

Avis n° HCFP-2019-4

relatif au projet de loi de finances rectificative pour l'année 2019

31 octobre 2019

Synthèse

Le Haut Conseil constate que les prévisions macroéconomiques du Gouvernement pour 2019 associées au projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2019 sont inchangées par rapport à celles présentées fin septembre dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2020.

Au vu des informations les plus récentes, le Haut Conseil considère que les hypothèses d'inflation et de masse salariale sont vraisemblables. La prévision de croissance, légèrement supérieure à la plupart des prévisions disponibles, reste atteignable. Elle suppose toutefois, compte tenu de l'estimation de croissance du 3^{ème} trimestre (+0,3 %) publiée par l'Insee le 30 octobre, une accélération de l'activité au 4^{ème} trimestre (croissance d'au moins 0,5 %).

Le Haut Conseil relève que les recettes fiscales pourraient être un peu plus élevées que prévu par le Gouvernement. Il note à l'inverse l'existence d'un risque de dépassement portant sur les dépenses des collectivités locales, principalement d'investissement. Il estime au total que les prévisions de recettes, de dépenses et de solde pour 2019 de l'ensemble des administrations publiques sont plausibles au regard des informations portées à sa connaissance.

Comme il l'avait déjà souligné dans son avis sur le PLF pour 2020, le Haut Conseil constate que la trajectoire de solde structurel s'éloigne de façon croissante de celle de la loi de programmation des finances publiques (LFPF). Il observe que l'écart moyen de solde structurel par rapport à la LFPF prévu sur les années 2018 et 2019 (- 0,2 point de PIB) est proche du seuil de déclenchement du mécanisme de correction prévu à l'article 23 de la loi organique de 2012 (- 0,25 point en moyenne sur deux ans).

1. En application de l'article 15 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil a été saisi par le Gouvernement le 26 octobre 2019 pour rendre un avis sur les prévisions macroéconomiques associées au projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2019 et sur la cohérence de ce projet de loi avec la trajectoire pluriannuelle de solde structurel.

1. Les prévisions macroéconomiques pour 2019

2. Les hypothèses économiques retenues dans le PLFR pour 2019 sont inchangées par rapport à celles du projet de loi de finances (PLF) pour 2020 présenté fin septembre, avec notamment, en moyenne annuelle, une croissance du PIB en volume de 1,4 %, une hausse des prix à la consommation de 1,2 % et une progression de la masse salariale privée de 3,3 % en valeur (cf. annexes 1 et 2).

3. Dans son avis du 23 septembre 2019 sur le PLF pour 2020, le Haut Conseil avait estimé que la prévision de croissance pour 2019 était atteignable¹ et que celles d'inflation, d'emploi et de masse salariale pour 2019 étaient cohérentes avec les informations alors disponibles.

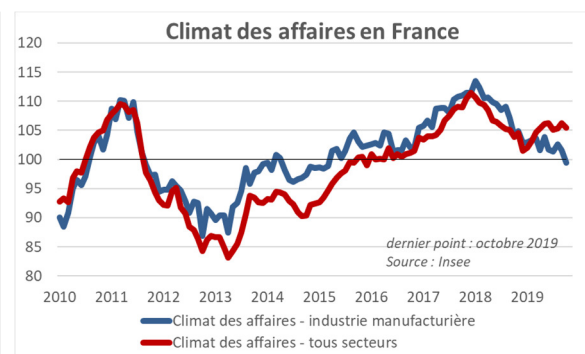
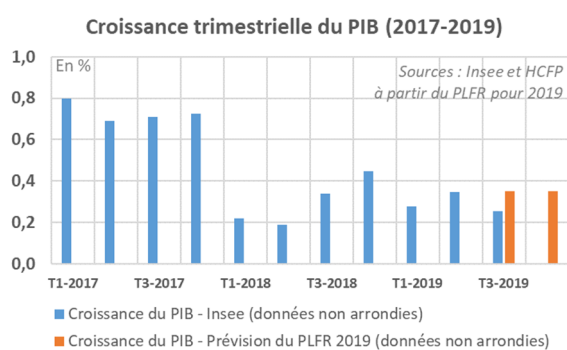
4. La prévision de **croissance** du Gouvernement pour 2019 (+1,4 %) est légèrement supérieure à la plupart des prévisions disponibles.

Les prévisions de croissance du PIB pour 2019

OCDE (septembre 2019)	1,3
Banque de France (septembre 2019)	1,3
Rexecode (septembre 2019)	1,3
OFCE (octobre 2019)	1,3
FMI (octobre 2019)	1,2
<i>Consensus forecasts</i> (octobre 2019)	1,3
Gouvernement (PLFR 2019- octobre 2019)	1,4
<i>Pour information PLF 2020 - septembre 2019</i>	<i>1,4</i>

Source : HCFP à partir des prévisions d'organisations internationales et d'instituts de conjoncture

5. L'Insee, dans sa publication du 30 octobre postérieure à la saisine du Gouvernement, estime la progression du PIB à 0,3 % au 3^{ème} trimestre. L'acquis de croissance au 3^{ème} trimestre – c'est-à-dire la croissance en moyenne annuelle qui serait constatée en 2019 si le PIB était stable au 4^{ème} trimestre – est de 1,2 %.



6. Sous réserve des révisions ultérieures par l'Insee des estimations de croissance, la prévision de 1,4 % du Gouvernement suppose une croissance au 4^{ème} trimestre d'au moins 0,5 %, atteignable quoiqu'un peu supérieure au rythme constaté dans la période récente (0,3 % par trimestre depuis le début 2019).

7. La prévision de la **masse salariale privée** (+3,3 % en valeur) est cohérente avec les dernières informations en provenance de l'Acoss.

8. La prévision de hausse de l'**indice des prix à la consommation** (+1,2 %) est plausible, au regard de l'acquis à l'issue du mois d'octobre (+1,0 %) et des évolutions attendues d'ici la fin de l'année (avec en particulier la hausse prévue des prix du tabac au 1^{er} novembre).

9. **Le Haut Conseil constate que les prévisions macroéconomiques pour 2019 sont inchangées dans le scénario du Gouvernement par rapport à celles présentées fin septembre dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2020.**

¹ Voir avis HCFP n° 2019-3.

10. Au vu des informations les plus récentes, le Haut Conseil considère que les hypothèses d'inflation et de masse salariale sont vraisemblables. La prévision de croissance, légèrement supérieure à la plupart des prévisions disponibles, reste atteignable. Elle suppose toutefois, compte tenu de l'estimation de croissance du 3^{ème} trimestre (+0,3 %) publiée par l'Insee le 30 octobre, une accélération de l'activité au 4^{ème} trimestre (croissance d'au moins 0,5 %).

2. Les prévisions de recettes, de dépenses et de solde des finances publiques

11. Les prévisions de recettes et de dépenses publiques pour 2019 du PLFR sont légèrement modifiées par rapport au PLF pour 2020.

12. Le montant prévu de **recettes** en PLFR pour 2019 est légèrement supérieur à celui retenu pour le PLF 2020 (+1,1 Md€), du fait d'ajustements d'ampleur modeste pour certains prélèvements obligatoires (impôt sur le revenu, droits de mutation, impôt sur la fortune immobilière).

13. Une incertitude porte, comme chaque année, sur le montant du dernier acompte d'impôt sur les sociétés. Par ailleurs, s'agissant de l'impôt sur le revenu, les modalités de l'enregistrement en comptabilité nationale du prélèvement à la source restent à définir par l'Insee en liaison avec Eurostat, ce qui crée également une incertitude sur le montant exact des recettes attendues de l'impôt sur le revenu au titre de 2019.

14. Les tendances observées sur les neuf premiers mois de l'année sur les recettes de TVA et de droits de mutation reçues par les administrations publiques locales sont supérieures à la prévision du Gouvernement. La prévision des autres recettes fiscales et des prélèvements sociaux est globalement cohérente avec les informations disponibles.

15. Le Haut Conseil estime au total que les recettes pourraient se révéler *in fine* un peu plus élevées que dans la prévision du Gouvernement.

16. L'augmentation des **dépenses publiques** (hors crédits d'impôts) affichée dans le PLFR pour 2019 est de 1,7 % en valeur, soit une progression identique à celle présentée dans le PLF pour 2020.

17. La prévision des dépenses de l'État pour 2019 est supérieure de 0,5 Md€ à celle présentée dans le cadre du PLF pour 2020 : alors que le programme de stabilité d'avril 2019 et le PLF pour 2020 prévoyaient une réduction de 1,5 Md€ des dépenses « pilotables »² par rapport à la LFI (262,9 Md€) pour financer en partie les mesures décidées par la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales (MUES) du 24 décembre 2018, le PLFR pour 2019 limite cette réduction à 1,0 Md€.

18. Les prévisions de dépenses des administrations de sécurité sociale sont conformes aux dernières informations disponibles, notamment l'avis du 15 octobre 2019 du comité d'alerte sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam).

² Les dépenses pilotables correspondent aux dépenses de l'État, à l'exclusion notamment de la charge de la dette, de la contribution au compte d'affectation spéciale Pensions, des transferts aux collectivités locales, du prélèvement sur recettes pour l'Union européenne, auxquelles s'ajoute la partie plafonnée des taxes affectées. Voir l'article 9 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

19. Les dépenses des administrations publiques locales constatées sur les neuf premiers mois de 2019 sont plus élevées (+1,9 % pour le fonctionnement et +15,3 % pour l'investissement hors Société du Grand Paris) que la prévision du Gouvernement sur l'ensemble de l'année (respectivement +1,5 % et +8,2 %). Si une décélération des dépenses d'investissement est probable en fin d'année, son ampleur reste très incertaine et il existe un risque significatif qu'elle soit moins marquée que prévu par le Gouvernement. Les dépenses de fonctionnement pourraient aussi être un peu plus élevées que prévu.

20. Le **solde public** marquerait une nette dégradation entre 2018 et 2019 (en passant de - 2,5 à -3,1 points de PIB), imputable au surcoût temporaire entraîné par la transformation du CICE en baisse de cotisations employeur. Hors cet effet, le solde public s'inscrirait en amélioration, à - 2,3 points de PIB.

21. **Le Haut Conseil relève que les recettes fiscales pourraient être un peu plus élevées que prévu par le Gouvernement. Il note à l'inverse l'existence d'un risque de dépassement portant sur les dépenses des collectivités locales, principalement d'investissement. Il estime au total que les prévisions de recettes, de dépenses et de solde pour 2019 de l'ensemble des administrations publiques sont plausibles au regard des informations portées à sa connaissance.**

3. La cohérence avec la trajectoire pluriannuelle de solde structurel

22. Le solde structurel³ s'élèverait à -2,2 points de PIB en 2019, après -2,3 en 2018. L'ajustement structurel, c'est-à-dire la **variation** du solde structurel, s'établirait ainsi à 0,1 point de PIB, un montant inchangé par rapport à la prévision du PLF pour 2020 mais en retrait par rapport à la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de janvier 2018 (0,3 point). Cet ajustement serait également en deçà de celui prévu par les règles du Pacte budgétaire européen⁴ (au moins 0,5 point de PIB).

Décomposition du solde public présenté par le Gouvernement

<i>En points de PIB</i>	PLFR pour 2019 (novembre 2019)		<i>LPFP (janvier 2018)</i>		<i>Écart</i>	
	2018	2019	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>
Solde public	-2,5	-3,1	<i>-2,8</i>	<i>-2,9</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,1</i>
Composante conjoncturelle	0,0	0,0	<i>-0,4</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,3</i>	<i>0,1</i>
Mesures ponctuelles et temporaires	-0,2	-0,9	<i>-0,2</i>	<i>-0,9</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Solde structurel	-2,3	-2,2	<i>-2,1</i>	<i>-1,9</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,3</i>

Note : les chiffres étant arrondis au dixième, il peut en résulter de légers écarts dans le résultat des opérations.

Source : Projet de loi de finances rectificatif pour 2019, loi de programmation de janvier 2018.

³ Voir annexe 3 pour une définition des concepts utilisés dans cette partie.

⁴ Extrait de l'article 5 du règlement européen n° 1466/97 : « Pour les États membres confrontés à un niveau d'endettement dépassant 60 % du PIB ou qui sont exposés à des risques importants liés à la soutenabilité globale de leur dette, le Conseil et la Commission examinent si l'amélioration annuelle du solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, est supérieure à 0,5 % du PIB. »

23. L'écart entre le **niveau** du solde structurel prévu et celui de la LPFP s'élèverait à - 0,3 point en 2019 après - 0,1 point en 2018, soit une moyenne de - 0,2 point sur les deux exercices.

Ajustement structurel et effort structurel présentés par le Gouvernement

En points de PIB potentiel	PLFR pour 2019 (novembre 2019)		LPFP (janvier 2018)		Écart	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Ajustement structurel	0,1	0,1	0,1	0,3	0,1	-0,2
Effort structurel	0,1	0,0	0,2	0,3	0,0	-0,2
dont effort en dépense (hors crédits d'impôt)	0,3	0,3*	0,4	0,4	-0,1	-0,1
dont mesures nouvelles en recettes	-0,2	-0,3*	-0,3	-0,1	0,1	-0,2
dont clé en crédits d'impôt**	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Composante non discrétionnaire	0,0	0,1	-0,1	0,0	0,1	0,1

Source : Projet de loi de finances rectificative pour 2019, loi de programmation de janvier 2018.

Note : les chiffres étant arrondis au dixième, il peut en résulter de légers écarts dans le résultat des opérations.

* Ces données neutralisent l'effet de la création de France compétences au 1^{er} janvier 2019⁵. À champ courant, l'effort en dépense et l'effort en prélèvements obligatoires (mesures nouvelles en recettes) seraient respectivement de 0,1 point et - 0,1 point en 2019.

** En comptabilité nationale, les crédits d'impôt sont comptabilisés en fonction des demandes déposées et non des remboursements imputés sur le solde budgétaire. L'écart entre les crédits d'impôt remboursés et les créances de crédits d'impôt, appelé « clé en crédits d'impôt », affecte la mesure de l'ajustement structurel.

24. L'effort structurel, c'est-à-dire la partie de l'ajustement structurel directement liée à un effort en dépense ou à des mesures nouvelles de prélèvements obligatoires, serait nul en 2019⁶ (contre 0,3 point prévu en LPFP).

25. L'effort réalisé sur la dépense⁷ s'élèverait à 0,3 point de PIB, dont 0,2 point résultant de la diminution de la charge d'intérêts. Cet effort serait neutralisé par l'impact des baisses de prélèvements (0,3 point de PIB), plus élevées que celles prévues en LPFP (0,1 point). Les mesures adoptées au cours du débat parlementaire sur le PLF pour 2019 et inscrites dans la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales⁸ ont en effet réduit le montant attendu des prélèvements obligatoires.

26. Le ratio de dette publique au PIB passerait de 98,4 points de PIB en 2018 à 98,8 points en 2019. Le solde public en 2019 (-3,1 points de PIB) serait en effet supérieur au solde stabilisant (-2,6 points).

⁵ En 2019 et 2020, le champ des administrations publiques en comptabilité nationale est étendu par la création de France Compétences (loi du 5 septembre 2018), dont la mission consiste à assurer le financement, la régulation, le contrôle et l'évaluation du système de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

⁶ L'effort structurel est révisé en baisse de 0,1 point par rapport à la prévision retenu dans le PLF pour 2020. L'ajustement structurel est pour sa part inchangé du fait d'une révision à la hausse équivalente de la composante non discrétionnaire (en lien avec la révision du montant prévu de recettes fiscales par rapport à celui retenu pour le PLF 2020).

⁷ Cet effort se mesure en comparant l'augmentation des dépenses publiques hors crédits d'impôt en volume à la croissance potentielle du PIB. Il doit être pondéré par le poids des dépenses publiques dans le PIB. Compte tenu de la part des dépenses publiques dans le PIB, l'effort en dépense est proche de la moitié de cet écart.

⁸ Les mesures portent notamment sur l'annulation de la hausse de la fiscalité énergétique, l'exonération d'impôts et de cotisations sociales des heures supplémentaires et l'annulation de la hausse de CSG sur les retraites inférieures à 2 000 €.

27. Comme il l'avait déjà souligné dans son avis sur le PLF pour 2020, le Haut Conseil constate que la trajectoire de solde structurel s'éloigne de façon croissante de celle de la loi de programmation des finances publiques (LPFP). Il observe que l'écart moyen de solde structurel par rapport à la LPFP prévu sur les années 2018 et 2019 (- 0,2 point de PIB) est proche du seuil de déclenchement du mécanisme de correction prévu à l'article 23 de la loi organique de 2012 (- 0,25 point en moyenne sur deux ans).

*
* *

Le présent avis sera publié au *Journal officiel* de la République française et joint au projet de loi de finances rectificative pour 2019 lors de son dépôt à l'Assemblée nationale.

Fait à Paris, le 31 octobre 2019.

Pour le Haut Conseil des finances publiques,
le Premier président de la Cour des comptes,
Président du Haut Conseil des finances publiques

A handwritten signature in blue ink, reading "Didier Migaud", with a horizontal line underneath it.

Didier MIGAUD

Annexe 1 : Scénario macroéconomique associé au PLFR pour 2019

Prévisions économiques de la France		
	2018	2019
Biens et services, en volume		
	Moyenne annuelle, en %	
Produit intérieur brut	1.7	1.4
Consommation finale des ménages	0.9	1.2
Consommation finale publique	0.8	0.8
Formation brute de capital fixe	2.8	2.9
<i>dont : entreprises non financières</i>	3.9	3.3
<i>administrations publiques</i>	2.4	5.3
<i>ménages hors entrepreneurs individuels</i>	2.0	0.8
Importations	1.2	2.2
Exportations	3.5	2.3
Contribution à l'évolution du PIB en volume		
	En point de PIB	
Demande intérieure privée hors stock	1.0	1.1
Demande publique	0.3	0.4
Variation des stocks et objets de valeur	-0.3	-0.2
Commerce extérieur	0.7	0.0
Prix et valeur		
	Moyenne annuelle, en %	
Indice des prix à la consommation	1,8	1,2
Inflation sous-jacente	0.8	0.9
Déflateur du PIB	0.8	1.3
Produit intérieur brut en valeur (cjo)	2.5	2.7
Productivité, emploi et salaire		
	Moyenne annuelle, en %	
Branche marchande non-agricole :		
- Productivité	0,3	0,0
- Emploi salarié	1,7	1,5
- Salaire moyen par tête	1,7	1,8
- Masse salariale	3,4	3,3
Emploi total	0,9	0,9
Comptes des sociétés non-financières		
	Moyenne annuelle, en %	
Valeur ajoutée	3,0	3,5
Excédent brut d'exploitation	1,3	7,6
Taux de marge (EBE/VA)	31,2	32,4
Taux d'épargne (épargne/VA)	22,6	23,8
Taux d'investissement (FBCF/VA)	24,1	24,5
Taux d'autofinancement (épargne/FBCF)	93,4	97,3
Comptes des ménages		
	Moyenne annuelle, en %	
Masse salariale totale	2,9	2,9
Revenu disponible brut (RDB)	2,7	3,3
Pouvoir d'achat du RDB (au sens du déflateur de la conso.)	1,2	2,0
Taux d'épargne	14,2	14,8
Opérations avec le reste du monde		
	Moyenne annuelle, en %	
Balance commerciale FAB-FAB (chiffres douanes)	-2,5	-2,3
Balance commerciale FAB-FAB (chiffres douanes, Md€)	-59	-56
Environnement international		
	Moyenne annuelle, en %	
Demande mondiale adressée à la France	3,8	2,0
Taux de change euro-dollar	1,18	1,12
Prix du baril de pétrole en dollar	71	53

Données corrigées des jours ouvrables sauf mention contraire

Annexe 2 : Projet d'article liminaire

Prévision de solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2019

La prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour 2019 s'établit comme suit :

(1) <i>En points de produit intérieur brut (PIB)</i>	(2) Exécution 2018	(3) Prévision 2019
(4) Solde structurel (1)	-2,3	-2,2
(5) Solde conjoncturel (2)	0,0	0,0
(6) Mesures exceptionnelles et temporaires (3)	-0,2	-0,9
(7) Solde effectif (1 + 2 + 3)	-2,5	-3,1

Exposé des motifs

Depuis le dépôt du projet de loi de finances (PLF) pour 2020, les informations nouvelles, tant en dépenses qu'en recettes, ne conduisent pas à revoir significativement la prévision de solde public pour 2019. Celle-ci tient notamment compte d'un effort significatif fait par le Gouvernement pour réduire d'un milliard d'euros la norme de dépenses pilotables de l'État par rapport à la prévision de la loi de finances initiale, conformément à ses engagements pris dès le mois de décembre 2018, afin de financer, pour partie, les mesures d'urgence économiques et sociales.

En outre, les hypothèses macroéconomiques sont inchangées par rapport au PLF. Le Gouvernement continue d'anticiper une croissance de l'activité 2019 de 1,4 % en volume, soit un niveau proche de son rythme potentiel mais légèrement supérieur à celui-ci.

Au total, le solde public effectif en 2019 serait de -3,1 % du PIB, comme prévu dans le solde 2019 révisé sous-jacent au PLF 2020. Il est affecté de manière ponctuelle et temporaire par le double-coût pour les finances publiques de la bascule du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègements pérennes de cotisations sociales (0,8 point de PIB). La croissance légèrement supérieure à son rythme potentiel conduirait à une légère amélioration conjoncturelle du solde public. L'ajustement structurel de +0,1 point de PIB serait porté par un effort en dépense de +0,3 point, une fois neutralisé l'impact de la création de France Compétences. En recettes, les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires pèseraient sur l'ajustement à hauteur de -0,2 point (après correction d'un effet légèrement inférieur des crédits d'impôt en comptabilité nationale par rapport à la comptabilité budgétaire).

Pour mémoire : solde public en Md€

	Exécution 2018	Prévision d'exécution 2019
Solde effectif	-59,5	-73,8
PIB nominal	2353,1	2416,9

Annexe 3 : Les modalités d'estimation du solde structurel des administrations publiques

Le calcul du solde structurel

Pour apprécier la trajectoire des finances publiques, il est usuel de considérer le solde structurel, qui correspond au **solde public corrigé des effets directs du cycle économique ainsi que des événements exceptionnels**. Le solde public est ainsi séparé en deux composantes :

- une **composante conjoncturelle** qui représente l'impact du cycle économique sur les dépenses et les recettes de l'ensemble des administrations publiques ;
- une **composante structurelle** correspondant à ce que serait le solde public si l'économie se situait à son niveau potentiel.

L'identification des composantes conjoncturelle et structurelle du déficit public repose fondamentalement sur l'estimation du PIB potentiel. Ce dernier représente le niveau de production que l'économie peut soutenir durablement sans faire apparaître de tension sur les facteurs de production capital et travail.

Concrètement, l'identification s'opère en calculant les parts conjoncturelles des recettes et des dépenses publiques. Celles-ci sont évaluées de la manière suivante :

- **Du côté des recettes**, seuls les prélèvements obligatoires sont supposés cycliques. Le niveau conjoncturel de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés, des cotisations de sécurité sociale et des autres prélèvements obligatoires, est calculé séparément à partir des effets de l'écart de production sur ces impôts⁹.
- **Du côté des dépenses**, seules les dépenses d'indemnisation du chômage sont considérées dépendre de la conjoncture¹⁰. La part conjoncturelle est estimée comme pour les recettes, à partir des effets sur ces dépenses de l'écart de production.

On calcule ainsi la composante conjoncturelle du déficit. **Cette composante est déduite du solde effectif pour obtenir une estimation du solde structurel**.

Une ultime correction est opérée sur le solde structurel afin d'exclure certains événements ou mesures qui, du fait de leur caractère exceptionnel, n'ont pas d'impact pérenne sur le solde public. À l'origine, cet ajustement a été introduit afin de neutraliser l'effet de la vente des licences UMTS à la fin des années 1990 et les diverses soultes perçues par l'État (IEG, La Poste, France Télécom) qui ont contribué à augmenter les recettes de manière exceptionnelle. **Il n'existe toutefois pas de définition précise des mesures exceptionnelles et leur identification relève en partie de l'interprétation**. Tout en soulignant que le caractère ponctuel et temporaire des mesures doit être apprécié au cas par cas, le Gouvernement propose un ensemble de critères permettant de mieux appréhender la notion dans une annexe à la loi de programmation.

⁹ Cet effet est évalué à partir des « élasticités » moyennes de chaque catégorie d'impôt vis-à-vis de l'écart de production. Les élasticités retenues sont celles estimées par l'OCDE.

¹⁰ S'agissant des autres dépenses, soit elles sont de nature discrétionnaire, soit aucun lien avec la conjoncture ne peut être mis en évidence de façon claire et fiable.

La composition de l'ajustement structurel

La variation du solde structurel d'une année sur l'autre est appelée « ajustement structurel ».

Pour analyser l'orientation de la politique budgétaire, **la variation du solde structurel peut se décomposer** de la manière suivante :

- **L'effort structurel, qui mesure la part de l'ajustement structurel imputable à des facteurs « discrétionnaires », c'est-à-dire maîtrisables par les décideurs publics :**
 - **l'effort en dépense**, qui compare le taux de croissance de la dépense publique en volume (déflatée avec le prix de PIB) à la croissance potentielle de l'économie. Il contribue à un ajustement structurel positif dès lors que les dépenses augmentent moins vite que le PIB potentiel ;
 - le quantum de **mesures nouvelles en prélèvements obligatoires**.

- **La part « non discrétionnaire »** de l'ajustement structurel, qui tient compte :
 - des effets liés aux **variations des élasticités des recettes** : la composante conjoncturelle étant calculée avec des élasticités moyennes, le solde structurel inclut les fluctuations éventuelles des élasticités une année donnée si celles-ci diffèrent de leur moyenne de longue période ;
 - de **l'évolution des recettes hors prélèvements obligatoires**.