Source : comptes nationaux, base 2000, INSEE

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 : comptes de la sécurité sociale.

Durant la première partie des années quatre-vingt, le solde structurel est positif et supérieur au solde effectif. À partir de 1987, la dégradation du solde des ASSO est de nature structurelle. En effet, jusqu'en 1992 le solde structurel se dégrade d'année en année, notamment du fait d'une forte progression des dépenses de santé. La part de la consommation de soins et de biens médicaux (telle que définie dans les comptes de la santé de la DREES) dans le PIB augmente en effet fortement entre 1987 et 1993, passant de 7,1 % du PIB à 8,1 % du PIB ; elle se stabilise ensuite. La conjoncture favorable des années 1988-1992 permet toutefois d'amortir la dégradation structurelle.

En 1993, les comptes des administrations de sécurité sociale connaissent un déficit important lié à la crise économique : au cours de cette année, on estime que l'impact conjoncturel sur le solde est de -0,4 point de PIB.

Toutefois le déficit effectif des ASSO se creuse de 0,2 point de PIB, l'effet de la crise économique étant partiellement compensé par une amélioration du solde structurel de 0,2 point de PIB. Cette amélioration du solde structurel se poursuit jusqu'en 1999, permettant une réduction graduelle du déficit des comptes sociaux dans un contexte conjoncturel peu favorable. Sur le champ des ASSO, l'amélioration du solde structurel observée en 1993-1994 est notamment due aux réformes de l'assurance chômage mises en œuvre en 1993 pour améliorer les comptes de l'Unedic, alors fortement déficitaires. Sur le champ restreint au régime général, il faut attendre 1995 pour observer une amélioration du solde structurel.

Les surplus enregistrés de 1999 à 2001 sont essentiellement liés à une bonne conjoncture économique. En effet, le solde structurel se dégrade dès 2000, et plus particulièrement en 2002 et 2004 où le solde structurel diminue de respectivement - 0,5 et - 0,4 point de PIB. Certaines dépenses sociales largement indépendantes de la conjoncture ont en effet fortement progressé. C'est le cas des dépenses de santé - la consommation de soins de santé est passée de 8 % du PIB en 2000 à 8,7 % du PIB en 2004 -, mais aussi des dépenses de retraite, avec notamment la création de la possibilité de retraite anticipée pour carrière longue.

De 2004 à 2007, la France connaît une croissance moyenne du PIB de 2,2 % par an, rythme proche de la croissance potentielle. Ainsi la part attribuable à la conjoncture dans la variation des recettes et des dépenses sociales est assez faible durant ces années. Pour cette raison, l'amélioration des finances sociales observée depuis 2005 est de nature structurelle. En 2005, cette amélioration est pour partie liée à la soulte de 8,4 milliards d'euros versée par les industries électriques et gazières (IEG) en contrepartie de leur adossement au régime de droit commun. Mesurée hors soulte, la variation du solde structurel est de + 0,3 point de PIB en 2005, + 0,6 point de PIB en 2006 et + 0,1 en 2007.

Cette amélioration du solde structurel a permis aux comptes des administrations de sécurité sociale de retrouver un quasi-équilibre en 2007. Cette amélioration est due notamment à une bonne tenue des recettes. Côté dépenses, après des taux de croissance très élevés enregistrés en 2002 et 2003 (7,1 % et 6,4 %), l'augmentation des dépenses d'assurance maladie s'est ralentie sous l'effet notamment de la réforme de l'assurance maladie de 2004. Par ailleurs, la baisse du taux de chômage observée depuis la mi-2005 a entraîné une nette diminution des dépenses d'indemnisation de l'assurance chômage (- 8,5 % en 2006 et - 7,3 % en 2007). Inversement, la progression de l'emploi a un impact à la hausse sur les dépenses d'indemnités journalières, impact qui reste cependant assez marginal.

L'année 2008 est marquée par le retournement conjoncturel de fin d'année. Avec un taux de croissance de 0,4 % en volume en 2008, le PIB s'écarte de son niveau potentiel. Ce ralentissement pèse sur les comptes sociaux. On estime ainsi que si l'activité avait atteint son niveau potentiel, cela aurait généré des recettes supplémentaires (cotisations sociales et prélèvements fiscaux) mais aussi des moindres dépenses (indemnisation chômage), améliorant le solde des ASSO à hauteur de 0,4 point de PIB.

La relative stabilité du solde des administrations de sécurité sociale observée en 2008 est ainsi due à l'augmentation du solde structurel (+ 0,4 point de PIB en 2008) qui contrebalance l'effet conjoncturel. Plusieurs éléments permettent d'interpréter la progression du solde structurel : la masse salariale progresse légèrement plus vite que le PIB et des mesures nouvelles (prélèvement de la CSG sur les dividendes notamment) jouent favorablement sur les recettes des ASSO. Côté dépenses, les prestations d'assurance maladie ralentissent par rapport à 2007. Le nombre de demandeurs d'emploi n'a augmenté sensiblement qu'en fin d'année 2008, et le montant des prestations de chômage en 2008 reste proche du niveau de 2007.

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, les dépenses d'indemnisation du chômage mais aussi les dépenses d'indemnités journalières qui sont directement liées à l'emploi et dont une partie des variations est donc pro-cyclique.

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 les estimations de l'OCDE pour l'élasticité des dépenses d'indemnisation du chômage égale à -3,3, tandis que l'élasticité des dépenses d'indemnités journalières a été estimée avec un décalage d'une année à +3,1.

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 et celui des indemnités journalières relativement plus élevé. Cette composante conjoncturelle dépend de l'écart du PIB réalisé au PIB potentiel (*l'output gap*) et de l'élasticité de la variable au PIB. 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).