

L'évolution des dépenses publiques « à politique inchangée »

Nicolas Carnot, Amélie Morzadec et Olivier Simon¹

Note méthodologique n°2025-01

Août 2025

Ce document n'engage ni le Haut Conseil des finances publiques, ni les institutions auxquelles appartiennent ses membres. Il n'engage que ses auteurs.

Synthèse

L'évolution des dépenses publiques est souvent décomposée en distinguant une évolution « tendancielle », dite parfois aussi « évolution à politique inchangée », des « mesures » prises relativement à celle-ci. Ces décompositions sont importantes car elles sont utilisées pour caractériser les choix d'orientation des finances publiques. Leurs sous-jacents doivent donc être soigneusement explicités, que ce soit sur le plan conceptuel ou pour ce qui est de leur évaluation empirique.

1/ Plusieurs notions de « politique inchangée » sont à distinguer. Elles n'ont pas le même sens ni le même usage :

La notion de « politique inchangée » peut d'abord être entendue comme l'évolution qui est de nature à maintenir stable le poids des dépenses dans le PIB. Cette approche conduit à identifier l'évolution tendancielle des dépenses publiques à la croissance potentielle. Elle présente de nombreux avantages : établie de longue date, elle est simple, inscrite dans le droit organique et reconnue internationalement. Par construction, elle assure un lien entre l'effort réalisé par rapport au tendanciel (les mesures) et l'évolution du ratio de dépenses au PIB. Elle est aussi la seule approche dans laquelle l'effort réalisé reflète convenablement l'orientation effective de la politique budgétaire (expansionniste, neutre ou restrictive).

Une autre notion de « politique inchangée », qualifiée ici de « tendanciel de moyen terme », correspond à une évolution prolongeant les tendances observées sur le passé en maintenant constantes les grandes orientations de politique publique. Une telle évolution diffère de la croissance potentielle pour deux raisons. D'une part, il se peut que l'évolution passée moyenne de la dépense diffère de la croissance potentielle. D'autre part, cette approche peut tenir compte de déterminants de moyen terme, comme la démographie, qui tendent à infléchir, à la hausse ou à la baisse, la simple reconduction des moyennes passées. Ce tendanciel de moyen terme est utile pour faire saisir, dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie pluriannuelle, l'écart entre la reconduction des politiques passées et les objectifs de programmation. L'ordre de grandeur de cet écart indique les économies à rechercher dans une revue des dépenses publiques à mettre en œuvre sur plusieurs années.

Enfin, une variante de la notion précédente, baptisée ici de « tendanciel de court terme », correspond à l'évolution prévisible de la dépense tenant compte non seulement des tendances de

¹ Secrétariat permanent du Haut Conseil des finances publiques. Les auteurs remercient les membres du Haut Conseil et de la Direction générale du Trésor pour leur relecture.

moyen terme, mais aussi des mesures considérées comme déjà acquises dans le contexte considéré (« coups partis ») et d'autres facteurs plus techniques et ponctuels affectant la prévision de dépense à court terme. En particulier, il peut s'agir du dernier état de la prévision de dépense pour l'année suivante (N+1) en amont du PLF/PLFSS. Cette notion est donc plus court-termiste et propre à un contexte spécifique. Son intérêt est de pouvoir communiquer sur le quantum de mesures supplémentaires à prendre, dans le cadre des textes financiers, ainsi que leur répartition, de façon à atteindre la cible de dépense visée pour l'année N+1. Au-delà de l'année N+1, les coups partis et autres développements spécifiques de court terme s'atténuent et le tendanciel de court terme finit par s'identifier au tendanciel de moyen terme.

2/ Sur le plan conceptuel, ces diverses notions d'« évolution à politique inchangée » n'ont pas non plus les mêmes limites :

Dans l'approche traditionnelle (croissance potentielle), l'effort réalisé en dépense ne correspond pas à l'addition des mesures présentées dans les textes financiers, même si la notion traduit bien un sens possible de politique inchangée (stabilité du poids dans le PIB), au niveau de l'ensemble des dépenses comme dépense par dépense.

Dans les deux autres approches (tendanciel de moyen terme ou de court terme), il n'y a en revanche pas correspondance entre le montant affiché de mesures et l'orientation effective de la politique suivie. En effet, dans le cas typique où le tendanciel évalué est dynamique, il se peut que malgré l'adoption de mesures d'économies, le ratio de dépenses continue structurellement à augmenter.

Cette observation s'applique au niveau de l'ensemble des dépenses comme à celui de chaque catégorie de dépenses, et pointe vers un risque de mésusage : il est incorrect de tirer directement de la lecture des mesures de redressement, et de leur répartition, des conclusions relatives à l'orientation effective de la politique menée, et à sa répartition entre politiques publiques. Tout au plus peut-on interpréter les mesures comme une évaluation de l'inflexion donnée à la politique suivie. En outre, le tendanciel de court terme inclut déjà des mesures, d'économies ou dépenses additionnelles, dans le cas où celles-ci ont été adoptées antérieurement aux textes présentés. Les redressements affichés ne correspondent donc qu'aux mesures supplémentaires présentées en PLF/PLFSS ou considérées comme sous-jacentes à ceux-ci. Le renoncement à une mesure de dépense additionnelle antérieurement prévu apparaît par exemple comme une économie, même si cette mesure n'a pas encore été mise en œuvre.

3/ Sur le plan empirique, l'évaluation des tendanciels de moyen terme ou de court terme requiert de nombreux choix conventionnels, par nature discutables :

Deux méthodes sont surtout mobilisées pour évaluer en pratique un tendanciel de moyen terme, conduisant à des résultats différents selon la manière dont elles sont mises en œuvre : une méthode rétrospective fondée sur les évolutions passées, et une méthode prospective fondée sur les déterminants de la dépense ou des objectifs politique de dépense déjà établis. Des choix conventionnels sont requis s'agissant notamment du périmètre d'application de chacune des méthodes au sein des dépenses, des périodes retenues pour les calculs dans les méthodes rétrospectives, ou encore des hypothèses retenues pour les déterminants de la dépense dans les méthodes prospectives.

Dans le cas du tendanciel de court terme, d'autres points d'attention s'ajoutent aux précédents. Notamment, le tendanciel de court terme peut incorporer un grand nombre de développements de court terme qui sont considérés comme exogènes du point de vue de la construction du PLF/PLFSS, par exemple les évolutions de la contribution au budget de l'UE ou l'évolution « spontanée » des dépenses des collectivités locales. Du fait de l'évolution des informations ou des hypothèses relatives à ces développements, l'évaluation du tendanciel de court terme est par nature fluctuante, que ce soit au fil du temps pour une année donnée, ou d'une année sur l'autre à un moment donné. Il est aussi nécessaire de faire des hypothèses sur ce que ce serait un PLF/PLFSS

« contrefactuel », ce qui est nécessairement conventionnel. Les conventions retenues influent sur l'intensité et la répartition des efforts affichés.

Enfin, la relation avec le scénario économique est un point à soigneusement préciser. D'une part, le tendanciel est conditionnel à la prévision d'inflation, et évolue avec celle-ci, en valeur mais aussi vraisemblablement en volume, du moins à court terme. D'autre part, l'usage du tendanciel pour évaluer le montant de redressements nécessaires suppose que les effets économiques des redressements, et ainsi leur incidence en retour sur les finances publiques, aient été anticipés dans les hypothèses économiques sous-jacentes au tendanciel.

Au total, une documentation transparente des diverses hypothèses est a minima requise. Mais il faut garder à l'esprit que même bien documentée, l'évaluation retenue conserve une dimension conventionnelle, et les résultats sont assez sensibles à de tels choix.

Trois notions possibles de « scénario à politique inchangée » de la dépense publique

Définition	Intérêt et 'bon usage'	Limites et risques de 'mésusages'
Évolution selon la croissance potentielle		
Évolution de la dépense qui est compatible avec la stabilité à moyen terme du poids de la dépense dans le PIB.	Seule méthode assurant un lien clair entre l'effort en dépense et l'évolution effective à terme du ratio de dépenses au PIB. Simplicité. Cohérence avec la méthode établie de l'effort structurel.	Pas de lien direct avec le <i>quantum</i> de mesures à introduire dans les textes financiers ni avec les déterminants effectifs de la dépense. Incertitude d'évaluation de la croissance potentielle.
« Tendanciel de moyen terme »		
Évolution extrapolant les tendances passées et pouvant aussi intégrer des facteurs haussiers au baissiers de moyen terme (démographie, transition environnementale...).	Évaluation de l'ordre de grandeur des économies nécessaires dans le cadre d'un plan de redressement de moyen terme, relativement à une trajectoire prolongeant les politiques passées	Pas de coïncidence entre l'effort agrégé relativement au tendanciel et l'évolution du ratio de dépenses au PIB. Pas de coïncidence entre les 'efforts' consentis par chaque sous-secteur et la réalité de l'évolution de leurs dépenses respectives. Caractère souvent conventionnel des choix d'évaluation empirique.
« Tendanciel de court terme »		
Évolution à politique constante intégrant en plus les mesures nouvelles ou d'autres développements qui sont considérés comme déjà acquis dans le contexte spécifique où la notion est utilisée	Évaluation du <i>quantum</i> de redressement dans un contexte spécifique, notamment de court terme, typiquement les mesures à inscrire en PLF /PLFSS pour atteindre la cible d'évolution des dépenses en N+1	Pas de coïncidence entre l'effort agrégé relativement au tendanciel et l'évolution du ratio de dépenses au PIB. Pas de coïncidence entre les 'efforts' consentis par chaque sous-secteur et la réalité de l'évolution de leurs dépenses respectives. Caractère souvent conventionnel des choix d'évaluation empirique. Caractère 'périssable' : l'évaluation vaut à un moment donné, pour une année donnée.

La notion de trajectoire « à politique inchangée » est souvent utilisée dans l'analyse des finances publiques. Les évolutions effectives des finances publiques sont alors partagées en deux composantes : la trajectoire à politique inchangée et les « mesures » modifiant cette trajectoire.

Pour les recettes publiques, une telle décomposition correspond au partage, assez bien établi, entre évolution spontanée des recettes, reflétant la croissance des bases taxables et les élasticités des prélèvements à celles-ci, et mesures nouvelles. Compte tenu de son caractère mieux établi, cette note ne discute pas davantage la question de la trajectoire à politique inchangée des recettes².

Pour les dépenses publiques, la notion de politique inchangée, et corrélativement celle de « mesure », peut recevoir plusieurs acceptions. Une approche usuelle, mise en œuvre en France dans le calcul de l'effort structurel prévu par la loi organique, conduit à identifier l'évolution de la dépense à politique inchangée à la croissance potentielle. Toutefois d'autres sens de la notion de politique inchangée sont possibles. En particulier, depuis la présentation du projet de loi de finances pour 2024, le Gouvernement a présenté, en complément de l'approche usuelle de l'effort structurel, une autre décomposition conduisant à des résultats très différents.

Ce constat appelle une clarification des notions possibles de trajectoire à politique inchangée, tant sur le fond pour en identifier la signification et les usages, que sur les modes de calcul pour en expliciter les hypothèses sous-jacentes et leurs incidences. Cette note aborde ces différents points³. Elle revient dans une première partie sur les différences conceptuelles entre les approches (I) puis fournit quelques illustrations de l'incidence des choix de méthode sur les résultats pour les tendanciel de moyen terme et de court terme (II). Elle vise aussi à nourrir les échanges entre le Haut Conseil et les administrations sur ce sujet évoqué par le plan d'action pour améliorer le suivi et la transparence des prévisions de finances publiques⁴.

I. Trajectoire à « politique inchangée » : quels concepts pour quels usages ?

Trois notions de « politique inchangée »⁵ sont ici distinguées, qui n'ont pas la même signification ni le même intérêt pour la conduite des finances publiques. En outre, à chaque notion est associée une évaluation des mesures discrétionnaires, correspondant à l'écart entre la trajectoire à politique inchangée et la trajectoire effective. Si par exemple les dépenses publiques croissent moins vite dans la trajectoire effective qu'à politique inchangée, on parle d'effort positif en dépense des mesures. Mais selon la notion de politique inchangée à laquelle on se réfère, l'interprétation des « mesures » et des « efforts » n'est pas non plus la même.

² Toutefois, des remarques portant sur le « tendanciel de court terme », dont les limites liées à l'incorporation dans le tendanciel des « coups partis », s'appliquent aussi côté recettes et ont une forte incidence en pratique.

³ La Commission européenne a aussi recours à la notion de politique inchangée, cf. notamment la partie II.1 du [Report on Public Finances in EMU 2016](#), *Institutional Paper* 45, déc. 2016. Voir également le chapitre IV du [rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques](#) de 2016 (juin 2016).

⁴ Le plan d'action, présenté le 3 mars 2025 par le ministre de l'économie et la ministre chargée des comptes publics, prévoit que « un document méthodologique sera publié par les administrations de Bercy afin de proposer une définition de l'évolution tendancielle des dépenses et recettes publiques, et transmis au HCFP pour échanges techniques et convergence méthodologique. Sa déclinaison dans la quantification de l'effort de redressement prévu pour 2026 sera intégrée dans la saisine sur les textes financiers du HCFP, pour que ce dernier puisse en porter une appréciation éclairée. ».

⁵ Ou « politique constante », cf. « [La croissance tendancielle des dépenses publiques](#) », site Fipeco.

I.1. La politique inchangée entendue comme stabilisation du poids dans le PIB de la dépense : la croissance potentielle.

Cette première notion considère la « politique inchangée » comme l'évolution qui est de nature à maintenir constant le ratio de dépenses publiques au PIB. Au sens strict, l'évolution des dépenses stabilisant leur poids dans le PIB est très variable d'une année sur l'autre en raison des fluctuations conjoncturelles. Mais en moyenne sur plusieurs années, la croissance du PIB est égale à la croissance potentielle : l'évolution tendancielle des dépenses publiques qui est cohérente avec la constance dans la durée du ratio de dépenses au PIB est donc la croissance potentielle. Ce raisonnement vaut en volume comme en valeur.

Dans cette approche, les mesures sont évaluées de façon agrégée, sans qu'on ait à en préciser le contenu, par différence entre la croissance effective des dépenses et la croissance potentielle. Lorsque les dépenses publiques progressent moins vite que la croissance potentielle, la politique budgétaire est jugée restrictive. Dans le cas inverse où la croissance des dépenses excède la croissance potentielle, la politique budgétaire est expansionniste : elle soutient en effet l'activité au-delà sa tendance moyenne. Cette approche est ainsi cohérente avec l'analyse des effets de la politique budgétaire sur la conjoncture : les efforts en dépenses et en recettes peuvent être vus comme une évaluation des « chocs » de dépenses et de recettes susceptibles d'affecter, via les multiplicateurs budgétaires usuels, la croissance et l'équilibre économique.

De plus, les composantes de la dépense publique par sous-secteurs institutionnels (administrations centrales, administrations locales, administrations de sécurité sociale) ou par type de dépenses, concourent à un effort positif ou négatif en dépense, selon que leur rythme de progression respectif est inférieur ou supérieur à la croissance potentielle. On peut ainsi présenter une décomposition des efforts en dépense par sous-secteurs des administrations publiques, ou aussi par catégories de dépense.⁶

Cette approche, mise en œuvre de longue date dans l'administration économique française, est inscrite dans le droit organique français par les calculs d'effort structurel.⁷ L'effort structurel total est la somme de l'effort en dépenses et des mesures nouvelles de prélèvements obligatoires. Il constitue la partie « discrétionnaire » du solde structurel, est un engagement de la programmation pluriannuelle des finances publiques, et son évaluation est présentée chaque année dans le Rapport économique, social et financier (RESF) accompagnant le projet de loi de finances. Enfin, les règles européennes de finances publiques rénovées en 2024 s'appuient sur la notion de dépense primaire nette, qui est elle aussi reliée à la notion d'effort structurel, bien qu'elle en soit distincte⁸.

Au total, prendre la croissance potentielle comme évolution de référence des dépenses présente de nombreux avantages. Cela présente cependant aussi deux limites notables. D'abord, la croissance potentielle n'est pas une grandeur observable : l'évaluation effectuée est donc affectée d'une marge d'incertitude. Ensuite, l'évaluation de l'effort en dépenses et de sa répartition entre sous-secteurs ou entre politiques publiques, n'est pas reliée de façon directe aux décisions prises par les autorités publiques, ni plus généralement aux déterminants effectifs de la dépense. Il se peut notamment que le

⁶ Voir notamment Duchêne S. et D. Lévy (2003), Solde « structurel » et « effort structurel » : un essai d'évaluation de la composante « discrétionnaire » de la politique budgétaire, DP Analyses économiques N°18 ; Guyon T. et S. Sorbe (2009), Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques, Documents de travail de la DGTPE, N°2009/13.

⁷ Article 1A de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 modifiée relative aux lois de finances : « (...) La loi de programmation des finances publiques détermine l'effort structurel au titre de chacun des exercices de la période de programmation. L'effort structurel est défini comme l'incidence des mesures nouvelles sur les recettes et la contribution des dépenses à l'évolution du solde structurel. (...) »

⁸ La notion de dépense primaire nette prend en compte en recettes les seules mesures nouvelles. En revanche, en dépenses, c'est l'évolution de la dépense primaire effective qui est utilisée.

ratio des dépenses publiques au PIB ait « spontanément » tendance à augmenter. Dans ce cas, atteindre un effort nul requiert déjà la prise de mesures de redressements. C'est cette remarque qui conduit à s'intéresser à d'autres notions possibles de « politique inchangée ».

I.2. La politique inchangée entendue comme continuité des orientations de politique publique : le « tendanciel de moyen terme »

Le ratio des dépenses publiques au PIB n'est pas resté stable sur longue période : il a par exemple augmenté d'environ 4 points sur les 4 dernières décennies. Ainsi, la tendance passée des dépenses publiques a excédé la croissance moyenne du PIB, donc aussi la croissance potentielle.

Tenant compte de cette observation, une autre approche possible de la notion de politique inchangée est de réaliser une extrapolation raisonnée des tendances observées sur le passé⁹. On qualifie ici une telle notion de « tendanciel de moyen terme ».

Cette approche peut être mise en œuvre de façon purement rétrospective, par extrapolation statistique du passé. Elle peut aussi, dans une version plus prospective, tenir compte de l'évolution prévisible de déterminants socio-économiques exerçant une incidence marquée sur la dépense. Les effets des évolutions démographiques sur certaines dépenses publiques (vieillesse, santé, famille et éducation) sont à cet égard souvent soulignés. Enfin, il peut aussi être tenu compte de nouvelles orientations politiques de dépenses déjà établies, par exemple l'élévation programmée des dépenses de défense.

Un tel « tendanciel de moyen terme » permet ainsi de montrer ce que serait la trajectoire future des dépenses publiques, sous l'hypothèse de constance des grandes orientations de politique publique, voire en tenant compte de nouvelles orientations déjà établies.

La notion peut notamment être utile pour l'élaboration d'une stratégie pluriannuelle de finances publiques. En effet, elle fait apparaître l'écart entre une telle trajectoire et les objectifs de programmation des finances publiques qui sont cohérents avec le redressement des comptes et la soutenabilité de la dette. Cet écart fournit donc un ordre de grandeur des économies à rechercher dans un exercice de revue des dépenses à mettre en œuvre sur plusieurs années pour sécuriser les objectifs de programmation.

Deux limites importantes de cette approche sont cependant à souligner :

(i) Il n'est pas possible d'interpréter le *quantum* des mesures prises comme une évaluation de l'orientation effective de la politique suivie. En effet, dans le cas typique où le tendanciel évalué est plus dynamique que la croissance potentielle, il se peut que le ratio de dépenses continue structurellement à augmenter malgré l'adoption de mesures d'économies¹⁰. Dans ce cas on conclurait à tort de la seule lecture des mesures que la politique est restrictive d'un point de vue macroéconomique, alors qu'elle tend en réalité à soutenir l'activité. Tout au plus peut-on donc interpréter la montant des mesures comme une évaluation de l'inflexion apportée à la politique suivie. Mais l'orientation effective de la politique de dépenses dans son ensemble doit être évaluée avec la méthode de l'effort en dépenses sous-jacent à l'effort structurel.

De plus, cette observation s'applique au niveau de l'ensemble des dépenses mais aussi pour chaque catégorie de dépenses. De ce fait, la répartition des mesures d'économie relativement au tendanciel de moyen terme n'est pas informative de l'allocation effective de la dépense publique,

⁹ C'est ce qui est fait par la Cour dans le dernier [Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques](#) : la croissance tendancielle des dépenses est estimée comme l'évolution moyenne sur les années 2015-2019, soit 1 % par an en volume pour le « cœur » de la dépense (hors charge de la dette et dépenses exceptionnelles).

¹⁰ Par exemple, les dépenses d'assurance maladie sont fréquemment plus dynamiques que la croissance potentielle bien qu'elles comprennent des mesures d'économies.

puisque cette dernière dépend aussi du dynamisme relatif des tendanciel des catégories de dépenses. Il ne va donc pas de soi que l'on puisse juger de l'équité de la répartition des efforts, entre sous-secteurs ou entre politiques publiques, sur la base de la répartition des mesures d'économie.

(ii) L'évaluation pratique d'un tendanciel de moyen terme doit s'appuyer sur de nombreux choix conventionnels, par nature discutables (cf. partie II). Une documentation transparente des hypothèses est donc requise. Mais même bien documentée, l'évaluation retenue conserve une dimension conventionnelle, et les résultats sont assez sensibles aux choix. C'est une raison supplémentaire de relativiser l'interprétation qui peut être faite efforts présentés en écart à ce tendanciel.

I.3. La politique inchangée entendue comme état de la prévision de dépenses « en amont » des textes financiers annuels : le « tendanciel de court terme »

Le tendanciel de moyen terme vise à refléter les tendances sur un horizon de trois à dix années. Son évolution, « lisse » par nature, néglige les chocs n'affectant que ponctuellement les dépenses. Il est possible de concevoir un « tendanciel de court terme », en particulier dans le contexte des arbitrages des projets de loi de finances (PLF) et de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

Dans ce contexte spécifique des arbitrages du PLF/PLFSS, le tendanciel de court terme se distingue notamment sur deux points. D'abord, des mesures nouvelles considérées comme acquises en amont du PLF/PLFSS, par exemple car elles résultent de lois de finances et de financement antérieures ou d'autres dispositions, sont déjà incorporées dans le tendanciel. Du point de vue du PLF/PLFSS, elles ont la nature de « coups partis ». Ensuite, toutes les dépenses publiques n'ont pas le même statut au regard du PLF/PLFSS : certaines dépenses comme les crédits budgétaires sont fixées directement par ces textes ou font l'objet de cibles pilotées (l'Ondam par exemple) ; d'autres dépenses ne sont influencées que de manière indirecte par le PLF/PLFSS (dépenses des collectivités locales) ou s'imposent à lui à court terme. Cela peut conduire à inscrire dans le tendanciel de court terme des facteurs d'évolution de la dépense, relatifs par exemple à l'investissement local ou à la contribution au budget européen, qui sont source de variabilité d'une année sur l'autre.

L'intérêt de la notion de tendanciel de court terme est de pouvoir communiquer spécifiquement sur l'ampleur des mesures à prendre en PLF/PLFSS, ainsi que leur répartition, dans le but de sécuriser la trajectoire de dépenses visée. Ce *quantum* est évalué par différence entre l'évolution tendancielle de court terme et la cible d'évolution de la dépense. Il constitue une donnée d'intérêt pour la pilotabilité opérationnelle des finances publiques par les administrations compétentes et les décideurs, dans le contexte des négociations et des arbitrages en vue de sécuriser la trajectoire visée¹¹.

Le tendanciel de court terme présente en contrepartie plusieurs limites. D'abord, comme pour le tendanciel de moyen terme, il est impossible de caractériser l'orientation de la politique budgétaire par le total des mesures dans cette approche (cf. **encadré** pour une illustration). Aux difficultés signalées s'ajoute le fait que les mesures affichées en PLF/PLFSS ne correspondent qu'aux mesures *supplémentaires* présentées dans ces textes ou considérées comme sous-jacentes à ceux-ci. Le renoncement à un surcroît de dépense prévu antérieurement apparaît lui comme une économie.

Une autre limite est le caractère « périssable » de la notion. Le tendanciel de court terme diffère d'une année à l'autre, ou même au cours du temps pour une année donnée, en fonction du jeu des coups partis et des autres développements techniques affectant la prévision de court terme. A titre d'exemple,

¹¹ Une approche similaire peut aussi s'appliquer à l'année en cours : le tendanciel de court terme s'identifie alors simplement au dernier état de la prévision de dépense. À l'inverse, au-delà de l'année N+1, les coups partis et autres développements spécifiques de court terme s'atténuent et le tendanciel de court terme finit par s'identifier, à mesure que l'on étend l'horizon, au tendanciel de moyen terme.

les dépenses prévues pour le budget 2026 intègrent une forte hausse de la contribution au budget de l'Union européenne. Cette hausse n'a cependant pas vocation à se reproduire avec la même ampleur les années suivantes. D'autres exemples de sensibilité aux hypothèses sont fournis *infra* (**partie II**).

Encadré : effort structurel en dépense inscrit dans le PLF 2025 et économies affichées

Le PLF 2025 d'octobre 2024 illustre l'absence de correspondance entre l'ampleur des mesures prises par rapport au tendanciel et l'orientation effective de la politique budgétaire envisagée :

- l'effort structurel prévu en 2025 s'élève à 1,4 point de PIB potentiel, dont 1,0 point d'effort structurel en recettes (71 % de l'effort total) et 0,4 point d'effort en dépenses (29 % du total) ;
- par rapport au tendanciel de court terme, les mesures annoncées en PLF/PLFSS représentent 1,9 point de PIB potentiel, dont 0,8 point d'effort en recettes (40 % du total) et 1,2 point d'économies de dépenses (60 % du total).

La politique budgétaire effectivement prévue se caractérise davantage par la hausse des prélèvements obligatoires que par la réduction des dépenses. C'est ce qui ressort de la méthode établie de l'effort structurel. Pourtant, le message de l'approche en écart au tendanciel est différent : l'effort sur les dépenses y apparaît plus important, aussi bien dans l'absolu que relativement à l'effort sur les recettes.

I.4. Les interactions avec le scénario économique

Les liaisons entre les scénarios « tendanciels » et le scénario de prévision économique requièrent une attention particulière, dans une approche de moyen terme et plus encore à court terme.

D'une part, l'évolution tendancielle est conditionnelle aux hypothèses économiques, et varie donc avec elles. Les prestations chômage notamment, dépendent de la conjoncture¹². Le tendanciel de dépenses est surtout très dépendant de l'hypothèse d'inflation : un changement de la prévision d'inflation modifie ainsi le tendanciel en valeur, mais aussi en volume au moins à court terme¹³. Pour une même évolution cible en volume, le montant d'économies présenté dépend donc de l'hypothèse de prévision d'inflation.

D'autre part, l'usage du tendanciel pour fixer le montant de redressements nécessaires requiert de tenir soigneusement compte du fait qu'une fois adoptés, les redressements affectent les hypothèses économiques et donc en retour les finances publiques. Une pratique possible pour contourner cette difficulté¹⁴ est de construire le tendanciel de finances publiques sur la base d'un scénario économique incorporant les effets des redressements, y compris par anticipation lorsque ceux-ci ne sont pas encore arbitrés. Cette démarche induit cependant une part d'approximation dans l'évaluation du tendanciel tant que les mesures ne sont pas connues.

* * *

¹² La dépendance à la croissance et à la composition de celle-ci est bien plus forte côté recettes.

¹³ Les revalorisations de prestations se font sur l'inflation de l'année précédente. Un relèvement de l'hypothèse d'inflation en N+1 n'affecte donc pas le tendanciel de prestations en valeur, et il diminue donc celui-ci en volume.

¹⁴ Elle est suivie actuellement par la Direction générale du Trésor, selon les informations fournies au Secrétariat.

II. Sensibilité du tendancier aux choix méthodologiques de construction : quelques illustrations

Cette partie examine quelques choix méthodologiques affectant la mesure du tendancier de moyen ou de court terme et illustre la sensibilité des évaluations empiriques à ces choix.

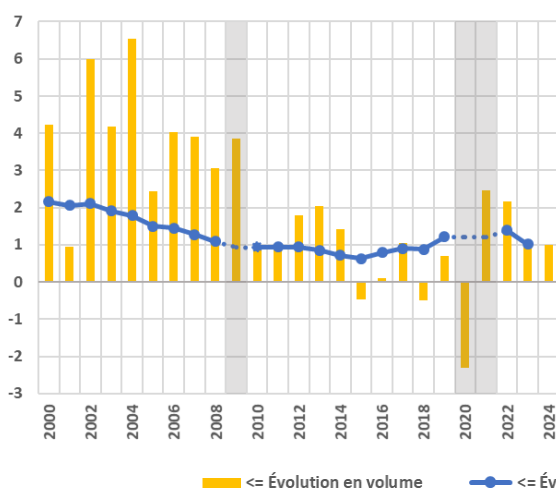
II.1. Méthode historique et dépendance du tendancier à la période historique choisie

Les méthodes historiques (ou rétrospectives) consistent à appliquer à la dépense concernée le taux de croissance moyen observé sur une période historique jugée pertinente. Cette méthode, naturelle pour construire un tendancier de moyen terme à orientations politiques constantes, pose cependant la question du choix de la période historique, notamment lorsque les évolutions passées présentent un profil heurté.

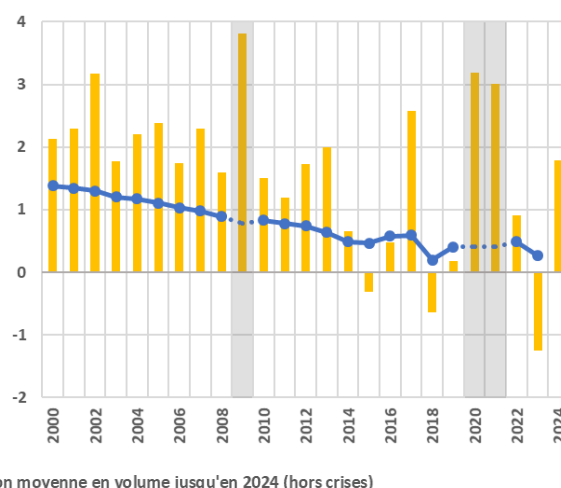
Au niveau agrégé, la dépense publique dans son ensemble a ralenti, passant d'une évolution annuelle moyenne de plus de 2 % en volume dans les années 2000 à moins de 1 % entre 2010 et 2019, tandis que les années récentes sont marquées par des mouvements contrastés (**figure 1a**). L'évolution moyenne dépend ainsi étroitement de la fenêtre temporelle : un premier choix délicat est le cas des années de « crise » (2009, 2020-21). Elles peuvent être exclues au motif que les dispositifs de soutien déployés dans ces contextes particuliers ne semblent pas caractériser l'évolution sur longue période, mais ce choix reste contestable. Ensuite, hors années de crises financière et sanitaire, une fenêtre intégrant la décennie 2000 et allant jusqu'en 2024 conduit à une augmentation en volume supérieure à 1 % par an en moyenne ; en revanche, une fenêtre temporelle débutant dans les années 2010 conduit à une progression en volume beaucoup plus modérée.

Figure 1. Taux de croissance moyen des dépenses publique en %, de l'année de départ jusqu'en 2024 (hors années de crise)

a. Dépenses des administrations publiques



b. Dépenses de fonctionnement¹⁵ des administrations publiques locales



Lecture : les dépenses des administrations publiques ont augmenté en volume de 1,7 % en 2012 et de 0,7 % par an en moyenne sur la période 2012-2024 hors années de crise (2009, 2020, 2021).

Note : les évolutions en volume s'entendent au sens du déflateur du PIB. Les années de crise sont 2009, 2020 et 2021.

Source : Insee, calculs des auteurs.

¹⁵ Définies comme le total des dépenses locales retranchées des dépenses d'investissement

Ce qui vaut au niveau macroéconomique se retrouve sur les composantes de la dépense. L'illustration en est fournie ici avec les dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales, dont la progression a été beaucoup plus soutenue au cours des années 2000 qu'à partir de 2011 (**figure 1b**). A titre illustratif, le progression moyenne sur 2005-2024 est de +1,5 % par an en volume (hors années de crise), tandis qu'elle est de +0,7 % sur 2014-2024. L'inclusion ou non des années de crise financière et sanitaire constitue ici aussi un autre facteur de dépendance. Selon la période de référence choisie, le tendanciel obtenu diffère sensiblement, et les économies affichées par rapport à celui-ci également.

II.2. Méthode prospective et dépendance du tendanciel au périmètre des dépenses concernées

La méthode prospective s'appuie sur la projection des déterminants sous-jacents de la dépense. Cette méthode est employée lorsque l'évolution de la dépense obéit à des fondamentaux bien identifiés, comme les effets de la démographie sur les prestations de retraites ou de santé. Le tendanciel reflète alors l'évolution projetée de ces fondamentaux compte tenu du cadre actuel des politiques publiques.

Cette méthode pose cependant la question des hypothèses de projection à retenir pour les déterminants de la dépense. Par ailleurs, la délimitation des dépenses se prêtant à la méthode prospective n'est pas bien définie. Si les prestations sociales sont le cas le plus courant, d'autres composantes de la dépense peuvent aussi s'y prêter : les dépenses d'éducation par exemple, dont l'évolution à moyen terme est aussi liée à la démographie. Pour autant, les dépenses d'éducation peuvent aussi être considérées comme de nature « discrétionnaire », comme les dépenses sous crédits ministériels plus largement. Pour les dépenses considérées comme discrétionnaires, d'autres approches peuvent être utilisées : une méthode historique ou rétrospective (cf. II.1.), une estimation des « coups partis » sur le fondement des engagements juridiques déjà pris et des objectifs de dépense déjà ancrés (notamment dans le cas des lois de programmation sectorielles) ou encore le choix de la croissance potentielle (bien que pour certaines dépenses l'évolution historique en diffère nettement). Au total il y a un ensemble de choix à faire, sur la frontière entre les diverses méthodes comme sur les paramétrages propres à chacune.

En pratique, le tendanciel de moyen terme peut varier fortement selon la délimitation des dépenses relevant de la méthode prospective et de celles relevant d'autres méthodes. C'est le cas par exemple du tendanciel des dépenses impactées par les évolutions démographiques (vieillesse, dépendance, santé, éducation). L'exercice de l'*Ageing Report 2024* de la Commission européenne¹⁶ fournit au niveau des États membres de l'Union européenne des projections à moyen terme du poids dans le PIB de ces dépenses, pouvant servir de base d'application de la méthode prospective. Sur les années 2025-2030, les projections montrent un poids croissant des pensions de retraite ainsi que des dépenses de santé et de dépendance (+0,06 point de PIB par an, **figure 3**). En revanche, le poids des dépenses d'éducation diminue en projection, accentuant sa tendance historique (-0,05 point de PIB par an entre 2025 et 2030). La prise en compte des dépenses d'éducation vient ainsi modérer le rythme d'évolution en projection sur la période 2025-2030 (1,2 % an en volume y compris éducation, contre 1,4 % hors éducation). En outre, on voit que la croissance projetée comme historique des dépenses d'éducation diffère sensiblement de la croissance potentielle.

Par ailleurs, l'application de la méthode prospective sur ce champ des dépenses conduit bien à retenir une évolution tendancielle différente de celle obtenue par application de la méthode historique. A titre illustratif, pour une croissance prévue du PIB d'environ 1,2 % par an en volume sur la période

¹⁶ Commission européenne (2024), [2024 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States](#) (2022-2070), Institutional Paper 279, avril 2024. Les projections considérées ici correspondent au scénario dit *baseline*. En particulier, le poids des dépenses de santé y dépend des facteurs démographiques principalement et dans une moindre mesure d'autres facteurs (facteurs technologiques, caractère de bien supérieur de la santé).

2025-2030 (prévisions du RAA du PSMT), la hausse du poids dans le PIB des dépenses de vieillesse et de santé-maladie implique que celles-ci progresseraient en volume de 1,4 % par an en moyenne. C'est davantage que l'évolution observée sur les années récentes (1,2 % par an sur 2015-2025).

Figure 3. Dépenses relatives à la vieillesse, à la santé et maladie, et à l'éducation, sur le passé et en projection jusqu'en 2030

	Poids dans le PIB en %			Évol. par an (points de PIB)		Évol. par an en volume (en %)	
	2015	2025	2030	2015-2025	2025-2030	2015-2025	2025-2030
Vieillesse (10.2)	13,5	13,1	13,2	-0,04	+0,02	0,8	1,2
Santé et maladie (10.1, 7.2 et 7.3)	9,0	9,7	9,9	+0,07	+0,04	1,8	1,6
Total	22,5	22,9	23,2	+0,03	+0,06	1,2	1,4
Éducation (9)	5,2	4,9	4,6	-0,04	-0,05	0,4	0,2
Total y compris éducation	27,8	27,8	27,8	0,00	+0,01	1,1	1,2

Note : les dépenses représentées sont construites selon la nomenclature par fonction utilisée par l'Insee (*Classification of the fonctions of Government*, ou *Cofog*) et dont les codes sont notés entre parenthèses. En particulier, la ligne « Santé et maladie » couvre les fonctions *Maladie et invalidité* (10.1), *Services ambulatoires* (7.2) et *Services hospitaliers* (7.3). Le poids de ces dépenses dans le PIB est issu jusqu'en 2024 des comptes nationaux annuels de l'Insee et, à partir de 2025, est prolongé en évolution à partir des projections de l'*Ageing Report 2024* relative aux dépenses de retraite (ligne « Vieillesse »), aux dépenses de santé et de dépendance (ligne « Santé et maladie ») et aux dépenses d'éducation. Les évolutions en volume s'entendent au sens du déflateur du PIB et s'appuient pour la période 2025-2030 sur la trajectoire présentée dans le RAA du PSMT.

Source : Insee jusqu'en 2024, *Ageing Report 2024* à partir de 2025, RAA du PSMT, calcul des auteurs.

II.3. Dépendance du tendancier à la combinaison des choix méthodologiques

Les points d'attention précédents sont à présent illustrés à travers la construction proprement dite d'un tendancier de moyen terme des dépenses publiques. L'approche s'appuie sur la nomenclature des dépenses par fonction¹⁷. L'exercice est effectué sur les dépenses primaires¹⁸ en volume. Trois tendanciers de moyen terme sont construits :

1/ Dans le premier tendancier, les dépenses sensibles à la démographie évoluent selon les projections de l'*Ageing Report 2024* comme vu plus haut. Cela concerne les dépenses de vieillesse survie, de santé et maladie, et d'éducation. Les dépenses de protection sociale relatives à la famille, au chômage, au logement et à l'exclusion sociale sont aussi concernées et supposées suivre en volume l'évolution de la population (+0,3 % par an dans l'*Ageing Report 2024*). Pour les autres fonctions de dépense, l'évolution tendancielle reproduit le passé, à savoir la période 2012-2019 en guise d'illustration. Au total, compte tenu de ces hypothèses, l'évolution tendancielle des dépenses primaires se situerait à 1,1 % par an.

2/ Le deuxième tendancier de moyen terme repose sur des hypothèses comparables mais avec une autre délimitation. Seules les dépenses affectées par le vieillissement (vieillesse, survivants, santé et maladie) sont supposées suivre les projections de l'*Ageing Report 2024*. Toutes les autres dépenses, dont l'éducation ou encore les autres dépenses de protection sociale (famille, logement, exclusion

¹⁷ *Classification of the fonctions of Government*, ou *Cofog*. Cette classification, définie au niveau international, ventile les dépenses publiques par objectifs, là où un raisonnement par nature de dépenses (masse salariale, dépenses d'investissement, etc.) relèverait davantage d'une logique de moyens. Dix fonctions sont distinguées : Services publics généraux, Défense, Ordre et sûreté publics, Affaires économiques, Protection de l'environnement, Logement et développement urbain, Santé, Loisirs, Culture et religion, Éducation, Protection sociale.

¹⁸ Les charges d'intérêt exigent une modélisation spécifique qui n'est pas développée ici. Une méthode historique semble peu adaptée : les conditions de marché pour les années à venir diffèrent des années 2010.

sociale), sont supposées suivre en tendance l'évolution moyenne sur 2012-2019. L'évolution tendancielle obtenue pour l'ensemble des dépenses primaires se situe alors à 1,2 % par an.

3/ Enfin, le troisième tendanciel repose sur les mêmes hypothèses que le précédent mais intègre en outre les dépenses inscrites dans la loi de programmation militaire 2024-2030 (+0,1 point à l'évolution du tendanciel global). Ces dépenses correspondent à des priorités des orientations actuelles des politiques publiques et il semble logique d'en tenir compte si l'objectif de construction du tendanciel est de faire ressortir les besoins d'économies à réaliser en parallèle dans le cadre d'un plan de redressement des comptes à moyen terme. Au total, l'évolution tendancielle des dépenses primaires se situerait sous ces hypothèses à 1,3 % par an.

Ainsi, selon les choix méthodologiques adoptés, l'évolution tendancielle obtenue diffère, pouvant dans les illustrations ci-dessus passer de 1,1 % à 1,3 % par an (**figure 4**). D'autres choix de périmètre pourraient être effectués, comme l'intégration des investissements nécessaires à la transition bas-carbone, non-inscrits dans la loi mais faisant néanmoins l'objet d'une stratégie gouvernementale¹⁹ : ces investissements contribueraient à élever de +0,15 point la croissance tendancielle des dépenses²⁰.

Plus généralement, les combinaisons possibles de choix sont multiples – champ des dépenses relevant des diverses méthodes, choix des périodes de référence, inclusion ou non des dépenses de la LPM et des investissements publics bas-carbone... Le tendanciel de moyen terme obtenu est très variable selon les choix méthodologiques adoptés (**figure 5**). Il est notamment plus dynamique lorsqu'il intègre, même partiellement, les évolutions observées dans les années 2000. Indépendamment de ce choix, l'évolution tendancielle peut différer de près de 0,5 point selon les autres hypothèses retenues (recours à la méthode prospective, intégration des dépenses militaires et bas-carbone).

Figure 4. Illustrations de tendanciel de moyen terme pour les dépenses primaires en volume

Dépenses publiques primaires par fonction (COFOG)	Poids 22-23	Tendanciel n°1		Tendanciel n°2		Tendanciel n°3	
		Évol. % par an		Évol. % par an		Évol. % par an	
01 - Serv. gén. hors charge dette	8%	0,6	Moyenne 2012-2019	0,6	Moyenne 2012-2019	0,6	Moyenne 2012-2019
02 - Défense	3%	1,0	Moyenne 2012-2019	1,0	Moyenne 2012-2019	1,0	Moyenne 2012-2019
03 - Ordre et sécurité publics	3%	1,3	Moyenne 2012-2019	1,3	Moyenne 2012-2019	1,3	Moyenne 2012-2019
04 - Affaires économiques	12%	2,0	Moyenne 2012-2019	2,0	Moyenne 2012-2019	2,0	Moyenne 2012-2019
05 - Protection de l'environnement	2%	1,6	Moyenne 2012-2019	1,6	Moyenne 2012-2019	1,6	Moyenne 2012-2019
06 - Logements et équip. collectifs	2%	-1,6	Moyenne 2012-2019	-1,6	Moyenne 2012-2019	-1,6	Moyenne 2012-2019
07 - Santé	16%	1,6	Ageing (santé, dépendance)	1,6	Ageing (santé, dépendance)	1,6	Ageing (santé, dépendance)
08 - Loisirs, culture et culte	3%	0,2	Moyenne 2012-2019	0,2	Moyenne 2012-2019	0,2	Moyenne 2012-2019
09 - Enseignement	9%	0,2	Ageing (éducation)	0,5	Moyenne 2012-2019	0,5	Moyenne 2012-2019
10 - Protection sociale	42%	1,0		1,3		1,3	
10.1 - Maladie et invalidité	5%	1,6	Ageing (santé, dépendance)	1,6	Ageing (santé, dépendance)	1,6	Ageing (santé, dépendance)
10.2 - Vieillesse	24%	1,2	Ageing (pensions)	1,2	Ageing (pensions)	1,2	Ageing (pensions)
10.3 - Survivants	2%	1,2	Ageing (pensions)	1,2	Ageing (pensions)	1,2	Ageing (pensions)
10.4 - Famille et enfants	4%	0,3	Population (2023-2030)	0,1	Moyenne 2012-2019	0,1	Moyenne 2012-2019
10.5 - Chômage	3%	0,3	Population (2023-2030)	1,3	Moyenne 2012-2019	1,3	Moyenne 2012-2019
10.6 - Logement	1%	0,3	Population (2023-2030)	0,7	Moyenne 2012-2019	0,7	Moyenne 2012-2019
10.7 - Exclusion sociale n.c.a.	2%	0,3	Population (2023-2030)	4,2	Moyenne 2012-2019	4,2	Moyenne 2012-2019
Intégration de la LPM (contrib. en point)		-		-		0,1	
Dépenses publiques primaires	100%	1,1		1,2		1,3	
Y compris invest. bas-carbone		1,2		1,4		1,4	

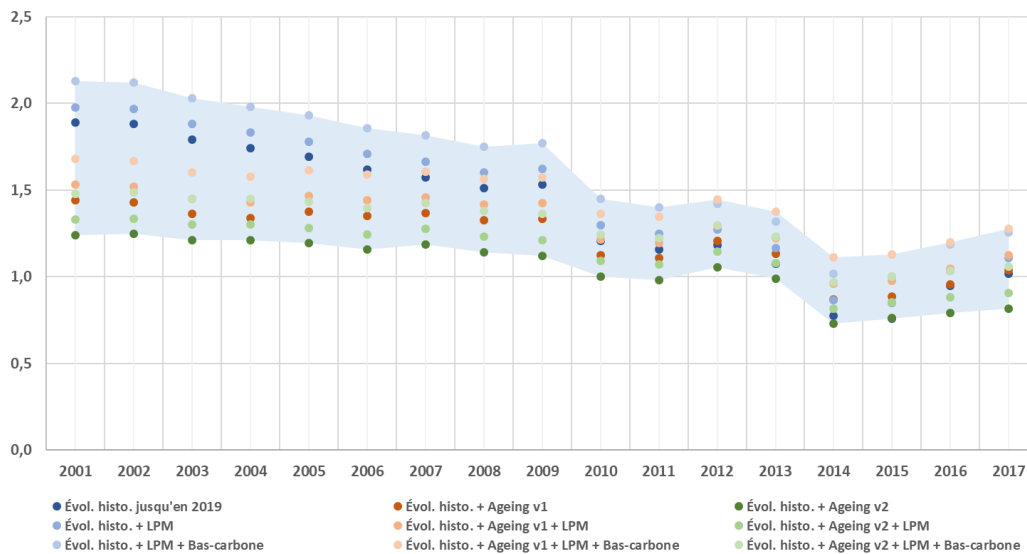
Note : les évolutions représentées sont en volume, au sens du déflateur du PIB

Source : Insee, Ageing Report, calcul des auteurs.

¹⁹ [Stratégie Pluriannuelle des Financements de la Transition Écologique](#) publiée en octobre 2024 (SPAFTE).

²⁰ Ces investissements concernent potentiellement plusieurs fonctions (logement et équipements collectifs s'agissant de l'isolation thermique, etc.). La chronique retenue ici repose jusqu'en 2027 sur la trajectoire de la SPAFTE et, pour la période 2028-2030, sur les besoins d'investissements nets identifiés dans le rapport « [Les incidences économiques de l'action pour le climat](#) » de J. Pisani-Ferry et S. Mahfouz, publié en 2023, sous l'hypothèse qu'un tiers de ces investissements seraient à la charge des administrations publiques.

Figure 5. Taux de croissance en volume de tendanciel de moyen terme des dépenses primaires, construits selon les combinaisons possibles de choix méthodologiques, en % par an



Lecture : sur la base des évolutions moyennes observées sur 2012-2019 et des projections de l'*Ageing Report 2024* appliquées aux dépenses de vieillesse et de santé-maladie, le tendanciel des dépenses primaires augmenteraient de 1,2 % par an en volume (brun foncé), 1,4 % y compris dépenses de programmation militaire et investissements bas-carbone (brun clair).

Note : ce graphique présente l'évolution tendancielle des dépenses primaires en volume (au sens du déflateur du PIB), obtenue selon une combinaison donnée de choix méthodologiques appliqués aux fonctions (cofog) de dépenses :

Évol. histo. : évolution par défaut selon l'évolution historique moyenne sur la période A-2019 (A est l'année en abscisse) ;

Ageing v1 : dépenses liées au vieillissement (vieillesse, santé-maladie) évoluant selon les projections l'*Ageing Report 2024* ;

Ageing v2 : dépenses liées au vieillissement, à l'enseignement et à la famille, au logement et à l'exclusion sociale évoluant selon les projections l'*Ageing Report 2024* ;

LPM : intégration des dépenses inscrites dans la loi de programmation militaire 2024-2030 ;

Bas-carbone : intégration des investissements publics nécessaires à la transition bas-carbone.

Source : Insee, *Ageing Report*, calcul des auteurs.

II.4. Sensibilité du tendanciel de court terme à des choix spécifiques : quelques exemples

Les points de vigilance précédents valent aussi bien pour la construction d'un tendanciel de moyen terme que pour celle d'un tendanciel de court terme. Toutefois, des questions supplémentaires se posent dans le cas du tendanciel de court terme. En effet, pour présenter une évolution de la dépense « avant arbitrages du PLF et du PLFSS », il faut préciser ce que serait un PLF/PLFSS contrefactuel « à politique inchangée », ce qui est nécessairement conventionnel.

Ainsi, s'agissant par exemple des crédits budgétaires de l'État, il est d'abord possible de considérer que l'évolution « par défaut » est celle inscrite dans la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, ce qui serait dans l'esprit de la programmation et cohérent avec une disposition européenne²¹. Mais une approche historique empirique peut aussi être préférée (moyenne des évolutions passées). Un troisième choix est celui d'une évolution selon la croissance potentielle, au motif d'une certaine neutralité, même si l'argument de neutralité paraît plus fort lorsqu'il est appliqué à l'ensemble de la dépense plutôt que de façon sélective à une partie de la dépense. Tous ces choix et d'autres sont défendables d'un certain point de vue.

²¹ La directive n02024/1265 prévoit que « Les lois budgétaires annuelles sont cohérentes avec les objectifs budgétaires nationaux à moyen terme ... Tout écart est dûment expliqué ».

Par ailleurs, la construction du tendancier de court terme requiert des hypothèses relatives à l'évolution des dépenses des entités appartenant aux administrations publiques mais dont les choix de dépense ne sont pas directement dans le champ d'application du PLF ou du PLFSS. C'est notamment le cas des dépenses des collectivités locales. Par conséquent, les choix discrétionnaires effectués par ces entités en matière de dépense, d'investissement ou de fonctionnement, sont incorporés au tendancier.²²

Il convient aussi de noter que l'inclusion dans le tendancier de court terme d'une dépense additionnelle, au motif qu'elle aurait déjà été arbitrée ou annoncée, conduit à afficher en économie le renoncement à cette dépense, quand bien même la mesure n'aurait jamais été mise en œuvre. C'est un point à garder à l'esprit dans l'interprétation des efforts d'économies affichés.

La construction de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) fournit une illustration de ce point. La cible d'Ondam (+3,4 %) en LFSS 2025 résulte d'une construction à trois niveaux :

un premier niveau (dit « spontané ») est l'évolution naturelle des dépenses d'assurance maladie compte tenu des politiques en vigueur et intégrant les évolutions « habituelles » (évolutions des prix des médicaments et de salaires selon les accords et conventions en vigueur, maîtrise médicalisée, lutte contre la fraude...). Cette trajectoire peut se voir comme un tendancier de moyen terme. Son évolution prévue au PLFSS 2025 est de +2,8 % ;

- le deuxième niveau (dit « tendancier ») ajoute au précédent les dépenses nouvelles du PLFSS en préparation (coups partis et mesures 'positives' additionnelles en PLFSS). L'évolution prévue en LFSS 2025 monte alors à +5,0 %, du fait de mesures nouvelles de 6,2 Md€²³ ;
- le troisième niveau est obtenu en déduisant du précédent les mesures économies prévues, soit 4,3 Md€ en LFSS 2025 pour aboutir à l'évolution de la cible votée (+3,4 %).

L'évolution cible (+3,4 %) est au final présentée comme résultant de mesures d'économies élevées (+4,3 Md€) appliquées à un tendancier très dynamique (+5,0%), car ce dernier incorpore déjà des mesures nouvelles positives. On pourrait cependant aussi la présenter comme résultant d'un tendancier moins dynamique (+2,8%) auquel s'ajoute un effet net positif des mesures prises dans leur ensemble.

* * *

Au total, des choix divers de nature conventionnelle sont possibles dans les différents domaines. Si certains de ces choix paraissent plus raisonnables que d'autres, aucun ne s'impose clairement. Ceci appelle un effort de transparence mais conduit aussi à relativiser la notion dans son principe même.

²² Plus précisément, ce sont les choix discrétionnaires effectués par ces entités sous l'hypothèse d'une certaine évolution de leurs ressources, y compris les transferts en provenance de l'Etat ou les changements d'affectation de recettes les concernant. Le tendancier des collectivités locales suppose donc de préciser ces hypothèses, qui comme pour les crédits ministériels peuvent se faire selon plusieurs approches et sont donc par nature conventionnelles.

²³ Annexe I de la loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025.