

Avis n° HCFP-2021-1
relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le
projet de loi de règlement de 2020

12 avril 2021

1. Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement le 7 avril 2021, en application de l'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, afin de se prononcer sur le respect, en 2020, des objectifs pluriannuels de solde structurel. Le Haut Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 12 avril 2021, a adopté le présent avis.

Synthèse

Le Haut Conseil constate que la crise sanitaire a conduit à des évolutions hors norme des finances publiques. Cette situation l'a ainsi conduit à estimer, dans son avis sur le premier projet de loi de finances rectificatif pour 2020, que les circonstances exceptionnelles mentionnées à l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) étaient réunies.

Alors que ces évolutions ont rendu obsolète la loi de programmation en vigueur - et notamment l'estimation du PIB potentiel qu'elle contient -, cette loi reste la référence sur laquelle le Haut Conseil doit, selon les termes de la loi organique de décembre 2012, s'appuyer pour rendre le présent avis.

Le Haut Conseil note que, à PIB potentiel donné, ces évolutions conduisent à une décomposition plus conventionnelle et contestable qu'à l'accoutumée du solde public entre ses composantes exceptionnelles et temporaires, structurelle et conjoncturelle.

À cet égard, le Haut Conseil relève que les modalités de calcul des mesures exceptionnelles et temporaires retenues par le Gouvernement conduisent à afficher une amélioration du solde structurel en 2020, en contradiction avec la très forte dégradation qui s'annonce persistante des finances publiques.

Le Haut Conseil prend toutefois acte que les déficits structurels qui lui sont ainsi soumis pour avis par le Gouvernement au titre de l'article 23 de la loi organique, estimés à 2,3 et 0,9 points de PIB respectivement pour 2019 et 2020, ne s'écartent pas de manière importante de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de janvier 2018, qui les prévoyait à 1,9 et 1,6 point de PIB respectivement. Il n'y a donc pas lieu de déclencher le mécanisme de correction prévu par cet article de la loi organique.

I- Observations liminaires

1- Sur l'objet du présent avis

2 L'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 dispose que « *le Haut Conseil des finances publiques rend un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants [...] que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques* ». Un écart est considéré comme important lorsque le solde structurel présenté dans le projet de loi de règlement est dégradé par rapport à la loi de programmation des finances publiques d'au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée ou d'au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives. L'identification d'un tel écart par le Haut Conseil déclenche le « *mécanisme de correction* » au sens du chapitre IV de la loi organique. La loi organique précise en outre que le solde structurel doit être calculé avec la trajectoire de PIB potentiel figurant dans le rapport annexé à la loi de programmation.

3 Le Haut Conseil se réfère dans cet avis à la loi de programmation des finances publiques (LPFP) du 22 janvier 2018 pour les années 2018 à 2022¹.

2- Sur les informations transmises et les délais

4 Le Haut Conseil a été saisi par le Gouvernement le 7 avril 2021. Cette saisine comporte l'article liminaire du projet de loi de règlement (PLR) pour 2020, notamment son tableau de synthèse qui présente en particulier le solde nominal et le solde structurel de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2020 (annexe 1). Elle est accompagnée des réponses à un questionnaire qui avait été transmis au préalable aux administrations compétentes.

5 En application de l'article 18 de la loi organique précitée, le Haut Conseil a procédé à l'audition conjointe de la direction générale du Trésor et de la direction du budget le 8 avril 2021.

II- Observations relatives aux écarts à la loi de programmation

1- Les déficits publics effectif et structurel pour 2020

6 Le déficit public s'établit selon l'Insee à 211,5 Md€ en 2020, soit 9,2 points de PIB, après 2,3 points en 2018 et 3,1 points en 2019. Le très net accroissement du déficit public en 2020 traduit l'impact de la crise économique résultant de l'épidémie de Covid-19. Le recul de l'activité qui a résulté des restrictions sanitaires a fait chuter les recettes (-5,0 %), tandis que les mesures d'urgence décidées dans quatre lois de finances rectificatives ont entraîné une forte hausse des dépenses (+5,5 % après +2,6 % ; +7,1 % hors crédits d'impôts après +2,8 %).

7 Le solde structurel se déduit du solde effectif en neutralisant les effets de la conjoncture ainsi que les opérations exceptionnelles et temporaires. Les étapes de son estimation sont présentées en annexe 2.

¹ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Tableau 1 : Écarts par rapport à la loi de programmation 2018-2022

(% du PIB ou du PIB potentiel)

| | 2018 | | | 2019 | | | 2020 | | |
|---|------------------------|-----------------------------|-------------|------------------------|--------------------------|--------------|------------------------|-----------------------------|-------------|
| | LPFP (Jan. 2018) | PLR 2020 (Avril 2021) | Écart* | LPFP (Jan. 2018) | PLR 2020 (Avril 2021) | Écart* | LPFP (Jan. 2018) | PLR 2020 (Avril 2021) | Écart* |
| Solde effectif (1) | - 2,8 | - 2,3 | 0,5 | - 2,9 | - 3,1 | - 0,1 | -1,5 | -9,2 | -7,7 |
| Composante conjoncturelle (2) | - 0,4 | 0,0 | 0,4 | - 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,1 | -5,4 | -5,6 |
| Mesures ponctuelles et temporaires* (3) | - 0,2 | - 0,1 | 0,2 | - 0,9 | - 1,0 | 0,0 | 0,0 | -2,9 | -2,9 |
| Solde structurel* (1)-(2)-(3)* | - 2,1 | - 2,2 | -0,1 | - 1,9 | - 2,3 | - 0,4 | -1,6 | -0,9 | +0,7 |

* en % du PIB potentiel

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

Sources : loi n° 2018-32 de programmation des finances publiques de janvier 2018 et projet de loi de règlement pour 2020

8. Le déficit constaté en 2020 (9,2 points de PIB) est supérieur de 7,7 points à celui prévu dans la loi de programmation de janvier 2018 (1,5 point de PIB). Selon la décomposition présentée par le Gouvernement, cet écart provient en premier lieu d'une baisse de 5,6 points du solde conjoncturel par rapport à la LPFP. La très forte chute du PIB en 2020 a en effet amené le niveau du PIB très en dessous du PIB potentiel de la LPFP, soit un écart de production de -9,1 % après 0,3 % en 2019. Le Gouvernement considère en second lieu que les mesures ponctuelles et temporaires ont dégradé le déficit à hauteur de 2,9 points de PIB potentiel (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Opérations exceptionnelles et temporaires en Md€

| | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|-------------|--------------|--------------|
| Crise sanitaire | - | - | -72,8 |
| <i>dont activité partielle</i> | - | - | -27,4 |
| <i>dont fonds de solidarité et mesures associées</i> | - | - | -15,9 |
| <i>dont Ondam</i> | - | - | -14,0 |
| <i>dont exonérations de cotisations sociales</i> | - | - | -7,9 |
| Contentieux fiscaux (OPCVM, De Ruyter, Stéria, CVAE) | -0,7 | -0,6 | -1,9 |
| Intérêts des contentieux | -0,1 | -0,2 | -0,6 |
| Conventions judiciaires d'intérêt public | 0,3 | 0,5 | 2,1 |
| Bascule CICE | - | -21,2 | - |
| Autres | -1,4 | -2,0 | -0,4 |
| Effet sur le solde public (en Md€) | -1,9 | -23,5 | -73,6 |
| Effet sur le solde public (en points de PIB potentiel) | -0,1 | -1,0 | -2,9 |

Source : Gouvernement

9. Le solde structurel qui résulte de cette estimation du solde conjoncturel et de la prise en compte de ces mesures ponctuelles et temporaires est alors meilleur de 0,7 point en 2020 que prévu en loi de programmation (à -0,9 point de PIB, contre une prévision de -1,6 point en LPFP) et de -1,4 point de PIB qu'en 2019. Cette évolution apparaît en contradiction avec la forte dégradation qui s'annonce persistante des finances publiques (Cf. infra § 12 et 13).

2- L'écart du solde structurel avec la loi de programmation des finances publiques

10. Aux termes de la loi organique du 17 décembre 2012, le Haut Conseil doit se prononcer sur la cohérence de la trajectoire de solde structurel observé en 2019 et 2020 avec celle de la loi de programmation en vigueur, celle du 22 janvier 2018 pour les années 2018 à 2022.

11. Par ailleurs, le Gouvernement a, à l'occasion de l'avis sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2020, demandé au Haut Conseil des finances publiques si les circonstances exceptionnelles mentionnées à l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) étaient bien réunies. Le Haut Conseil a estimé que la crise sanitaire et ses répercussions économiques et financières relevaient bien de telles « circonstances exceptionnelles ». L'article 23 de la loi organique indique que, dans son avis sur la loi de règlement, le Haut Conseil doit alors tenir compte, le cas échéant, de ces circonstances exceptionnelles.

Effet direct et indirect sur les prélèvements obligatoires des six principales mesures exceptionnelles de soutien au revenu des agents en 2020

Dans une note d'étude², le secrétariat permanent du HCFP a cherché à estimer le surcroît de prélèvements obligatoires résultant en 2020 des six principales mesures exceptionnelles de soutien aux revenus des ménages et des entreprises. À cette fin, l'impact direct et indirect de 57,1 Md€ de mesures³ a été examiné.

D'une part, ces mesures exceptionnelles se sont accompagnées d'une hausse mécanique des prélèvements obligatoires de l'ordre de 3,1 Md€, soit 5,4 % de leur coût brut. En particulier, les allocations d'activité partielle (coût brut de 27,4 Md€) ont augmenté le revenu disponible des ménages, conduisant à une hausse des prélèvements obligatoires estimée à 2,8 Md€ en 2020.

D'autre part, ces mesures ont eu une incidence indirecte favorable sur les recettes, via leur effet sur la demande des ménages et des entreprises, estimé entre 7,6 Md€ et 15,7 Md€, soit 13 % à 28 % de leur coût brut. En particulier, selon les différents scénarios de consommation des ménages, les sommes nettes effectivement perçues par les ménages en 2020 (38,9 Md€⁴) se traduiraient par une hausse de la consommation de 15,9 Md€ à 33,1 Md€ et, en conséquence, des prélèvements obligatoires de 7,6 Md€ à 15,7 Md€.

Au total, pour l'année 2020, les principales mesures exceptionnelles de soutien aux revenus des ménages et des entreprises auraient conduit, selon les estimations du secrétariat permanent, à une

² Secrétariat permanent du Haut Conseil des finances publiques, *Le coût net des mesures économiques et sociales exceptionnelles en 2020*, [note d'étude n°2021-01](#)

³ Activité partielle, fonds de solidarité pour les entreprises, aide aux indépendants, aides directes aux ménages fragiles, report de la réforme de l'assurance chômage, exonération de cotisations sociales. Le montant de ces mesures représente plus des trois quarts du montant total des mesures prises pour l'année 2020.

⁴ Les dépenses exceptionnelles à destination des ménages comptabilisées en 2020 s'élèvent à 40,8 Md€. Toutefois, les sommes nettes effectivement perçues par les ménages en 2020 s'élèvent à 38,9 Md€ car les aides au titre du fonds de solidarité pour le mois de décembre 2020 sont versées en 2021.

hausse directe et indirecte de prélèvements obligatoires de 10,7 Md€ à 18,8 Md€, soit 18 % à 33 % de leur coût brut.

Compte tenu du caractère exceptionnel de la situation économique de 2020, et notamment des contraintes qui ont pesé sur la consommation de certains biens et services, le taux de retour immédiat sur les finances publiques aura été inférieur à celui qui serait attendu mécaniquement au vu des multiplicateurs budgétaires habituels et de la structure des prélèvements obligatoires.

A contrario, les mesures prises ont permis de préserver la confiance, de maintenir en activité des entreprises qui sans elles auraient disparu et de maintenir durablement en emploi des salariés qui auraient sinon pu perdre le lien avec le marché du travail et voir leur employabilité diminuer. Ceci devrait avoir un effet favorable en retour sur les finances publiques, mais il s'agit là d'effets qui jouent plus à moyen long terme qu'à court terme.

12. Comme l'a relevé le Haut Conseil dans ses avis précédents, l'amélioration pour 2020 du solde structurel par le Gouvernement découlant des conventions de classement en mesures ponctuelles et temporaires de nombreuses mesures de soutien retenues, pour un montant s'élevant à 2,9 points de PIB potentiel, est dépourvue de sens.

13. Le choix de classer l'essentiel des mesures de soutien en mesures exceptionnelles et temporaires sans impact sur le solde structurel est en effet discutable. Certaines de ces mesures (le chômage partiel notamment) viennent se substituer en partie à des dépenses d'indemnisation du chômage, qui sont prises en compte dans le calcul du solde conjoncturel. De plus, le Gouvernement ne tient pas compte du fait que certaines dépenses publiques de fonctionnement et d'investissement n'ont pu être effectuées en raison des restrictions sanitaires et viennent à l'inverse améliorer, de manière tout aussi temporaire et exceptionnelle, le solde public. Enfin, la reconduction en 2021 de nombreuses mesures de soutien relativise leur caractère exceptionnel et temporaire en 2020.

14. À la surestimation par le Gouvernement du montant des facteurs exceptionnels et temporaires s'ajoute le caractère obsolète de la loi de programmation toujours en vigueur et l'incertitude entourant le niveau du PIB potentiel. La loi organique de décembre 2012 prévoit que les estimations de PIB potentiel de cette LPFP constituent la référence pour évaluer le solde structurel. Néanmoins, la crise sanitaire devrait conduire à réviser en baisse l'estimation de PIB potentiel pour 2020 figurant dans la LPFP. Le Gouvernement a ainsi d'ores et déjà présenté dans le rapport économique, social et financier associé au projet de loi de finances initiales pour 2021, une nouvelle estimation du PIB potentiel, plus basse de 1,5 point en 2020 que dans la LPFP. C'est par ailleurs sur la base de cette nouvelle estimation qu'est assis le projet de programme de stabilité soumis parallèlement au Haut Conseil.

15. Au total, l'estimation du solde structurel pour 2020 sur lequel le Haut Conseil doit se prononcer n'a pas de signification⁵. Une appréciation plus juste de l'état de nos finances publiques imposerait de tenir compte de la nécessaire révision à la baisse du PIB potentiel entraînée par la crise sanitaire et de corriger significativement à la baisse le montant des mesures exceptionnelles et temporaires.

16. Selon les hypothèses de calcul retenues par le Gouvernement, l'écart de solde structurel avec la trajectoire de la LPFP est de -0,4 point en 2019 et de +0,7 point de PIB en 2020. Selon les estimations du Gouvernement et en contradiction avec la dégradation qui s'annonce persistante des finances publiques, le solde structurel serait ainsi meilleur en 2020 comme en moyenne sur les deux années 2019 et 2020 que celui de la LPFP. Il ne marque donc pas d'écart

⁵ Pour les mêmes raisons, l'évaluation de l'effort structurel présentée par le Gouvernement est elle aussi privée de signification et n'est pas présentée dans cet avis, contrairement aux années précédentes.

important à la loi de programmation. Sans qu'il soit nécessaire de prendre en compte les circonstances exceptionnelles, il n'y a donc pas lieu de déclencher le « mécanisme de correction ».

17. **Le Haut Conseil constate que la crise sanitaire a conduit à des évolutions hors norme des finances publiques. Celle-ci l'a ainsi conduit à estimer, dans son avis sur le premier projet de loi de finances rectificatif pour 2020, que les circonstances exceptionnelles mentionnées à l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) étaient réunies.**

18. **Alors que ces évolutions ont rendu obsolète la loi de programmation en vigueur, et notamment l'estimation du PIB potentiel qu'elle contient, cette loi reste la référence sur laquelle le Haut Conseil doit, selon les termes de la loi organique de décembre 2012, s'appuyer pour rendre le présent avis.**

19. **Le Haut Conseil note que, à PIB potentiel donné, ces évolutions conduisent à une décomposition plus conventionnelle et contestable qu'à l'accoutumée du solde public entre ses composantes exceptionnelles et temporaires, structurelle et conjoncturelle.**

20. **À cet égard, le Haut Conseil relève que les modalités de calcul des mesures exceptionnelles et temporaires retenues par le Gouvernement conduisent à afficher une amélioration du solde structurel en 2020, en contradiction avec la très forte dégradation qui s'annonce persistante des finances publiques.**

21. **Le Haut Conseil prend toutefois acte que les déficits structurels qui lui sont ainsi soumis pour avis par le Gouvernement au titre de l'article 23 de la loi organique, estimés à 2,3 et 0,9 points de PIB respectivement pour 2019 et 2020, ne s'écartent pas de manière importante de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de janvier 2018, qui les prévoyait à 1,9 et 1,6 point de PIB respectivement. Il n'y a donc pas lieu de déclencher le mécanisme de correction prévu par cet article de la loi organique.**

*

* *

Le présent avis sera publié au *Journal officiel* de la République française et transmis au Parlement.

Fait à Paris, le 12 avril 2021.

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



Pierre MOSCOVICI

ANNEXE 1

Article liminaire du projet de loi de règlement pour 2020 Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2020

① Le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année 2020 s'établissent comme suit (en points de produit intérieur brut – PIB) :

②

| | Exécution 2020 | LFI pour 2020 | | LPFP 2018-2022 | |
|--|-------------------|---------------|-------|----------------|-------|
| | | Soldes prévus | écart | Soldes prévus | écart |
| Solde structurel (1) | -0,9 | -2,2 | 1,3 | -1,6 | 0,7 |
| Solde conjoncturel (2) | -5,4 | 0,1 | -5,5 | 0,1 | -5,6 |
| Mesures ponctuelles et temporaires (3) | -2,9 | -0,1 | -2,9 | 0,0 | -2,9 |
| Solde effectif (1+2+3) | -9,2 | -2,2 | -7,1 | -1,5 | -7,7 |

Exposé des motifs :

Le présent article met en œuvre la disposition prévue dans l'article 8 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, en comparant les soldes publics effectif, conjoncturel et structurel réalisés en 2020, fondés sur les conventions de la comptabilité nationale, à ceux prévus par la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 (ci-après « LFI 2020 »), d'une part, et à ceux prévus par la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (ci-après « LPFP 2018-2022 ») d'autre part. Le solde structurel réalisé pour 2020 est calculé sur la base des hypothèses de croissance potentielle retenues dans la LPFP 2018-2022, à savoir 1,25 % pour l'année 2020.

En 2020, le déficit public s'est établi à 9,2 % du PIB, après 3,1 % du PIB en 2019 (2,2 % hors transformation du CICE en allègement de cotisations sociales employeur, et 0,9% de CICE). Cette dégradation est intégralement liée à l'effet de la crise sanitaire et son impact économique, avec l'effet conjoint des stabilisateurs automatiques qui conduisent à un solde conjoncturel négatif, et des mesures discrétionnaires de soutien prises à compter de mars 2020 pour faire face à la pandémie et à ses conséquences, classées en mesures exceptionnelles et temporaires.

Les dernières estimations de l'Insee concernant l'année 2019 conduisent à un solde structurel de -2,3 pts, soit un écart de -0,4 pt par rapport à celui sous-jacent à la LPFP 2018-2022. En s'améliorant de 1,4 point de PIB en 2020, ce dernier repasse au-dessus de la trajectoire de la LPFP (-0,9 % du PIB contre -1,6 %). En cumul sur 2019-2020, l'écart à la programmation atteint +0,3 pt de PIB. Il convient de noter que l'écart mesuré en 2020 est à relier en partie au choix retenu de classer le coût des dispositifs de soutien exceptionnel en 2020 – activité partielle, fonds de solidarité, exonérations et dépenses de santé notamment – en mesures exceptionnelles et temporaires. Le niveau de solde structurel 2020 est également soutenu par les prélèvements obligatoires, qui ont montré une forte résilience face à la baisse de l'activité. Cette résistance vient soutenir le solde structurel de 0,6 pt en 2020, avec un contrecoup du même ordre à anticiper en 2021 sous l'hypothèse d'un retour des prélèvements à un niveau en ligne avec l'activité.

Conformément à l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance des finances publiques, les circonstances exceptionnelles ont été activées dans les conditions prévues à l'article 23

de la loi organique de 2012, comme relevé dans l'avis 2020-1 du 17 mars 2020 du HCFP sur le PLFR I 2020.

Enfin, afin de donner plus de temps à l'évaluation parlementaire, le calendrier de dépôt du projet de loi de règlement sur 2020 est avancé. En conséquence, les données du présent article s'appuient s'agissant du PIB sur les comptes trimestriels de l'Insee, les comptes nationaux étant rendus publics au mois de mai.

ANNEXE 2

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. La position de l'économie dans le cycle est mesurée par **l'écart de production** (ou « output gap ») qui est l'écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel.

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 impôts⁶.
- **Du côté des dépenses**, seules les dépenses d'indemnisation du chômage sont considérées dépendre de la conjoncture⁷. 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.

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

⁶ 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.

⁷ 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.