

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, de l'industrie et de l'emploi. Cette série est régulièrement révisée, y compris sur le passé.

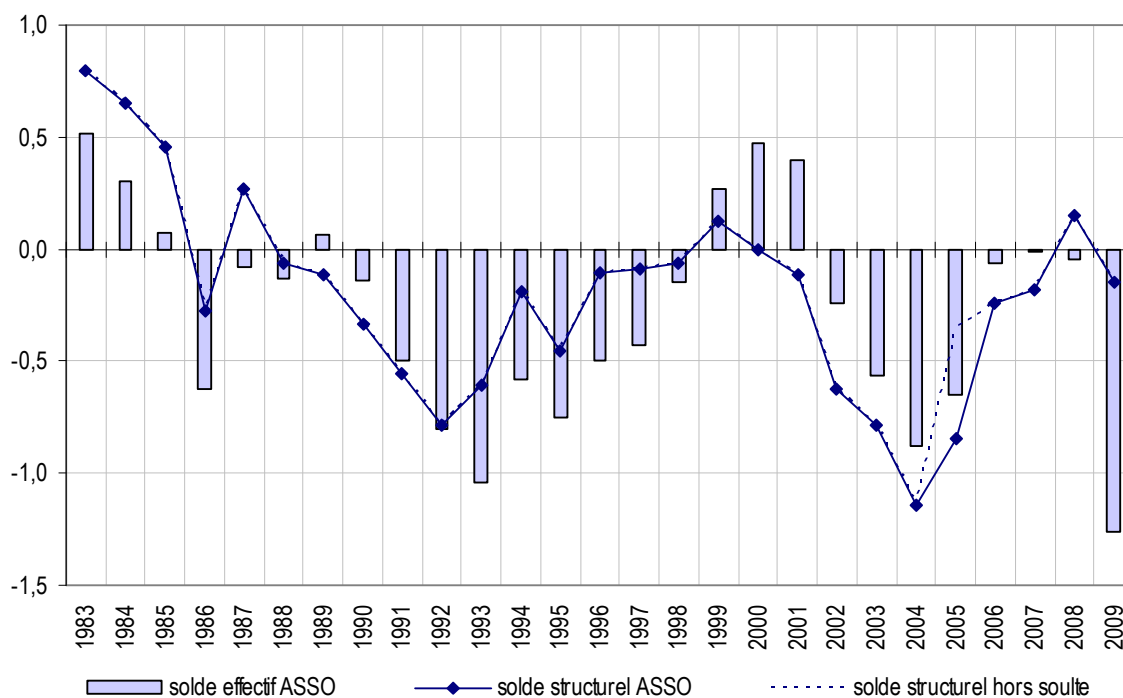
Du fait de ces révisions, l'analyse est plus robuste en variation qu'en niveau. Néanmoins, les résultats sont également présentés en niveau par souci de meilleure lisibilité.

Décomposition de la variation du solde des ASSO, en points de PIB de 2000 à 2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Solde des ASSO	0,5	0,4	-0,2	-0,6	-0,9	-0,2	-0,1	-0,0	-0,0	-1,3
Variation du solde des ASSO	0,2	-0,1	-0,6	-0,3	-0,3	0,7	0,1	0,0	0,0	-1,2
Variation du solde conjoncturel	0,3	0,0	-0,1	-0,2	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,4	-0,9
Variation du solde structurel	-0,1	-0,1	-0,5	-0,2	-0,4	0,8	0,1	0,1	0,3	-0,3
<i>hors soulte en 2005</i>	-0,1	-0,1	-0,5	-0,2	-0,4	0,3	0,6	0,1	0,3	-0,3

Source : Comptes nationaux, base 2000, INSEE, calculs DGTrésor.

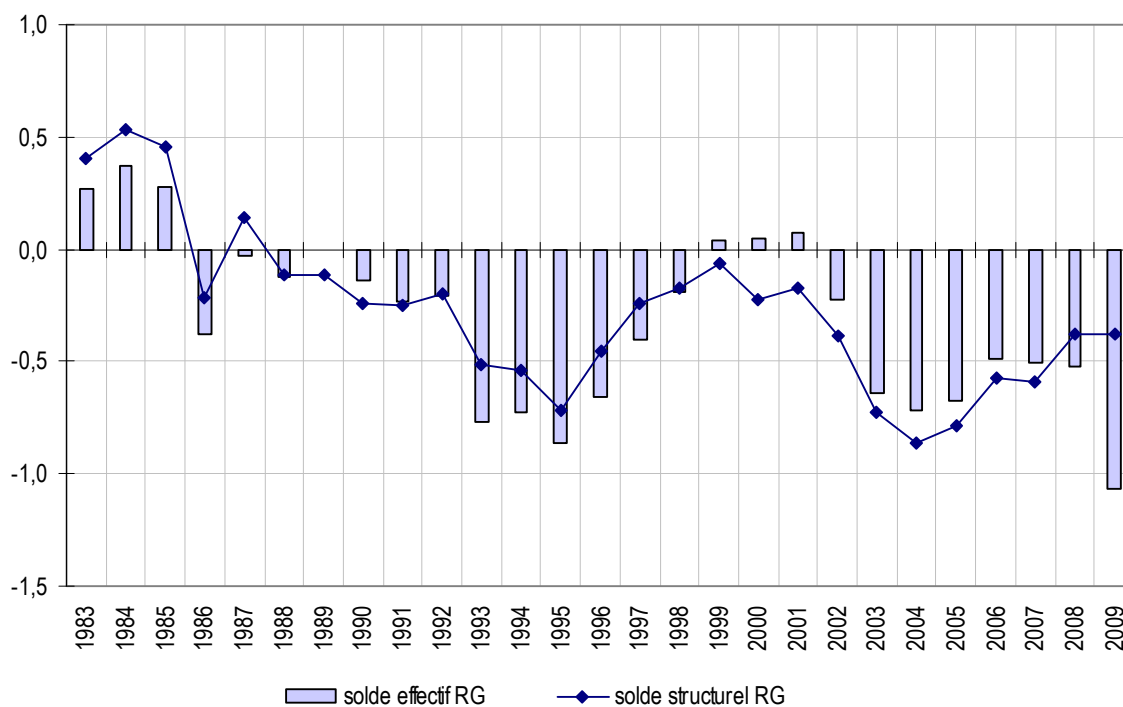
Solde structurel des ASSO (en points de PIB)



Source : Comptes nationaux, base 2000, INSEE, calculs DGTTrésor.

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 DGTTrésor.

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'apport de recettes à 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 de la 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, l'essentiel de l'amélioration des soldes sociaux (+ 0,7 points de PIB) provient de l'opération d'adossment des industries électriques et gazières (IEG) au régime de droit commun. Mesurée hors soulte, la réduction du solde structurel est plus progressive.

Le choc conjoncturel entraîné par la crise à partir de mi-2008 se fait sentir en 2009 (année où le PIB recule de 2,5 % et la masse salariale de - 1,3 % sur le champ ACOSS). L'écart de production, qui avait commencé à s'accroître en 2008, se creuse fortement en 2009, si bien que la nette dégradation du solde des ASSO cette année là (- 1,3 point de PIB) est principalement d'origine conjoncturelle. Outre les effets sur les recettes des ASSO, la dégradation du marché de l'emploi a engendré une forte hausse des prestations chômage (+ 16,8 %).

En 2009, le solde structurel suit deux évolutions différentes selon que l'on observe les ASSO (dégradation de 0,3 point de PIB) ou le régime général (stabilisation) : cet écart s'explique notamment par la reprise de dette du régime général par la CADES. Cette opération se solde en effet par une baisse des charges financières supportées par le régime général, en contrepartie d'un transfert de 0,2 point de la contribution sociale généralisée (CSG) du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), classée en organisme divers d'administration centrale (ODAC). Le FSV entrant dans le champ élargi des ASSO, la perte structurelle d'une partie de ses recettes pèse sur le solde structurel global et non sur 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'écart du PIB réalisé au PIB potentiel (l'écart de production) 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).

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.