

7) Le solde structurel

Le niveau du déficit public dépend fortement de l'activité économique et donc de la situation conjoncturelle (cf. la fiche sur [déficit et croissance](#)) : dans une phase de récession ou de ralentissement de l'activité, les recettes publiques sont faibles et le déficit augmente mécaniquement si aucune mesure nouvelle n'est prise ; il diminue tout aussi mécaniquement lorsque la croissance reprend. Il est donc très important de corriger le « *déficit effectif* », c'est-à-dire constaté, pour estimer le « *déficit structurel* », à savoir celui qui aurait été constaté si le PIB était à son niveau « normal » ou, en termes techniques, « *potentiel* ».

Dans l'Union européenne, le suivi du solde structurel constitue depuis longtemps un volet majeur du [pacte de stabilité](#) et de croissance qui précise les modalités d'application du traité de Maastricht relatives aux « *déficits excessifs* ». Son rôle a été renforcé par le [traité de 2012](#) sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

Cette fiche présente la méthode d'estimation du solde structurel, l'intérêt et les limites de ce concept ainsi que son niveau et son évolution en France et dans l'Union européenne.

A) La méthode d'estimation du solde structurel

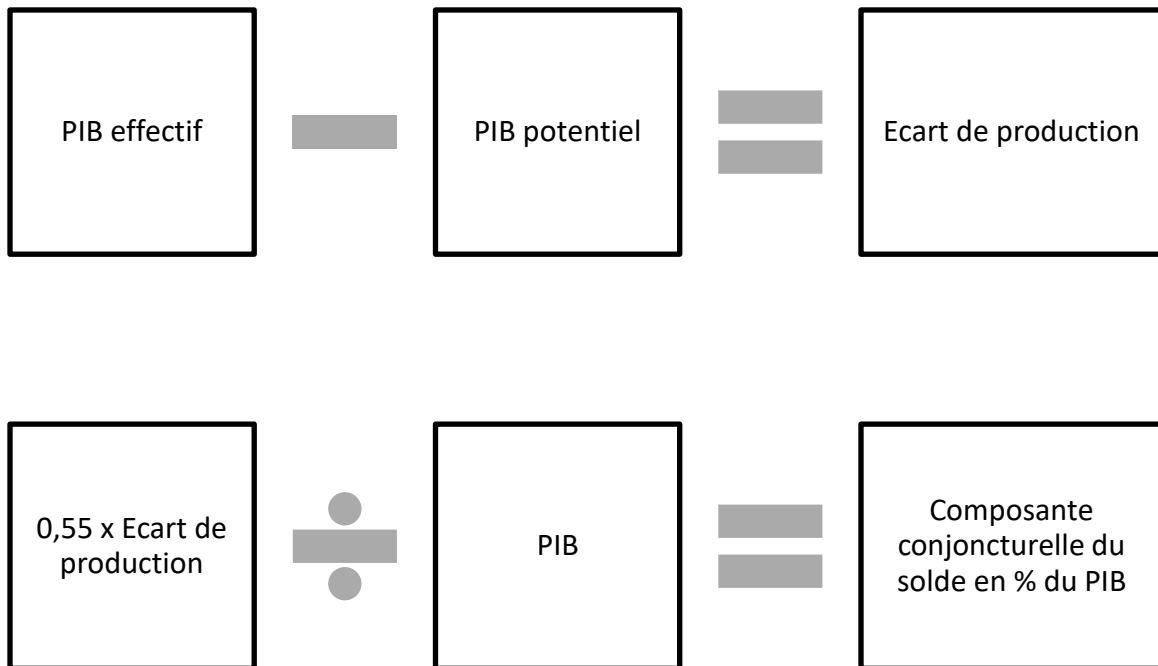
Le solde structurel est calculé en suivant les étapes suivantes :

Il faut d'abord estimer le PIB potentiel en appliquant les méthodes exposées dans la fiche particulière relative au [PIB potentiel](#) et à sa croissance, la « *croissance potentielle* ».

La différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel, appelée « *écart de production* », a mécaniquement pour conséquence un surplus de recettes (si cet écart est positif) ou une perte de recettes (s'il est négatif). Ce surplus ou cette perte peuvent être estimés en supposant qu'un écart de production de x % accroît le produit des prélèvements obligatoires d'environ x %, en France, ce qui correspond à une « *élasticité* » des prélèvements obligatoires au PIB¹ quasi-égale à un. La hausse (ou la baisse) de prestations sociales (allocations de chômage pour l'essentiel) qui résultent d'un écart de production négatif (ou positif) sont également estimés.

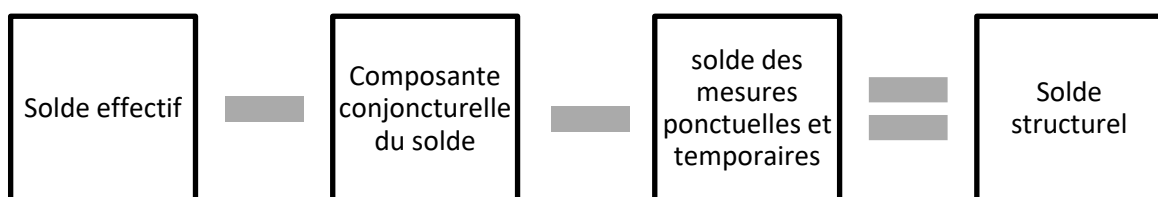
La « *composante conjoncturelle* » du solde public, appelée aussi « *solde conjoncturel* », est la somme de ce surplus de recettes et de cette baisse des prestations pour un écart de production positif (pertes de recettes et hausse des prestations pour un écart négatif). Dans le cas de la France, compte-tenu du poids des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques sensibles à la conjoncture, la composante conjoncturelle du solde public est égale à un peu plus de la moitié (environ 55 %) de l'écart de production.

¹ Rapport entre la variation du produit des prélèvements obligatoires et la variation du PIB, en pourcentages.



Le « *solde corrigé des variations cycliques de la conjoncture* » est la différence entre le solde effectif et le solde conjoncturel.

Le solde structurel est enfin égal au solde corrigé des variations cycliques de la conjoncture après prise en compte des « *mesures ponctuelles et temporaires* » comme l'impact d'un contentieux fiscal exceptionnel ou de la cession de nombreuses fréquences de téléphonie mobile.



B) L'intérêt et les limites du solde structurel

1) L'intérêt

L'examen du solde structurel a été introduit dans les procédures de suivi des finances publiques du pacte de stabilité et de croissance en 2005, après des erreurs de politique économique commises par les pays membres au tournant des années 2000 lorsque la croissance, gonflée par la « bulle Internet », était forte.

Dans cette conjoncture favorable, les déficits publics ont mécaniquement diminué et se sont souvent situés au-dessous du plafond de 3 % du PIB. De nombreux gouvernements, dont celui de la France, en ont conclu qu'ils pouvaient, sans risque de se retrouver en situation de déficit excessif, réduire les prélèvements obligatoires ou augmenter les dépenses publiques dans de fortes proportions², ce qui a été mis en œuvre.

Lorsque le cycle économique s'est retourné en 2002-2003, les déficits publics, notamment ceux de la France et de l'Allemagne, sont repartis à la hausse et sont devenus excessifs au sens du traité de Maastricht.

Si ces pays avaient été contraints de réduire leur déficit structurel, malgré l'amélioration de leur solde effectif, ils se seraient trouvés en 2002 avec un solde effectif plus élevé et dans une situation beaucoup plus favorable pour gérer le ralentissement de l'activité économique.

Plus tard, à la fin de 2009, le Conseil de l'Union européenne a recommandé à la France de ramener son déficit effectif au-dessous de 3,0 % du PIB en 2013. Au début de 2013, il est apparu que la croissance du PIB était quasiment nulle et que cet objectif était impossible à atteindre, sauf à prendre des mesures drastiques de redressement qui risquaient d'entraîner une récession. Conformément aux règles européennes, la Commission et le Conseil ont alors accepté de repousser à 2015 le retour du déficit effectif sous le seuil de 3,0 % du PIB tout en demandant à la France une réduction de son déficit structurel beaucoup moins forte que celle qui aurait permis de sortir de la situation de déficit excessif dès 2013.

Dans une telle conjoncture, il est en effet plus pertinent de se donner un objectif raisonnable de réduction du déficit structurel qu'un objectif de réduction du déficit effectif imposant des mesures de redressement de nature à provoquer une baisse de l'activité économique de telle ampleur que cet objectif de déficit effectif en deviendrait inatteignable.

Au total, la politique budgétaire est mieux adaptée aux fluctuations conjoncturelles de l'activité économique lorsqu'elle se donne des objectifs d'évolution du solde structurel plutôt que des objectifs de solde effectif. Elle évite ainsi de réduire les prélèvements ou d'accroître les dépenses en haut de cycle, alors qu'il faudrait faire l'inverse, ou d'augmenter les prélèvements et réduire les dépenses en bas de cycle, alors qu'il faudrait également faire l'inverse.

2) Les limites

La mesure du solde structurel est toujours très fragile. Cette fragilité tient d'abord à l'estimation du PIB potentiel, comme le montre la fiche qui lui est consacrée. Il existe, pour un pays et une année, à peu près autant de valeurs du PIB potentiel que d'économistes qui cherchent à l'estimer.

En outre, les estimations du PIB potentiel des années passées sont fréquemment révisées pour tenir compte des données macroéconomiques sur la croissance dans la période la plus récente. Les estimations du solde structurel des années passées sont en conséquence elles-mêmes souvent révisées, ce qui peut conduire à changer substantiellement l'appréciation de la situation des finances publiques.

² En France, des personnalités politiques et des médias ont alors évoqué l'existence d'une « cagnotte » dont le contenu pouvait être dépensé.

L'élasticité quasi-unitaire des prélèvements obligatoires au PIB (environ 1,05 en fait) qui est souvent retenue en France pour estimer la composante conjoncturelle du solde public correspond à l'élasticité moyenne observée dans le passé sur une longue période. L'élasticité retenue pour les autres pays par leurs gouvernements et par les organisations internationales est également une élasticité moyenne sur une longue période passée. Cependant, l'élasticité observée année par année est souvent très différente de cette élasticité moyenne et elle est assez largement cyclique : plus élevée lorsque la croissance du PIB est forte, plus basse lorsque cette croissance est faible. En conséquence, la composante véritablement conjoncturelle du solde effectif est sous-estimée dans les phases hautes du cycle, et inversement dans les phases basses³. Ces difficultés sont exacerbées dans de petites économies ouvertes moins stables que la France.

De plus, il n'existe pas de définition précise des mesures ponctuelles et temporaires permettant de les identifier incontestablement. En pratique, il y a tous les ans dans tous les pays de très nombreuses mesures ponctuelles et temporaires et les raisons pour lesquelles certaines d'entre elles sont ou non retenues par les gouvernements et les organisations internationales sont souvent difficiles à comprendre.

En pratique, ces limites rendent très incertaine la mesure « *en niveau* » du solde structurel. En « *variation* », le changement du solde structurel est un indicateur un peu plus robuste, mais qui peut dans certaines circonstances envoyer un signal assez imprécis voire trompeur sur l'orientation réelle de la politique budgétaire.

Ces difficultés méthodologiques peuvent aussi permettre à des gouvernements opportunistes d'afficher des soldes structurels plus inspirés par des objectifs de communication politique que par une analyse technique. C'est pourquoi les règlements communautaires ainsi que le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire prévoient de confier le suivi des soldes structurels à des « *comités budgétaires indépendants* ». En France, c'est le Haut Conseil des finances publiques qui remplit cette fonction.

C) Le déficit structurel en France et en Europe

1) La situation en 2019

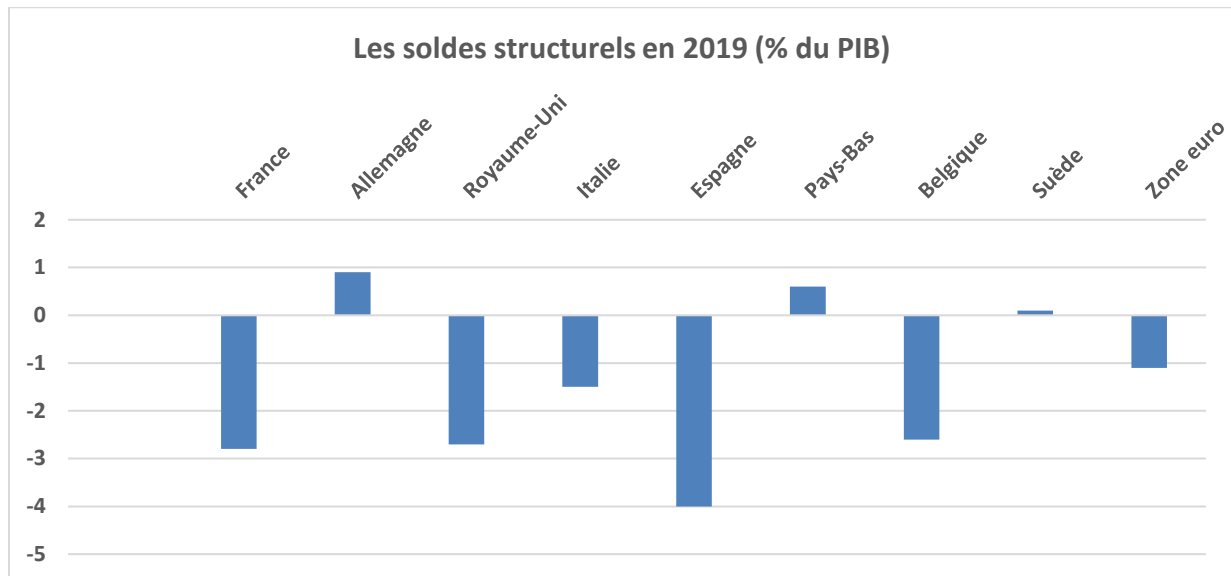
En 2019, le déficit structurel de la France était égal à 2,2 % du PIB selon l'estimation présentée par le Gouvernement en juin 2020 dans le projet de troisième loi de finances rectificative et validée par le Haut Conseil des finances publiques.

Le graphique ci-joint présente les soldes structurels des principaux pays européens estimés par la Commission européenne en mai 2020 (un déficit structurel de 2,8 % du PIB pour la France et de 1,1 % du PIB en moyenne dans la zone euro).

Le solde structurel de 2020 a été estimé par le Gouvernement et les organisations internationales mais ces estimations sont très fragiles en raison des incertitudes sur le niveau

³ Le ministère des finances, comme d'autres organismes, retient en fait une élasticité au PIB spécifique pour chacun des principaux prélèvements obligatoires, mais cette élasticité spécifique est elle aussi une moyenne des élasticités observées chaque année dans le passé sur longue période et appelle la même observation.

du PIB potentiel et sur le caractère vraiment temporaire des mesures d'urgence. En conséquence, les graphiques suivants ne portent que sur les soldes structurels de 2019 et des années antérieures tels qu'ils ont été estimés avant la crise.

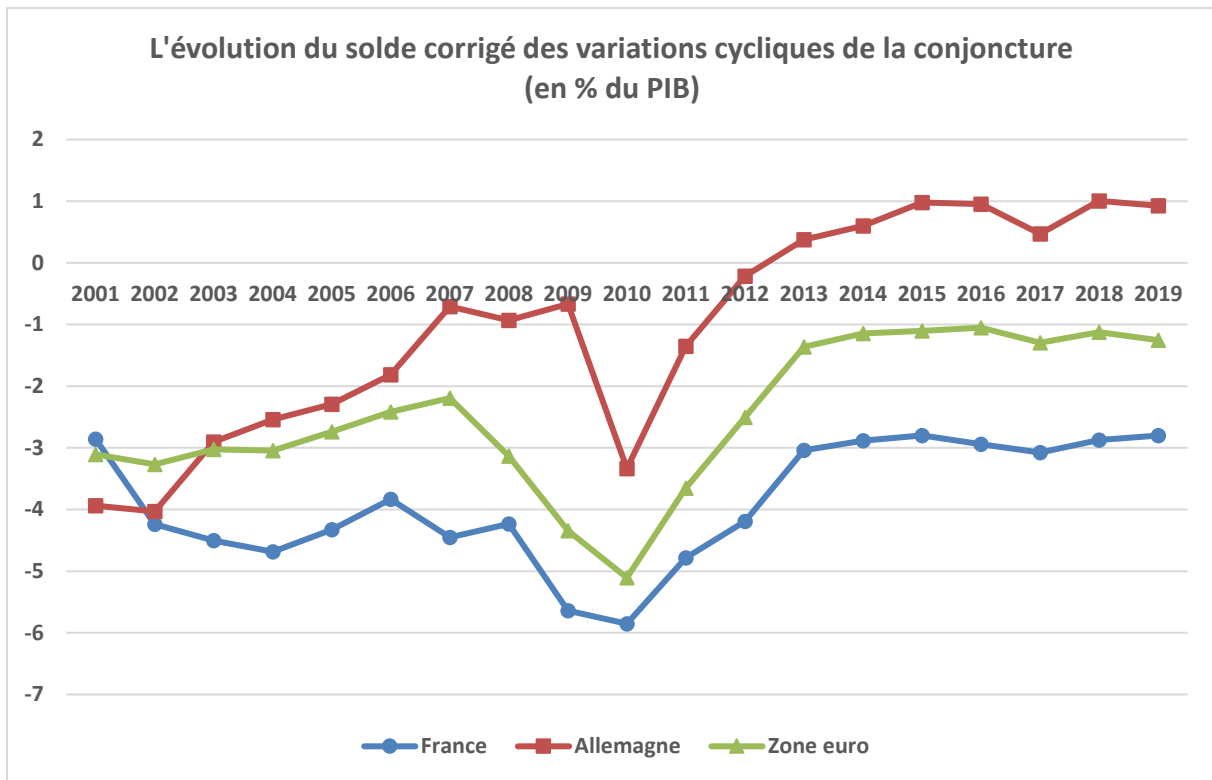


Source : Commission européenne ; FIPECO.

2) L'évolution sur vingt ans

Les estimations de la Commission européenne sont retenues pour examiner l'évolution du solde structurel depuis 2001. Dans le graphique suivant, celui-ci n'est pas corrigé pour tenir compte des mesures ponctuelles et temporaires (séries pas assez longues). Il s'agit du solde corrigé des variations cycliques de la conjoncture, sauf pour la France en 2019 en raison de l'impact ponctuel très important du remplacement du CICE par des allègements de charges sociales.

Le solde corrigé des variations cyclique de la conjoncture de la France s'est dégradé au début des années 2000 puis s'est seulement à peu près stabilisé de 2004 à 2008 alors que celui de l'Allemagne s'est constamment amélioré à partir de 2003 pour atteindre quasiment l'équilibre en 2007. Les plans de relance, et de soutien des banques en difficulté, mis en œuvre pendant la crise financière ont ensuite accru le déficit structurel en 2009-2010 en France, en Allemagne et dans l'ensemble de la zone euro. La réduction du déficit structurel a ensuite été rapide dans les années 2011-2013 puis plus modérée dans les années 2014-2019, en France comme dans la moyenne de la zone euro ou de l'Union européenne.



Source : Commission européenne, mai 2020 ; FIPECO. Solde seulement corrigé de sa composante conjoncturelle sauf pour la France en 2019 (solde structurel au sens strict).