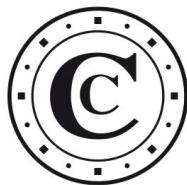


Cour des comptes



RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS, ORGANISMES
ET PERSONNES CONCERNÉS

DÉMOGRAPHIE
ET FINANCES PUBLIQUES

Rapport public thématique

Décembre 2025

Réponses des administrations, organismes et personnes concernés

Réponses reçues après la date de la publication (02/12/2025)

Réponse commune du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle,
énergétique et numérique et de la ministre de l'action et des comptes publics 4

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE, ÉNERGÉTIQUE ET NUMÉRIQUE
ET DE LA MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS**

Vous avez bien voulu nous transmettre le rapport public thématique de la Cour des comptes intitulé « Démographie et finances publiques ».

Nous avons pris connaissance avec un grand intérêt de ce travail, qui documente les enjeux majeurs que feront peser les évolutions démographiques à venir, en particulier le vieillissement de la population, sur les finances publiques. Nous tenons à souligner la grande richesse des analyses proposées et nous partageons la grande majorité des constats dressés par la Cour des comptes. Ces éléments contribueront utilement au débat public sur la soutenabilité de nos finances publiques.

En particulier, la Cour rappelle à juste titre que le vieillissement démographique fait déjà peser une double contrainte sur nos finances publiques, qui ne cessera de s'accentuer : les dépenses de santé, de retraite et de dépendance seront amenées à augmenter structurellement alors que les recettes souffriront de la diminution de la part de la population en âge de travailler, ce qui pèsera sur la croissance potentielle de notre économie.

Le vieillissement de la population étant déjà à l'œuvre et appelé à s'accentuer, nous partageons le constat selon lequel l'amélioration des taux d'emploi, notamment chez les seniors, et les efforts visant à renforcer la productivité sont indispensables pour soutenir la croissance de notre base productive. Dans cette perspective, le rapport montre utilement que les précédentes réformes des retraites ont eu des effets bénéfiques et souligne également la nécessité de préserver les dépenses dans le système éducatif afin de soutenir la productivité.

La Cour des comptes propose que le financement de la protection sociale doive mobiliser à l'avenir davantage de sources de financement privées (mutuelle, prévoyance, reste à charge, etc.). Nous ne pouvons qu'abonder en ce sens. Outre les réflexions sur le financement, il serait aussi important d'étudier les leviers permettant d'améliorer l'efficience de ces dépenses afin d'en contenir la progression.

La Cour commente différentes pistes de renforcement des financements publics afin d'assurer la soutenabilité des dépenses liées au vieillissement :

- *accroître la taxation des revenus du travail : cette option présente de nombreuses limites, et risquerait de peser sur l'activité économique tout en soulevant des enjeux de compétitivité et d'équité entre actifs et retraités ;*
- *augmenter la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) : si une hausse de la TVA présente des avantages théoriques par son aspect peu distorsif, l'augmentation seule de la part de la TVA transférée à la sphère sociale, à TVA constante, ne présente pas d'intérêt. En effet, étant neutre sur le solde public, elle ne permettrait pas de résoudre l'équation budgétaire des administrations publiques dans leur ensemble, et elle pèserait sur la capacité de financement de l'État, sachant que la moitié des recettes de TVA (un de ses principaux leviers de financement) sont déjà allouées aux collectivités locales et à la sécurité sociale ;*
- *mettre davantage à contribution les retraités pour le financement de la protection sociale. Nous partageons cette recommandation, et soutenons en ce sens les recommandations formulées par la Cour dans ses rapports de février 2025¹ et d'avril 2025² sur le système de retraites.*

La Cour des comptes déplore une documentation insuffisante des enjeux liés à la démographie, en particulier dans le cadre de la procédure budgétaire. Il convient néanmoins de rappeler que la démographie relève par nature du temps long, a minima celui d'une génération, alors que la programmation budgétaire

¹ Situation financière et perspectives du système de retraites, février 2025, *Cour des comptes*.

² Impacts du système de retraites sur la compétitivité et l'emploi, avril 2025, *Cour des comptes*.

se déploie à court et moyen terme. L'enjeu consiste à concilier ces temporalités. Par ailleurs, il est important de souligner que la dynamique démographique est bien prise en compte dans l'élaboration du budget.

À ce titre, la création du Conseil d'orientation des retraites en 2000 a largement contribué à l'actualisation annuelle des estimations des dépenses futures de retraites, en intégrant les dernières projections démographiques disponibles. Nous souhaitons également rappeler que les effets des évolutions démographiques sur les exercices de projections de dépenses de santé et de dépendance à long terme font l'objet de scénarios variés et détaillés dans les exercices de projection existants (tels que l'Ageing Report de la Commission européenne et les travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques), permettant d'identifier les dynamiques à l'œuvre.

Les exercices de prévision de finances publiques (y compris les prévisions pluriannuelles) couvrent un horizon de moyen terme, comme préconisé dans la loi organique relative aux lois de finances³ (et en vertu de l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance), ce qui permet d'en assurer le portage politique, et intègrent déjà des hypothèses sous-jacentes tenant compte des enjeux de vieillissement (ex : effets volume sur les prestations vieillesse ou famille, ainsi que sur les cotisations des actifs, projections démographiques intégrées dans les prévisions de croissance potentielle).

L'absence de section relative à « l'impact du vieillissement sur la soutenabilité de la dette » dans le rapport sur la dette annexé au projet de loi de finances pour 2025 fait suite à la réforme du cadre de gouvernance budgétaire européen. En effet, l'indicateur de soutenabilité de la dette a été remplacé par la méthodologie d'analyse de soutenabilité de la dette de la Commission européenne. Cette méthodologie simule l'évolution du ratio de dette publique sur une période de dix ans suivant la période d'ajustement requise par le règlement, et selon plusieurs scénarios. Tous ces scénarios intègrent les projections de l'Ageing working group de la Commission européenne. Ainsi, l'impact du vieillissement sur la soutenabilité de la dette est bien pris en compte et intégré aux simulations de projections de la dette visant à en estimer la soutenabilité.

Enfin, concernant les projets annuels de performance, il est prévu que la direction du Budget sensibilise les ministères afin qu'ils intègrent, dans la justification des cibles, les données démographiques pertinentes qui rendent compte des trajectoires envisagées. De nombreux indicateurs d'efficience ou de qualité du service public varient en fonction de ces données. C'est également le cas de certains indicateurs socio-économiques, à l'instar de l'indicateur « nombre d'académies bénéficiant d'une dotation globale équilibrée parmi les 30 académies » du programme P140, « Enseignement scolaire public du premier degré », qui repose sur le calcul des taux d'encadrement et par conséquent sur le nombre d'élèves. Les missions « Enseignement scolaire », « Recherche et enseignement supérieur », « Santé » ou encore « Cohésion des territoires » sont particulièrement concernées. Toutefois, un tel indicateur devrait être conçu de manière souple et adaptable, afin d'éviter une rigidité excessive dans la conduite budgétaire.

Les pistes évoquées par la Cour ne manqueront pas de nourrir les futurs travaux des directions des ministères économiques et financiers.

³ Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, art. I-A.