

Gros plan sur

Déficit public et solde structurel

UNIVERSITÉ DE GENÈVE

Les déficits des collectivités publiques constituent une des préoccupations majeures des autorités politiques. Pour comprendre leur origine et déterminer l'importance de l'ajustement budgétaire à accomplir, les économistes se réfèrent souvent au concept de solde structurel. Un travail de recherche réalisé récemment à l'Université de Genève présente une analyse intéressante de la situation genevoise¹.

Les concepts

Le solde structurel se définit comme le solde financier hypothétique qui aurait été atteint si l'économie avait tourné à plein régime. Le solde conjoncturel quant à lui se mesure par la différence entre le solde effectif et le solde structurel.

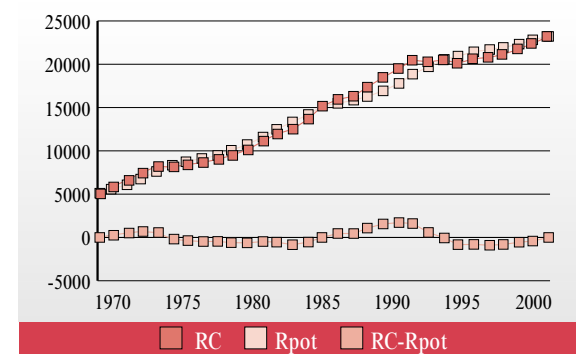
L'utilité de cette distinction est double. Tout d'abord, le solde structurel, dans la mesure où il ne dépend pas des fluctuations économiques, est souvent utilisé comme indicateur de l'ajustement budgétaire nécessaire. D'autre part, les variations du solde structurel nous donnent l'orientation et l'intensité des impulsions discrétionnaires adoptées par le gouvernement. Pour mesurer empiriquement ces concepts, il est indispensable d'appréhender les cycles économiques traversés par le canton de Genève.

Les cycles économiques

Globalement, la période de 1970 à 2000 a été caractérisée par deux cycles économiques complets: le premier s'étend de 1970 à 1985 alors que le second couvre la période 1985-2000.

¹Marc-Jean Martin, « Gestion de la dette à Genève: Les implications du solde structurel et des indicateurs de soutenabilité », Université de Genève, 1999. L'étude peut être obtenue auprès du LEA au prix de 25 frs, frais de port et TVA compris.

FIGURE 1: Evolution du revenu cantonal effectif et potentiel



Source: Administration fédérale des finances et propres calculs

Bien que l'évolution du revenu cantonal potentiel dépende des hypothèses retenues (date de début du cycle, taux de croissance prévu et date de fin de cycle), la figure 1 permet d'affirmer que l'hypothèse de régularité des cycles économiques n'est pas vérifiée. En effet, si les phases de surchauffe succèdent bien aux périodes de sous-emploi, les cycles n'en sont pas pour autant réguliers. D'une part, les phases d'expansion n'ont pas la même durée que les périodes de sous-emploi. D'autre part les phases de surchauffe ne sont pas de même amplitude que celles de ralentissement économique.

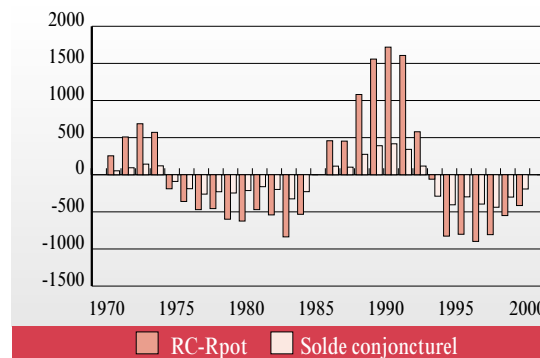
Le solde conjoncturel

La figure 2 décrit l'écart entre le revenu cantonal effectif et potentiel, qui est mis en relation avec le solde budgétaire conjoncturel. Elle permet de constater que l'hypothèse d'équilibre des soldes budgétaires sur la durée d'un cycle n'est pas vérifiée. Concrètement, cela signifie que les déficits accumulés en période de ralentissement dépassent les excédents enregistrés en phase de reprise. En terme nominal, la somme des déficits sur le premier cycle (de 1970 à 1984) dépasse de 1'729 millions la somme des excédents conjoncturels. Sur le deuxième cycle (1985-2000), le cumul des déficits est supérieur de 554 millions à celui des excédents.

Le solde structurel

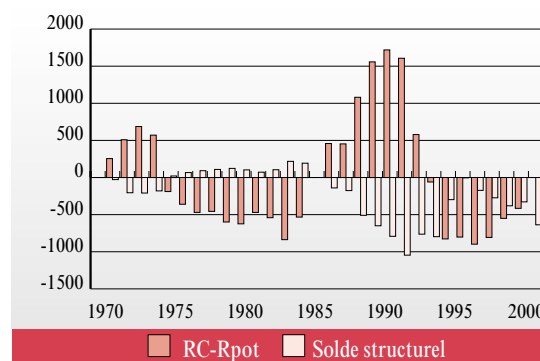
La figure 3 indique que, jusqu'en 1993, le solde structurel a été négatif en période de surchauffe alors qu'il était

FIGURE 2: Evolution du solde conjoncturel



Source: Propres calculs

FIGURE 3: Evolution du solde structurel



Source: Propres calculs

positif lorsque l'économie genevoise était en phase de ralentissement. Dès 1993, cette tendance s'est inversée et le solde structurel est devenu négatif alors que l'économie genevoise était en situation de récession.

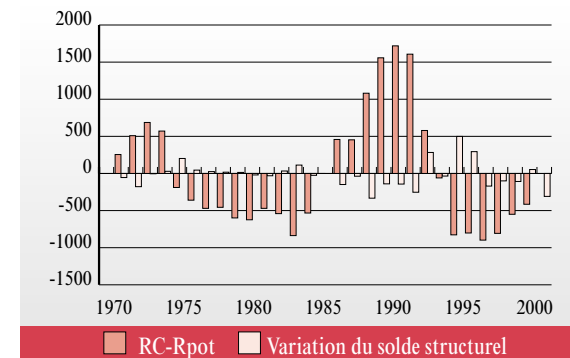
Il serait cependant erroné d'affirmer, sur la base de la figure 3, que Genève a eu un comportement pro-cyclique jusqu'en 1993 et un comportement anti-cyclique depuis lors. Pour le déterminer, il faut analyser la variation du solde structurel qui donne une information sur l'orientation de la politique discrétionnaire poursuivie par les autorités.

La variation du solde structurel

Si la variation du solde structurel est négative, la politique est expansive. En revanche, la politique budgétaire est restrictive lorsque la variation est positive. Concrètement, cela signifie que si Genève avait véritablement suivi une politique anti-cyclique, la variation du solde structurel, décrite par la figure 4, devrait être proportionnelle et de même signe que l'écart entre le revenu cantonal effectif et potentiel.

Au cours du premier cycle, Genève n'a pas poursuivi une politique activiste. En effet, les variations du solde structurel sont assez faibles. De surcroît, l'orientation générale de sa politique est pro-cyclique.

FIGURE 4: Un comportement pro-cyclique



Source: Propres calculs

Ainsi, de 1971 à 1973, Genève a adopté une politique expansive alors même que son économie était en surchauffe. De 1975 à 1978 et de 1983 à 1984, sa politique a été restrictive alors qu'une orientation expansive aurait été souhaitable. Finalement, il est intéressant de noter que les seules impulsions significatives ont été enregistrées en 1972, 1975 et 1983. Or, à ces trois occasions, l'impact budgétaire a été pro-cyclique.

Le deuxième cycle est également caractérisé par le comportement pro-cyclique des autorités cantonales. De 1986 à 1991, l'impulsion est expansive alors que l'économie s'emballe. En 1994, 1995 et 1999 l'orientation est restrictive alors que la demande aurait dû être soutenue par l'Etat. Finalement, le solde structurel se dégrade (comportement expansif) en 1985 et en 2000 à une période où l'économie n'avait pas besoin d'un tel soutien.

Conclusions

Les résultats de cette étude permettent de formuler les conclusions suivantes. Tout d'abord, il serait erroné d'utiliser le solde structurel comme mesure de l'effort budgétaire à accomplir. En effet, la somme des soldes conjoncturels enregistrés sur la durée d'un cycle économique peut être déficitaire. Dès lors, le respect de la règle normative des soldes structurels nuls ne garantit ni la stabilisation de la dette nominale ni celle du ratio d'endettement.

D'autre part, si le canton de Genève décide de mener une politique anti-cyclique, il faut qu'il se dote d'une règle budgétaire constitutionnelle le contraignant à suivre une telle politique. L'analyse de la variation du solde structurel démontre en effet que si le canton de Genève n'adopte pas une telle règle, il va continuer à brider le jeu des stabilisateurs automatiques en suivant une politique discrétionnaire essentiellement pro-cyclique. Il faut dire que le fait que Genève n'ait donné que 9 impulsions anti-cycliques au cours des 3 dernières décennies semble indiquer que ce comportement pro-cyclique est profondément ancré dans la culture politique.