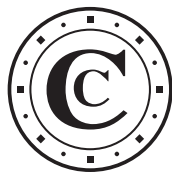


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

DÉMOGRAPHIE ET FINANCES PUBLIQUES

Rapport public thématique

Synthèse

Décembre 2025

AVERTISSEMENT

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent en annexe du rapport.

Sommaire

Introduction	5
---------------------------	----------

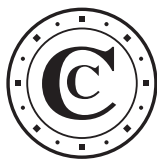
1 Un basculement démographique qui amenuise l'exception française en Europe	7
---	---

2 Des effets profonds sur les finances publiques	9
---	---

3 Une faible appropriation des tendances démographiques dans la programmation budgétaire, des questions pour l'avenir	13
--	----

Introduction

Dans le prolongement de ses travaux sur les finances publiques et sur le système de retraites en 2025, la Cour a conduit une enquête visant à analyser dans quelle mesure les grandes tendances démographiques affectent, voire déterminent les finances publiques. Il ressort de ce travail que les évolutions démographiques, si elles semblent lentes et progressives, exercent des effets profonds sur les finances publiques, ce qui plaide pour leur meilleure prise en compte dans la programmation budgétaire de moyen et long termes.



1 Un basculement démographique qui amenuise l'exception française en Europe

Fin 2024, la France comptait 68,6 millions d'habitants, soit environ 30 millions de ménages. L'analyse des principaux indicateurs démographiques disponibles fait apparaître plusieurs transformations d'ampleur, tant dans les tendances actuelles que dans les projections à long terme.

Une fécondité en baisse et un vieillissement accéléré

L'indicateur conjoncturel de fécondité a poursuivi sa baisse, atteignant 1,62 enfant par femme en 2024 et plaçant désormais la France vraisemblablement sous le seuil de renouvellement des générations. Cet indicateur, instantané, reflète toutefois imparfaitement la dynamique démographique à moyen terme. L'indice structurel de fécondité, mesuré à travers la descendance finale des générations, demeure plus stable, mais porte par définition sur des générations plus âgées : la génération 1978 affiche 2,07 enfants par femme, la valeur la plus élevée de l'Union européenne. L'écart entre ces deux mesures souligne l'incertitude entourant la trajectoire démographique française.

Simultanément, le vieillissement s'est accéléré sous l'effet conjugué de l'allongement, séculaire, de l'espérance

de vie et de l'arrivée aux âges élevés des générations nombreuses du *baby-boom*. La part des personnes âgées d'au moins 65 ans dans la population est passée de 16,3 % en 2005 à 21,8 % fin 2024, tandis que celle des jeunes de moins de 20 ans baissait de 24,8 % à 22,9 %. Pour 100 individus âgés de 20 à 64 ans, on compte désormais 41 jeunes de moins de 20 ans et 39 seniors de plus de 65 ans.

Des projections qui confirment l'inéluctabilité du vieillissement

Les projections démographiques 2021-2070, établies au début de la décennie, confirment l'ampleur des transformations en cours. Dans le scénario central de l'Institut national des statistiques et des études économiques (Insee), qui repose sur l'hypothèse d'une fécondité à 1,8 enfant par femme, d'une espérance de vie atteignant 90 ans pour les femmes et 87,5 ans pour les hommes et d'un solde migratoire positif constant de 70 000 personnes par an, la population totale française se stabiliserait autour de 68,1 millions d'habitants en 2070, avec un vieillissement marqué.

Dans ce scénario, la part des seniors (65 ans et plus) atteindrait près de 30 % de la population en 2070. Le nombre de personnes de plus de 75 ans augmenterait de 4 millions d'ici

Un basculement démographique qui amenuise l'exception française en Europe

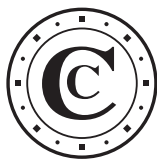
2070, passant de 7,3 millions en 2024 à 11,2 millions. La population en âge de travailler (20-64 ans) diminuerait à la fois en termes absolus, de 38,0 millions en 2024 à 34,6 millions en 2070, et en termes relatifs. Le ratio de dépendance démographique des personnes âgées, c'est-à-dire le rapport entre la population des plus de 65 ans et celle des 20-64 ans, qui était de 25 % en 2000 puis de 37 % en 2023, progresserait encore pour atteindre 45 à 50 % en 2040, réduisant d'autant la base productive de l'économie.

L'actualisation de ce scénario proposée par l'Institut national des études démographiques (Ined) en mars 2025 s'appuie sur les tendances observées depuis 2021 pour construire un « scénario 2024 » sous l'hypothèse d'une stabilité de la fécondité au niveau de 2024 (1,62 enfant par femme), d'un solde migratoire positif de 152 000 personnes par an et d'une progression plus modérée de l'espérance de vie. Sous ces conditions, la population française

atteindrait un plafond d'environ 70 millions d'habitants dans les années 2040, puis diminuerait légèrement pour s'établir à 68 millions en 2070. Le solde naturel (estimé provisoirement à 17 000 en 2024) deviendrait négatif dès 2027. Le déficit s'accroîtrait ensuite pour atteindre environ 256 000 vers 2060 avant de se stabiliser. Depuis ces projections, les dernières données disponibles indiquent que le solde naturel serait déjà devenu négatif en mai 2025, soit deux ans plus tôt qu'il n'était projeté, avec 651 000 décès contre 650 000 naissances sur un an.

Une convergence européenne qui amenuise les spécificités françaises

Si la France bénéficie encore d'une situation démographique spécifique par rapport à ses voisins européens, avec un solde naturel jusque-là positif et une fécondité supérieure à la moyenne, les projections laissent entrevoir son alignement progressif sur les tendances continentales.



2 Des effets profonds sur les finances publiques

Les transformations démographiques en cours ont déjà et auront de plus en plus des effets profonds sur les finances publiques. Le présent rapport identifie trois effets par lesquels la démographie exerce une influence déterminante sur la capacité de financement public et la structure des besoins collectifs : l'impact sur la croissance économique, l'érosion des recettes publiques et la déformation de la structure des dépenses publiques.

L'impact sur la croissance économique

Les transformations démographiques ont une influence marquée sur plusieurs agrégats macroéconomiques clés, qui déterminent le potentiel de croissance de l'économie nationale. Cette influence s'exerce selon trois mécanismes principaux : l'offre de travail, la productivité et les comportements d'épargne et d'investissement.

Dans le scénario central des prévisions de population de l'Insee, la part de la population en âge de travailler (20-64 ans) dans la population totale devrait diminuer de 55,3 % en 2023 à 50,0 % en 2070, conséquence du vieillissement et de la baisse, au moins conjoncturelle, de la fécondité. Cette évolution pèsera sur le potentiel de

croissance et rendra l'amélioration du taux d'emploi d'autant plus nécessaire. Le taux d'emploi français progresse (68,8 % en 2024) mais reste inférieur à la moyenne européenne (70,0 %), le retard face à l'Allemagne s'expliquant pour 40 % par le sous-emploi des seniors. L'ampleur des gains en termes de croissance dépendra de la hausse éventuelle de la population en emploi² et de sa mobilisation dans des emplois productifs.

Le vieillissement de la main-d'œuvre est par ailleurs susceptible d'affecter la productivité globale, même si ses effets apparaissent ambigus. En France, la productivité tend aujourd'hui à se stabiliser après l'âge de 40-45 ans sans déclin significatif, et l'expérience acquise constitue un atout dans certaines fonctions. Cependant, l'accès limité des seniors à la formation continue (35 % pour les 55-64 ans contre 57 % pour les 18-44 ans) peut freiner l'adaptation aux évolutions technologiques et, partant, peser négativement sur la productivité. Il y a là un enjeu important de la politique publique de formation tout au long de la vie.

Enfin, les comportements d'épargne et d'investissement se modifient sous l'effet du vieillissement. Les travaux empiriques récents montrent qu'en

2 La réforme des retraites, avant le décalage proposé dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026, était supposée accroître la population en emploi de 300 000 personnes d'ici 2030.

Des effets profonds sur les finances publiques

moyenne, les personnes âgées ne désépargnent pas et maintiennent au contraire une épargne positive. Cette persistance de l'épargne s'explique par des motifs de précaution face aux incertitudes sur l'espérance de vie et les coûts de la dépendance, par des restrictions à l'accès au crédit, par la volonté de transmettre un patrimoine, ou par des dépenses inférieures aux revenus, générant une épargne involontaire. Si cette tendance soutient l'épargne nationale disponible pour l'investissement productif et le financement des administrations publiques, elle modifie également la structure des placements en faveur d'actifs plus sûrs mais moins rentables, contraignant les financements disponibles pour les investissements plus risqués, et ce d'autant plus que les successions sont plus tardives.

À l'inverse, la croissance économique peut atténuer certains effets du vieillissement. Une économie dynamique renforce l'attractivité migratoire d'un territoire et favorise l'innovation, notamment médicale, qui contribue à l'allongement de l'espérance de vie.

L'érosion des recettes publiques

L'analyse de l'impact des transformations démographiques sur les recettes publiques fait apparaître des mécanismes qui se combinent mutuellement, la majorité jouant dans le sens d'une érosion tendancielle des recettes publiques.

La taille de la population active constitue un premier facteur d'érosion des recettes fiscales et sociales. La population en emploi étant un déterminant de la richesse produite, sa réduction relative s'accompagne mécaniquement de moindres recettes publiques.

L'évolution de la pyramide des âges constitue un deuxième facteur. Les différentes tranches d'âge ne contribuent pas de manière identique aux financements publics, la structure des prélèvements obligatoires reposant largement sur la taxation des actifs. Ainsi, les jeunes financent principalement la protection sociale via les cotisations assises sur les revenus du travail, tandis que les plus âgés contribuent davantage aux recettes de l'État (impôt sur le revenu) et des collectivités territoriales (taxe foncière). L'analyse des taux d'effort révèle qu'en 2019, les personnes de 20 à 39 ans consacraient en moyenne 39 % de leurs revenus au financement de la protection sociale, contre seulement 25 % pour celles de plus de 65 ans. Dans ce contexte, le vieillissement démographique entraîne, à l'échelle collective, un déséquilibre croissant entre contributeurs et bénéficiaires du système de prélèvements, même si, à l'échelle individuelle, le taux d'effort socio-fiscal des plus âgés tend à augmenter.

L'immigration pourrait constituer un facteur d'ajustement face à l'érosion attendue des recettes publiques, mais ses effets s'avèrent limités et ambigus. La population immigrée présente une structure par âge favorable avec une concentration dans les tranches d'âge actives. Selon les estimations disponibles, sa contribution nette aux finances publiques demeure cependant neutre ou légèrement négative en France, du fait principalement d'une intégration incomplète sur le marché du travail : l'écart de taux d'emploi entre population immigrée et population autochtone avoisine 18 points de pourcentage pour les personnes de 25

Des effets profonds sur les finances publiques

à 54 ans. Plusieurs facteurs expliquent cette situation : la prépondérance des motifs familiaux dans les flux migratoires (40 % contre seulement 16,5 % d'immigration économique) ainsi que la féminisation croissante des flux d'arrivées en sont deux exemples.

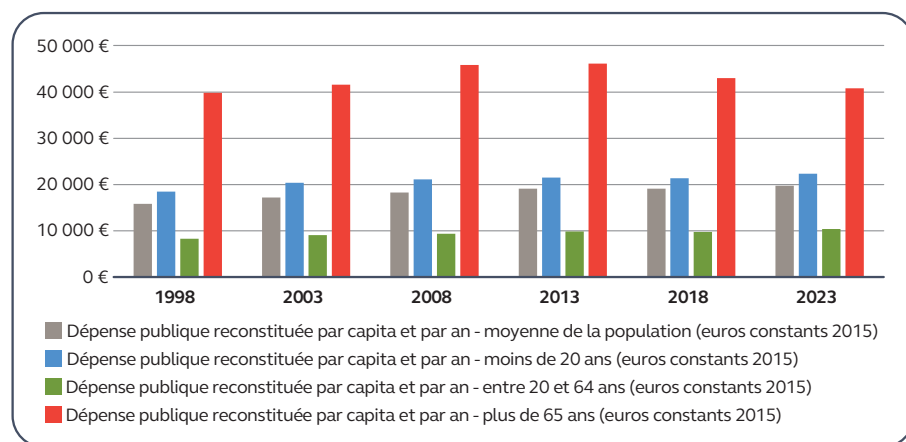
Une déformation de la structure des dépenses publiques

Le présent rapport a procédé à une classification systématique des dépenses publiques selon leur sensibilité aux évolutions démographiques en mobilisant la nomenclature standardisée de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) - nomenclature dite « Cofog » - sur une période de 25 ans (1998-2023). Cette approche

permet de distinguer quatre catégories de dépenses : les dépenses sensibles au vieillissement, les dépenses sensibles à la natalité, les dépenses engagées au bénéfice des générations futures et les autres dépenses considérées comme insensibles à la démographie³.

L'analyse révèle que les dépenses sensibles au vieillissement représentent plus de 40 % des dépenses publiques en 2023 et ont progressé de 11 points entre 1998 et 2023, notamment sous le poids des dépenses de retraites. Le vieillissement s'accompagne d'une augmentation des dépenses de santé et de dépendance, amplifiée par l'augmentation attendue du nombre de personnes très âgées.

Dépense publique reconstituée par tête et par tranche d'âge
(euros constants 2015)



Source : Cour des comptes à partir de données Insee

Inversement, la baisse de la natalité allège la contrainte pesant sur le financement des dépenses consacrées à l'éducation et à la

politique familiale. Cette évolution s'observe particulièrement dans l'enseignement primaire et secondaire, où la diminution des effectifs

3 Les dépenses publiques sensibles aux flux migratoires, que ce soit de façon directe ou indirecte, ont été négligées, considérant qu'elles ne peuvent être isolées au sein de la nomenclature et qu'elles représentent, en tout état de cause, un enjeu financier limité, estimé à 0,1 point de PIB.

Des effets profonds sur les finances publiques

d'élèves est marquée, avec, à la clé, des choix budgétaires à arbitrer. Pour l'enseignement supérieur, la situation est plus complexe : l'effet démographique des générations plus nombreuses nées dans les années 2000 se combine avec l'allongement de la durée d'études pour maintenir une pression sur les dépenses.

Des évolutions aujourd'hui inégalement documentées, qui s'échelonneront dans le temps

Les transformations démographiques exercent des effets différenciés sur les dépenses publiques, avec des temporalités et des enjeux financiers distincts.

L'essentiel des impacts immédiats se concentre sur les retraites et l'assurance-maladie. Si les réformes successives ont permis de stabiliser la part des dépenses de retraites dans le PIB, celle-ci reste supérieure à la moyenne de la zone euro (14,0 % du PIB en France contre 11,5 %). Surtout, les évolutions attendues de ces dépenses sont connues et font l'objet pour certaines d'entre elles d'une gouvernance spécifique qui permet d'actualiser régulièrement les projections. Tel n'est pas le cas s'agissant de la santé : dans ce secteur, les travaux actuels ne permettent pas d'évaluer l'ampleur de la croissance des dépenses induite par le vieillissement.

D'autres secteurs connaîtront des impacts plus tardifs. Le financement de la perte d'autonomie des générations nombreuses nées après-guerre, dont les effets se manifesteront dès la seconde moitié des années 2020, constitue l'enjeu le plus incertain.

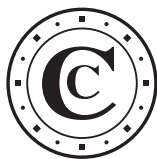
Les enjeux financiers en cause sont massifs, mais leurs modalités de financement restent en grande partie à définir, y compris leur nature publique ou privée.

Un décrochage programmé entre recettes et dépenses

Au total, l'évolution de la pyramide des âges devrait se traduire par un écart croissant entre l'évolution des recettes publiques et celle des dépenses. Ce déséquilibre résultera de la combinaison entre la réduction attendue de la taille de la population en âge de travailler, qui érodera la base des prélèvements obligatoires, et l'augmentation des dépenses liées au vieillissement, notamment en matière de santé et de dépendance.

Une modélisation réalisée dans le cadre du présent rapport illustre l'ampleur de ce défi : à dépense par tête et par tranche d'âge inchangée à son niveau de 2023, le ratio des dépenses publiques sur le produit intérieur brut (PIB) atteindrait 60,8 % en 2070, soit un niveau équivalent au pic de la crise sanitaire. Alternativement, maintenir le ratio de dépense publique constant à son niveau actuel, soit 57 % du PIB sur l'ensemble de la période, impliquerait une réduction homothétique des dépenses publiques par habitant, jusqu'à -6,1 % en 2070.

L'inertie démographique offre cependant un délai d'adaptation, constituant à la fois un atout pour anticiper les ajustements et un risque de report des arbitrages nécessaires.



3 Une faible appropriation des tendances démographiques dans la programmation budgétaire, des questions pour l'avenir

L'ampleur des transformations à l'œuvre appelle une prise en compte plus systématique et plus marquée des transformations démographiques dans la gouvernance budgétaire.

Des enjeux démographiques peu présents dans les documents budgétaires pluriannuels

Pour mesurer la prise en compte des enjeux démographiques dans la programmation budgétaire, le présent rapport s'est appuyé sur une analyse lexicographique portant sur trois corpus documentaires représentant 630 000 mots : rapports annexés aux lois de programmation des finances publiques (2014-2027), programmes de stabilité établis conformément aux règles européennes (2017-2024) et exposés des motifs des lois de programmation (2013-2023). Cet exercice montre que les mots associés aux enjeux démographiques représentent 0,05% des occurrences, signe d'une très modeste place dans la programmation budgétaire pluriannuelle contrairement à ce qui serait attendu.

L'essentiel des mentions provient des programmes de stabilité adressés aux institutions européennes, tandis que les rapports annexés aux projets de loi de programmation ou leurs exposés des motifs ne se réfèrent pratiquement jamais aux enjeux démographiques.

Cette quasi-absence contraste avec l'ampleur des défis identifiés.

Cette faible appropriation des enjeux démographiques dans la programmation budgétaire présente des risques pour la soutenabilité des finances publiques. Elle peut conduire à retenir des projections financières trop optimistes, à retarder la mise en œuvre d'adaptations pourtant inévitables ou à limiter la prévisibilité des politiques publiques pour les acteurs économiques et sociaux qui ont besoin de visibilité pour préparer leurs propres choix avec confiance.

Contenir les effets défavorables de la démographie sur les finances publiques

Inéluctable, le vieillissement a déjà des effets observables sur les dépenses de retraite et de santé, qui ont conduit les pouvoirs publics et les partenaires sociaux à adopter plusieurs réformes, principalement en matière de retraites. D'autres mesures seront nécessaires, le vieillissement de la population n'ayant pas produit ses pleins effets. Parmi celles-ci, figurent notamment la prise en charge de la perte d'autonomie des générations nombreuses nées après-guerre, dont les futurs équilibres de financement restent à définir.

Une faible appropriation des tendances démographiques dans la programmation budgétaire, des questions pour l'avenir

Plus largement, la dynamique attendue des dépenses appelle des arbitrages sur la stratégie de financement de la protection sociale, entre fiscalité ou cotisations, solidarité intergénérationnelle ou intragénérationnelle, secteur public et secteur privé. Le partage du financement de la protection sociale entre générations et au sein même des générations devra être adapté à la hausse durable des dépenses de retraite, de santé et de perte d'autonomie, afin d'assurer l'équité et la soutenabilité du système de protection sociale.

La baisse de la taille de la population en âge de travailler, c'est-à-dire la population des 20 à 64 ans, qui est engagée depuis le début des années 2010, se prolongera de façon inexorable, même si une immigration dynamique en atténuerait les effets. Compte tenu du niveau de la taxation du travail, elle pèsera puissamment sur le montant des recettes publiques. Différents leviers existent cependant pour en amortir les effets : soutien à la croissance de la population active, fluidification du marché du travail, augmentation du taux d'emploi des personnes jeunes et plus âgées ainsi que des immigrés et des femmes, amélioration de la productivité et renforcement des compétences, hausse du temps de travail, renforcement de l'attractivité du territoire pour les talents internationaux, etc. L'ensemble de ces leviers s'insèrent dans le débat plus large relatif à la quantité de travail à accomplir à l'échelle d'une vie.

Enfin, la chute de la natalité soulève des questions délicates en termes de politique publique, en ce qui concerne la légitimité de l'intervention de l'État pour enrayer son déclin, les leviers à mobiliser pour agir efficacement ou encore l'effort budgétaire adéquat à soutenir. En tout état de cause, une intervention publique en faveur de la natalité n'exercerait un effet favorable sur les recettes publiques qu'avec un effet retard d'au moins deux décennies.

Adopter une posture d'anticipation

Face à ces constats, la France dispose encore d'atouts comparatifs au plan démographique, notamment d'une fécondité supérieure à la moyenne européenne et d'une structure par âge moins déséquilibrée que celle de ses voisins. Mais ces avantages s'érodent progressivement et ne pourront compenser indéfiniment l'ampleur des mutations structurelles en cours, pour certaines connues et anticipables depuis longtemps.

Les pouvoirs publics et les partenaires sociaux devraient collectivement renforcer leur capacité d'anticipation afin d'accompagner, dans la durée, les recompositions démographiques ainsi que leurs effets sur les équilibres économiques, sociaux et financiers du pays. À défaut, l'inaction ne ferait que reporter et amplifier les ajustements nécessaires, au risque de les rendre plus urgents et plus difficiles à mettre en œuvre.

Une faible appropriation des tendances démographiques dans la programmation budgétaire, des questions pour l'avenir

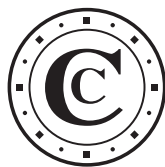
La Cour retient par ailleurs trois enseignements de la présente enquête.

En premier lieu, les pouvoirs publics ne sont pas organisés pour traiter de façon globale la question démographique. L'analyse des effets des recompositions démographiques reste fragmentée entre administrations et rarement articulée avec celle des grands équilibres budgétaires. Une réflexion d'ensemble sur les relations entre démographie et finances publiques gagnerait à être inscrite dans la durée, afin de faire de la démographie un élément systématique de la programmation budgétaire et financière pluriannuelle. Une telle démarche permettrait de mieux éclairer les arbitrages et de renforcer la soutenabilité des finances publiques.

En deuxième lieu, les pouvoirs publics ne disposent pas d'outils d'observation et de mesure à la hauteur des défis. Les projections démographiques, les

comptes de transferts nationaux, les comptes nationaux distribués ainsi que les indicateurs de sensibilité démographique accusent des retards d'actualisation et un manque de cohérence et de coordination. Un investissement accru dans la statistique publique, la recherche économique et la prospective apparaît nécessaire.

En troisième lieu, les transformations démographiques invitent à faire évoluer la vision collective des âges de la vie. Le rapport collectif au vieillissement, l'allongement de la vie active et la place croissante des personnes de 60 à 70 ans parmi la population en âge de travailler conduisent à adapter les catégories d'analyse et les politiques publiques. L'équilibre des finances publiques dépendra pour une part croissante de la capacité à reconnaître cette période comme un temps d'activité et de contribution économique pour ceux qui le peuvent.



La présente synthèse ainsi que l'intégralité du rapport
« *Démographie et finances publiques* »
sont disponibles sur le site internet de la Cour des comptes :
www.ccomptes.fr

Le rapport est diffusé par la Documentation française :
Tél. : 01 40 15 70 10
www.vie-publique.fr

Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
Tél. : 01 42 98 95 00
www.ccomptes.fr