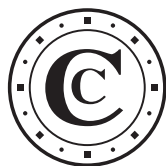


Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

FINANCES ET COMPTES PUBLICS

DÉMOGRAPHIE ET FINANCES PUBLIQUES

Rapport public thématique

Décembre 2025

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
INTRODUCTION.....	15
I - LES GRANDES TENDANCES ET ÉVOLUTIONS DE LA DÉMOGRAPHIE FRANÇAISE	17
A - État des lieux de la démographie française	17
B - Les projections démographiques pour la France.....	29
C - La démographie française en Europe	33
II - DES EFFETS PROFONDS SUR LES FINANCES PUBLIQUES	41
A - Démographie et croissance	41
B - Démographie et recettes publiques	50
C - Démographie et dépenses publiques	63
III - LA DÉMOGRAPHIE DANS LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES	75
A - Une documentation abondante, mais encore perfectible.....	75
B - Une appropriation faible au niveau national, plus avancée au niveau européen	82
C - Trois questions pour l'avenir	87
CONCLUSION GÉNÉRALE	97
LISTE DES ABRÉVIATIONS	99
ANNEXES	101

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

Le présent rapport est issu d'une enquête conduite sur le fondement de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-6 du même code.

Le présent rapport a été préparé par la première chambre de la Cour, sur la base de publications du Conseil d'analyse économique (CAE), du Centre d'analyse stratégique (Cas), du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (Cepii), de la Commission européenne, du Conseil d'orientation des retraites (Cor), du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), de la direction générale du Trésor (DG Trésor), de la direction générale des collectivités locales (DGCL), de la direction générale des finances publiques (DGFIP), de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), de la direction de la sécurité sociale (DSS), du Haut-commissariat au plan et à la stratégie (ex France Stratégie), du Haut conseil pour l'avenir de l'Assurance maladie (HCAAM), du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA), du Haut conseil du financement de la protection sociale (HCFIPS), de l'Inspection générale des finances (IGF), de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), de l'Institut national d'études démographiques (Ined), de l'Institut des politiques publiques (IPP), de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et du Parlement. Il s'appuie également sur une revue de la documentation budgétaire et de la littérature économique pertinente ainsi que sur des analyses originales réalisées à partir de données de la comptabilité nationale et de la comptabilité budgétaire de l'État (cf. annexe n° 6). La Cour a par ailleurs mené une série d'entretiens auprès de responsables d'administrations et d'économistes.

**

Le projet de rapport public thématique a été préparé, puis délibéré le 1^{er} octobre 2025, par la première chambre, présidée par M. Giannesini et composée de Mmes Lignot-Leloup et Bacache-Beauvallet, conseillères maîtres, MM. Barbé, Bichot, Blondy, Vareille, Gobelet, conseillers maîtres, Mme Rosenwald, conseillère maître en service extraordinaire, M. Jessua, conseiller maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs¹, MM. Ferriol, conseiller référendaire, et Simula, conseiller référendaire en service extraordinaire et, en tant que contre-rapporteur, M. Von Lennep, conseiller maître.

Il a été examiné et approuvé, le 22 octobre 2025, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Hayez, rapporteur général, Mme Camby, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune, M. Cazé, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Oseredczuk, président de section, représentant Mme Thibault, présidente de la 5^{ème} chambre, M. Albertini, et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, et Mme Bigas-Reboul, avocate générale, représentant Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

¹ MM. Brouillet, conseiller maître, et Campone, stagiaire, ont également contribué à l'instruction de l'enquête.

Synthèse

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.

Un basculement démographique qui relativise 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 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 an² 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.

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

² Cette estimation se fonde sur le solde migratoire annuel moyen pour la période 2019-2021.

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 emploi³ 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 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,

³ 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.

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 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 démographie⁴.

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.

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 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 %).

⁴ 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.

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.

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.

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.

*

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.

Introduction

Dans le prolongement du rapport sur la situation des finances publiques publié en janvier 2025⁵, du rapport sur la situation financière et les perspectives du système de retraites remis au Premier ministre en février 2025⁶, du rapport sur les impacts du système de retraites sur la compétitivité et l'emploi publié en avril 2025⁷, puis du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2025⁸, le présent rapport se propose d'explorer les différents mécanismes par lesquels la démographie affecte les finances publiques.

Cette analyse s'inscrit dans un contexte de transformations démographiques profondes communes à l'ensemble des pays développés. La France connaît, comme ses partenaires européens, un vieillissement de sa population résultant de l'arrivée des générations nombreuses du *baby-boom* aux âges seniors, de l'allongement de l'espérance de vie et de la baisse de la fécondité sous le seuil de renouvellement des générations. Cette évolution, combinée aux variations des flux migratoires, modifie durablement la structure par âge de la population et, par voie de conséquence, l'équilibre entre les générations contributrices et bénéficiaires des systèmes de protection sociale, ainsi que les besoins collectifs déterminés par la démographie.

Le présent rapport examine les conséquences de ces transformations sur l'ensemble des finances publiques, prolongeant ainsi l'analyse au-delà du seul système de retraites, afin d'en appréhender les effets sur la croissance, les dépenses et les recettes publiques. Cette approche globale met en évidence les défis spécifiques que soulèvent le vieillissement, la baisse de la natalité et les évolutions migratoires pour la soutenabilité des finances publiques.

Dans son premier chapitre, le rapport dresse un panorama de la démographie française, présentant les principaux éléments de la situation actuelle, les projections à l'horizon 2070, puis la position relative du pays par rapport à celle de ses partenaires européens. Cette analyse montre que si la France bénéficie encore d'une fécondité supérieure à la moyenne européenne, les projections laissent entrevoir un alignement progressif sur les tendances continentales.

Dans son deuxième chapitre, le rapport étudie trois mécanismes par lesquels la démographie exerce des effets profonds sur les finances publiques : sur la croissance économique par le biais de la population active, de la productivité ainsi que des comportements d'épargne et d'investissement ; sur les recettes publiques du fait de l'évolution des assiettes fiscales et sociales ; et sur les dépenses publiques à travers les besoins différenciés selon les groupes d'âge. L'analyse met en évidence que les transformations démographiques en cours modifient à la fois la capacité de financement public et la structure des besoins collectifs,

⁵ Cf. Cour des comptes, *La situation des finances publiques début 2025*, rapport public thématique, février 2025.

⁶ Cf. Cour des comptes, *Situation financière et perspectives du système de retraites*, communication au Premier ministre, février 2025.

⁷ Cf. Cour des comptes, *Impacts du système de retraites sur la compétitivité et l'emploi*, communication au Premier ministre, avril 2025.

⁸ Cf. Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juillet 2025.

accroissant les dépenses de protection sociale et de santé tout en transformant les besoins éducatifs. Il en résulte un risque de décrochage de la trajectoire des recettes publiques par rapport à celle des dépenses, sous l'effet conjugué de la réduction de la population en âge de travailler et de l'augmentation des dépenses liées au vieillissement.

Dans son troisième chapitre, le rapport examine comment la démographie, qui relève, par essence, du temps long⁹, est prise en compte par la programmation budgétaire pluriannuelle des finances publiques. L'analyse se conclut par l'énonciation de trois questions d'avenir soulevées par les évolutions démographiques, touchant respectivement à l'évolution de la population active, aux effets du vieillissement sur le financement des dépenses et aux leviers éventuels d'une politique de soutien à la natalité, dont la légitimité est objet de débats.

⁹ Pour une réflexion plus large sur la notion de « temps long » dans l'action publique, cf. Conseil d'État, *Inscrire l'action publique dans le temps long*, étude annuelle 2025, septembre 2025.

I - Les grandes tendances et évolutions de la démographie française

Ce chapitre propose un état des lieux de la situation démographique française à partir des données les plus récentes¹⁰ (A), avant d'examiner les projections démographiques (B) et la position de la France en Europe (C).

A - État des lieux de la démographie française

La présente analyse s'articule en trois temps. Le premier examine les indicateurs fondamentaux et la structure de la population (1). Le deuxième approfondit trois dynamiques majeures – l'allongement de l'espérance de vie, l'évolution de la natalité et la transformation des flux migratoires (2). Le troisième présente la diversification des modèles familiaux et ses effets sur les ménages (3).

Définitions et chiffres-clés

Solde naturel : différence entre le nombre de naissances vivantes et le nombre de décès sur une période donnée, généralement une année. Ce solde, d'une grande précision, est calculé grâce aux informations de l'état civil. Il était de + 17 000 en 2024.

Solde migratoire : différence entre le nombre de personnes entrées sur le territoire (immigrants) et le nombre de personnes qui en sont sorties (émigrants) sur une période donnée. En France, ce solde est déduit, en l'absence d'un enregistrement continu et exhaustif des immigrations et émigrations¹¹, par différence entre la variation de la population totale et le solde naturel. Il était estimé à + 152 000 personnes par an en moyenne, pour la période 2019-2021, en attente d'une actualisation pour l'année 2022 qui devrait être disponible dans le cadre du bilan démographique annuel en janvier 2026.

Descendance finale de génération : nombre moyen d'enfants des femmes (hommes) d'une même génération, lorsqu'elles (ils) atteignent 50 ans (60 ans), en ne tenant pas compte de leur mortalité. En 2019, les femmes nées en 1969 étaient les plus jeunes pour lesquelles il était possible d'observer la descendance finale. Elles avaient donné en moyenne naissance à 2,00 enfants tout au long de leur vie reproductive, ce qui était inférieur au seuil de remplacement d'une génération, s'établissant alors à 2,07. Pour les femmes nées dans les années 1970, la descendance finale devrait être un peu plus élevée, et s'établir à un peu plus de deux enfants par femme¹².

Espérance de vie : âge moyen auquel décéderait une génération fictive qui connaîtrait, tout au long de sa vie, les taux de mortalité par âge observés l'année considérée. Elle n'est donc ni l'âge moyen auquel décéderont les personnes nées l'année considérée, ni l'âge moyen des personnes qui sont décédées cette année-là. L'espérance de vie sans incapacité correspond au nombre d'années que peut espérer vivre une personne sans être limitée dans ses activités quotidiennes.

¹⁰ Sauf mention contraire, les chiffres-clés sont issus de : Insee, *Bilan démographique 2024*, *op. cit.*

¹¹ Ined, *Population 2024*, n°4, p. 10, note 1.

¹² Insee, « La descendance finale reste légèrement supérieure à 2 enfants par femmes pour les femmes nées dans les années 1970 », *Insee Focus*, n°239, 2 juin /2021.

Indicateur conjoncturel de fécondité (ICF) : nombre d'enfants qu'aurait une femme tout au long de sa vie si les taux de fécondité observés l'année considérée à chaque âge demeuraient inchangés¹³. En 2024, l'ICF s'élevait à 1,62 enfant par femme, contre 1,66 en 2023 et 2,02 en 2010. Par construction, l'ICF est un indicateur de court terme, soumis à des effets de calendrier, par exemple si l'âge moyen à la naissance d'un enfant se modifie d'une génération à l'autre. Il dessine une tendance qui ne pourra être confirmée que sur la base de la descendance finale, mais avec un décalage temporel important, d'une trentaine d'années. Sa baisse peut en effet être compensée en tout ou partie par une hausse future de la fécondité aux âges élevés.

Population immigrée : dans le cadre statistique national, un immigré est une personne née étrangère à l'étranger et résidant en France. Les personnes nées françaises à l'étranger et vivant en France ne sont donc pas considérées comme immigrées. De même, les étrangers nés en France ne sont pas considérés comme immigrés. *A contrario*, dans le cadre statistique international, notamment utilisé par Eurostat ou l'OCDE, toute personne née à l'étranger et résidant dans le pays considéré, quelle que soit sa nationalité à la naissance, y est considérée comme immigrée. En ce sens, la population immigrée en France inclut donc les Français nés français à l'étranger. En 2023, la population immigrée en France comptait 7,3 millions d'individus, soit 10,7 % de la population totale.

1 - Dynamique démographique et structure de la population

Fin 2024, la France comptait 68,6 millions d'habitants, répartis au sein d'environ 30 millions de ménages. La population française se caractérise par une structure par âge marquée par un vieillissement progressif : 21,8 % de la population est âgée d'au moins 65 ans (contre 16,3 % en 2005), tandis que la part des jeunes de moins de 20 ans représente environ 22,9 % de la population totale (contre 24,8 % en 2005)¹⁴. La population en âge de travailler (20-64 ans¹⁵) constitue environ 55,3 % de la population totale (38,0 millions).

Pour 100 individus âgés de 20 à 64 ans, on compte ainsi 41 jeunes de moins de 20 ans et 39 seniors de 65 ans et plus. Le ratio de dépendance démographique, qui rapporte le nombre d'individus supposés dépendre des autres pour leur revenu économique (jeunes et seniors) au nombre d'individus en âge de produire des richesses (20-64 ans) s'élève donc à environ 0,81. Par ailleurs, ce dernier peut être décomposé en un ratio de dépendance des jeunes (0,42) et un ratio de dépendance des personnes âgées (0,38). Les évolutions retranscrites à travers ces ratios constituent un déterminant essentiel de la dynamique des finances publiques, par leurs effets sur la croissance ainsi que les recettes et dépenses publiques (cf. chapitre II).

Le graphique n°1 illustre le resserrement progressif puis accéléré du solde naturel français. Les naissances chutent depuis le milieu des années 2010, pour atteindre 663 000 en 2024 (- 2,2 % en un an). Parallèlement, les décès progressent depuis le milieu des années 2000, et plus spécifiquement depuis 2010, atteignant 646 000 décès en 2024. Cette hausse est avant

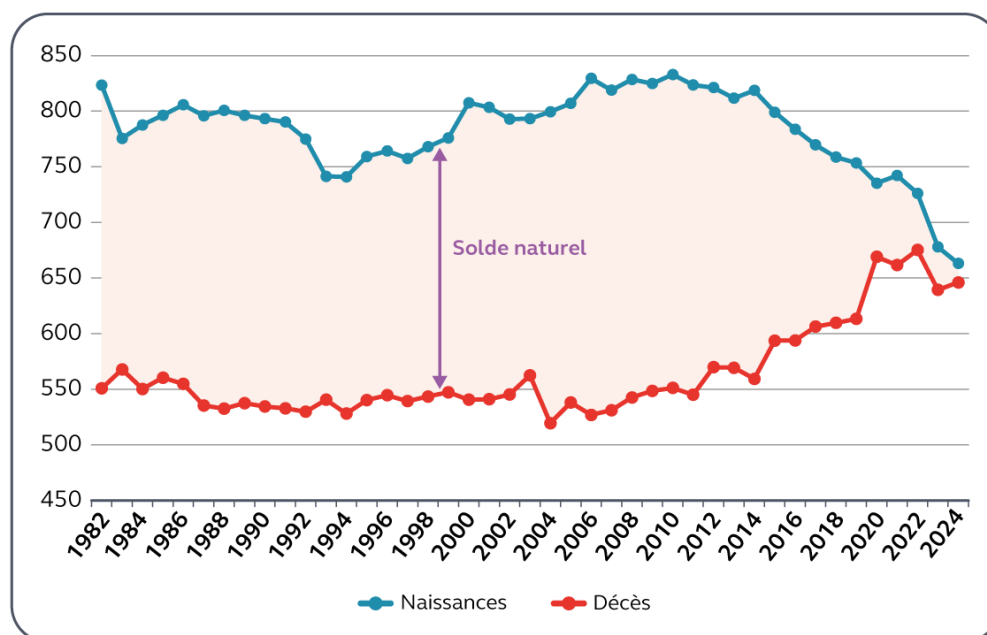
¹³ Les taux utilisés dans le calcul de l'ICF sont ceux observés au cours d'une année donnée dans l'ensemble de la population féminine (composée de plusieurs générations) et ne représentent donc pas les taux d'une génération réelle de femmes. Il est probable qu'aucune génération réelle n'aura à chaque âge les taux observés.

¹⁴ Insee, « Bilan démographique 2024 », *Insee Première*, n°2033, 14/01/2025. Gilles Pison, « La population de la France en 2005 », *Population & Sociétés*, n°421, mars 2006.

¹⁵ Certains travaux retiennent la population entre 15 et 64 ans, les limites étant par nature conventionnelles, et reflétant des réalités socio-économiques qui ne sont pas figées (âge de la scolarité obligatoire, durée moyenne des études supérieures, réformes des retraites, etc.).

tout la conséquence du *baby-boom*. En raison de ces évolutions, le solde naturel s'effrite pour atteindre seulement + 17 000 personnes en 2024, son niveau le plus faible depuis 1945. Les dernières données disponibles indiquent que le solde naturel, sur un an, serait devenu négatif en mai 2025, avec 651 000 décès contre 650 000 naissances¹⁶.

Graphique n° 1 : naissances vivantes, décès et solde naturel en France, en milliers



Lecture : en 2024, 663 000 naissances vivantes et 646 000 décès sont enregistrés, conduisant par différence à un solde naturel de + 17 000. Les données sont provisoires pour 2024. Champ : France, hors Mayotte jusqu'en 2013.

Source : Cour des comptes d'après Insee, *Statistiques et estimations d'état civil*, 14/01/2025

En 2024, les femmes représentaient 51,6 % de la population en France : elles sont 2,1 millions de plus que les hommes. Pourtant, jusqu'à 26 ans, les hommes sont un peu plus nombreux (51,2 % des moins de 27 ans). En effet, chaque année, il naît un peu plus de garçons que de filles (105 garçons pour 100 filles)¹⁷ mais à partir de 27 ans, le rapport s'inverse et l'écart se creuse progressivement en faveur des femmes, en raison d'une mortalité plus élevée des hommes à chaque âge. Ainsi, les femmes représentent 53 % des personnes de 65 ans, 61 % à 85 ans et 76 % à 95 ans.

2 - Trois mouvements démographiques structurants depuis 1945

La démographie française se caractérise depuis 1945 par (i) un allongement de l'espérance de vie, se cumulant avec un effet de cohorte temporaire et prévisible (*papy-boom*), induisant un vieillissement « par le haut » de la pyramide des âges, (ii) une baisse des naissances induisant un vieillissement « par le bas » de cette pyramide et (iii) une hausse des flux migratoires davantage qualifiés et féminisés qu'autrefois.

¹⁶ François Geerolf, *Données sur la démographie*, 2025.

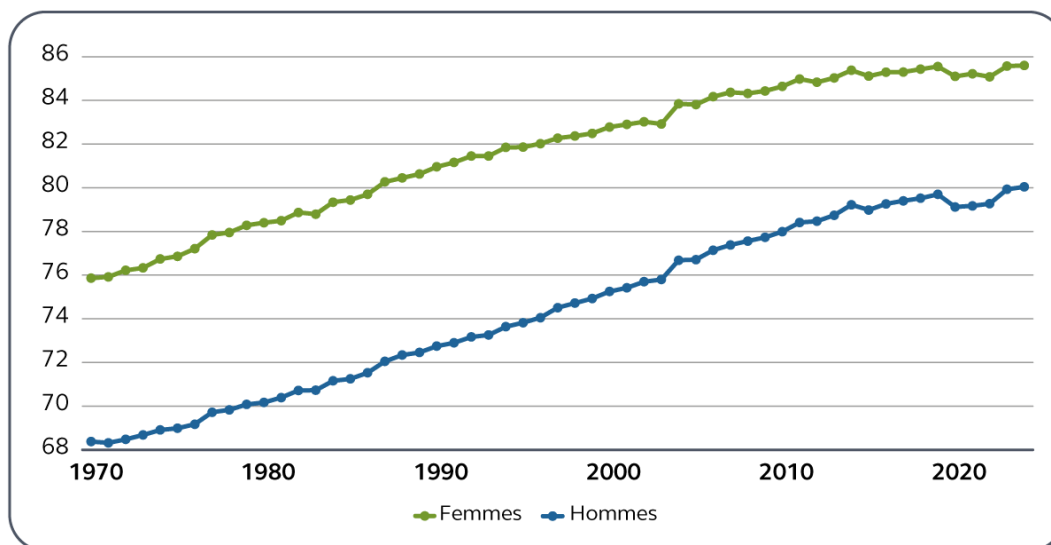
¹⁷ Insee, *Naissances mensuelles depuis janvier 2024*, 02/10/2025.

a) Un vieillissement « par le haut », résultant de l'allongement structurel de l'espérance de vie et de l'arrivée des générations du baby-boom aux âges seniors

L'accélération du vieillissement en France s'explique par l'interaction de deux phénomènes distincts mais complémentaires : un effet tendanciel, séculaire, inhérent à l'allongement de l'espérance de vie et un effet de cohorte temporaire, lié à l'arrivée des générations nombreuses du *baby-boom*¹⁸ aux âges seniors à partir de 2006 (plus de 60 ans).

Premièrement, l'espérance de vie à la naissance a considérablement augmenté depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Son évolution ne résulte plus, comme par le passé, des progrès dans la lutte contre la mortalité infantile et juvénile, désormais faibles, mais de la baisse régulière de la mortalité aux âges élevés. En 2024, l'espérance de vie à la naissance atteint un niveau historiquement élevé : 85,6 ans pour les femmes et 80,0 ans pour les hommes, soit un gain d'environ 20 ans par rapport à 1946¹⁹. Cette progression s'observe également pour l'espérance de vie à 65 ans, qui atteint 23,2 ans pour les femmes, dont 10,6 années sans incapacité, et 19,5 ans pour les hommes, dont 9,7 sans incapacité.

Graphique n° 2 : espérance de vie à la naissance en France (1970-2024)



Champ : France métropolitaine (1970-1993), France hors Mayotte (1994-2013), puis France (2014-2024).

Source : Cour des comptes d'après Insee, Statistiques de l'état civil et estimations de population

Comme le soulignent Didier Blanchet et Florence Le Gallo, « *autour de cette tendance globale, les autres facteurs ont des effets qu'il vaut mieux lire en termes d'accélération et de ralentissements voire d'inversions temporaires du processus de vieillissement* »²⁰. Ainsi, le *baby-boom* se superpose à ce mouvement tendanciel selon un mécanisme temporel spécifique comprenant trois phases distinctes.

¹⁸ Dans plusieurs pays industrialisés, le *baby-boom* désigne la reprise inattendue de la fécondité après la Seconde Guerre mondiale, et jusqu'au début des années 1970. Pour la France, il couvre la période allant de 1946 à 1974. Cf. Alain Monnier, « Le baby-boom : suite et fin », *Population & Sociétés*, n° 431, février 2007.

¹⁹ Insee, « France, portrait social - Édition 2024 », *Insee Références*, 21/11/2024.

²⁰ Didier Blanchet et François Le Gallo, « Baby-boom et allongement de la durée de vie : quelles contributions au vieillissement ? », *Insee Analyses*, n° 12, 17 septembre 2013.

De 1975 à 2006, les *baby-boomers* ont alimenté massivement les tranches d'âge actives, créant un rajeunissement apparent de la pyramide des âges qui a temporairement masqué le vieillissement tendanciel. Cette phase a pu générer une « illusion démographique », laissant croire que le vieillissement pourrait être facilement contenu.

À partir de 2006, l'arrivée progressive des *baby-boomers* aux âges de la retraite a inversé cette dynamique (« *papy-boom* »). Les premiers *baby-boomers* ont atteint 60 ans en 2006, puis 65 ans en 2011, engendrant une accélération du vieillissement qui cumule l'effet tendanciel de l'espérance de vie et l'effet générationnel. Cette phase d'accélération se poursuivra jusqu'à vers 2035-2040 environ, lorsque toutes les générations du *baby-boom* auront rejoint les tranches d'âge élevées.

Après 2035, le rythme de vieillissement retrouvera sa tendance de fond déterminée par l'espérance de vie, mais à un niveau structurellement plus élevé qu'avant l'effet *baby-boom*. À la différence d'un effet en cloche, il n'y aura donc pas de retour à la situation antérieure. Cette évolution requiert une adaptation des finances publiques, tant dans leurs modalités de financement (cf. II-B et III-C) que dans la programmation pluriannuelle des investissements nécessaires à la prise en charge du vieillissement (cf. II-C et III-A).

Le vieillissement « par le haut » de la population française s'illustre notamment par l'augmentation du nombre de retraités : en 2022, 17 millions de personnes percevaient une pension de retraite de droit direct d'au moins un régime français, soit 175 000 de plus qu'en 2021²¹ et 4,9 millions de plus qu'en 2000²². L'âge moyen de départ à la retraite a progressivement reculé pour s'établir à 62 ans et 8 mois fin 2022 pour les retraités de droit direct résidant en France, en augmentation de 2 ans et 2 mois depuis 2010. Cette dernière évolution est en grande partie liée aux différentes réformes des retraites mises en œuvre.

Les inégalités sociales face à la durée de vie à la retraite

Les écarts d'espérance de vie entre catégories socioprofessionnelles ont des implications importantes pour l'équité du système de retraites. En 2020-2022, l'écart d'espérance de vie à 35 ans entre cadres et ouvriers atteint 5,3 ans chez les hommes et 3,4 ans chez les femmes²³. Sur la même période, l'écart d'espérance de vie à 65 ans entre les cadres et les ouvriers est de 2 ans pour les femmes et de 3 ans pour les hommes. Ces différences résultent de facteurs multiples : exposition aux risques professionnels, conditions de travail, comportements de santé et accès aux soins.

Ces inégalités se traduisent par des durées de retraite inégales. Selon l'Ined, les ouvriers passent en moyenne 19,1 années à la retraite contre 21,1 années pour les cadres, malgré des départs anticipés plus fréquents ; parallèlement, ils connaissent davantage de périodes de chômage et d'inactivité en fin de carrière²⁴. Comme l'a souligné la Cour dans un rapport récent²⁵, les écarts persistants d'espérance de vie impliquent de veiller à l'équité intragénérationnelle des systèmes de retraites.

²¹ Drees, « Les retraités et les retraites – Édition 2024 », *Panorama de la Drees*, 30 octobre 2024.

²² Drees, « Les retraites en 2000 », *Études et résultats*, n° 147, 1^{er} décembre 2001.

²³ Insee, « Les écarts d'espérance de vie entre cadres et ouvriers : 5 ans chez les hommes, 3 ans chez les femmes », *Insee Première*, n° 2005, juillet 2024.

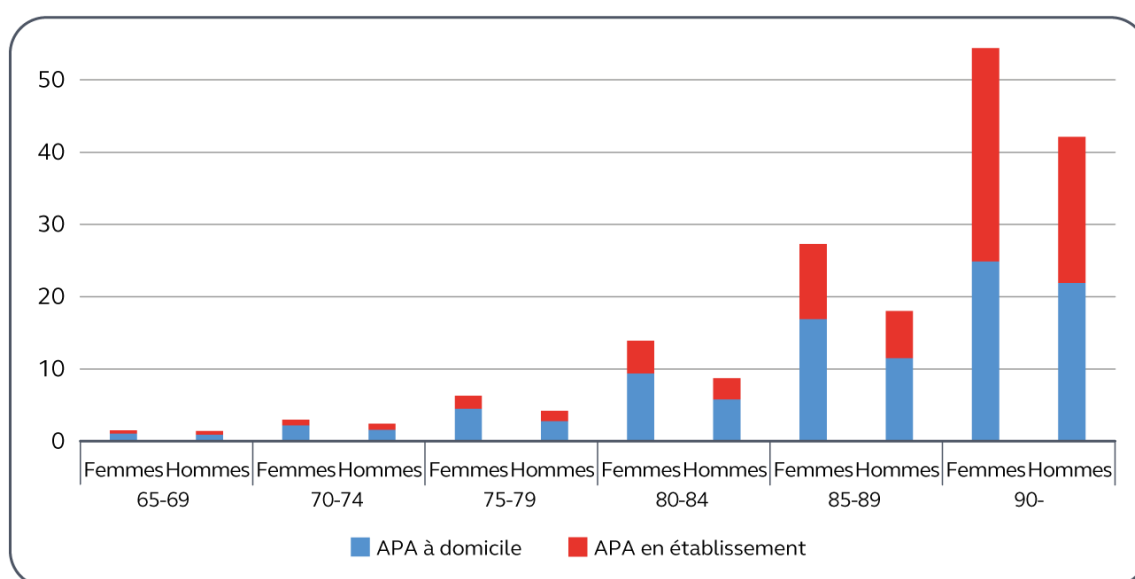
²⁴ Florian Bonnet, Carlo-Giovanni Camarda, Emmanuelle Cambois, Ophélie Merville, « Les ouvriers vivent moins longtemps que les cadres : combien de temps passent-ils à la retraite et en (in)activité ? », *Population & Sociétés*, n° 611, mai 2023.

²⁵ Cour des comptes, *Impact du système de retraites sur la compétitivité et l'emploi*, communication au Premier ministre, avril 2025.

Néanmoins, cette analyse peut être complétée par celle du taux de rendement interne du système par répartition. Celui-ci prend en compte l'ensemble des paramètres du système de retraites (montant des cotisations, montant des pensions, âge de la retraite) et compare de manière synthétique les prestations reçues tout au long de la retraite à l'ensemble des contributions versées durant la vie active. Or, ce taux de rendement interne décroît avec le niveau de revenu et de qualification : il est plus faible pour un cadre que pour un non cadre²⁶.

Si la majorité des seniors résident dans un logement ordinaire, leur mode de vie diffère selon le milieu social, l'âge et le sexe²⁷, avec des implications importantes pour les politiques de prise en charge. Le veuvage touche particulièrement les femmes, qui vivent plus souvent seules à domicile : 30 % des femmes à 65 ans (contre 21 % des hommes) et 54 % à 85 ans (contre seulement 24 % des hommes). En revanche, les hommes âgés vivent majoritairement en couple, ce qui favoriserait leur maintien à domicile. À partir de 80 ans, vivre hors d'un logement ordinaire, principalement en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), devient de plus en plus fréquent au fur et à mesure que l'âge augmente : c'est le cas de 4 % des femmes et 3 % des hommes à 80 ans, mais de 41 % des femmes et 26 % des hommes à 95 ans.

Graphique n° 3 : part des bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) par groupes d'âge et sexe (2022, en %)



Champ : France, hors Mayotte. Sources : Cour des comptes d'après Drees, *enquête Aide sociale* ; Insee, *estimations de population au 1^{er} janvier 2023*.

L'âge accroît le risque de perte d'autonomie. Fin 2022, 9 % des personnes âgées de 65 ans ou plus bénéficiaient de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Cette proportion augmente rapidement avec l'âge : elle s'élève à 3 % entre 70 et 74 ans, 5 % entre 75 et 79 ans, 12 % entre 80 et 84 ans, 24 % entre 85 et 89 ans, 44 % entre 90 et 94 ans, et atteint 74 % au-delà de 95 ans. Aux âges avancés, les femmes – plus nombreuses – sont aussi plus fréquemment confrontées à la dépendance que les hommes. Les bénéficiaires de l'APA sont majoritairement pris en charge à

²⁶ Taux de rendement interne selon le niveau de revenu, le genre et le nombre d'enfants in COR, « *Évolutions et perspectives des retraites en France* », rapport annuel, juin 2025, p. 124

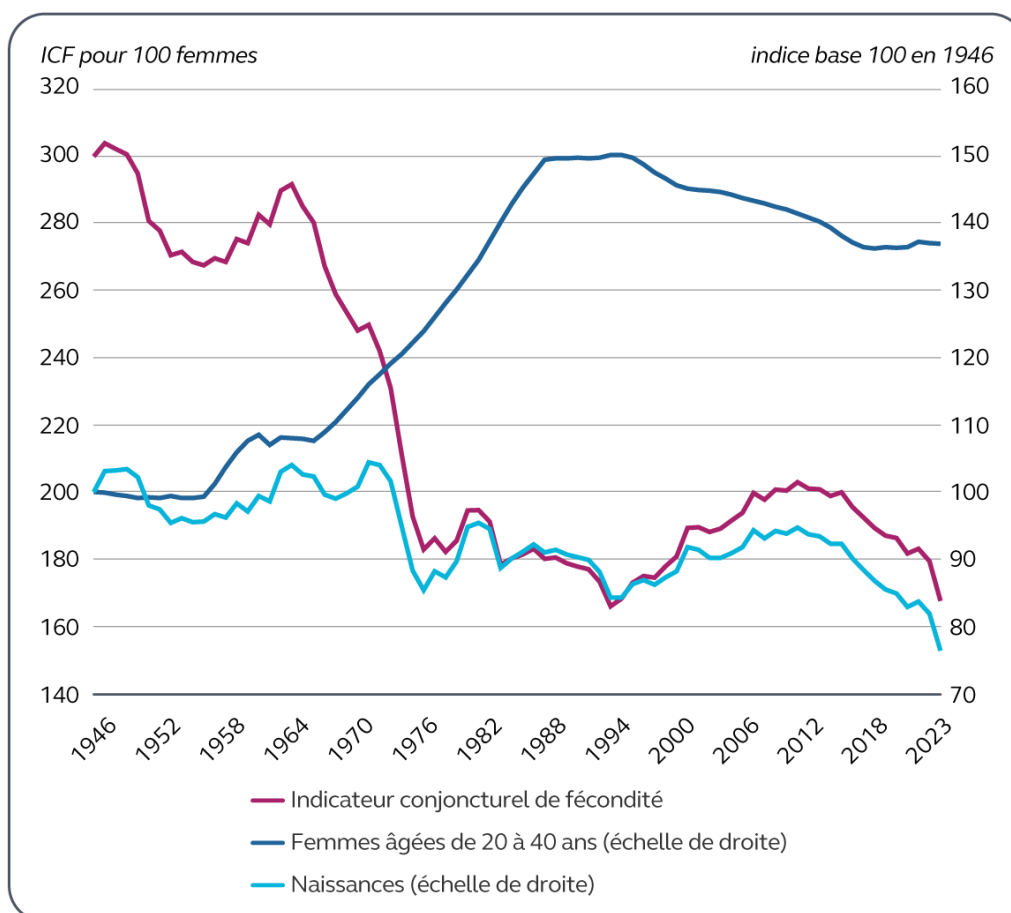
²⁷ Insee, « *Perte d'autonomie* », in *France, portrait social – Édition 2024*, op. cit.

domicile, à l'exception notable des femmes de plus de 90 ans, plus souvent hébergées en établissement. Par ailleurs, les bénéficiaires de l'APA en établissement présentent en moyenne un niveau de dépendance plus élevé que ceux vivant à domicile.

*b) Un vieillissement « par le bas » de la pyramide des âges
en raison d'une baisse des naissances*

Depuis 2010, la France connaît une diminution marquée et régulière de sa fécondité, mesurée par l'indicateur conjoncturel de fécondité (ICF), ainsi qu'une baisse significative du nombre annuel de naissances. L'ICF est ainsi passé de 2,02 enfants par femme en 2010 à 1,62 en 2024 (soit 162 enfants pour 100 femmes), soit une réduction de près de 20 % en quatorze ans. Ce niveau n'avait jamais été aussi bas depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, à l'exception des années 1993 et 1994. Depuis la fin du *baby-boom*, le nombre annuel de naissances a fluctué en alternant des périodes de baisse (notamment dans les années 1980 et au début des années 1990, ainsi que depuis 2010) et des périodes de reprise (dans la seconde moitié des années 1990 et au cours des années 2000).

**Graphique n° 4 : fécondité, nombre de naissances
et femmes en âge de procréer depuis 1946**



Note : ICF provisoire pour 2021, 2022 et 2023 ; nombre de femmes de 20 à 40 ans provisoire pour 2022 et 2023. Lecture : en 2023, l'ICF est de 167,6 enfants pour 100 femmes. Par rapport à 1946, le nombre de femmes âgées de 20 à 40 ans est en 2023 supérieur de 36,9 % et le nombre de naissances inférieur de 23,6 %. Champ : France métropolitaine jusqu'en 1993, France hors Mayotte de 1994 à 2014 (2013 pour l'ICF), France à partir de 2015 (2014 pour l'ICF).

Source : Insee, « France, portrait social », Insee Références, édition 2024

À l'heure actuelle, il demeure difficile de déterminer si la diminution récente de la fécondité s'inscrit simplement dans ce cycle historique de fluctuations, ou si elle traduit une situation démographique durablement nouvelle, dans laquelle les femmes auraient moins d'enfants que les générations précédentes ou plus tardivement. La réponse à cette question conditionnera l'ampleur des ajustements nécessaires à opérer en matière de finances publiques, en particulier dans l'orientation de la politique familiale et la programmation des dépenses d'éducation (cf. III-A-2 et III-C-1).

Ces évolutions s'accompagnent d'un recul de l'âge moyen des mères, qui s'établit désormais à 31 ans pour l'ensemble des naissances (contre 27 ans en 1975) et à 29 ans pour le premier enfant (contre 24 ans en 1975)²⁸. Plusieurs facteurs expliquent ce phénomène : l'allongement de la durée des études pour les femmes, leur participation accrue au marché du travail, notamment en tant que cadres, l'évolution des valeurs et des modes de vie, mais aussi les difficultés économiques et d'accès au logement. L'élévation de l'âge moyen à l'accouchement déprime mécaniquement l'indice conjoncturel de fécondité, même si les progrès médicaux²⁹ peuvent en partie limiter les effets sur la descendance finale.

La vulnérabilité de la fertilité s'accroît : près de 15 % des couples rencontrent des difficultés à concevoir, le recul de l'âge à la maternité augmentant mécaniquement le risque d'infertilité³⁰. Parallèlement, la mortalité infantile, repartie à la hausse, s'établit à 4,1 décès pour 1 000 naissances en 2024, contre 3,5 en 2011³¹. La France, autrefois en tête des pays européens pour la santé néonatale, occupe aujourd'hui la vingtième place.

Toutefois, la descendance finale des femmes, mesurée en 2023 pour celles nées en 1973, reste de l'ordre de 2 enfants par femme³². Pour les générations suivantes, ce niveau pourrait se maintenir : ainsi, les femmes nées en 1983 présentaient une descendance de 1,1 enfant à 30 ans et de 1,99 enfant à 40 ans, chiffre qui devrait encore légèrement augmenter d'ici leurs 50 ans. Pour les femmes nées en 1993, la descendance à 30 ans était de 0,9 enfant par femme. S'il est encore trop tôt pour connaître leur descendance finale³³, la baisse de la descendance à 30 ans entre les femmes nées en 1983 et celles nées en 1993 apparaît néanmoins marquée.

En tout état de cause, la baisse des naissances depuis 2010 induit un « vieillissement par le bas » de la pyramide des âges, qui a déjà des effets sur la structure de la population scolaire : depuis 2015, les effectifs en école préélémentaire et en école élémentaire ont respectivement diminué de 10,4 % et 4,2 %³⁴. Cette tendance se prolongera dans l'enseignement secondaire, puis supérieur, avec un décalage temporel.

²⁸ Ined, « L'évolution démographique récente de la France 2024 », *Population*, n° 4-2024, annexe 4.

²⁹ À l'exemple de l'assistance médicale à la procréation et de la congélation des ovocytes.

³⁰ Une grossesse sur deux environ échoue après 40 ans en raison d'une fausse couche. Académie nationale de médecine, *Natalité : comprendre le déclin, lever les freins, redonner confiance aux jeunes générations*, 30 juin 2025.

³¹ Alberto Taviani, John Tomkinson et Didier Breton, « L'enfant sans vie en France : plus d'une femme sur deux a au moins un autre enfant par la suite », *Population & Sociétés*, n° 624, juillet-août 2024.

³² Insee, « La fécondité après 40 ans ne cesse d'augmenter depuis 1980 », *Insee Première*, n° 1885, 10 janvier 2022.

³³ Muséum national d'histoire naturelle, *Faut-il s'inquiéter d'une baisse de la natalité ? Entretien avec Gilles Pison*, 2 février 2024.

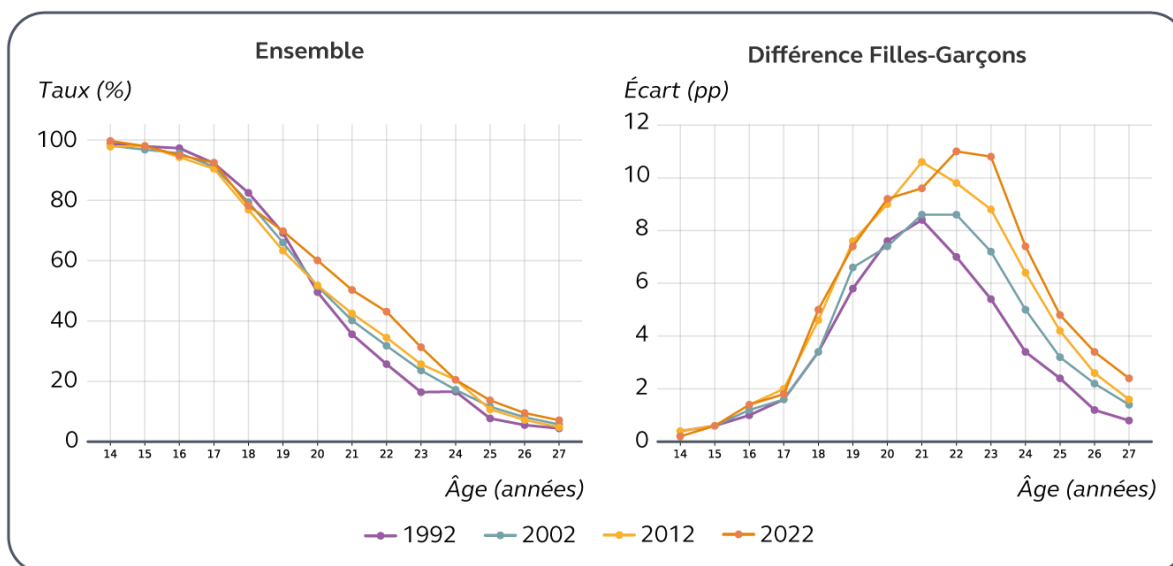
³⁴ Insee, « Population scolarisée des 1^{er} et 2nd degrés », in *France, portrait social - Édition 2024*, op. cit.

À l'inverse du premier degré, l'enseignement supérieur est confronté à la hausse de ses effectifs. En septembre 2023, près de 3 millions d'étudiants étaient inscrits dans l'enseignement supérieur, soit une hausse de presque 500 000 étudiants en 10 ans. L'évolution des effectifs a été absorbée principalement par les formations de techniciens supérieurs (+ 129 000), l'université (+ 125 000), puis par les écoles de commerce (+ 116 000). Cette croissance résulte de deux dynamiques distinctes : d'une part, l'arrivée des générations plus nombreuses nées entre 2000 et 2007 (effet démographique visible sur les graphiques 1 et 4, *supra*) ; d'autre part, l'allongement structurel des études. Alors que les naissances étaient inférieures à 770 000 par an entre 1993 et 1998, elles ont augmenté entre 2000 et 2007, oscillant entre 775 800 (en 1999) et 829 400 (en 2006), ce qui se traduit 18 ans plus tard par un surcroît d'étudiants. Cet effet démographique devrait rester stable jusqu'à la fin des études de la génération née en 2014, au milieu des années 2030³⁵.

L'effet démographique s'accompagne d'une hausse du taux de scolarisation par âge (graphique 5, *infra*), pour les jeunes âgés de 19 ans et plus : en 2022, 60,1 % des jeunes de 20 ans étaient scolarisés, contre 49,6 % en 1992, et 43,1 % des jeunes de 22 ans, contre 25,7 %.

L'allongement des études contribue à une élévation générale du niveau de diplôme de la population française : en 2023, 40 % des 25-34 ans avaient un niveau de diplôme d'au moins bac+3 contre 16 % des 55-64 ans. Si le niveau de diplôme moyen des femmes est désormais supérieur à celui des hommes (56 % des femmes sont diplômées du supérieur, contre 48 % des hommes)³⁶, il ne réduit pas les inégalités d'accès à l'emploi, de rémunération et de surexposition à certains risques socio-économiques³⁷.

Graphique n° 5 : taux de scolarisation par âge entre 1992 et 2022



Lecture : sur le graphique de droite, l'écart est exprimé en point de pourcentage (pp). Champ : France métropolitaine en 1992, France hors Mayotte en 2002 et 2012, France en 2022.

Sources : Cour des comptes d'après Insee, « *Formations et emploi* », Insee Références, édition 2025

³⁵ L'espérance de scolarisation à 2 ans des enfants nés en 2014 est de 18,4 ans, ce qui correspond à une sortie du système éducatif vers 20,4 ans. Cf. Insee, « *Formations et emploi* », Insee Références, édition 2025, figure 3.

³⁶ Insee, « *Niveau de diplôme de la population* », in France, portrait social- Édition 2024, op. cit.

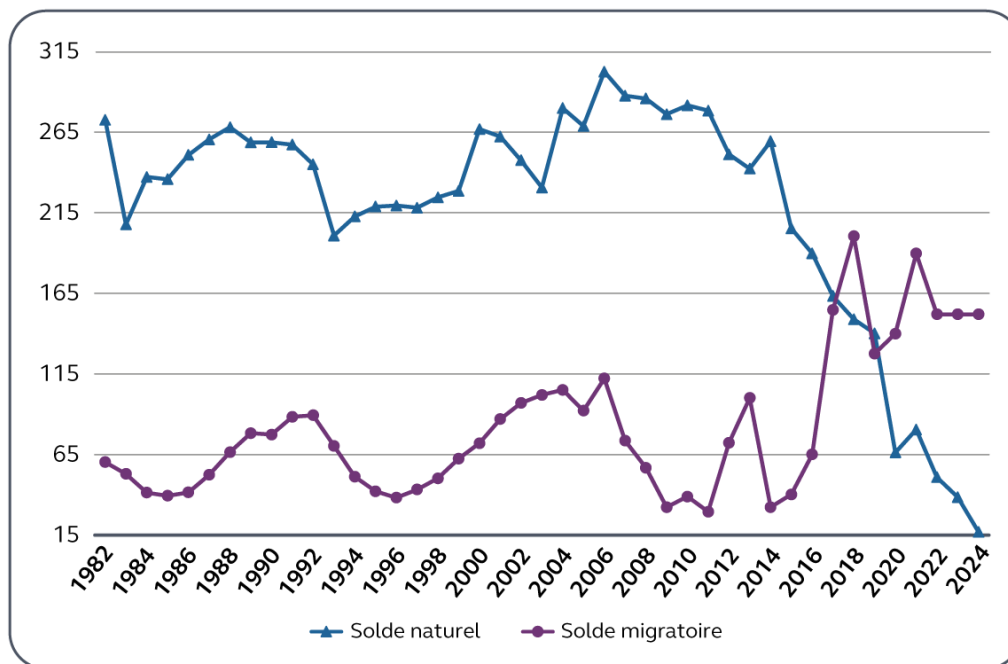
³⁷ Insee, « *Écart de salaire entre femmes et hommes en 2022* », Insee Focus, n° 320, 5 mars 2024.

c) Une hausse des flux migratoires, majoritairement féminins et plus qualifiés

Le troisième mouvement démographique concerne le solde migratoire qui, additionné au solde naturel, détermine l'évolution d'une population. Différence entre le nombre de personnes qui sont entrées et sorties du territoire au cours d'une année (*supra*), le solde migratoire est positif depuis plusieurs décennies, mais sa composition a évolué de manière significative, avec une montée en qualification et une féminisation accrue. Ces évolutions sont importantes pour apprécier, notamment, la contribution de l'immigration aux finances publiques (cf. II-B-3).

Depuis 2017, le solde migratoire a toujours été supérieur à 127 000, contrastant avec un solde de 68 000 personnes par an entre 1996 et 2016³⁸. L'immigration récente se caractérise par une diversification des origines : en 2022, 40 % des immigrés arrivés en France étaient originaires d'Europe, avec une part importante d'Ukrainiens en raison de la guerre, et 35 % provenaient d'Afrique. Les pays de naissance les plus fréquents pour les immigrés entrés en France en 2022 sont l'Ukraine (12,6 %), l'Algérie (6,4 %), le Maroc (6,2 %) et la Tunisie (4,4 %)³⁹.

Graphique n° 6 : soldes naturel et migratoire en France (en milliers)



Note : France, hors Mayotte jusqu'en 2013 ; pour le solde migratoire, chiffres provisoires pour 2022-2024, estimés par convention comme la moyenne des trois derniers soldes connus (2019-2021).

Sources : Cour des comptes d'après Insee, Recensements et estimations de population, Statistiques et estimations d'état civil.

Le profil socio-démographique des nouveaux arrivants est marqué par un niveau de diplôme plus élevé qu'autrefois. Ainsi, en 2022, 54 % des immigrés âgés de 25 ans ou plus étaient titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur, contre 47 % en 2010 et 41 % en 2006⁴⁰. Par ailleurs, jusqu'au milieu des années 1970, les flux d'immigration étaient

³⁸ Entre 2022 et 2024, le solde migratoire provisoire est estimé par convention à + 152 000 personnes, correspondant à la moyenne observée entre 2019 et 2021, dans l'attente de son actualisation.

³⁹ Insee, *L'essentiel sur... les immigrés et les étrangers*, op. cit.

⁴⁰ Insee, « *L'insertion des immigrés, de l'arrivée en France au premier emploi* », Insee Première, n° 1717, 2018.

majoritairement masculins, concourant à combler les besoins de main-d'œuvre ; les femmes représentaient environ 44 % des flux d'immigration. À partir de 1974, l'immigration de main-d'œuvre non qualifiée diminue fortement. Les migrations familiales, majoritairement composées de femmes rejoignant leur conjoint, prennent alors une part croissante dans les flux (58 % des flux d'entrée en 1974). À partir du milieu des années 1980, les femmes migrent de plus en plus pour des raisons autres que familiales, par exemple pour trouver un emploi en adéquation avec leur diplôme ou pour suivre des études. Entre 2006 et 2023, la part des femmes dans les flux annuels se situait entre 50 % et 54 %, avec une moyenne de 52 %.

La population immigrée représente environ 10,7 % de la population totale (7,3 millions de personnes), contre 7,4 % en 1975 et 8,5 % en 2010⁴¹. Après une diminution notable entre 1931 et 1946, la part des immigrés dans la population totale a augmenté jusqu'au milieu des années 1970. Elle s'est ensuite stabilisée pendant environ deux décennies, sous l'effet notamment du ralentissement de l'immigration de travail. Depuis le début des années 2000, cette tendance s'inverse à nouveau, avec une croissance de la population immigrée supérieure à celle de la population totale. Parallèlement, l'émigration des Français s'est légèrement accrue. Elle concerne en premier lieu des actifs jeunes et diplômés se dirigeant vers les pays de l'OCDE (85 % des flux). L'émigration vers ces pays aurait augmenté de 4 % en 2022 pour atteindre 110 000 personnes. Les destinations privilégiées étaient la Suisse, l'Espagne et le Canada⁴². Environ 1,9 million de Français vivaient à l'étranger en janvier 2024⁴³.

Une émigration mal connue

Le solde naturel est calculé grâce aux informations de l'état civil avec une grande précision. La population totale, et le solde migratoire qui s'en déduit⁴⁴, sont estimés à partir du recensement de la population, réalisé par des enquêtes annuelles partielles et constitué des cinq dernières vagues agrégées et extrapolées ; leurs estimations doivent donc être interprétées avec prudence et constituent davantage des ordres de grandeur. Une fois le solde migratoire estimé, il est rapproché d'une estimation du nombre d'entrées régulières ou non, afin d'approcher le nombre des sorties. Cette méthodologie en deux étapes fait peser une incertitude significative sur la mesure des phénomènes d'émigration dans leur ensemble⁴⁵.

⁴¹ Insee, *L'essentiel sur... les immigrés et les étrangers*, Chiffres-clés, 29 août 2024.

⁴² OCDE, *Perspectives des migrations internationales*, 48^{ème} édition, 14 novembre 2024.

⁴³ OCDE, *De la France vers le monde : que révèle l'augmentation de l'émigration française ?*, Note d'information sur les données migratoires, n° 6, janvier 2021.

⁴⁴ Le solde migratoire est calculé par différence entre la variation de la population totale et le solde naturel. Les personnes en situation irrégulière sont intégrées dans les recensements sans être identifiées spécifiquement. Leur nombre reste difficile à estimer avec précision ; l'indicateur couramment utilisé est celui des bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME). Cf. Cour des comptes, *La politique de lutte contre l'immigration irrégulière*, rapport public thématique, 2024.

⁴⁵ L'Insee dispose d'estimations plus précises s'agissant du flux de sorties des immigrés : celles-ci, bien que fragiles, suggèrent qu'entre 2006 et 2017, les flux de sorties des immigrés représenteraient en moyenne un quart des flux d'entrées. Cette proportion serait demeurée globalement stable dans le temps. Cf. France Stratégie, *L'impact de l'immigration sur le marché du travail, les finances publiques et la croissance*, rapport pour l'Assemblée nationale, juillet 2019.

3 - Une diversification des modèles familiaux

Les vieillissements par le haut et par le bas de la pyramide des âges ainsi que la transformation des flux migratoires s'accompagnent d'une transformation des structures familiales au cours des dernières décennies.

Ainsi, les mariages connaissent une baisse tendancielle : le nombre de mariages célébrés est passé de 340 303 en 1980 à 242 000 en 2023⁴⁶. Cette baisse a été partiellement limitée par l'introduction du mariage entre personnes du même sexe en 2013, qui représentait environ 3,5 % des mariages célébrés en 2022. Le pacte civil de solidarité (Pacs), créé en 1999, s'est largement développé, atteignant environ 209 000 conclusions en 2022. Cette substitution partielle du Pacs au mariage présente des implications limitées pour les finances publiques à court terme : depuis 2005, les pacsés bénéficient des mêmes avantages fiscaux que les couples mariés (déclaration commune d'impôt, droits de succession). La principale différence réside dans les pensions de réversion : contrairement au mariage, le Pacs n'ouvre pas ce droit, limitant ainsi les engagements futurs des régimes de retraite. Environ un quart des partenaires pacsés se marient *in fine*⁴⁷, ce qui réduit en partie cet effet budgétaire à long terme.

L'évolution des formes conjugales et l'augmentation des ruptures d'union ont conduit à une multiplication du nombre des familles recomposées. Si le nombre de divorces prononcés annuellement a diminué, passant de 81 000 en 1980 à environ 66 000 en 2022, après avoir culminé à 155 000 en 2005⁴⁸, cette baisse découle principalement de celle du nombre des mariages. Les séparations de couples non mariés (unions libres, PACS) représentent un volume nettement supérieur : les ruptures d'unions libres étaient estimées à 265 000 par an, entre 2011 et 2015, soit quatre fois plus que les divorces⁴⁹.

En 2023, 67 % des enfants mineurs vivaient dans une famille composée d'un couple et d'enfants tous issus du couple, 23 % dans une famille monoparentale (famille où le parent ne vit pas en couple avec une personne du logement) et 10 % dans une famille recomposée⁵⁰. La proportion d'enfants vivant dans une famille monoparentale a doublé depuis 1990. Dans 84 % des cas, le parent de référence est la mère. Ces familles sont particulièrement vulnérables sur le plan économique et social : en 2021, 39 % des enfants mineurs vivant en famille monoparentale vivaient sous le seuil de pauvreté monétaire, contre 21 % des enfants.

Enfin, la taille moyenne des ménages a connu une diminution, de 2,9 en 1975 à 2,2 personnes en 2024, du fait de plusieurs facteurs : vieillissement de la population (nombre croissant de personnes âgées vivant seules, notamment des femmes), augmentation des séparations et tendance des jeunes à vivre plus souvent seuls avant de former une union. Ces évolutions entraînent des besoins nouveaux en termes de protection sociale, notamment un soutien accru aux familles monoparentales. Elles ont également des conséquences sur le marché du logement, avec un besoin croissant de logements de plus petite taille et une demande accrue dans les zones urbaines offrant davantage de services et d'opportunités d'emplois.

⁴⁶ Insee, « Les mariages en 2022 et 2023 », *Insee Focus*, n° 321, 12 mars /2024.

⁴⁷ Ined, *Y a-t-il autant de pacs que de mariages aujourd'hui ?*, mars 2024.

⁴⁸ Ministère de la Justice, « Un tiers de divorces en moins en 15 ans », *Infos rapides justice*, Service de la statistique, des études et de la recherche, n° 19, 28 novembre 2024.

⁴⁹ Insee, « Formations et ruptures d'unions : quelles sont les spécificités des unions libres ? », *France Portrait Social*, 2017.

⁵⁰ Insee, *En 2023, trois enfants sur dix vivent avec un seul de leurs parents*, *Insee Première*, n° 2032, 14 janvier /2025.

B - Les projections démographiques pour la France

Les projections démographiques françaises les plus récentes ont été publiées en 2021 par l'Insee et couvrent la période 2021-2070⁵¹. Au vu des tendances récentes concernant notamment le solde naturel, la fécondité ou les migrations, elles apparaissent déjà un peu anciennes et seront mises à jour en 2026. Elles comprennent un scénario central (1) et des scénarios alternatifs (2). L'Ined contribue également aux projections démographiques par ses réflexions méthodologiques et l'exploration de scénarios complémentaires (3). Comme le montrent les écarts entre les évolutions récentes et les projections antérieures, la réalité démographique peut s'écarter significativement des scénarios projetés, en fonction de nombreux facteurs difficiles à anticiper (crises, conflits, etc.).

1 - Le scénario central de l'Insee

Parmi les 26 différents scénarios élaborés par l'Insee, le scénario central est considéré comme le plus probable si l'avenir ressemble aux tendances passées. Dans ce scénario, la population française devrait s'établir à 68,1 millions d'habitants en 2070⁵². Cette projection repose sur plusieurs hypothèses fondamentales : un indicateur conjoncturel de fécondité à 1,8 enfant par femme, une espérance de vie à la naissance atteignant 90,0 ans pour les femmes et 87,5 ans pour les hommes en 2070, et un solde migratoire annuel positif de 70 000 personnes, s'élevant à 46 % de la moyenne annuelle observée entre 2019 et 2021 (+ 152 000).

Le scénario central de l'Insee prévoit un vieillissement marqué de la population française. D'ici 2070, le nombre de personnes de plus de 75 ans devrait augmenter d'environ 4 millions, passant de 7,3 millions en 2024⁵³ à 11,2 millions, ce qui expliquerait l'essentiel de la hausse de la population âgée de 60 ans et plus, de 19,2 à 23,8 millions. La part des seniors (65 ans et plus) dans la population totale atteindrait ainsi 28,9 % en 2070, contre 21,8 % en 2024. Cette évolution est principalement due à l'arrivée aux âges élevés des générations nombreuses du *baby-boom* puis à l'allongement continu de l'espérance de vie (*supra*).

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 part relative, de 55,3 % à environ 50,9 %. Ces évolutions combinées conduiraient à une hausse du ratio de dépendance des personnes âgées, marquée par l'effet de ciseau que constitue la hausse de la population des plus de 65 ans, au numérateur, et la baisse de la population en âge de travailler (20-64 ans) au dénominateur. Le ratio des 65 ans et plus par rapport à la population en âge de travailler (20-64 ans) passerait ainsi de 38 % à 54 %. Parallèlement, la part des moins de 20 ans dans la population totale diminuerait légèrement, de 23,8 % en 2024 à 21 % en 2070. Le rapport entre la population des jeunes et la population en âge de travailler passerait de 0,41 à 0,39.

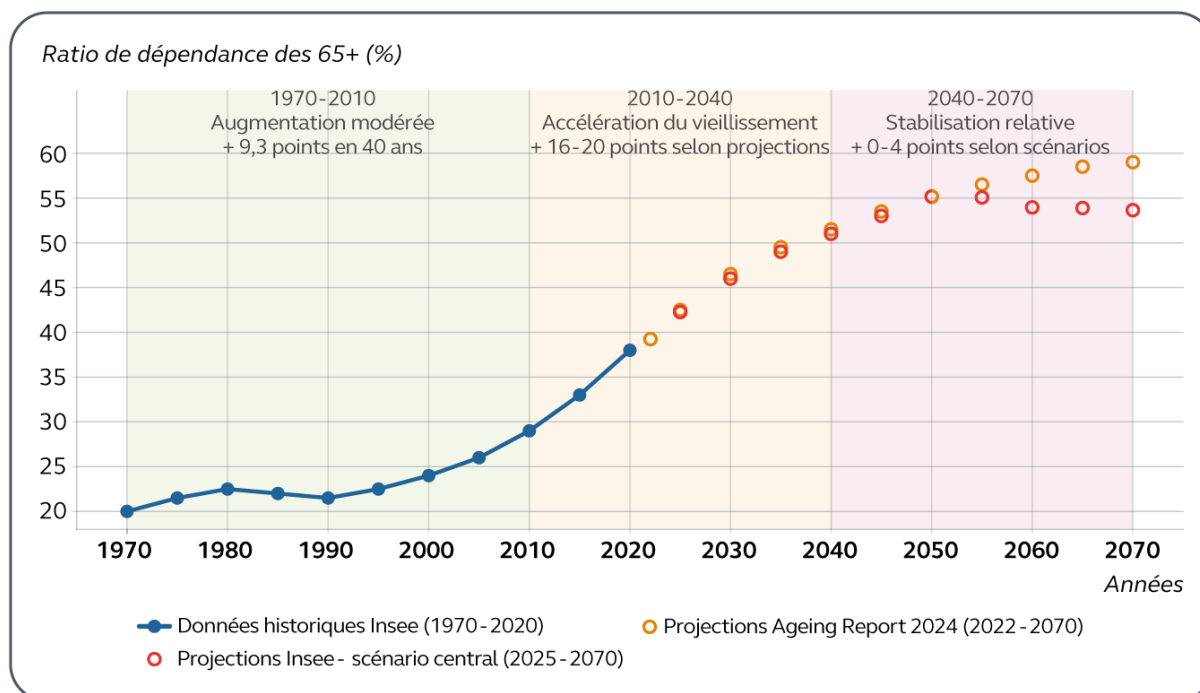
⁵¹ Insee, *Les projections de populations nationale*, novembre 2022.

⁵² Insee, *68,1 millions d'habitants en 2070 : une population un peu plus nombreuse qu'en 2021, mais plus âgée*, Insee Première, n° 1881, 29 novembre 2021

⁵³ Les chiffres pour 2024 sont obtenus à partir des données provisoires fin 2024 : Insee, *Population au 1^{er} janvier 2025 par âge*, Tableau de bord de l'économie française, 14 janvier 2025.

Le scénario central anticipe également une poursuite de la hausse du nombre de ménages, avec une progression plus rapide que celle de la population totale, du fait de la diminution continue de leur taille moyenne. Le nombre de ménages pourrait atteindre 34,8 millions en 2050, soit une hausse de 16 % par rapport à 2020⁵⁴, principalement portée par l'augmentation du nombre de personnes vivant seules, qui représenteraient 41 % des ménages en 2050 contre 37 % en 2020.

Graphique n° 7 : évolution du ratio de dépendance démographique des 65 ans et plus, 1970-2070 (en %)



Note : l'écart entre les projections (3,8 points en 2070) est lié aux hypothèses différentes sur l'évolution de l'espérance de vie.
Source : Cour des comptes d'après Insee, estimations de population et projections 2021-2070, et Commission européenne, Ageing Report 2024

L'impact de la réforme des retraites de 2023 sur les projections de population active

En 2023⁵⁵, l'Insee a actualisé ses projections de population active pour intégrer les effets de la réforme des retraites promulguée en avril 2023, notamment le recul progressif de l'âge d'ouverture des droits de 62 à 64 ans et l'allongement de la durée minimale des carrières longues. Selon cette variante actualisée, qui ne tient pas compte d'une éventuelle « réforme de la réforme », le nombre d'actifs projeté à l'horizon de 2070 s'établirait à 29,8 millions. L'essentiel des effets de la réforme serait effectif dès 2030, avec un pic de population active qui serait atteint en 2036 à 31,2 millions d'actifs.

⁵⁴ Ministères de l'aménagement du territoire et de la transition écologique, « Projections du nombre de ménages à horizon 2030 et 2050 : une croissance portée par l'augmentation du nombre de personnes seules », *Données et études statistiques*, 8 juillet 2024.

⁵⁵ Insee, « Une actualisation des projections de population active tenant compte de la réforme des retraites de 2023 », *Insee Références – Édition 2023 – Éclairages*, pp. 27-33.

La réforme entraînerait des effets marqués sur les taux d'activité des seniors. Pour les 55-69 ans, le taux d'activité projeté à l'horizon 2070 serait rehaussé de 4,5 points. L'effet serait maximal pour les 60-64 ans, tranche d'âge directement concernée par le recul de l'âge légal, avec un rehaussement de 10,9 points (71,3 % en 2070). L'impact serait particulièrement prononcé pour les femmes (+14,3 points) par rapport aux hommes (+7,3 points), celles-ci ayant historiquement tendance à liquider leurs droits dès l'âge d'ouverture. La réforme rehausserait également le taux d'activité des 55-59 ans de 1,7 point (82,6 % en 2070) et celui des 65-69 ans de 0,8 point (17,8 %).

Entre 2024 et 2029, la variation annuelle de la population active liée aux changements de comportements d'activité devrait atteindre +150 000 personnes en moyenne chaque année, soit un rythme soutenu qui reflète la montée en charge progressive de la réforme. Ces gains se stabiliseraient ensuite autour de 2035. Au total, ces évolutions conduisent à un vieillissement de la population active, la part des 55 ans ou plus atteignant près d'un quart des actifs (24,8 %) à l'horizon de 2070. Pour autant, le rapport entre actifs et inactifs de 60 ans ou plus s'améliorerait, s'établissant à 1,6 en 2070.

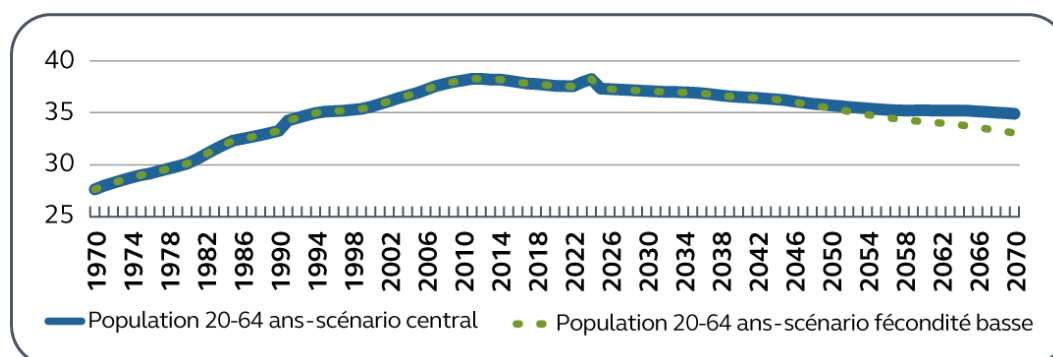
2 - Les scénarios alternatifs présentés par l'Insee

L'Insee a également élaboré 25 scénarios alternatifs afin de tenir compte des incertitudes entourant tout exercice de projection démographique et d'évaluer la sensibilité des résultats aux hypothèses formulées. Trois variantes principales sont présentées à titre d'illustration.

Un premier scénario, dit « fécondité basse », repose sur l'hypothèse d'une baisse durable de l'indicateur conjoncturel de fécondité à 1,6 enfant par femme, proche du niveau observé en 2024. Dans cette configuration, la population française culminerait à 69 millions vers 2040 avant de diminuer à environ 65 millions en 2070. Le vieillissement serait plus prononcé, avec une part des 65 ans et plus s'établissant à 31 % en 2070, contre 29 % dans le scénario central. Le ratio des 65 ans et plus par rapport à la population en âge de travailler (20-64 ans) atteindrait 58 % en 2070, soit 4 points de plus que dans le scénario central.⁵⁶

Une telle évolution exercerait une pression accrue sur le financement des régimes de protection sociale, en particulier les systèmes de retraite, d'assurance maladie et de dépendance, sous l'effet de la diminution absolue de la population en âge de travailler.

Graphique n° 8 : évolution historique (jusqu'en 2024) et projetée (2025-2070) de la population des 20-64 ans (en millions)



Source : Insee, données de population jusqu'en 2024, scénarios 2021-2070 sur la période 2024-2070

⁵⁶ Le ratio de dépendance démographique resterait proche de celui du scénario central, atteignant 1,02 en 2070.

Cette tendance est illustrée par le graphique n° 8, qui retrace l'évolution historique (jusqu'en 2024) et projetée (2025–2070) de la population des 20–64 ans. Il met en évidence le recul progressif de cette tranche d'âge dans les scénarios centraux et de fécondité basse, avec pour conséquence possible une dégradation du ratio de soutien démographique, c'est-à-dire du nombre d'actifs potentiels par rapport au nombre de seniors, qui constitue un enjeu central pour la soutenabilité financière des dispositifs de solidarité intergénérationnelle.

Un scénario, dit « migrations hautes », envisage un solde migratoire plus élevé, atteignant + 120 000 personnes par an, contre + 70 000 dans le scénario central. Dans cette hypothèse, la population française atteindrait 71 millions d'habitants en 2070, soit 3 millions de plus que dans le scénario central. La structure par âge serait légèrement moins vieillissante que dans le scénario central, l'immigration concernant principalement des personnes d'âge actif. La proportion d'immigrés augmenterait progressivement pour représenter environ 16 % de la population en 2070, contre 10,7 % en 2024. Ce scénario souligne l'impact potentiel de l'immigration sur la dynamique démographique française, sans toutefois remettre en cause la tendance au vieillissement, qui apparaît inéluctable.

Un scénario, dit « population âgée », combine des hypothèses de faible fécondité (1,6 enfant par femme) et de progrès plus importants en matière d'espérance de vie⁵⁷. Dans ce cas, la population française resterait relativement stable en volume mais connaîtrait un vieillissement très marqué. La part des 65 ans et plus atteindrait 34 % de la population en 2070, contre 29 % dans le scénario central. Le nombre de personnes très âgées (85 ans et plus) serait multiplié par 3,5 entre 2024 et 2070, atteignant près de 8 millions de personnes (2,3 millions en 2024). Les conséquences sur les systèmes de retraite, de santé et de prise en charge de la dépendance seraient critiques, avec notamment une forte augmentation des besoins en termes de soins de longue durée et d'adaptation des logements et des infrastructures.

3 - Une mise à jour des projections de l'Insee à partir des tendances récentes

Une analyse récente, publiée par l'Ined en mars 2025, propose une actualisation des projections de l'Insee en tenant compte des évolutions observées depuis leur publication⁵⁸. Le scénario actualisé de l'Ined, nommé « scénario 2024 », fait l'hypothèse d'une stabilité de la fécondité au niveau de 2024, soit 1,62 enfant par femme (au lieu de 1,8 enfant dans le scénario central de l'Insee), d'un solde migratoire positif stabilisé à 152 000 personnes par an (au lieu de 70 000) et d'une progression plus modérée de l'espérance de vie.

Cette actualisation conduit à des résultats assez proches du scénario central pour l'évolution globale de la population française. Selon le « scénario 2024 », celle-ci atteindrait un plafond d'environ 70 millions d'habitants dans les années 2040, puis diminuerait légèrement pour s'établir à 68 millions en 2070. La différence majeure avec le scénario central de l'Insee réside dans les dynamiques sous-jacentes : le solde migratoire plus important dans le scénario « 2024 » compense la fécondité plus basse et la progression moindre de l'espérance de vie.

⁵⁷ Atteignant 93 ans pour les femmes et 90 ans pour les hommes en 2070, contre respectivement 90 et 87,5 ans dans le scénario central.

⁵⁸ Ined, « La population française va-t-elle diminuer ? », *Population & Sociétés*, n° 631, mars 2025.

Un point particulièrement important de cette projection actualisée concerne l'évolution du solde naturel (différence entre les naissances et les décès). Estimé à + 17 000 en 2024 (chiffre provisoire), il devrait, selon le « scénario 2024 », devenir négatif puis se dégrader pour atteindre environ - 256 000 vers 2060 avant de se stabiliser.

Malgré un solde naturel devenant négatif, la population de la France ne devrait pas diminuer avant une vingtaine d'années sous le jeu des hypothèses retenues par l'Ined. En effet, le solde migratoire positif de 152 000 personnes par an ferait plus que compenser la baisse, puis l'inversion, du solde naturel jusqu'au milieu des années 2040. Cette analyse souligne l'influence des migrations dans la dynamique démographique française future.

C - La démographie française en Europe

La comparaison entre la France et ses voisins européens révèle des dynamiques démographiques qui influencent directement les finances publiques. La situation actuelle est d'abord présentée à travers plusieurs indicateurs clés (1), puis mise en perspective à travers les projections démographiques disponibles (2).

1 - Une démographie française qui présente aujourd'hui des spécificités

a) Une population nombreuse et relativement jeune au regard du vieillissement observé en Europe

Avec une population de 68,6 millions d'habitants en 2024, la France se place au deuxième rang des pays les plus peuplés de l'Union européenne, derrière l'Allemagne (83,4 millions).

Elle se distingue par un solde naturel positif, égal à + 17 000 en 2024 (chiffre provisoire)⁵⁹. En 2023, avec + 0,6 ‰, la France fait figure d'exception parmi les grands pays de l'Union européenne, seule l'Irlande (+3,7 ‰) connaissant encore elle aussi un excédent des naissances sur les décès. La situation contraste fortement avec l'Allemagne (- 4,0 ‰) et l'Italie (- 4,8 ‰), confrontées à un déficit naturel prononcé. Parallèlement, la variation de la population due au solde migratoire était estimée à + 2,2 ‰ en France (cf. *supra*) et + 6,3 ‰ dans l'Union européenne, avec + 8,2 ‰ en Allemagne, + 13,2 ‰ en Espagne et + 4,6 ‰ en Italie et + 0,1 ‰ en Pologne⁶⁰.

⁵⁹ Les dernières données disponibles indiquent que le solde naturel, sur un an, serait devenu négatif en mai 2025, avec 651 000 décès contre 650 000 naissances.

⁶⁰ Insee, « Variation de la population due au solde migratoire apparent en 2023 », *Tableau de bord de l'économie française*, 2025.

**Tableau n° 1 : comparaison d'indicateurs démographiques
parmi les cinq pays de l'Union européenne les plus peuplés**

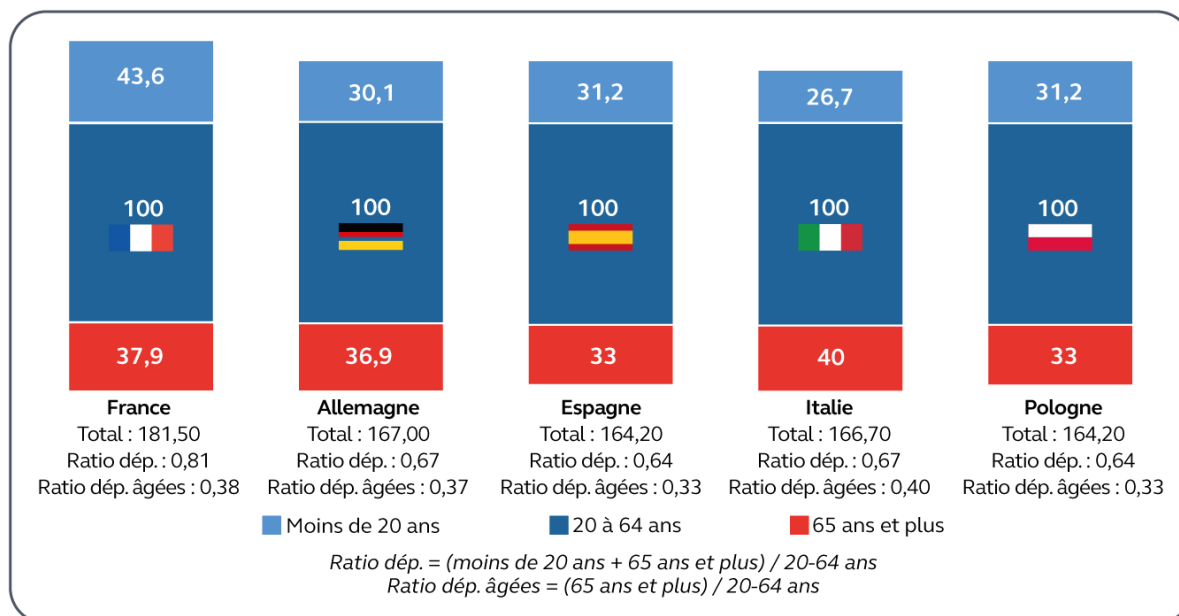
<i>Pays</i>	Population (2024 en milliers)	Solde naturel (2023 en ‰)	Solde migratoire (2023 en ‰)	ICF (2022)	65 ans et plus dans la population (2023 en %)
<i>Allemagne</i>	83 445	- 4,0 ‰	8,2 ‰	1,46	22,1 %
<i>France</i>	68 613	0,6 ‰	2,2 ‰	1,78	21,2 %
<i>Italie</i>	58 990	- 4,8 ‰	4,6 ‰	1,24	24,0 %
<i>Espagne</i>	48 610	- 2,4 ‰	13,2 ‰	1,16	20,1 %
<i>Pologne</i>	36 621	- 3,7 ‰	0,1 ‰	1,29	19,9 %

Sources : Cour des comptes d'après *Insee*, *Ined*, *OCDE*, *Eurostat*

La fécondité française reste relativement élevée. En 2022, avec un indicateur conjoncturel de fécondité (ICF) de 1,78 enfant par femme (1,62 en 2024), la France dépasse nettement la moyenne de l'Union européenne (1,46). Il en est de même du point de vue de la descendance finale : la génération 1978 en France affiche une descendance finale de 2,07 enfants par femme (*supra*), la plus élevée de l'Union européenne, devant l'Irlande (2,02) et la Belgique (1,88).

Le vieillissement apparaît moins avancé en France que chez ses voisins. Avec 21,2 % de personnes âgées de 65 ans et plus en 2023, la France se situe en position intermédiaire, derrière l'Italie (24,0 %) et l'Allemagne (22,1 %), mais au-dessus de l'Espagne (20,1 %) et de la Pologne (19,9 % chacune). La France se distingue par une proportion élevée de jeunes de moins de 20 ans (24,0 %), supérieure à celle de l'Italie (16 %), de l'Allemagne (18 %) ou de l'Espagne et de la Pologne (19 % chacune).

**Graphique n° 9 : répartition par âges de la population
(2023, base 100 pour les 20-64 ans)**



Note : « ratio dép. » désigne le ratio de dépendance démographique et « ratio dép. âgées » le ratio de dépendance des personnes âgées. En France, le ratio de dépendance des personnes âgées a légèrement crû depuis 2023, s'établissant à 0,39 (cf. I-A-1).

Source : Cour des comptes d'après données Eurostat

L'espérance de vie moyenne en France, de 83,1 ans en 2023, se situe parmi les plus élevées d'Europe ; elle est inférieure à celles observées en Espagne (84,0 ans) et en Italie (83,8 ans), mais supérieure à celle de l'Allemagne (81,2 ans). L'écart entre l'espérance de vie des femmes (85,9 ans) et celle des hommes (80,1 ans) apparaît cependant plus marqué en France que dans d'autres pays comme la Suède. Cette répartition rappelle que l'espérance de vie dépend certes du niveau de développement économique, mais également d'autres facteurs comme les habitudes alimentaires, les modes de vie et l'organisation des systèmes de santé.

Tableau n° 2 : espérance de vie moyenne à la naissance dans six pays en 2023

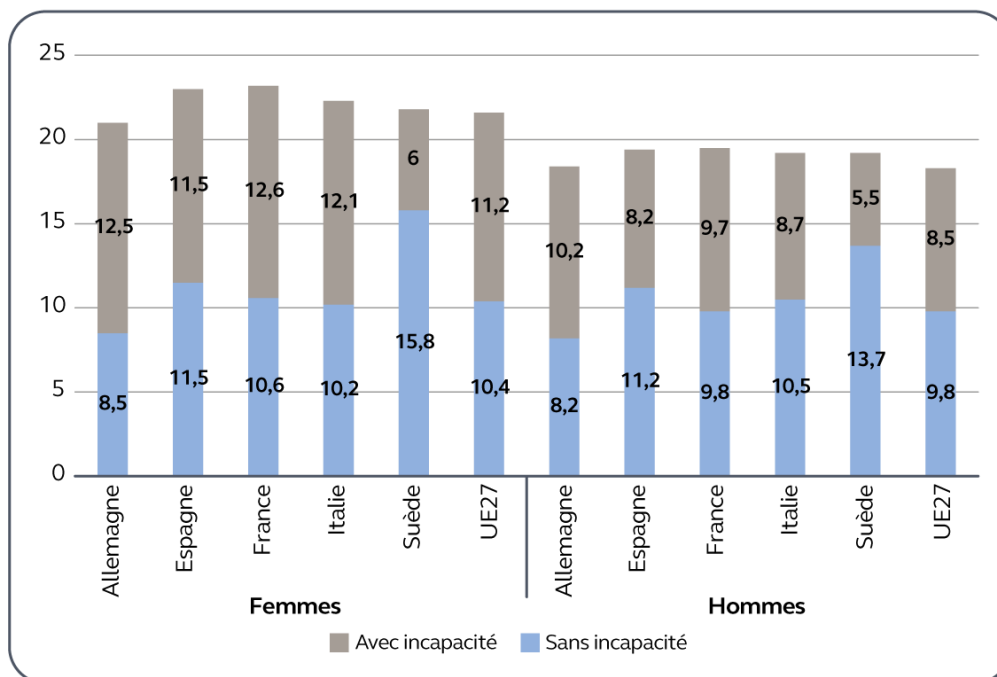
Pays	Allemagne	France	Italie	Espagne	Pologne	Suède
Femmes	83,0	85,9	85,8	86,7	82,4	85,0
Hommes	78,3	80,1	81,7	81,2	74,8	81,7
Total	81,2	83,1	83,8	84,0	78,6	83,4

Source : Cour des comptes d'après Ined

L'espérance de vie sans incapacité correspond au nombre d'années que peut espérer vivre une personne sans être limitée dans ses activités quotidiennes. Parmi les pays de l'Union européenne et en termes d'espérance de vie sans incapacité à 65 ans, la France se situe en 2022 en cinquième position pour les femmes (après la Suède, la Slovaquie, Malte et l'Irlande) et en septième position pour les hommes (après la Suède, Malte, l'Irlande, la Belgique, la Slovaquie et l'Italie). Cet indicateur, synthétique, ne suffit cependant pas à décrire une réalité

sociodémographique complexe, la « qualité de vie » dépendant de la santé, mais aussi par exemple de la nature des liens sociaux ou des conditions matérielles d'existence. L'OCDE observe par ailleurs, dans une analyse portant sur 41 pays développés et émergents (2000-2022), une amélioration générale des capacités fonctionnelles des personnes âgées, avec des gains particulièrement marqués en matière cognitive⁶¹.

Graphique n° 10 : espérance de vie à 65 ans, décomposée en années sans et avec incapacité (2022)



Source : Cour des comptes d'après *Insee* et Eurostat

b) Des spécificités sociodémographiques françaises en Europe

Les caractéristiques sociodémographiques françaises présentent certaines particularités dans le contexte européen. En matière de composition des ménages, la France occupe une position intermédiaire. En 2023, les ménages français comptent en moyenne 2,2 personnes, ce qui est comparable à l'Italie, mais supérieur à l'Allemagne (2,0). Les pays d'Europe du Sud et de l'Est (Espagne, Portugal, Roumanie, Pologne) ainsi que l'Irlande se distinguent par des ménages plus larges, de 2,5 à 2,9 personnes en moyenne⁶².

⁶¹ OCDE, « *The Rise of the Silver Economy: Global Implications of Population Ageing* », chapitre 2, *World Economic Outlook*, avril 2025.

⁶² Eurostat, *Household composition statistics*, mai 2024.

La France se caractérise par un taux de nuptialité relativement faible (3,6 % en 2022, contre 4,2 % dans l'Union européenne) mais un taux de divorce plus élevé (1,9 %, contre 1,6 % dans l'Union européenne). Cette configuration diffère de celle observée en Allemagne (taux de nuptialité de 4,7 %) ou en Europe de l'Est (6,2 % en Roumanie)⁶³.

En matière d'éducation, la France affiche un taux élevé de diplômés de l'enseignement supérieur : 52 % des jeunes sortant de formation initiale sont diplômés de l'enseignement supérieur (moyenne 2019-2021)⁶⁴, au-dessus de la moyenne européenne (43 %) et de l'objectif du cadre stratégique européen fixé à 45 % pour 2030⁶⁵. Cette proportion place la France au même niveau que l'Espagne (52 %), mais devant l'Allemagne (38 %) et l'Italie (31 %). Comme dans d'autres pays européens, la proportion de diplômés du supérieur est plus élevée chez les femmes⁶⁶.

Ces résultats, fondés sur le niveau de diplôme, ne reflètent toutefois qu'imparfaitement les compétences de la population. Les enquêtes récentes révèlent à l'inverse des performances qualitatives préoccupantes. Les élèves français en CM1 demeurent sous les moyennes européenne et internationale en mathématiques et en sciences, avec 15 % d'entre eux ne maîtrisant pas les connaissances élémentaires en mathématiques⁶⁷. En outre, plus du quart des adultes vivant en France maîtrisent mal les compétences de base : lecture, calcul et utilisation des outils informatiques⁶⁸. Ces constats soulignent l'écart potentiel entre l'élévation du niveau de diplomation, d'une part, et la maîtrise effective des compétences fondamentales, d'autre part.

2 - La démographie européenne sur le long terme

Si chaque pays connaît sa propre trajectoire, des tendances communes se dégagent sur le long terme à l'échelle du continent européen, notamment le vieillissement des populations. L'ampleur et le rythme de ces évolutions sont cependant susceptibles de varier fortement d'un pays à l'autre, avec des conséquences différenciées sur leurs équilibres budgétaires respectifs. En termes d'équilibre géographique, les projections suggèrent qu'à l'horizon 2070-2100, la population de l'Union européenne serait davantage « continentale » et de moins en moins « méditerranéenne ».

Un déclin démographique global mais différencié se dessine pour l'Europe⁶⁹. Selon les projections centrales d'Eurostat, la population de l'Union européenne devrait diminuer de 14,8 millions d'habitants entre 2022 et 2070, passant de 449,1 à 431,9 millions. Cependant,

⁶³ Insee, *Nuptialité et divortialité dans l'Union européenne, données annuelles de 1960 à 2022*, Chiffres clés, 7 octobre 2024.

⁶⁴ Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, « *Le niveau d'études de la population et des jeunes* », *L'état de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation en France*, n° 17, juin 2024.

⁶⁵ Commission européenne, *Cadre stratégique de l'Espace européen de l'éducation*, octobre 2023.

⁶⁶ Insee, « *Formations et emploi – édition 2025* » ; *Insee Références*, 12 février 2025.

⁶⁷ Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Depp), *Timss 2023 en CM1 : les résultats en mathématiques et en sciences restent stables en France, sous la moyenne européenne, avec une hausse des inégalités entre filles et garçons*, note d'information, n° 24.47, décembre 2024.

⁶⁸ Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques et Depp, *Compétences des adultes en 2023 : quelle maîtrise de la recherche et de l'utilisation des informations à l'ère du numérique ?*, *Dares Analyses*, n° 73, décembre 2024.

⁶⁹ Commission européenne, *2024 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2011-2070)*, *Institutional Paper*, n° 279, avril 2024.

cette évolution masque d'importantes disparités nationales. L'Allemagne et la France devraient maintenir, voire légèrement augmenter leur population. À l'inverse, l'Italie et l'Espagne connaîtraient des baisses marquées.

Tableau n° 3 : projections démographiques à long terme (populations en milliers)

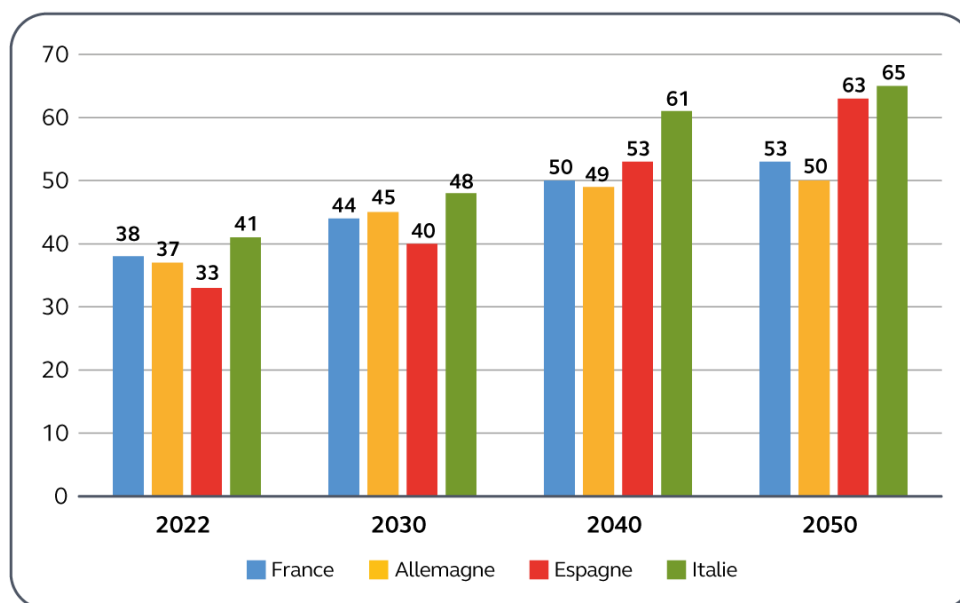
	UE	Allemagne	France	Italie	Espagne	Pologne
Population en 2022	449 100	83 200	67 900	59 000	47 700	38 100
Population estimée en 2070	431 900	84 200	69 700	53 300	47 700	31 800
Différence (en %)	- 3,8 %	+ 1,2 %	+ 2,7 %	- 9,7 %	0,0 %	- 16,5 %

Source : Cour des comptes d'après *Ageing Report*, 2024, tableau 3

Les hypothèses relatives aux migrations exercent une influence déterminante sur ces projections. En particulier, le maintien des populations allemande et française s'expliquerait principalement par l'apport migratoire, compensant un solde naturel déficitaire.

Le vieillissement constitue un défi majeur pour l'ensemble des pays européens, mais avec des intensités différentes d'un État à l'autre⁷⁰.

Graphique n° 11 : évolution du ratio de dépendance des personnes âgées (en %)



Source : Cour des comptes d'après Commission européenne, *Ageing Report*, 2024

⁷⁰ Eurostat, « *Population projections in the EU* », *Statistics Explained*, 03/2023 (prochaine mise à jour programmée en juin 2026).

En France, le ratio de dépendance des personnes âgées (part de la population de plus de 65 ans comparée à la population de 20 à 64 ans) passerait de 38,2 % en 2022 à 53,2 % en 2050. Il serait alors légèrement inférieur en Allemagne et supérieur de plus de 10 points en Espagne et en Italie. À l'échelle européenne, il devrait augmenter de 23 points entre 2022 et 2070, passant de 36,1 % à 59,1 %. La part des personnes très âgées (80 ans et plus) doublerait, passant de 6,1 % (27,1 millions) à 14,6 % (63,1 millions) de la population totale.

*
**

Si la France bénéficie encore aujourd'hui d'une fécondité supérieure à la moyenne européenne, les projections laissent entrevoir un alignement progressif sur les tendances continentales. Le solde naturel pourrait ainsi devenir durablement négatif au cours des prochaines années, rendant le solde migratoire déterminant pour l'évolution future de sa population. Surtout, le vieillissement général de la population aura pour corollaire une réduction, tant en valeur absolue qu'en part relative, de la population d'âge actif.

Ces mutations démographiques auront des conséquences profondes sur l'économie et les finances publiques, tant en matière de dépenses (retraites, santé, dépendance, éducation) que de recettes (fiscalité, cotisations). Elles interagissent en effet avec les autres facteurs déterminant la croissance économique, à travers notamment les canaux du capital humain, de la productivité et de l'innovation, ainsi que des taux d'intérêt, de l'épargne, et de l'investissement. L'analyse de ces mécanismes permet d'identifier les leviers d'action pour préserver la soutenabilité des finances publiques face aux mutations démographiques.

II - Des effets profonds sur les finances publiques

Les transformations démographiques exercent une influence profonde sur les finances publiques par trois effets distincts mais interdépendants. Le premier est celui de la croissance économique (A). Le deuxième effet tient aux relations entre démographie et recettes publiques (B). Le troisième effet correspond à l'impact démographique sur les dépenses publiques (C).

A - Démographie et croissance

Les transformations démographiques exercent une influence profonde sur plusieurs agrégats macroéconomiques clés. Elles affectent directement l'offre de travail disponible, la productivité globale de l'économie, les taux d'épargne nationaux et la formation de capital, modifiant ainsi la trajectoire potentielle de la croissance économique.

1 - Un impact négatif du vieillissement sur la croissance, que l'emploi, les migrations et l'innovation peuvent limiter

Les évolutions démographiques, qui influencent directement la taille et la structure de la population active, constituent un déterminant majeur de la croissance économique. En effet, la relation entre population et richesse nationale peut être décomposée selon l'identité suivante :

$$\frac{PIB}{Habitant} = \frac{PIB}{Emplois} \times \frac{Emplois}{Population\ 20 - 64\ ans} \times \frac{Population\ 20 - 64\ ans}{Population\ totale}$$

Cette décomposition montre que le niveau de vie moyen, ici mesuré par le PIB par tête, dépend à la fois de la productivité du travail (PIB/emplois), du taux d'emploi (emplois/population 20-64 ans) et du ratio de dépendance démographique (population 20-64 ans/population totale). Ainsi, la dynamique démographique n'est pas intrinsèquement favorable à la croissance : à productivité et taux d'emploi inchangés, une augmentation des naissances accroît la population totale et réduit mécaniquement le PIB par habitant. Cependant, plus la proportion de personnes en emploi est élevée, plus le niveau de vie moyen est important, ces individus finançant la consommation des plus jeunes et des plus âgés. En outre, une hausse de la productivité par tête augmente le niveau de vie moyen. Un accroissement de la population totale ne peut donc améliorer le PIB par tête qu'en présence de gains de productivité ou d'une hausse du taux d'emploi.

Les projections démographiques de l'Insee font ressortir une évolution défavorable du ratio de dépendance démographique : dans le scénario central, la part de la population en âge de travailler (20-64 ans) diminue progressivement, passant de 55,3 % en 2023 à environ 50 % à l'horizon 2070⁷¹. Comme le souligne l'équation ci-dessus, à productivité du travail et taux d'emploi donnés, cette évolution, conséquence directe du vieillissement et de la baisse au moins conjoncturelle de la fécondité, pèserait sur le potentiel de croissance, via le nombre total

⁷¹ Insee, « 68,1 millions d'habitants en 2070 : une population un peu plus nombreuse qu'en 2021, mais plus âgée », *Insee Première*, n° 1881, novembre 2021.

d'heures travaillées. Ainsi, trois éléments –non exhaustifs– peuvent néanmoins contrecarrer, au moins partiellement, l'évolution défavorable du ratio de dépendance démographique : l'augmentation des taux d'emploi, l'apport migratoire et l'adoption de nouvelles technologies.

a) L'augmentation du taux d'emploi

Le taux d'emploi mesure la proportion de personnes en emploi, dans la population totale ou pour une classe d'âge donnée. Il se distingue du taux d'activité qui englobe également les personnes en recherche d'emploi. L'augmentation du taux d'emploi correspond ainsi à une élévation du deuxième terme de la décomposition présentée précédemment, contribuant directement à l'accroissement du PIB par habitant.

En France, le taux d'emploi des 15-64 ans a progressé de 68,4 % en 2023 à 68,8 % en 2024⁷². Ce niveau, qui a retrouvé celui des années 1980, après un recul dans les années 1980-1990, demeure néanmoins inférieur à la moyenne de la zone euro (70,0 % en 2023)⁷³. Cette progression s'inscrit dans une dynamique de long terme portée principalement par la croissance de l'emploi des femmes depuis 1980, avec une accélération notable entre 1995 et 2023 (166 000 emplois créés par an en moyenne).

Population active et population en emploi

La population active regroupe les personnes en âge de travailler, généralement entre 15 et 64 ans (ou entre 20 et 64 ans), qui participent au marché du travail. Elle se compose de deux catégories : d'une part, les personnes en emploi, qui exercent une activité rémunérée, qu'elles soient salariées ou indépendantes ; et d'autre part, les chômeurs, c'est-à-dire les personnes sans emploi mais qui recherchent activement du travail et sont disponibles pour en occuper un.

La population en emploi est une sous-catégorie de la population active. Elle désigne uniquement les personnes qui occupent effectivement un emploi, excluant ainsi les chômeurs. Les individus qui ne font pas partie de la population active (et donc *a fortiori* de la population en emploi), comme les étudiants sans activité, les retraités ou encore les personnes au foyer ne cherchant pas d'emploi, sont considérés comme inactifs. La population en âge de travailler est composée de la population active et des inactifs en âge de travailler.

Cette amélioration du taux d'emploi concerne aujourd'hui toutes les tranches d'âge. Celui des 50-64 ans atteint 68,4 % en 2024⁷⁴. L'amélioration concerne également les jeunes : le taux d'emploi des 15-24 ans s'établit à 34,4 % en 2024, 5,6 points au-dessus de son point bas de 2020, porté notamment par l'essor de l'alternance qui facilite l'insertion professionnelle de cette tranche d'âge. Des marges de progrès importantes subsistent néanmoins. L'écart avec l'Allemagne est particulièrement marqué chez les seniors : 40 % de l'écart total de taux d'emploi entre les deux pays (8,8 points) provient de la plus faible proportion de personnes en emploi parmi les 55 ans et plus en France⁷⁵.

⁷² Insee, *Emploi, chômage, revenus du travail — Édition 2024*, Insee Références, juillet 2024. Les autres données relatives au taux d'emploi sont issues de cette même source, sauf indication contraire.

⁷³ Eurostat, *Emploi et affaires sociales*, données 2023.

⁷⁴ Insee, « Une photographie du marché du travail en 2024 », *Insee Première*, n° 2044, janvier 2025.

⁷⁵ Données Eurostat, calculs de la Cour des comptes.

La réforme des retraites de 2023, possiblement décalée ou révisée à la date de publication du présent rapport, en portant progressivement l'âge légal de départ à 64 ans, devrait améliorer le taux d'emploi chez les seniors, avec 300 000 emplois supplémentaires à l'horizon 2030 selon l'estimation du Gouvernement⁷⁶. Selon l'Insee (*supra*), entre 2024 et 2029, la variation annuelle de population active liée aux changements de comportements d'activité devrait atteindre + 150 000 personnes en moyenne chaque année, soit une hausse de 900 000 d'ici 2030. Dans ces deux scénarios, l'ampleur des gains en termes de croissance dépendra cependant de la capacité du marché du travail à absorber effectivement ces actifs supplémentaires dans des emplois qualifiés et productifs⁷⁷.

Par ailleurs, des écarts persistent selon le sexe. En France, entre 25 et 29 ans, les hommes occupent plus souvent un emploi que les femmes (79 % contre 71 %), ces dernières poursuivant en moyenne plus longtemps leurs études initiales. La réduction de ces écarts exercerait un effet favorable sur l'emploi total et le potentiel de croissance.

b) L'apport migratoire à la population active

En l'attente d'une actualisation, le solde migratoire récent est estimé à + 152 000 personnes en moyenne pour les années 2019 à 2021 et représente près de 90 % de la croissance démographique française⁷⁸. Contrairement à une hausse de la natalité, dont les effets économiques positifs ne se manifestent qu'après deux décennies, l'arrivée d'immigrés qualifiés génère un bénéfice immédiat sur la richesse nationale dès lors qu'ils occupent un emploi. Ils contribuent alors directement au marché du travail et au financement des systèmes sociaux, sans nécessiter la phase préalable d'éducation et de formation⁷⁹ (*supra* et annexe n°4).

Si l'apport migratoire peut compenser un solde naturel devenu négatif et maintenir une croissance démographique positive, son effet sur la population active reste dans les faits modéré (cf. *infra*). Par ailleurs, l'apport migratoire est fortement dépendant des contextes géopolitiques, économiques et sociaux, tant dans les pays d'origine que les pays d'accueil, ce qui rend sa prévisibilité à long terme plus incertaine⁸⁰.

⁷⁶ Direction générale du Trésor, « Effets macroéconomiques de la réforme des retraites », note technique.

⁷⁷ Le surcroît de population active engendré par la réforme des retraites de 2010 a été relativement bien absorbé. La baisse de la probabilité d'être déjà à la retraite à 60 ans pour les générations 1951-1952, comparées à celles de 1949-1950, de - 27 points pour les hommes et - 22 points pour les femmes, s'est répartie entre une hausse de l'emploi (+ 14 points temps plein et + 3 points temps partiel chez les hommes ; + 9 points temps plein et + 7 points temps partiel chez les femmes), une hausse du chômage (+ 7 points et + 6 points) et, marginalement, de l'inactivité hors retraite (+ 3 points chez les hommes, stable chez les femmes). Cf. Insee, « Report de l'âge de la retraite et taux d'emploi des seniors : le cas de la réforme des retraites de 2010 », *Insee Analyses*, n° 30, janvier 2017.

⁷⁸ Insee, *Bilan démographique 2024*, *Insee Première*, n° 2033, 14 janvier 2025.

⁷⁹ Hippolyte d'Albis, Ekrame Boubtane et Dramane Coulibaly, « *Demographic changes and the labor income share* », *European Economic Review*, n° 131, 2021.

⁸⁰ Insee, « 68,1 millions d'habitants en 2070 : une population un peu plus nombreuse qu'en 2021, mais plus âgée », *op. cit.*

c) L'adoption accélérée de nouvelles technologies

Le vieillissement démographique transforme les conditions structurelles de l'offre de travail et modifie les incitations économiques des entreprises. Cette évolution démographique profonde ne se contente pas de réduire mécaniquement la population active : elle induit des réponses économiques endogènes, notamment une accélération de l'adoption technologique. Ainsi, si les ruptures technologiques constituent en elles-mêmes des phénomènes largement exogènes, le rythme d'adoption des innovations et leur diffusion dans une économie dépendent pour partie de la situation démographique.

Face à la raréfaction relative de la main-d'œuvre induite par le vieillissement, les entreprises peuvent ainsi être incitées à investir davantage dans l'automatisation et la robotisation des processus de production. Ce lien de cause à effet a été démontré empiriquement pour un large éventail de pays développés⁸¹ : ceux connaissant un vieillissement plus rapide adoptent significativement plus de robots industriels. Cette relation est particulièrement marquée au Japon et en Allemagne, deux pays confrontés précocement au vieillissement et qui se distinguent par leur densité robotique (respectivement 419 et 429 robots pour 10 000 employés dans l'industrie manufacturière en 2023, contre 186 en France⁸²). L'automatisation constitue à cet égard un facteur d'adaptation susceptible d'atténuer l'effet négatif du vieillissement sur la croissance. Selon une étude menée sur un panel de pays développés incluant la France, l'adoption de robots industriels a contribué en moyenne à hauteur de 0,36 point de pourcentage à la croissance annuelle du PIB et de 0,37 point à celle de la productivité du travail entre 1993 et 2007⁸³. Au-delà de la robotique industrielle, l'intelligence artificielle et les technologies numériques avancées pourraient avoir des effets comparables.

Toutefois, les processus d'adoption technologique s'accompagnent généralement d'une restructuration profonde de certains secteurs économiques. Une étude récente⁸⁴ portant sur l'introduction des robots dans l'industrie manufacturière française révèle un phénomène de recomposition important : en développant leur activité, les entreprises pionnières dans l'adoption des technologies d'automatisation améliorent leur productivité et leur part de marché, et de manière contre-intuitive recrutent davantage de travailleurs malgré l'automatisation. À l'inverse, les entreprises plus lentes à s'adapter subissent une érosion de leur part de marché et sont contraintes de réduire leurs effectifs. Au total, au niveau macroéconomique, l'effet négatif sur l'emploi domine, chaque robot supplémentaire éliminant plus de trois emplois dans l'économie., chaque robot supplémentaire éliminant plus de trois emplois dans l'économie.

Cette dynamique de « destruction créatrice » induite par l'automatisation est susceptible de modifier substantiellement la structure de l'emploi et la répartition des gains de productivité. Elle soulève trois enjeux majeurs. Premièrement, l'automatisation pourrait accentuer les inégalités socio-économiques en favorisant les travailleurs hautement qualifiés au détriment des

⁸¹ Daron Acemoglu et Pascual Restrepo (2021), « *Demographics and Automation* », *Review of Economic Studies*, 89(1), pp. 1-44.

⁸² Fédération internationale de la robotique, *World Robotics – Industrial Robots*, 2024

⁸³ Georg Graetz et Guy Michaels, « *Robots at Work* », *Review of Economics and Statistics*, n° 100(5), 2018, pp. 753-768.

⁸⁴ Daron Acemoglu, Claire Lelarge et Pascual Restrepo (2020), « *Competing with Robots: Firm-Level Evidence from France* », AEA Papers and Proceedings, n° 110, pp. 383-388.

moins qualifiés⁸⁵. Deuxièmement, elle nécessite des investissements substantiels, ce qui interroge leur financement dans un contexte où les investissements productifs perçus comme risqués pourraient être affectés négativement par le vieillissement démographique (cf. II-A-3). Troisièmement, la diffusion continue de nouvelles technologies exige une formation tout au long de la vie, en particulier pour les salariés en milieu et fin de carrière, afin de prévenir l'obsolescence de leurs compétences et de faciliter leur maintien dans l'emploi.

2 - Un impact ambigu du vieillissement sur la productivité

Le vieillissement de la population active a des effets subtils sur la productivité. Une méta-analyse⁸⁶ suggère ainsi que cette relation n'est pas linéaire : elle serait croissante jusqu'à 40 ans puis décroissante après 49 ans. Elle varierait également fortement selon les tâches exercées et le secteur d'activité. Elle serait par exemple croissante dans les fonctions nécessitant une expérience approfondie, comme le *management* ou la recherche ; à l'inverse, les jeunes semblent avantagés dans les secteurs à forte intensité technologique ou physique. La diversité d'âge au sein d'une entreprise pourrait également soutenir la productivité lorsque les activités sont créatives et non routinières⁸⁷. Dans le cas de la France, une étude réalisée à partir de données d'entreprises, bien qu'ancienne et portant sur les seuls salariés en emploi, suggère que la productivité des salariés tend, en moyenne, à augmenter avec l'âge jusqu'à environ 40-45 ans, puis se stabilise sans déclin significatif aux âges plus élevés⁸⁸, ce qui pourrait contribuer à y limiter l'impact du vieillissement sur la productivité.

Toutefois, cet impact potentiellement neutre du vieillissement sur la productivité dépend de façon cruciale de la capacité du système de formation continue à accompagner les travailleurs âgés dans l'adaptation aux évolutions technologiques. Or, selon les données de l'enquête sur la formation des adultes tout au long de la vie publiées par l'Insee et la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), le taux d'accès à la formation professionnelle des 55-64 ans en France s'établissait à 35 % en 2022, contre 57 % pour les 18-44 ans et 51 % pour les 45-54 ans, ce qui suggère une marge de progression significative⁸⁹. En outre, le vieillissement de la population s'accompagne d'une hausse du poids des services dans l'économie, la part des dépenses qui leur sont consacrées augmentant avec l'âge (services à la personne, santé, aide sociale). Le secteur manufacturier étant structurellement plus productif, cette recomposition en faveur de la demande de services à la personne pourrait exercer un effet défavorable sur la productivité globale.

⁸⁵ Daron Acemoglu et Pascual Restrepo (2020), « *Unpacking Skill Bias: Automation and New Tasks* », *AEA Papers and Proceedings*, vol. 110, pp. 356-361.

⁸⁶ Thomas Ng et Daniel Feldman, « *The Relationship of Age to Ten Dimensions of Job Performance* », *Journal of Applied Psychology*, n° 93(2), pp. 392-423, 2008.

⁸⁷ Uschi Backes-Gellner et Stephan Veen, « *Positive Effects of Ageing and Age Diversity in Innovative Companies – large-scale empirical evidence on company productivity* », *Human Resource Management Journal*, vol. 23, n° 3, pp. 279-295, 2012.

⁸⁸ Patrick Aubert et Bruno Crépon, « La productivité des salariés âgés : une tentative d'estimation », *Économie et Statistique*, n° 368, 2003.

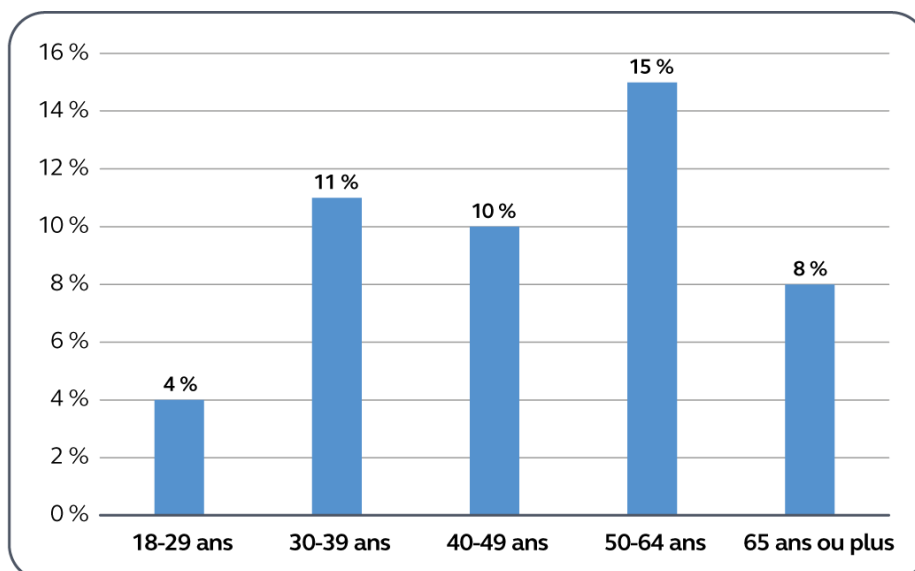
⁸⁹ Insee, « Un recours plus fréquent à la formation en 2022 pour les personnes en emploi et les plus diplômées », *Insee Première*, n° 1994, 24/04/2024.

Parallèlement, le niveau d'éducation des jeunes générations s'est élevé : en 2023, 40 % des 25-34 ans avaient atteint au moins le niveau bac+3, contre 16 % des 55-64 ans⁹⁰. Cette progression peut favoriser la croissance si elle se traduit par un renforcement effectif des compétences, permettant d'accroître le capital humain et la productivité⁹¹.

3 - Une modification des comportements d'épargne et d'investissement, favorable à l'accumulation de capital

Les comportements d'épargne varient selon l'âge. Selon la théorie du cycle de vie⁹², les individus lissent leur consommation tout au long de leur vie : ils s'endettent quand ils sont jeunes, épargnent durant leur vie active, puis désépargnent à la retraite. Les travaux récents nuancent toutefois ce schéma théorique. En particulier, les personnes âgées semblent désépargner moins rapidement que ne le prédit la théorie du cycle de vie⁹³, le taux d'épargne nette des 65 ans et plus restant positif en moyenne.

Graphique n° 12 : taux d'épargne nette par tranche d'âge (2022)



Note : l'épargne brute correspond à la part du revenu disponible brut (RDB) qui n'est pas utilisée en dépense de consommation finale. L'épargne nette est obtenue en déduisant la consommation de capital fixe (usure des logements et des équipements) et traduit la capacité effective des ménages à accroître leur patrimoine. Le taux d'épargne nette rapporte l'épargne nette au revenu disponible net (RDN). Lecture : le taux d'épargne nette des ménages dont la personne de référence a 65 ans ou plus est de 8 %.

Source : Insee, « Consommation et épargne par catégories de ménages en 2022 », Insee Focus, n°338, 5/11/2024

⁹⁰ Insee, *France, portrait social – édition 2024, op. cit.*

⁹¹ Selon des estimations s'appuyant sur un échantillon de 50 pays, essentiellement membres de l'OCDE, une année supplémentaire d'études augmenterait la productivité du travail de 4 à 7 %. Cf. Eric Hanushek et Ludger Woessmann, *The Knowledge Capital of Nations : Education and the Economics of Growth*, MIT Press, 2015.

⁹² Franco Modigliani et Richard Brumberg, « *Utility Analysis and the Consumption Function: An Interpretation of Cross-Section Data* », *Post-Keynesian Economics*, pp. 388-436, 1954.

⁹³ Richard Blundell, Eric French et Gemma Tetlow, « *Retirement Incentives and Labor Supply* », *Handbook of the Economics of Population Ageing*, vol. 1, pp. 457-566, 2016.

a) L'évolution des profils de consommation et d'épargne

La « sur-épargne » des personnes âgées s'explique par plusieurs facteurs convergents, mais difficiles à isoler les uns des autres⁹⁴.

Le motif de précaution occupe une place importante face à l'incertitude sur la durée de vie et l'anticipation de dépenses futures résultant d'une dégradation de la santé ou de l'autonomie. Ce motif, prépondérant aux États-Unis⁹⁵, jouerait également un rôle significatif en France, malgré l'existence d'un système de protection sociale développé. Les contraintes de liquidité affectant certains actifs, notamment immobiliers, limitent également la capacité de désépargne. Le motif de transmission patrimoniale constitue un troisième facteur explicatif : l'altruisme familial influence significativement les décisions d'épargne⁹⁶. Un accès comparativement plus difficile au crédit est également susceptible de jouer. Enfin, le niveau des revenus socialisés, particulièrement les pensions de retraite, excède pour certains foyers les besoins de consommation courante, générant une épargne involontaire.

Les données d'enquête les plus récentes confirment empiriquement cette divergence par rapport aux prédictions classiques de la théorie du cycle de vie. Une note de conjoncture de l'Insee de juin 2025⁹⁷ révèle que 43 % des ménages déclarent mettre de l'argent de côté, soit six points au-dessus du niveau d'avant-crise sanitaire. Cette progression est particulièrement marquée chez les plus de 64 ans : depuis la fin 2020, environ 40 % des ménages dont la personne de référence a dépassé cet âge déclarent épargner, contre 32 % en moyenne entre 2014 et 2019. L'analyse des motifs d'épargne déclarés corrobore les facteurs explicatifs identifiés précédemment : plus de la moitié des épargnants (53 %) déclarent épargner par précaution, cette proportion étant particulièrement élevée chez les seniors. Les épargnants de plus de 64 ans sont prioritairement motivés par la précaution et la transmission (15 %), tandis que les moins de 35 ans épargnent principalement en vue d'achats futurs, notamment immobiliers, respectant ainsi le schéma théorique pour les jeunes générations. Au total, les personnes âgées de 65 ans ou plus ont, à elles seules, contribué pour environ deux tiers de la hausse du taux d'épargne entre 2023 et 2024.

Ces comportements d'épargne s'accompagnent d'une limitation généralisée de la consommation qui renforce les motifs de précaution. L'enquête de l'Insee précitée révèle que 70 % des ménages déclarent limiter leurs dépenses : un tiers pour des raisons de contrainte budgétaire, principalement chez les plus modestes, et un cinquième pour constituer une épargne. Cette limitation volontaire témoigne d'une approche délibérée de la constitution de réserves financières qui, au-delà des seules contraintes de revenus, consolide les comportements de précaution particulièrement marqués chez les seniors.

⁹⁴ Luc Arrondel et André Masson, « Préférences face au risque et à l'avenir : types d'épargnants », *Dossiers de recherche de l'école des ponts*, n° 2, décembre 2005.

⁹⁵ Pour les États-Unis, les dépenses médicales à la charge des ménages, et la manière dont elles interagissent avec le niveau de consommation de base, contribuent grandement à expliquer les décisions d'épargne des personnes âgées. Cf. Mariacristina De Nardi, Eric French, Eric et John Jones, « *Life cycle earnings and consumption* », *Journal of Political Economy*, 118(6), pp. 1109-1163, 2010.

⁹⁶ Luc Arrondel et André Masson, « Solidarités publiques et familiales. Quelles priorités pour les transferts publics entre les âges ? », in *Une jeunesse difficile. Portrait économique et social de la jeunesse française*, Paris, Editions de la rue d'Ulm, collection du Cepremap n° 6, pp. 148-190, 2007 ; Luc Arrondel, Bertrand Garbinti, André Masson, « Inégalités de patrimoine entre les générations : les donations aident-elles les jeunes à s'installer ? », *Économie et Statistiques*, n° 472-473, pp. 65-100, 2014.

⁹⁷ Insee, « L'épargne des ménages au sommet », *Note de conjoncture*, 18 juin 2025.

Ces comportements de consommation et d'épargne s'inscrivent dans une tendance de long terme documentée par les « comptes de transferts nationaux »⁹⁸. Les résultats obtenus indiquent que le déficit de cycle de vie, écart entre la consommation et les revenus du travail, s'est significativement modifié entre 1979 et 2011. La période pendant laquelle les revenus du travail excèdent la consommation s'est réduite, passant de 39 ans en 1979 à 34 ans en 2011. Parallèlement, le nombre d'années vécues en situation de déficit, au sens des comptes de transferts nationaux, est passé de 36 ans en 1979 à 49 ans en 2011, sous l'effet combiné d'une entrée plus tardive sur le marché du travail et de l'allongement de l'espérance de vie. L'évolution de la consommation totale par tête entre 1979 et 2011 montre que la position relative des personnes âgées s'est considérablement améliorée. En 1979, les adultes âgés de 60 à 79 ans se caractérisaient par un niveau de consommation supérieur de 1,7 % en moyenne à celui des 20-59 ans. Cette différence s'est accentuée sur l'ensemble de la période : la consommation des 60-79 ans excédait celle des 20-59 ans de 7,5 % en 1989, de 8,7 % en 2000 et de 17 % en 2011⁹⁹ (cf. B-2).

b) L'allocation des ressources

L'évolution des profils de consommation et d'épargne a des implications sur l'accumulation de capital et le financement de l'économie. Elle s'explique principalement par la diminution logique du patrimoine professionnel lors du passage à la retraite, ainsi que la concentration croissante du patrimoine chez les seniors. Selon le conseil d'orientation des retraites (COR), le patrimoine des retraités représentait 60 % du patrimoine total des ménages en 2010, contre 50 % en 1992. Cette concentration s'accompagne d'une structure patrimoniale différente : 70 % d'immobilier chez les 60 ans et plus contre 60 % chez les 30-59 ans, avec une préférence pour les placements financiers peu risqués¹⁰⁰.

Cette répartition a des implications significatives pour l'allocation des ressources dans l'économie. La préférence des épargnants âgés pour les actifs peu risqués, notamment immobiliers et obligataires, peut limiter l'apport de capitaux aux secteurs innovants et à forte croissance. Simultanément, cette épargne abondante contribue au financement de la dette publique, *via* les emprunts d'État. Elle soulève également des enjeux d'équité intergénérationnelle, dans un contexte où les héritages interviennent en outre à des âges généralement plus avancés.

Les projections démographiques suggèrent que le vieillissement de la population pourrait entraîner une évolution du taux d'épargne global suivant une trajectoire en forme de cloche : hausse à court terme avec l'arrivée à maturité des cohortes du *baby-boom*, puis diminution progressive à mesure que ces générations entreront dans la phase de désépargne liée au grand âge. Cette évolution est susceptible d'influencer durablement les taux d'intérêt et les conditions de financement de l'investissement. Le vieillissement démographique pourrait entraîner une baisse des taux d'intérêt réels d'environ un point de pourcentage dans les pays développés d'ici

⁹⁸ Hippolyte d'Albis et al., « À quels âges les revenus excèdent-ils la consommation ? 30 ans d'évolution en France », *Population & Sociétés*, n° 529, 2016.

⁹⁹ Luc Arrondel et André Masson, « Mesurer les préférences des épargnants. Comment et pourquoi en temps de crise », *Économie et Statistiques*, n° 467-468, 2014, tableaux 11 et 12.

¹⁰⁰ Thomas Dohmen, Armin Falk, Bart Golsteyn, David Huffman et Uwe Sunde, « *Risk Attitudes across the Life Course* », *Economic Journal*, vol. 127, n° 605, p. F95–F116, 2017.

2050¹⁰¹. Cette baisse pourrait accentuer les inégalités de patrimoine en favorisant la valorisation des actifs détenus par les ménages les plus aisés, et encourager des investissements plus risqués dans la recherche de rendement. En revanche, elle modèrerait le coût de la dette publique et pourrait stimuler l'investissement productif si les projets rentables se financent plus facilement.

Les transferts intergénérationnels complexifient cependant l'analyse : la transmission de patrimoine, avant ou après le décès, réduit les besoins d'épargne des descendants, tandis que l'anticipation d'héritages peut diminuer à la fois leur épargne et leur offre de travail, affectant l'accumulation de capital national. Bien qu'il soit difficile de distinguer précisément l'épargne de précaution de l'épargne pour transmission, une étude américaine estime que près de 40 % des actifs accumulés par les retraités sont attribuables au motif de legs¹⁰². En outre, les legs se comporteraient comme un bien de luxe, leur importance relative augmentant plus que proportionnellement avec le niveau de richesse. Enfin, la richesse accumulée en vue de la transmission agirait comme un amortisseur, les retraités ajustant leurs montants légués plutôt que leur consommation courante.

4 - Des interactions complexes entre démographie et croissance

Les différents canaux de transmission entre démographie et croissance économique interagissent de manière complexe. Selon les projections de la Commission européenne (2024), le vieillissement démographique réduirait la croissance potentielle française de 0,2 point par an en moyenne entre 2022 et 2070, un impact similaire à la moyenne de l'Union européenne. Cette baisse serait néanmoins contrebalancée par deux facteurs positifs : l'augmentation de la population totale (+ 0,1 point par an), portée par une fécondité relativement élevée en comparaison européenne, et la hausse du taux d'emploi (+ 0,2 point par an), résultant notamment des réformes récentes des retraites et de l'assurance chômage. Au total, la contribution du facteur travail au potentiel de croissance serait de 0,1 point par an sur la période 2022-2070, contre une moyenne européenne de - 0,2 point par an. Cette situation s'explique par la position démographique encore relativement favorable de la France. Si le vieillissement constitue un défi pour la croissance, ses effets peuvent en outre être atténués par des politiques ciblées : hausse des taux d'activité, investissement dans le capital humain, innovations technologiques.

La croissance économique, constatée ou anticipée, interagit en retour sur la dynamique démographique de manière subtile. En premier lieu, l'enrichissement économique exerce un effet sur la démographie : empiriquement, le développement économique s'accompagne en effet d'une baisse de la natalité, phénomène observé dans tous les pays ayant connu leur transition démographique¹⁰³. En outre, la croissance économique influence aussi directement les comportements de fécondité via la confiance des ménages dans l'avenir. Plusieurs travaux empiriques ont mis en évidence le rôle des variations de certains indicateurs de confiance tels

¹⁰¹ Dirk Kurger et Alexander Ludwig, « *On the Consequences of Demographic Change for Rates of Returns to Capital, and the Distribution of Wealth and Welfare* », *Journal of Monetary Economics*, vol. 54, n° 1, p. 49-87, 2007.

¹⁰² Siha Lee et Kegan Tan, « *Bequest Motives and the Social Security Notch* », *Review of Economic Dynamics*, vol. 51, pp. 88-914, 2023.

¹⁰³ Jean-Claude Chesnais, « La transition démographique. Étapes, formes, implications économiques », *Cahiers de l'Ined*, Presses universitaires de France, 1986.

que le taux de chômage ou l'indicateur de confiance des ménages, qui exercent une influence conjoncturelle plus marquée sur la natalité que les évolutions du produit intérieur brut. Finalement, les incertitudes économiques constituent un frein aux décisions de fécondité, notamment chez les jeunes adultes¹⁰⁴. Cette relation s'est manifestée avec force au lendemain de la crise financière mondiale de 2008 : alors que la fécondité avait légèrement progressé dans de nombreux pays européens au cours des années 2000, elle s'est brutalement interrompue à la suite du choc économique. Mais la France fait figure d'exception relative, avec un déclin de la fécondité inférieur à la plupart de ses voisins européens¹⁰⁵.

Par ailleurs, un fort potentiel de croissance renforce l'attractivité migratoire d'un territoire. En effet, une économie en expansion crée une demande accrue de main-d'œuvre, susceptible d'attirer des populations actives en provenance de l'étranger. À son tour, cette dynamique migratoire est susceptible de renforcer la croissance.

Enfin, la croissance économique a des effets/bénéfiques sur l'espérance de vie, par le biais de ses répercussions sur les systèmes de santé, les infrastructures hospitalières et les investissements en recherche-développement. Une étude internationale, portant sur 52 pays, estime que le développement de nouveaux médicaments a été responsable de près de 40 % des gains d'espérance de vie enregistrés entre 1986 et 2000¹⁰⁶. Ces avancées dépendent en grande partie de la capacité des sociétés riches à financer l'innovation médicale. Ces mécanismes génèrent ainsi un cercle vertueux : une croissance soutenue peut favoriser une dynamique démographique (fécondité, migrations, longévité), qui en retour alimente le potentiel de croissance de long terme. Il importe donc, dans la conduite des politiques publiques, de prendre en compte cette interdépendance structurelle entre démographie et croissance.

B - Démographie et recettes publiques

L'exploration des liens entre démographie et recettes publiques désigne cinq déterminants dont les effets sont importants : la taille de la population (1) ; la pyramide des âges (2) ; les effets de l'immigration (3) ; et les modalités de calcul de l'impôt (4). Les dépenses fiscales attachées à l'impôt sur le revenu sont également susceptibles de voir leurs montants affectés par les évolutions démographiques, les évolutions respectives de celles qui sont sensibles au vieillissement ou à la natalité se compensant globalement en l'état actuel de la législation (cf. annexe 5).

1 - Recettes publiques et taille de la population

Les relations entre démographie et recettes publiques peuvent tout d'abord être analysées en comparant l'évolution des recettes publiques et celle de la population (totale, en âge de travailler, active et en emploi) sur longue période.

¹⁰⁴ Gilles Pison, « Les conséquences de la crise économique sur la fécondité en France et dans les pays développés », *Informations sociales*, n° 180, pp.22-30, 2013

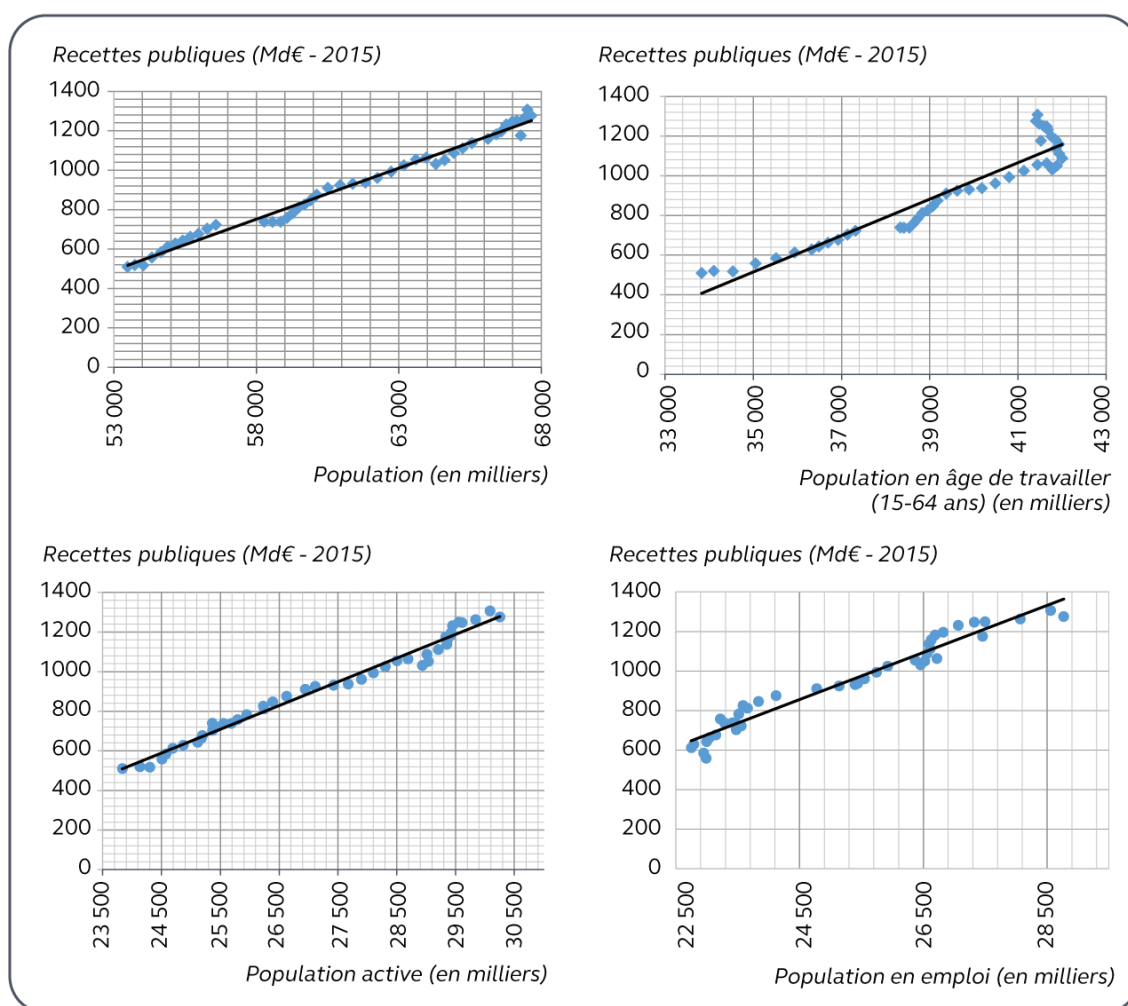
¹⁰⁵ Insee, « La fécondité en France a résisté à la crise économique de 2008, contrairement à la plupart de ses voisins », *Insee Focus*, n° 240, 4 juin 2021.

¹⁰⁶ Frank R. Lichtenberg, « *The Impact of New Drug Launches on Longevity: Evidence from Longitudinal, Disease-Level Data from 52 Countries, 1982-2001* », *NBER Working Paper*, n° 9754, 2003.

Toutes choses égales par ailleurs, y compris la productivité du travail, la population en emploi est un indicateur de la richesse produite (*supra*) ; à structure socio-fiscale inchangée, sa hausse devrait donc s'accompagner de recettes publiques plus élevées.

Le rapprochement des données de population de l'Insee et de la comptabilité nationale pour les administrations publiques (APU) entre 1979 et 2023 met en évidence que le montant des recettes publiques a globalement crû avec la taille de la population : quelle que soit la définition retenue pour cette dernière (population totale, population en âge de travailler, population active ou population en emploi), l'analyse révèle une forte corrélation¹⁰⁷ sur cette période. Il est toutefois difficile d'isoler l'impact des évolutions démographiques sur celle des recettes publiques, et réciproquement.

Graphique n° 13 : recettes publiques vs taille de la population (1979-2023)



Source : Cour des comptes à partir de données Insee

¹⁰⁷ En apparence, les coefficients de détermination entre l'évolution des recettes publiques et celle de la population totale, en âge de travailler, active ou en emploi sont élevés. Cependant, un calcul de l'élasticité des recettes publiques par rapport à la population met en évidence une forte multi-colinéarité entre ces variables ainsi qu'avec le PIB. En outre, ces élasticités n'apparaissent pas stables dans le temps.

Plus particulièrement pour la population en âge de travailler, la corrélation mise en évidence sur longue période n'est cependant pas valable dans la période récente : depuis une dizaine d'années, la population entre 20 et 64 ans s'est réduite (de 38 millions en 2011 à 37,2 millions en 2023) alors que les recettes publiques augmentaient de 17,3 %¹⁰⁸.

À l'échelle territoriale, la démographie constitue également un déterminant de l'évolution des recettes publiques locales. La direction générale des collectivités locales (DGCL) a ainsi récemment publié une analyse des finances des départements en fonction de l'évolution de leur population¹⁰⁹, sur la base de 15 départements en croissance démographique et de 15 départements en déprise.

Sans surprise, il en ressort que les départements en croissance démographique, souvent situés sur les littoraux ou dans les zones urbaines, bénéficient de recettes dynamiques. L'attractivité résidentielle et économique stimule le marché immobilier, augmentant les droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Ces départements profitent également d'une base fiscale élargie grâce à la hausse de la population et de l'activité économique, qui renforce leurs recettes propres. À l'inverse, les départements en déprise, concentrés dans le quart Nord-Est du pays, voient leurs recettes stagner ou décliner. La perte de population affaiblit le marché immobilier, et la base fiscale, érodée par le déclin démographique et économique, restreint les recettes propres.

2 - Recettes publiques et pyramides des âges

Retracer, au sein de l'ensemble des recettes publiques, l'âge des redevables acquittant les prélèvements obligatoires permet d'approfondir l'analyse. Pour ce faire, il est possible de s'appuyer alternativement sur les comptes nationaux distribués, établis à l'échelle des *ménages*, ou sur les comptes de transferts nationaux, qui se déclinent à l'échelle des *individus*.

a) Approche par les comptes nationaux distribués

Les comptes nationaux distribués révèlent que les ménages dont la personne de référence est âgée de 65 ans ou plus sont les principaux bénéficiaires de la redistribution élargie¹¹⁰. Le taux de prélèvement appliqué aux revenus diminue au-delà de 60 ans¹¹¹. Cet effet s'explique notamment par l'absence de cotisations sociales sur les ressources des personnes âgées, principalement composées de revenus du patrimoine et de pensions de retraite.

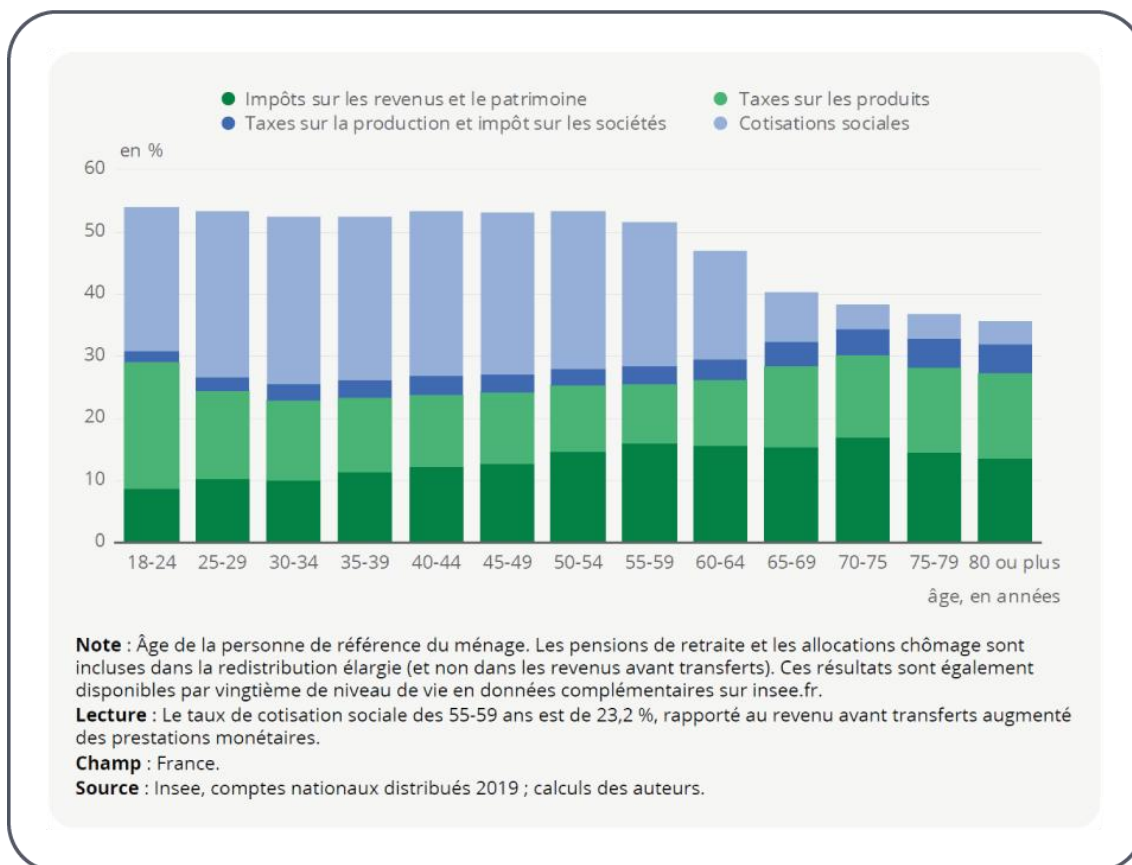
¹⁰⁸ La contraction de la population entre 20 et 64 ans devrait se prolonger, selon le scénario central de l'Insee, qui prévoit que cette tranche de population ne représenterait que 36 millions d'habitants autour de 2045 puis 35 millions autour de 2055 (cf. I-B-2).

¹⁰⁹ Direction générale des collectivités locales, « Les finances des départements en croissance et en déprise démographique », *Bulletin d'information statistique* n° 193, mars 2025.

¹¹⁰ Selon la définition qui en est proposée par l'Insee, la redistribution élargie intègre l'ensemble des transferts publics des différents secteurs institutionnels de la comptabilité nationale, y compris les services publics collectifs. Afin de mesurer les effets de l'ensemble des prélèvements, des prestations et des dépenses collectives, elle compare par différence les revenus avant transferts aux revenus après transferts.

¹¹¹ Insee, « La redistribution élargie, incluant l'ensemble des transferts monétaires et les services publics, améliore le niveau de vie de 57 % des personnes », *Insee Analyses* n° 88, septembre 2023.

Graphique n° 14 : prélèvements en part du revenu (avant transferts et augmenté des prestations) en 2019, selon l'âge



Source : Insee

b) Approche par les comptes de transferts nationaux

La capacité contributive des individus épouse globalement la courbe de leurs revenus, qui varient en fonction de la carrière et de ses aléas (inactivité, reconversion, chômage) ainsi que de l'accumulation du patrimoine. Par ailleurs, le niveau et la structure de la consommation, et donc les recettes publiques qui en sont tirées, évoluent également tout au long de la vie (*supra*). La combinaison de ces phénomènes entraîne une variation significative des prélèvements obligatoires acquittés, au cours de la vie. Réciproquement, en dépenses, la « consommation de services publics » par un individu évolue elle aussi au cours de la vie, avec une accélération importante en fin de vie.

Les comptes de transferts nationaux français, qui ont vocation à rendre compte de ces phénomènes, ont été analysés dans diverses publications de l’Insee¹¹², de l’Ined¹¹³ ou de France Stratégie¹¹⁴, ces dernières étant toutefois généralement anciennes¹¹⁵.

Les comptes de transferts nationaux

Les comptes de transferts nationaux (CTN) ont été développés au début des années 2000 notamment par Ronald Lee et Andrew Mason. Ils mesurent la manière dont les individus produisent, consomment, épargnent et partagent les ressources à chaque âge de la vie. Décomposant par âge de multiples variables économiques, ils agrègent les consommations de différents biens et services (éducation, santé, logement, etc.) et les rapprochent des revenus du travail et d’autres modes de financement de la consommation (revenus des actifs, épargne publique ou privée, autres transferts).

Les CTN distinguent les flux publics (comme les impôts et les prestations sociales) des flux privés (tels que les transferts familiaux). Les données de revenus, de consommation ou de transferts sur lesquelles ils reposent sont obtenues à partir des enquêtes nationales sur les revenus et les dépenses, des statistiques fiscales et des comptes nationaux.

Les CTN mettent en évidence les équilibres économiques intergénérationnels en identifiant les âges auxquels les individus consomment plus qu’ils ne produisent, et inversement, ainsi que les mécanismes de financement de ces écarts. Ils mobilisent cinq agrégats : du côté des ressources, les revenus du travail (salaires, cotisations patronales et revenus des indépendants) et les revenus des actifs (financiers et immobiliers) ; du côté des emplois, la consommation, l’épargne privée et publique ainsi que les transferts nets avec le reste du monde. L’identité comptable des CTN est vérifiée lorsque la somme des revenus du travail, des revenus des actifs et des transferts nets avec le reste du monde égale celle de la consommation et de l’épargne, privées et publiques (cf. annexe n° 3).

Sous la coordination du *National Transfer Accounts* (NTA), un réseau international qui harmonise les méthodologies et les collectes des données, des CTN sont établis pour plus de 80 pays, à différents niveaux de développement : États-Unis, France, Allemagne, Japon, Brésil, Inde, Afrique du Sud, etc. Cette diversité permet de comparer les modèles de redistribution entre générations et d’identifier les spécificités des systèmes nationaux.

L’approche individuelle des comptes de transferts nationaux

D’un point de vue individuel, la confrontation des consommations et des financements met en évidence des écarts entre catégories d’âges dégageant des « surplus », le financement y excédant la consommation, et des catégories d’âges générant des « déficits », la consommation excédant alors le financement.

¹¹² Insee, « Le déficit de cycle de vie en France : une évaluation pour la période 1979-2011 », *Économie et statistique* n° 491-492, 2017.

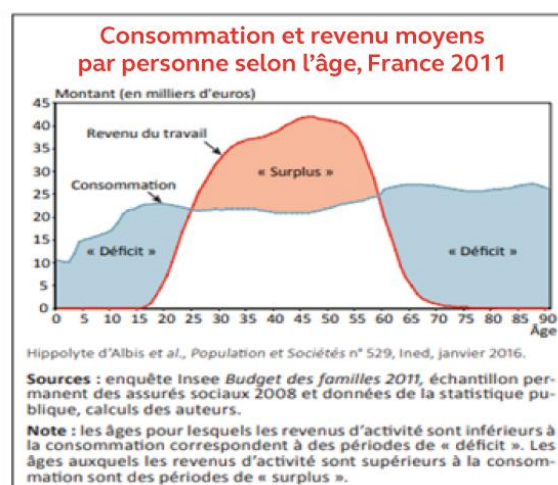
¹¹³ Ined, « À quels âges les revenus excèdent-ils la consommation ? 30 ans d’évolution en France », *Population & Sociétés* n° 529, janvier 2016.

¹¹⁴ France Stratégie, « Les jeunes sont-ils sacrifiés par la protection sociale ? », note d’analyse n° 37, janvier 2016 ; France Stratégie, « Protection sociale : qui paie le coût du vieillissement de la population ? », note d’analyse n° 103, décembre 2021. France Stratégie a par ailleurs mis en ligne une application permettant de visualiser l’évolution d’une partie des comptes de transferts nationaux sur quatre décennies, entre 1979 et 2019, et d’approcher les effets d’une déformation fictive de la pyramide des âges.

¹¹⁵ L’absence d’actualisation des comptes de transferts nationaux s’explique notamment par le fait que leur calcul repose sur les résultats de l’enquête « Budget et Famille » de l’Insee, dont l’actualisation est prévue en 2026 (dernière enquête réalisée en 2017).

Schématiquement, un individu traverse au cours de sa vie trois périodes distinctes :

- de sa naissance à son entrée dans la vie active, la consommation liée pour l'essentiel à l'éducation engendre une première phase de déficit ;
- à l'entrée dans la vie active, les revenus du travail augmentent, excédant rapidement la consommation, ce qui engendre un surplus ;
- enfin, à la retraite, les revenus du travail chutent, tandis que la consommation se maintient, voire augmente. Il en résulte une deuxième phase de déficit, comparativement plus lourde que la précédente du fait de sa durée, plus longue, et d'un niveau de consommation individuelle plus élevée dans le grand âge que dans l'enfance.



Source : Ined

En première analyse, l'approche individuelle des comptes de transferts nationaux fait ressortir plusieurs paramètres clefs du bouclage démographique et financier :

- le premier est le niveau des revenus perçus au cours de la vie professionnelle, lequel dépend étroitement de la productivité et du degré de qualification des individus ;
- vient ensuite l'âge d'entrée dans la vie active : une insertion précoce sur le marché du travail allonge la durée de cotisation et, à qualification constante, accroît le montant total des prélèvements obligatoires acquittés au cours de la vie ;
- enfin, l'âge effectif de départ à la retraite exerce une influence aussi bien sur le surplus durant la vie professionnelle que sur le déficit à financer à compter de la retraite et sur le niveau de la consommation au grand âge.

Les comptes de transferts nationaux dessinent, en creux, les principaux défis posés par la démographie aux finances publiques. Tout d'abord, l'allongement de l'espérance de vie et le vieillissement accroissent le besoin de financement du déficit du grand âge. Le nombre d'années durant lesquelles la consommation excède les revenus du travail après la carrière est passé de 14 années en 1979 à 24 années en 2011, ce qui représente dix années de transferts intergénérationnels supplémentaires à financer¹¹⁶.

Dans le même temps, l'insertion dans l'emploi et le taux d'activité, notamment pour les jeunes, conditionnent leur capacité à dégager un surplus. L'âge moyen correspondant à la fin du premier « déficit » est passé de 21 ans en 1979 à 24 ans en 2011, traduisant un allongement de la durée de dépendance économique avant l'entrée effective dans la vie active. Durant la même période, la durée d'excédent, c'est-à-dire les âges auxquels les revenus du travail excèdent la consommation, s'est contractée, passant de 39 ans en 1979 à seulement 34 ans en

¹¹⁶ Insee, « Le déficit de cycle de vie en France : une évaluation pour la période 1979-2011 », *Économie et statistique*, n° 491-492, 2017

2011. Au total, à l'échelle du cycle de vie, la période durant laquelle la consommation excède les revenus du travail au plan individuel est passé en moyenne de 36 années en 1979 à 49 années en 2011, soit 13 années supplémentaires à financer.

Incidemment, l'approche individuelle met en évidence les motifs pour lesquels l'immigration peut être perçue comme une réponse au défi démographique : en intégrant la société à l'âge adulte, un individu immigré apparaît plus à même de dégager un surplus au cours de sa vie dans le pays d'accueil, et donc de contribuer au bouclage démographique et financier. Toutefois, la contribution globale de la population immigrée dépend de son taux d'activité et de son niveau de qualification (cf. annexe n°4).

Approche collective - zoom sur la protection sociale

Deux études publiées par France Stratégie en 2016 et en 2021 ont mobilisé les comptes de transferts nationaux afin de documenter les enjeux démographiques inhérents au financement de la protection sociale¹¹⁷. Elles révèlent que les personnes entre 20 et 39 ans et celles entre 40 et 59 ans sont les principales contributrices financières au système de protection sociale, avec respectivement 14 500 € et 19 400 € de contribution annuelle moyenne. *A contrario*, les personnes âgées de plus de 60 ans contribuent comparativement peu au financement de la protection sociale (en moyenne 7 900 € par an entre 60 et 79 ans et 5 100 € par an au-delà de 80 ans) bien qu'elles en soient les principales bénéficiaires¹¹⁸. Cet écart s'explique pour l'essentiel par la part du financement de la protection sociale assise sur les revenus du travail, alors que le niveau de vie des retraités n'est aujourd'hui pas inférieur à celui des actifs, une fois pris en compte les loyers imputés¹¹⁹.

Cependant, sur longue période, les transferts intergénérationnels liés au financement de la protection sociale ont tendu à se rééquilibrer : tandis que la dépense par personne de protection sociale des plus de 60 ans progressait moins vite que la richesse nationale¹²⁰, leur contribution au financement de la protection sociale a augmenté. Cette contribution peut être mesurée à partir du taux d'effort pour le financement de la protection sociale, défini pour chaque âge comme la part des revenus du travail super bruts¹²¹ qui lui est consacrée : entre 1979 et 2019, ce taux a plus que doublé pour les 60-79 ans (passant de 12 % à 26 %), voire triplé pour les plus de 80 ans (de 7 % à 22 %) ; dans le même temps, il augmentait également pour les 20-39 ans et les 40-59 ans, mais dans des proportions moindres (passant d'environ 30 % en 1979 à 38 % en 2019).

¹¹⁷ France Stratégie, « Les jeunes sont-ils sacrifiés par la protection sociale ? », note d'analyse, n° 37, janvier 2016 ; France Stratégie, « Protection sociale : qui paie le coût du vieillissement de la population ? », note d'analyse, n° 103, décembre 2021.

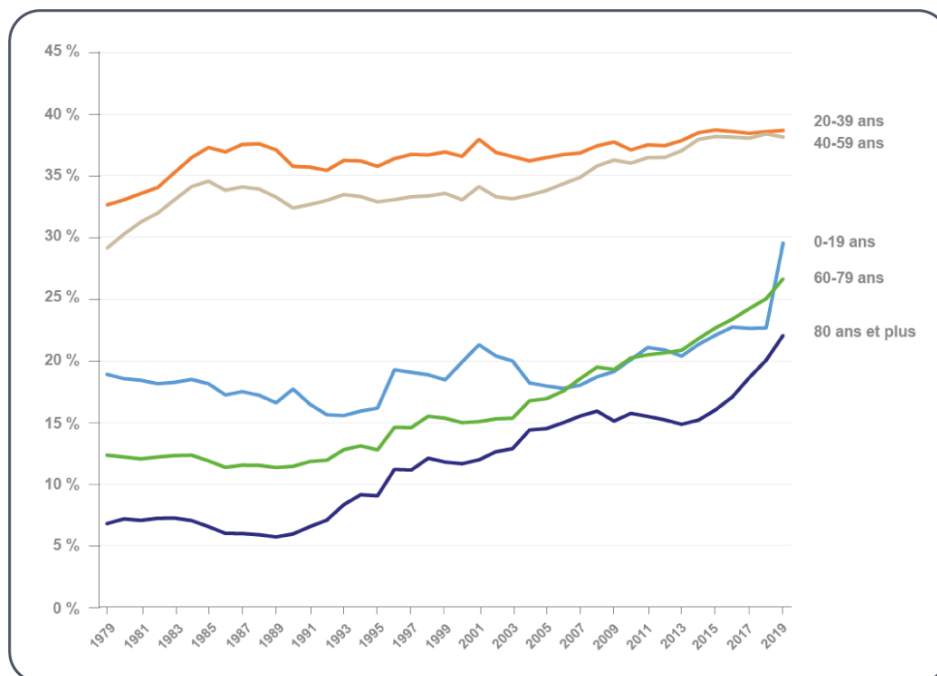
¹¹⁸ En 2019, les 60-79 ans ont reçu 323 Md€ de prestations sociales, dont 243 Md€ de pensions de retraite. Les personnes au-delà de 80 ans ont reçu pour leur part environ 125 Md€. Cf. France Stratégie, « Protection sociale : qui paie le coût du vieillissement de la population ? », note d'analyse, n° 103, décembre 2021.

¹¹⁹ Les retraités sont plus souvent propriétaires de leur logement que les actifs ou que l'ensemble de la population et ainsi ils ont moins souvent à payer un loyer, Cf. Secrétariat général du conseil d'orientation des retraites, « Niveau de vie des retraités », document de travail joint à la séance plénière du 16 février 2023.

¹²⁰ D'une part, l'âge moyen de départ en retraite a reculé, ce qui a fortement affecté les 60-64 ans. D'autre part, la réévaluation du montant des retraites a été assise sur les prix et non plus sur les salaires, comme précédemment.

¹²¹ Cotisations sociales salariales et patronales, revenus du capital, transferts publics reçus en espèces.

Graphique n° 15 : taux d'effort pour le financement de la protection sociale pour cinq groupes d'âge, 1979-2019



Note : le taux d'effort correspond aux prélèvements pour le financement de la protection sociale rapportés à la somme des revenus du travail (super bruts) et du capital ainsi que des transferts publics reçus. Lecture : en 2019, en moyenne, 39 % des revenus (au sens précisé ci-dessus) des 20-39 ans étaient prélevés pour financer la protection sociale.

Source : France Stratégie à partir des comptes de transferts nationaux et des comptes de la protection sociale

Le rééquilibrage intergénérationnel du financement de la protection sociale s'explique par la montée en puissance des impôts sociaux, notamment de la contribution sociale généralisée (CSG) à partir des années 1990, et par les politiques d'exonérations de cotisations sur les bas salaires dans les années 2000, qui ont allégé le poids des cotisations sociales des salariés. De façon notable, la progression du taux d'effort des plus âgés ne s'est pas accompagnée d'une dégradation de leur niveau de vie relatif.

c) Un décrochage attendu de la trajectoire des recettes publiques par rapport à celle des dépenses

Au total, la déformation de la pyramide des âges, résultant de l'allongement de l'espérance de vie et de la baisse de la fécondité, devrait se traduire, à politiques inchangées et hors effet de l'immigration, par un décrochage de la trajectoire des recettes publiques par rapport à celle des dépenses. Ce décrochage, qui ne sera pas immédiat compte tenu de l'inertie de la baisse de la natalité¹²², trouvera en premier lieu son origine dans la réduction de la taille de la population en emploi : moins d'entrées de jeunes sur le marché du travail et davantage

¹²² Cette dernière peut même induire un effet retard puisque la diminution du nombre d'enfants par ménage accroît, toute chose égale par ailleurs, les recettes de l'impôt sur le revenu, en réduisant le nombre de parts fiscales servant à calculer le quotient familial.

d'individus proches de l'âge de la retraite, où le taux d'emploi est généralement plus faible. Cette évolution pèsera sur les recettes publiques car une large part d'entre elles, et singulièrement de celles destinées au financement de la protection sociale, repose sur la taxation du travail¹²³.

Dans le même temps, la hausse attendue de la mortalité devrait se traduire par une hausse des montants transmis et, par suite, des droits de succession¹²⁴, d'autant que le patrimoine est désormais plus concentré chez les plus de 60 ans. En 1986, le patrimoine net médian des trentenaires était de 45 % plus élevé que celui des plus de 70 ans ; en 2015, il était trois fois plus faible¹²⁵. De même, l'augmentation de la part des plus de 60 ans dans la population devrait contribuer à soutenir la consommation, et donc les recettes indirectes. Enfin, la poursuite du vieillissement de la population et l'incertitude entourant le financement des risques associés, notamment de la dépendance, devrait maintenir à un niveau élevé l'épargne des ménages dont la personne de référence a plus de 70 ans.

En l'état de la législation, ces trois effets compensateurs — hausse du rendement des droits de succession, maintien des recettes de la fiscalité indirecte assise sur la consommation des ménages, hausse du rendement de la fiscalité de l'épargne — ne sont pas suffisants pour contrebalancer le freinage des recettes publiques induit par la décroissance de la population active, hors immigration.

3 - Immigration et recettes publiques

En théorie, l'immigration devrait exercer un effet positif sur les recettes publiques en raison de la démographie de la population immigrée. En pratique, toutefois, cet effet ne se manifeste pas pleinement.

L'analyse des comptes de transferts nationaux suggère que l'immigration devrait contribuer positivement aux recettes publiques et, plus largement, à l'équilibre des finances publiques. En effet, plus des deux tiers des dépenses publiques dépendent de l'âge¹²⁶. Or, en 2022, la moitié des nouveaux immigrés en France nés dans des pays européens avaient moins de 31 ans. Un quart des nouveaux immigrés nés dans un pays d'Europe du Sud ou d'Afrique

¹²³ Bien que les plus de 65 ans contribuent davantage au financement de la protection sociale qu'avant le début des années 1990, du fait notamment de la création de la contribution sociale généralisée (CSG). Cf. France Stratégie, « Protection sociale : le choc du vieillissement est-il (in)soutenable ? », note d'analyse, n° 111, juillet 2022.

¹²⁴ En euros constants 2015, les transmissions sont passées de 60 à 250 Md€ depuis 1980. Ces flux représentent aujourd'hui 19 % du revenu disponible net des ménages, contre 8,5 % en 1980. Le patrimoine moyen hérité représente 2 années de revenu courant pour les 20-29 ans (âge de la personne de référence du ménage), et croît avec l'âge pour atteindre 6 années de revenu courant pour les 70 ans et plus. Cf. France Stratégie, « Peut-on éviter une société d'héritiers ? », note d'analyse n° 51, janvier 2017.

¹²⁵ Cf. France Stratégie, « Peut-on éviter une société d'héritiers ? », note d'analyse, n° 51, janvier 2017.

¹²⁶ Kjetil Storesletten, « *Fiscal Implication of Immigration – a Net Present Value Calculation* », *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 105, pp. 487-506, 2003. En France, une étude du centre d'études prospectives et d'informations internationales (Cepii) de 2018 a confirmé que l'âge constitue un facteur clé de la contribution nette aux finances publiques, tant pour la population autochtone que pour la population immigrée. Xavier Chojnicki, Lionel Ragot et Sokhna Ndeye-Penda, « L'impact budgétaire de 30 ans d'immigration en France : une approche comptable », document de travail du Cepii, n° 2018-04, avril 2018.

hors Maghreb avait moins de 16 ans et la moitié moins de 24 ans¹²⁷. Dans son rapport au Parlement de juillet 2019¹²⁸, France Stratégie souligne que 53 % de la population immigrée appartient à la tranche des 25-54 ans, contre 36 % pour la population autochtone.

Concentrés dans les tranches d'âge correspondant à la vie active, les immigrés ont une probabilité plus grande de générer un surplus plutôt qu'un déficit au sens des comptes de transferts nationaux. En d'autres termes, compte tenu de sa pyramide des âges, la population immigrée devrait s'acquitter de prélèvements obligatoires pour un montant supérieur à celui qu'elle reçoit au titre de prestations et transferts publics. Selon l'OCDE, les différences de répartition par âge des immigrés, par rapport aux personnes nées dans le pays, expliquent à elles seules 60 % des écarts entre les pays en termes de situation budgétaire relative des immigrés¹²⁹. Au-delà des effets liés à l'âge, la théorie économique suggère d'autres apports potentiels de l'immigration : nouveaux savoirs et compétences ; renforcement de la culture entrepreneuriale, etc.¹³⁰.

Les études économiques disponibles suggèrent toutefois que les effets favorables de l'immigration sur les recettes publiques sont plus nuancés et incertains qu'anticipé. Selon une étude du Cepii basée sur les comptes de transferts nationaux, la population immigrée se caractériserait par un montant d'impôts acquittés inférieur à celui de la population autochtone d'environ 20 %, sans qu'un écart comparable n'existe en termes de transferts reçus, sauf à la retraite¹³¹.

¹²⁷ Insee, « Des entrées en hausse en 2022 dans un contexte de normalisation sanitaire et de guerre en Ukraine », *Insee Première*, n° 1991, avril 2024.

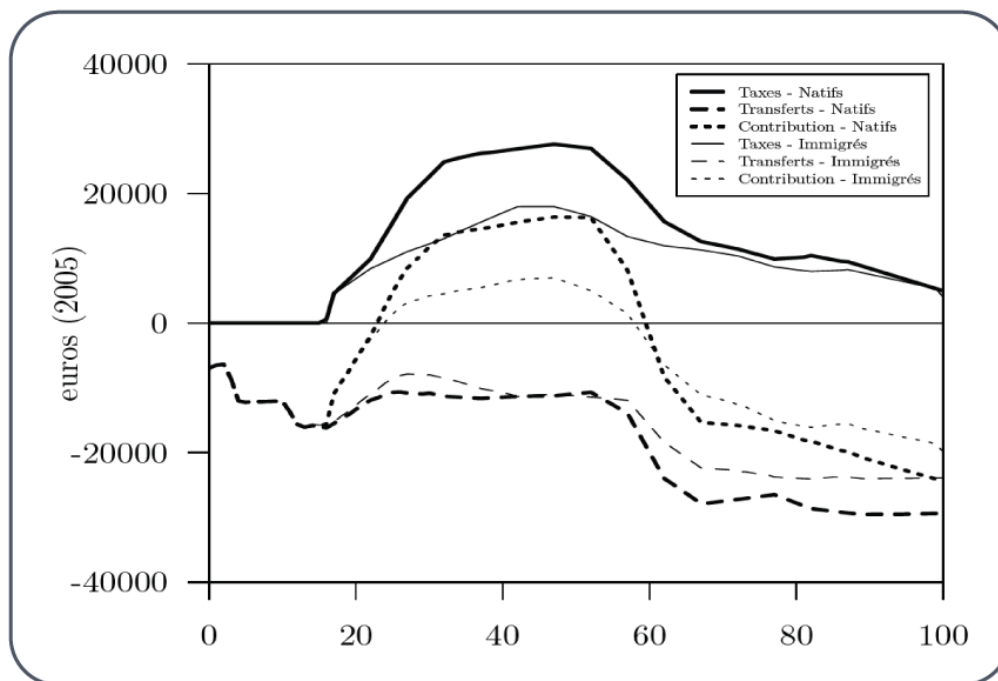
¹²⁸ France Stratégie, « L'impact de l'immigration sur le marché du travail, les finances publiques et la croissance », rapport pour l'Assemblée nationale, juillet 2019.

¹²⁹ OCDE, « Impact budgétaire de l'immigration dans les pays de l'OCDE depuis le milieu des années 2000 », *Perspectives des migrations internationales 2021*, mars 2022.

¹³⁰ Aux États-Unis, les personnes nées à l'étranger contribueraient à 23 % de la production totale alors qu'elles ne représentent que 15 % environ de la population. Alberto Alesina, Johann Harnoss, Hillel Rapoport, « *Birthplace diversity and economic prosperity* », *NBER working paper series*, janvier 2013.

¹³¹ Xavier Chojnicki, Lionel Ragot et Sokhna Ndeye-Penda, « L'impact budgétaire de 30 ans d'immigration en France : une approche comptable », document de travail du Cepii, n° 2018-04, avril 2018.

Graphique n° 16 : taxes, transferts et contribution nette pour la population autochtone (« natifs ») et la population immigrée, en fonction de l'âge (France, 2011)



Source : Cepii

France Stratégie estime que la contribution des immigrés aux prélèvements obligatoires est environ 15 % inférieure à celle des autochtones. Le différentiel concerne essentiellement les immigrés peu diplômés¹³². Pour sa part, l'OCDE chiffre le différentiel de contribution individuelle aux recettes publiques à 12 points entre population immigrée et population autochtone¹³³, la France se situant dans une situation intermédiaire au plan international. L'OCDE souligne que ce différentiel ne concerne pas la population immigrée fortement qualifiée, pour qui les recettes publiques excèdent celles produites par la population autochtone.

Au niveau macroéconomique, selon le Cepii, la contribution nette des immigrés aux finances publiques mesurée à sept moments entre 1979 et 2011 apparaît globalement négative mais relativement faible en niveau, contenue en deçà de 0,5 % du PIB¹³⁴. France Stratégie pour sa part estime l'impact différentiel de l'immigration sur le déficit à environ 0,3 point de PIB. Il serait, au total, un peu plus négatif en France que dans l'OCDE en moyenne¹³⁵. Ces ordres de

¹³² France Stratégie, « L'impact de l'immigration sur le marché du travail, les finances publiques et la croissance », rapport pour l'Assemblée nationale, juillet 2019.

¹³³ L'écart se déclinait comme suit : 21 points de moins pour les impôts et contributions sociales des ménages, 10 de moins pour les impôts indirects, 7 de moins pour les contributions sociales des employeurs et 1 de moins pour les impôts sur le capital. Cf. OCDE, « Impact budgétaire de l'immigration dans les pays de l'OCDE depuis le milieu des années 2000 », *Perspectives des migrations internationales 2021*, mars 2022.

¹³⁴ Xavier Chojnicki, Lionel Ragot et Sokhna Ndeye-Penda, « L'impact budgétaire de 30 ans d'immigration en France : une approche comptable », document de travail du Cepii, n° 2018-04, avril 2018

¹³⁵ Dans son rapport, France Stratégie soulignait trois facteurs contribuant à cet écart : une insertion professionnelle des immigrés relativement plus défavorable en France qu'ailleurs ; une immigration ancienne sans dividende

grandeur sont cohérents avec ceux d'une analyse britannique, citée par France Stratégie et fondée sur la même méthodologie, selon laquelle la contribution nette totale des immigrés sur les finances publiques des pays développés varie entre plus et moins 1 % du PIB suivant les hypothèses retenues et la conjoncture économique¹³⁶.

S'appuyant sur une méthode comptable différente¹³⁷, les travaux de l'OCDE de 2022, confirment ces ordres de grandeurs : entre 2006 et 2018, l'impact budgétaire de l'immigration se situait entre - 1 et + 1 point du PIB dans la plupart des pays de l'organisation¹³⁸. Pour la France, cet impact était légèrement positif (hors biens publics purs¹³⁹) avec + 0,25 point de PIB en moyenne entre 2006 et 2018, mais devenait négatif en appliquant une répartition uniforme des biens publics purs par habitant (- 0,85 point de PIB en moyenne entre 2006 et 2018). Sur un périmètre distinct, à savoir les seuls réfugiés, la Commission européenne a estimé, dans une étude de 2020, qu'entre 9 et 19 années sont nécessaires pour que les bénéfices économiques de l'immigration, estimés entre 0,2 % et 1,4 % du PIB, excèdent le coût budgétaire de l'intégration. Elle a en outre mis en évidence d'importantes disparités géographiques dans la répartition de ces bénéfices économiques, en fonction du degré de complémentarité entre les compétences des populations autochtone et immigrée¹⁴⁰.

L'écart entre la contribution théorique de la population immigrée aux recettes publiques, attendue comme forte, et son estimation en pratique, que le consensus juge faible à modérée, s'explique par une multiplicité de facteurs parmi lesquels une intégration incomplète sur le marché du travail, un recours accru à certains transferts et prestations, et même certains choix méthodologiques touchant aux modalités d'analyse de la descendance des immigrés, à la prise en compte des biens publics ou aux effets de la situation d'ensemble des finances publiques (cf. annexe n°4). *A contrario*, les dépenses spécifiques engagées en faveur de la population immigrée, évaluées à 0,1 point de PIB¹⁴¹, n'apparaissent pas avoir d'impact significatif.

4 - Les modalités de calcul de l'impôt selon la situation familiale

Comme la Cour l'a montré à l'occasion d'une enquête récente sur la prise en compte de la famille dans la fiscalité¹⁴², les divers dispositifs fiscaux mis en place pour tenir compte de la

démographique immédiat ; un système redistributif plus étoffé, mutualisant davantage les écarts de niveaux de vie et les rendant plus coûteux pour la collectivité, que les ménages modestes soient immigrés ou non. Cf. France Stratégie, « L'impact de l'immigration sur le marché du travail, les finances publiques et la croissance », rapport pour l'Assemblée nationale, juillet 2019.

¹³⁶ *House of Lords (Select Committee on Economic Affairs)*, The Economic Impact of Immigration. Volume I : Report, First Report of Session 2007-08, avril 2008.

¹³⁷ Les travaux de l'OCDE s'appuient sur une définition de la population immigrée différente de celle retenue par l'Insee en France (cf. encadré I-A).

¹³⁸ OCDE, « Impact budgétaire de l'immigration dans les pays de l'OCDE depuis le milieu des années 2000 », *Perspectives des migrations internationales 2021*, mars 2022.

¹³⁹ Un bien public pur est un bien non rival (sa consommation par une personne n'en prive pas d'autres) et non exclusif (sa consommation est accessible à tous sans restriction), tel que l'air pur ou la sécurité nationale.

¹⁴⁰ Kancs d'Artis, Patrizio Lecca, « Long-term Social, Economic and Fiscal Effects of Immigration into the EU: The Role of the Integration Policy », *JRC Working Papers in Economics and Finance*, 2017/4, 2017.

¹⁴¹ France Stratégie, *L'impact de l'immigration sur le marché du travail, les finances publiques et la croissance*, rapport pour l'Assemblée nationale, juillet 2019.

¹⁴² Cour des comptes, *La prise en compte de la famille dans la fiscalité*, observations définitives, octobre 2023.

situation familiale, qui ne constituent pas des dépenses fiscales¹⁴³, ont un impact important pour les finances publiques. Au sein de cet ensemble, l'imposition sur le revenu concentre l'essentiel des enjeux.

Alors que les pensions de retraite et d'invalidité ouvrent droit à des taux réduits quel que soit le revenu, les modalités de calcul de la contribution sociale généralisée (CSG), de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) ou de la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA) ne prévoient pas leur modulation en fonction du nombre d'enfants à charge au-delà d'un certain revenu fiscal de référence¹⁴⁴. *A contrario*, les modalités de calcul de l'impôt sur le revenu¹⁴⁵ prévoient sa conjugalisation, c'est-à-dire le fait que l'impôt soit calculé par foyer et non par individu, ainsi que sa familialisation, c'est-à-dire la prise en compte d'enfants au sein du foyer. Le coût pour les finances publiques de la familialisation de l'impôt sur le revenu est estimé à 17,1 Md€ en 2023, tandis que celui de la conjugalisation serait de 12,5 Md€¹⁴⁶.

Dans la période récente, ces deux modalités de calcul de l'impôt ont connu des évolutions opposées. Diverses réformes intervenues entre 2012 et 2017 ont fortement augmenté le coût de la conjugalisation¹⁴⁷ : réforme du mécanisme de décote, création de la prime d'activité et suppression de la prime pour l'emploi, création de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR), etc. Au contraire, la familialisation de l'impôt sur le revenu a fortement reculé : le plafond du quotient familial, de 2 336 € en 2012, a été abaissé à 2 000 € en 2013, puis 1 500 € en 2014¹⁴⁸, tandis que le mécanisme de décote n'est pas familialisé.

Ce mouvement de recul de la familialisation de l'impôt a également touché d'autres impôts : ni l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), depuis 2012, ni l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) qui l'a remplacé en 2018, n'intègrent de dispositif de réduction d'impôt par personne à charge. Par ailleurs, depuis 2017, les droits de succession dus par un légataire d'au moins trois enfants ne sont plus réduits. Dans son rapport d'octobre 2024, le conseil des prélèvements obligatoires a recommandé, au vu des effets régressifs du quotient conjugal et des charges d'entretien d'un enfant, de plafonner le quotient conjugal et de relever le plafond du quotient familial, et de familialiser le mécanisme de la décote¹⁴⁹.

¹⁴³ La familiarisation et la conjugalisation de l'impôt sur le revenu ne s'analysent pas comme une dépense fiscale mais comme une modalité de calcul de l'impôt.

¹⁴⁴ En 2023, le taux réduit s'appliquait en deçà d'un revenu fiscal de référence (RFR) de 11 614€ (+ 3 101€ par demi part supplémentaire) ; le taux médian en deçà de 15 183 € (+ 4 054 € par demi part supplémentaire). Cf. Cour des comptes, *La prise en compte de la famille dans la fiscalité*, observations définitives, octobre 2023.

¹⁴⁵ Ainsi que la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR).

¹⁴⁶ Conseil des prélèvements obligatoires, *Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus*, octobre 2024.

¹⁴⁷ Insee, *L'imposition conjointe des couples mariés et pacsés organise une redistribution en direction des couples les plus aisés, dont les effets ont augmenté entre 2012 et 2017*, France, portail social Edition 2019, novembre 2019.

¹⁴⁸ Ce plafond limite significativement l'impact budgétaire du quotient familial : un déplaçonnement occasionnerait une perte de recettes de 4,9 Md€. La réduction par étape du plafond du quotient familial s'est en outre accompagnée de la révision de multiples dépenses fiscales (exclusion des parents en union libre du champ de la demi part des parents isolés, resserrement des conditions d'octroi de la demi part des personnes seules ayant élevé un enfant, etc.). Cf. Cour des comptes, *La prise en compte de la famille dans la fiscalité*, observations définitives, juin 2023

¹⁴⁹ Conseil des prélèvements obligatoires, *Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus*, octobre 2024.

Enfin, la structure des dépenses fiscales est sensible aux transformations démographiques. En 2024, les dépenses fiscales sensibles au vieillissement représentaient environ 6,4 Md€ par an, tandis que celles sensibles à la natalité atteignent 6,6 Md€ (cf. annexe n° 5).

C - Démographie et dépenses publiques

Afin d'approcher les relations qu'entretiennent démographie et dépenses publiques, le présent travail a retenu une approche transversale décomposant la dépense publique en divers agrégats en fonction de leur sensibilité à la démographie¹⁵⁰ (cf. annexe n° 6).

L'analyse a été menée à deux échelles : en premier lieu, à l'échelle de la dépense publique dans son ensemble, sur la base des données de la comptabilité nationale (1) ; puis, en second lieu, à l'échelle des dépenses de l'État, sur la base des données budgétaires de Chorus et de la nomenclature des dépenses de l'État par programme (2). Les comptes nationaux distribués et les comptes de transferts nationaux, qui apportent un éclairage complémentaire sur les relations entre dépenses publiques et pyramide des âges, ont également été mis à contribution (3).

La nomenclature Cofog

La nomenclature des fonctions des administrations publiques (*classification of the functions of government* - Cofog) est un système de classification utilisé pour organiser et analyser les dépenses publiques selon leurs fonctions. Développée par les Nations Unies, elle permet aux gouvernements et aux analystes de comprendre comment les ressources publiques sont allouées et utilisées. Elle facilite également les comparaisons internationales et l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques.

1 - Une part croissante des dépenses publiques liées au vieillissement selon l'analyse en comptabilité nationale

La nomenclature Cofog a été mobilisée pour opérer une classification des dépenses publiques sur le fondement d'une approche démographique. Quatre catégories de dépenses, mesurées en points de PIB, ont été distinguées : les dépenses sensibles au vieillissement ; les dépenses sensibles à la natalité ; les dépenses engagées au bénéfice des générations futures¹⁵¹ ; et les autres dépenses considérées, de façon conventionnelle, comme insensibles à la démographie¹⁵² (cf. annexe n° 6). Les dépenses publiques sensibles aux flux migratoires, que

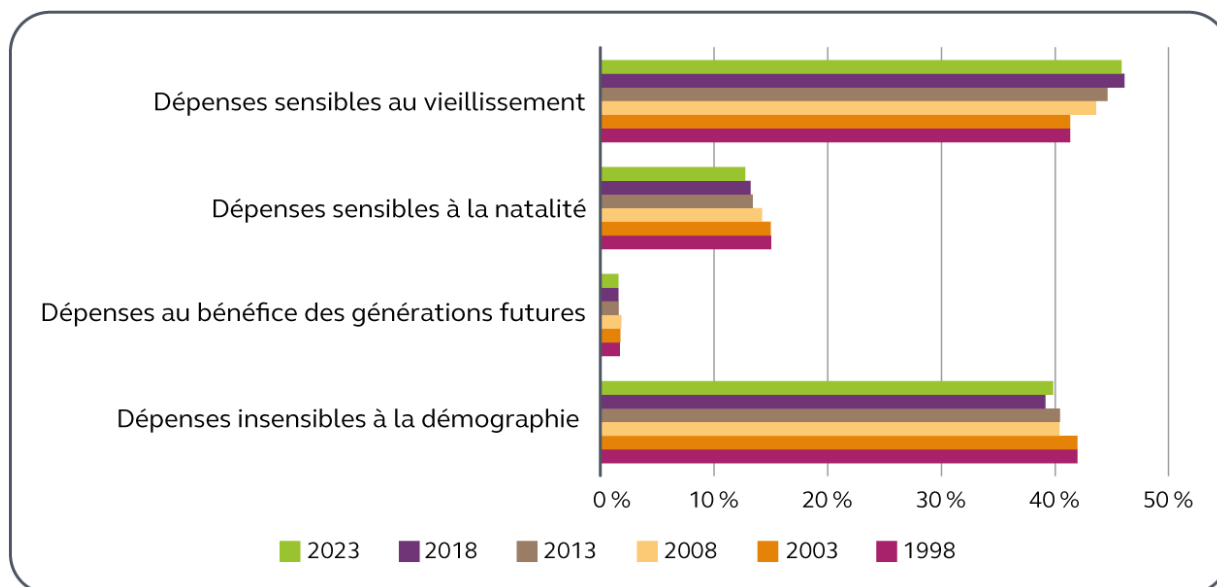
¹⁵⁰ Cinq agrégats ont été isolés : dépenses sensibles au vieillissement ; dépenses sensibles à la natalité ; dépenses au bénéfice des générations futures ; dépenses sensibles aux flux migratoires et dépenses considérées insensibles à la démographie.

¹⁵¹ Cette catégorie rassemble les dépenses qui, sans s'orienter directement vers les jeunes générations, leur bénéficieront *in fine* : protection de l'environnement, recherche et développement, etc. (cf. annexe n° 6).

¹⁵² Cette convention peut apparaître contestable pour ce qui concerne les dépenses liées au logement dans la mesure où la demande de biens immobiliers dépend du nombre de ménages, lequel est influencé par la natalité et par la diversification des modèles familiaux. En outre, les prestations logement bénéficient essentiellement aux locataires et, par suite, ciblent peu les personnes de plus de 60 ans, plus nombreuses à posséder leur résidence principale. Cependant, en solvabilisant la demande de logement, les aides personnelles au logement contribuent également à soutenir les prix de l'immobilier locatif, ainsi que la rentabilité de sa détention, laquelle est en grande partie le fait de ménages dont l'âge de la personne de référence excède 60 ans. Au total, si la natalité exerce incontestablement une influence sur les dépenses de logement, il est incertain de savoir à quelles catégories d'âge ces dépenses bénéficient en priorité.

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. L'analyse a été menée sur une période de 25 ans (1998-2023).

Graphique n° 17 : poids de quatre catégories de dépenses dans l'ensemble des dépenses publiques, 1998-2023



Source : Cour des comptes à partir de données Insee

a) Entre 1998 et 2023, une part élevée et croissante de dépenses sensibles au vieillissement

Il ressort de l'analyse qu'entre 1998 et 2023, les dépenses sensibles au vieillissement représentent une part élevée (plus de 40 %) et croissante (+ 11 %) de l'ensemble des dépenses publiques françaises, notamment sous le poids des dépenses de retraites. Premier poste de dépenses de la protection sociale, les pensions de vieillesse et de survie représentaient en effet 353 Md€ en 2023, soit 13,4 % du PIB.

La trajectoire des dépenses sensibles au vieillissement doit toutefois être nuancée à un double titre :

- les dépenses sensibles au vieillissement ont tendu à légèrement se replier depuis 2018, année où elles avaient atteint un sommet (46,1% des dépenses publiques totales) ;
- entre 1998 et 2023, la part des dépenses sensibles au vieillissement dans l'ensemble de la dépense publique a crû moins rapidement que la part des plus de 60 ans dans la population (+ 11 % vs + 36,4 %). Cet écart illustre l'effet des réformes conduites durant la période, notamment en termes de retraite et d'assurance-maladie.

En comparaison, les dépenses sensibles à la natalité, qui recouvrent essentiellement les dépenses publiques d'éducation et les dépenses de politique familiale, représentaient 12,8 % des dépenses publiques en 2023, contre 15 % en 1998, soit un repli de 15,1 % de leur part dans

les dépenses publiques en 25 ans. Il en allait de même pour les dépenses au bénéfice des générations futures, en repli de 8,1 % sur la même période, bien que d'un plus faible niveau absolu (entre 1,6 % et 1,8 % de l'ensemble). Entre 1998 et 2023, les dépenses sensibles à la natalité et celles au bénéfice des générations futures ont vu leur poids dans l'ensemble des dépenses publiques se replier, passant de 16,7 % en 1996 à 14,3 % en 2023. Ce repli de 14,4 %, qui s'explique en grande partie par les effets de la politique de modération des rémunérations indiciaires des agents publics (et donc des enseignants), a été plus rapide que celui de la part des moins de 20 ans dans la population totale (- 9,4 % sur la même période), suggérant qu'une part de la dépense publique plus réduite s'oriente désormais vers les jeunes générations.

*b) Une dépense publique par tête et par tranche d'âge double
pour les plus de 65 ans*

L'analyse des dépenses publiques selon la Cofog fait ressortir une déformation de la structure des dépenses publiques depuis vingt ans. Cependant, pendant la même période, la structure de la population française s'est également déformée. Afin d'apprécier les effets combinés de ces deux transformations, les catégories de dépenses publiques précédentes peuvent être rapprochées de l'effectif de trois classes d'âge de référence : moins de 20 ans, 20-64 ans, et 65 ans et plus¹⁵³. Pour ce faire, les dépenses publiques, exprimées en euros constants 2015, ont été attribuées à chaque classe d'âge comme suit :

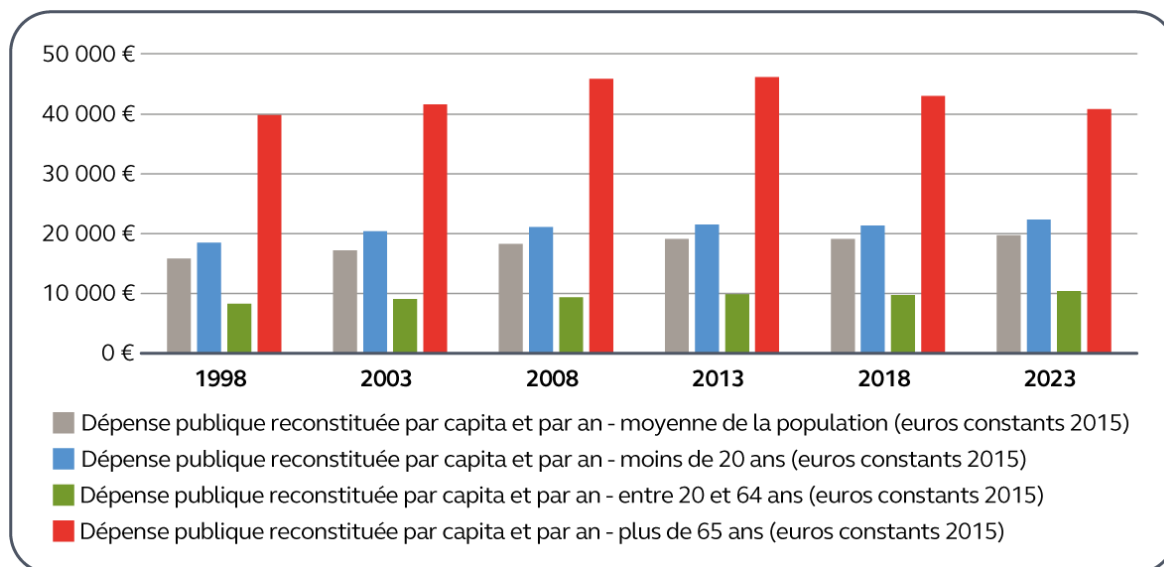
- les dépenses insensibles à la démographie ont été réparties de façon uniforme dans la population ;
- les dépenses sensibles à la natalité et celles au bénéfice des générations futures ont été attribuées aux moins de 20 ans, de façon uniforme ;
- les dépenses sensibles au vieillissement (hors santé) ont été affectées aux plus de 64 ans, là encore de façon uniforme ;
- les dépenses de santé ont été affectées pour moitié aux plus de 64 ans et pour moitié au reste de la population¹⁵⁴.

Bien que frustrante, cette ventilation permet d'obtenir une approximation du montant annuel de dépenses publiques par tête et par tranche d'âge, entre 1998 et 2023. Elle révèle une augmentation généralisée de la dépense publique reconstituée par tête sur la période. Pour la moyenne de la population, cette dernière passe de 15 900 € en 1998 à 19 700 € en 2023. Les dépenses pour les moins de 20 ans évoluent de manière similaire, atteignant également environ 22 300 € par tête en 2023. La tranche des plus de 65 ans affiche la dépense par habitant la plus élevée passant d'environ 39 800 € en 1998 à près de 40 800 € en 2023, après avoir atteint un sommet en 2013 à 46 200 €. À l'inverse, la catégorie des 20-64 ans présente constamment la dépense par habitant la plus faible, évoluant d'environ 8 300 € à 10 400 € sur la même période. Ce constat met en évidence la concentration de la dépense publique par tête sur la cohorte des plus de 65 ans, bien qu'un rééquilibrage soit intervenu après le point haut atteint en 2013.

¹⁵³ L'analyse repose sur les données démographiques historiques pour 1995-2022 complétées par des résultats provisoires à fin 2023.

¹⁵⁴ Cusset Pierre-Yves, *Protection sociale : le choc du vieillissement est-il (in)soutenable ?*, note d'analyse n° 111, France Stratégie, juillet 2022.

Graphique n° 18 : dépense publique reconstituée par tête et par tranche d'âge (euros constants 2015)



Source : Cour des comptes à partir de données Insee

Afin de refléter les effets de la croissance économique, le montant annuel par tête et par tranche d'âge peut être normalisé par le PIB moyen par tête chaque année.

En 2023, la population de moins de 20 ans reçoit une part de la dépense publique légèrement supérieure à celle de la moyenne de la population. Chaque membre de cette tranche perçoit environ 64,6 % du PIB/habitant sous forme de dépenses publiques. *A contrario*, la population de plus de 65 ans reçoit le double de la moyenne, soit 118 % du PIB par habitant en 2023. Enfin, la population d'âge compris entre 20 et 64 ans ressort comme celle vers laquelle la dépense publique s'oriente le moins (29,4 % du PIB/hab., en moyenne). Ce résultat était attendu puisque ses membres sont pour l'essentiel formés, actifs et en bonne santé.

Tableau n° 4 : dépense publique reconstituée par tête et par tranche d'âge (en % du PIB/hab.)

	1998	2003	2008	2013	2018	2023
Dépense publique reconstituée per capita et par an - moins de 20 ans	62,8%	64,4%	62,7%	66,0%	63,0%	64,6%
Dépense publique reconstituée per capita et par an - entre 20 et 64 ans	28,2%	28,6%	27,8%	30,3%	28,8%	30,0%
Dépense publique reconstituée per capita et par an - plus de 65 ans	135,5%	131,6%	136,2%	141,9%	126,8%	118,0%
Dépense publique reconstituée per capita et par an - moyenne	53,9%	54,3%	54,3%	58,6%	56,4%	57,0%

Lecture : en 2023, la dépense publique reconstituée par tête et par an pour les moins de 20 ans équivaut à 64,6 % du PIB par habitant.

Source : Cour des comptes à partir de données Insee

Au total, la dépense publique par tête correspond à 57,0 % du PIB par habitant en 2023, contre 53,9 % en 1998. Cette augmentation ne correspond pas à une hausse du montant unitaire de la dépense publique par tête pour l'ensemble des tranches d'âge : ce montant a en effet augmenté pour les moins de 20 ans (+ 2,9 %) et pour les 20-64 ans (+ 6,4 %) tandis que la dépense publique par tête pour les plus de 65 ans passait de 135,5 % du PIB par habitant en 1998 à 118,0 % en 2023 (soit une baisse de 12,9%). La situation relative des plus de 65 ans en 2023 n'est ainsi pas aussi favorable que celle de la même tranche d'âge en 1998, mettant en évidence le paradoxe d'une population âgée mieux traitée collectivement qu'autrefois, mais moins bien individuellement.

c) Quelle adaptation à l'évolution attendue de la pyramide des âges ?

Sur la base du scénario démographique central de l'Insee¹⁵⁵, les résultats précédents sont susceptibles d'être extrapolés afin d'apprécier les effets possibles de la déformation attendue de la pyramide des âges jusqu'en 2070. Pour cela, il est cependant nécessaire de fixer une hypothèse sur les évolutions comparées de la dépense publique par tête et par an, d'une part, et du ratio de la dépense publique dans le PIB, d'autre part.

- Dans l'hypothèse où la dépense publique par tête et par an demeurerait inchangée à son niveau constaté en 2023 (raisonnement à bénéfices reçus inchangés), le ratio dépenses publiques/PIB devrait augmenter afin d'assurer le financement des dépenses à destination des plus de 65 ans : il progresserait alors régulièrement, franchissant la barre des 60 % en 2055, et s'établissant à 60,8 % en 2070¹⁵⁶.
- Dans l'hypothèse où le ratio dépenses publiques/PIB demeurerait inchangé à son niveau constaté en 2023 (raisonnement à dépenses publiques contraintes), c'est la dépense publique par tête qui devrait s'ajuster. En supposant que l'ensemble de la population subirait une réduction homothétique (« rabot »), la dépense publique par tête et par an devrait alors être réduite de - 1,7 % en 2030, - 3,3 % en 2040, - 4,8 % en 2050 et - 5,1 % en 2060 puis de - 6,1 % en 2070.

Sur la base du scénario « fécondité basse » de l'Insee¹⁵⁷, ces résultats ne seraient pas fondamentalement différents. Dans l'hypothèse où la dépense publique par tête et par an demeurerait inchangée à son niveau de 2023, le ratio dépenses publiques/PIB franchirait la barre des 60 % en 2055 et atteindrait 61,5% du PIB en 2070. Du fait de moindres dépenses sensibles à la natalité puis d'une contraction plus forte de la population active, la réduction de la dépense publique par tête nécessaire pour maintenir le ratio dépenses publiques/PIB à son niveau de 2023 serait, quant à elle, de - 1,7 % en 2030, - 3,2 % en 2040, - 4,8 % en 2050 et - 5,7 % en 2060, puis de 7,4% en 2070.

Les calculs précédents, qui reposent sur l'hypothèse d'une prolongation à l'identique de la situation telle qu'elle se présentait en 2023, ne constituent pas des projections de la trajectoire à venir des finances publiques. Ils visent plutôt à illustrer les effets que la déformation de la structure par âge de la population aurait, toutes choses égales par ailleurs, sur cette trajectoire. Ils n'intègrent pas, en particulier, les effets encore à venir des différentes réformes des retraites

¹⁵⁵ Insee, « 68,1 millions d'habitants en 2070 : une population un peu plus nombreuse qu'en 2021, mais plus âgée », *Insee Première*, n° 1881, novembre 2021.

¹⁵⁶ À titre de comparaison, ce ratio était de 61,7 % en 2020, au plus fort de l'épidémie de covid 19.

¹⁵⁷ Insee, 68,1 millions d'habitants en 2070 : une population un peu plus nombreuse qu'en 2021, mais plus âgée, *Insee Première*, n° 1881, novembre 2021.

qui, selon le conseil d'orientation des retraites (COR), devraient réduire le niveau de vie des retraités à 87 % de celui des actifs en 2070, contre 97 % en 2022, hors loyers imputés¹⁵⁸.

2 - Une comptabilité budgétaire qui ne reflète pas directement la sensibilité des dépenses de l'État au vieillissement

L'analyse transversale réalisée sur le fondement de la Cofog et des données de la comptabilité nationale pour l'ensemble des dépenses publiques peut être répliquée sur la base de la comptabilité budgétaire Chorus et de la nomenclature des programmes du budget général de l'État (cf. annexe n°6), pour les seules dépenses de ce dernier. Sans prétendre éclairer les enjeux globaux que les évolutions démographiques font peser sur les finances publiques, cette analyse illustre leurs effets sur le budget de l'État¹⁵⁹ et ses implications.

a) Des dépenses sensibles au vieillissement d'un volume en apparence limité

Un peu plus de la moitié des dépenses brutes de l'État (hors crédits évaluatifs) ne présente pas de sensibilité particulière aux évolutions démographiques. Il s'agit notamment des dépenses touchant aux fonctions régaliennes ainsi qu'au logement (cf. note n° 150) et à l'emploi.

Les dépenses sensibles à la natalité, au premier rang desquelles se trouvent les enseignements primaire, secondaire et supérieur, totalisent environ un quart des dépenses brutes des programmes. S'y ajoutent en outre, en direction de la jeunesse, les dépenses au bénéfice des générations futures (recherche, environnement, prévention des risques), correspondant à 8,7 % de l'ensemble en 2024. Les dépenses sensibles aux flux migratoires, bien que dynamiques, représentent une part limitée (entre 1,3 % et 1,8 %) des dépenses de l'État. Enfin, les dépenses sensibles au vieillissement s'élèvent à 6,1 % en 2024 (contre 7,95 % en 2015), ce qui reste modéré. Elles correspondent pour l'essentiel aux dépenses engagées par l'État au titre de la dépendance, ainsi qu'aux subventions accordées aux régimes de retraite spéciaux (terrestres, marins, mines, ouvriers des établissements industriels, etc.).

b) Une vision affinée après retraitement des contributions au Cas Pensions

Pour apprécier l'influence du financement des pensions versées par l'État¹⁶⁰, l'analyse principale peut être complétée à l'aide d'une analyse plus fine où les cotisations versées au

¹⁵⁸ Le niveau de vie des retraités avec loyers imputés nets des intérêts d'emprunt s'établit, pour sa part, à 104,8 % de celui de l'ensemble des ménages. Cf. Conseil d'orientation des retraites, *Évolutions et perspectives des retraites en France*, rapport annuel, juin 2025.

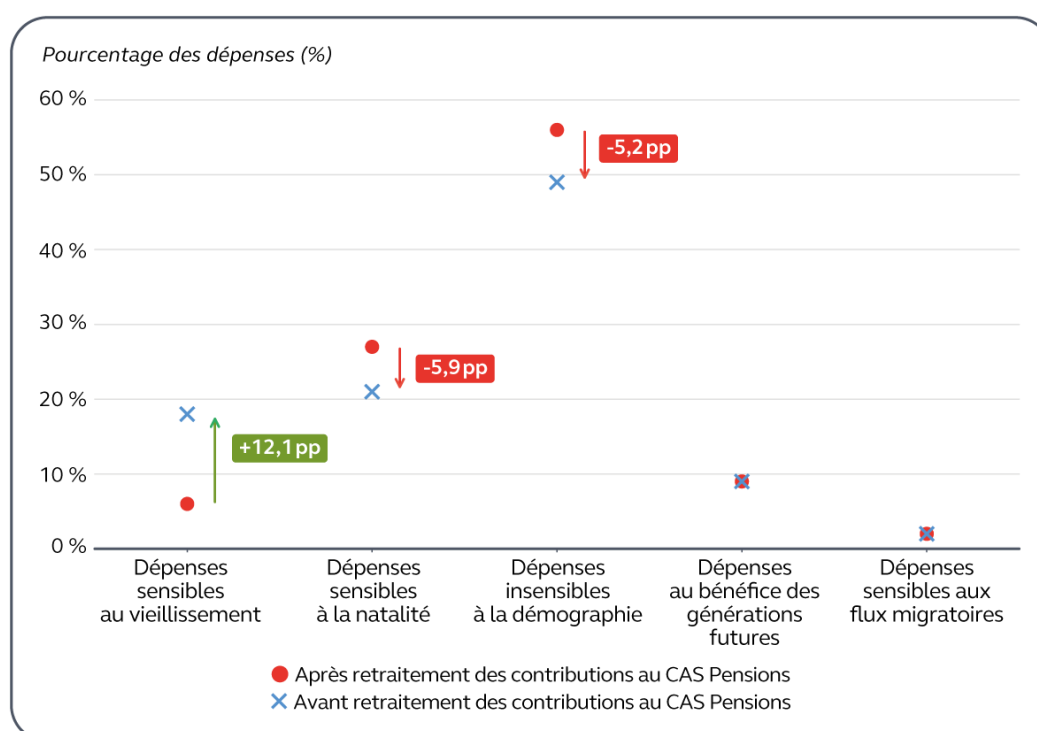
¹⁵⁹ Pour mémoire, le budget de l'État ne représente que 45 % des dépenses publiques totales et n'incorpore pas les dépenses les plus sensibles au vieillissement (retraites, santé) qui relèvent principalement des organismes de sécurité sociale. Pour leur part, les dépenses sensibles à la natalité (éducation, famille) sont partagées entre l'État, la sécurité sociale et les collectivités territoriales.

¹⁶⁰ Contrairement aux retraites des salariés du secteur privé, les pensions civiles et militaires de retraite ne sont pas honorées par les organismes de sécurité sociale mais par l'État lui-même, au travers de crédits budgétaires abrités sur le Cas Pensions. Ce compte d'affectation spéciale, dont la création a été prévue par le 3^{ème} alinéa du I de l'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Lolf) est alimenté par des cotisations prélevées à partir des programmes budgétaires supportant des dépenses de personnel (titre 2), selon un taux unifié dit « taux de contribution employeur ». Il résulte de ce mécanisme qu'une part des crédits insensibles à la démographie, sensibles à la natalité ou sensibles aux flux migratoires finance en réalité des pensions de retraite, et donc des dépenses directement sensibles au vieillissement. Cet effet est d'autant plus marqué que le programme considéré finance des dépenses de personnel (les programmes abritant des crédits d'intervention ou de fonctionnement ne sont pas concernés) et que ces dépenses de personnel couvrent des rémunérations indiciaires (sauf exception, les rémunérations indemnitaires ne donnent pas lieu à cotisation au compte d'affectation spéciale).

compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* sont défalquées des dépenses brutes, programme par programme, puis réaffectées à la catégorie des dépenses sensibles au vieillissement.

Cette analyse affinée met en évidence qu'une fois les contributions au CAS *Pensions* retraitées, les dépenses sensibles au vieillissement représentent 18,2 % des dépenses de l'État en 2024, contre 6,1 % sans retraitement. Corrélativement, les dépenses sensibles à la natalité reculent à 21,8 % (contre 27,7 % sans retraitement), de même que les dépenses insensibles à la démographie (de 55,7 % à 49,5 %). Les dépenses sensibles aux flux migratoires et les dépenses au bénéfice des générations futures demeurent inchangées, étant essentiellement payées sous forme de crédits d'intervention.

Graphique n° 19 : effets du retraitement des contributions au CAS Pensions – année 2024

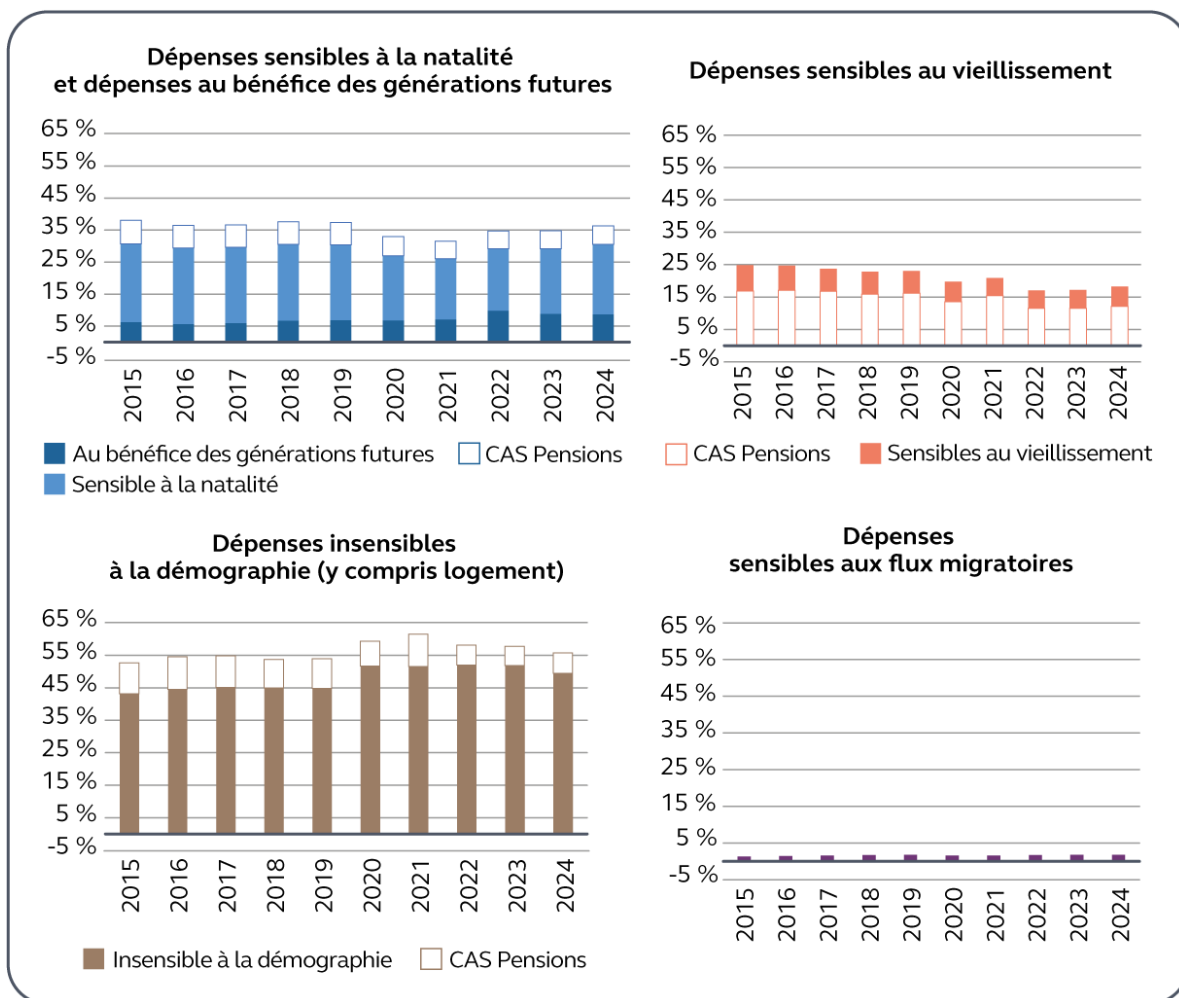


Source : Cour des comptes

L'évolution de la dynamique des cinq catégories considérées, une fois les transferts au Cas *Pensions* retraités, met en évidence l'effort engagé en faveur des générations futures entre 2015 et 2024 ainsi que la progression¹⁶¹ des dépenses sensibles aux flux migratoires (bien que leur niveau absolu reste faible). À l'inverse, les dépenses sensibles à la natalité et celles sensibles au vieillissement ont progressé durant cette période moins rapidement que les dépenses insensibles à la démographie, dont la part dans le budget de l'État est passé de 43,1 % à 49,5 % en neuf ans.

¹⁶¹ Cf. graphique n° 20.

**Graphique n° 20 : poids relatif de cinq catégories de dépenses
au sein du budget général de l'État, en fonction de leur sensibilité
à la démographie (2015-2024)**



Source : Cour des comptes à partir de données Chorus

Dans de récents travaux, l'Institut des politiques publiques (IPP)¹⁶² et le Conseil d'analyse économique (CAE)¹⁶³ ont estimé que, du fait du traitement comptable appliqué aux contributions aux *Cas Pensions*, les dépenses consacrées à l'éducation en France faisaient l'objet, toutes choses égales par ailleurs, d'une surévaluation dans la documentation budgétaire.

¹⁶² Patrick Aubert, Mailys Pedrono, Maxime Tô, Todor Tochev, *Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ?*, Perspectives budgétaires, chapitre 3, juin 2025.

¹⁶³ Conseil d'analyse économique, « Retraites des fonctionnaires d'État, pas de déficit caché mais un coût salarial surévalué », *Focus* n° 121, septembre 2025.

3 - L'apport des comptes nationaux distribués et des comptes de transferts nationaux

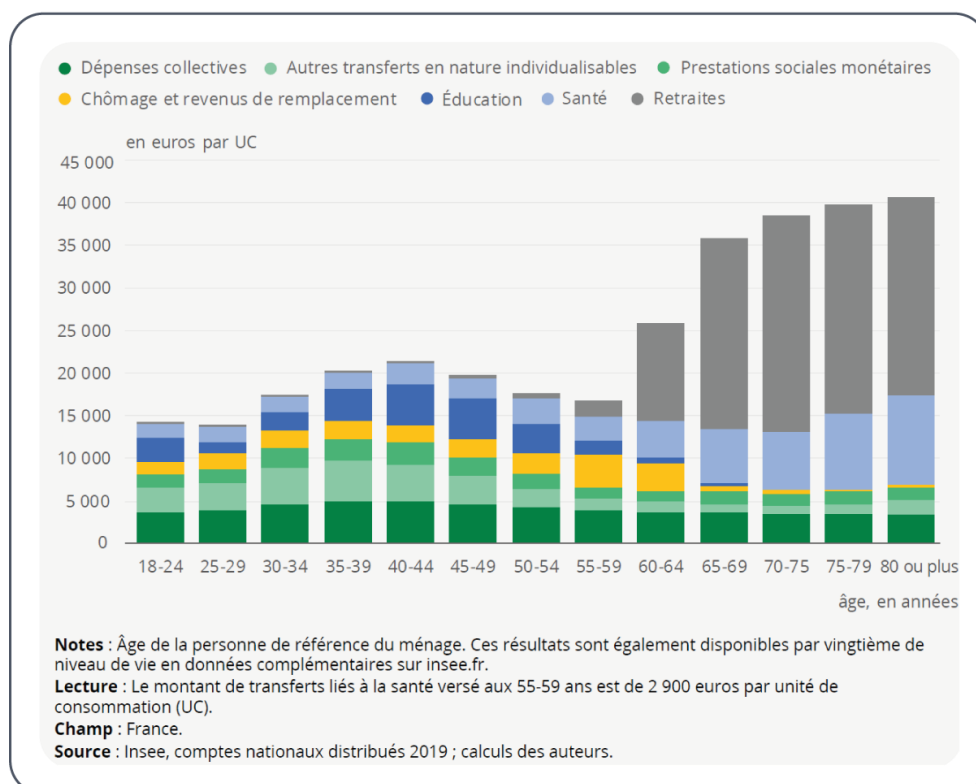
Les comptes nationaux distribués, établis à l'échelle des ménages et les comptes de transferts nationaux, calculés à l'échelle des individus, offrent un éclairage complémentaire sur la répartition des dépenses publiques par âge et par nature.

a) Le poids des transferts de santé et de retraite

Les comptes nationaux distribués, qui combinent agrégats macroéconomiques issus de la comptabilité nationale et données microéconomiques d'enquêtes ou de sources administratives démontrent que les transferts reçus par les ménages sont concentrés sur les ménages de plus de 60 ans, en raison à la fois des dépenses de retraite et de santé¹⁶⁴.

Hors pensions de retraite, le montant des transferts reçus atteint un sommet entre 40 et 44 ans, et un creux entre 60 et 74 ans, avant de progresser avec l'âge sous l'effet des dépenses de santé. Les dépenses d'éducation culminent dans la quarantaine, et celles de chômage dans la cinquantaine. Au total, les comptes nationaux distribués confirment l'orientation prépondérante des dépenses publiques (hors retraites) vers les ménages dont la personne de référence a plus de 40 ans.

Graphique n° 21 : transferts moyens reçus en 2019 par les ménages, selon l'âge



Source : Insee

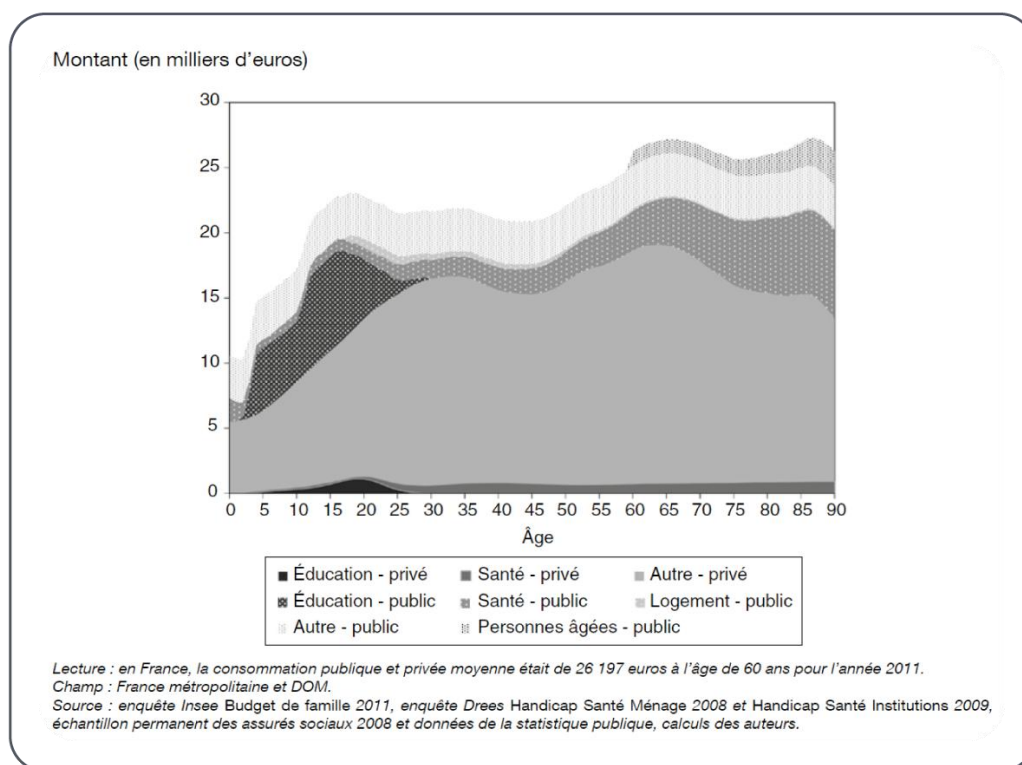
¹⁶⁴ Insee, « La redistribution élargie, incluant l'ensemble des transferts monétaires et les services publics, améliore le niveau de vie de 57 % des personnes », *Insee Analyses* n° 88, septembre 2023.

b) Une socialisation de la dépense de plus en plus marquée à mesure des âges

Pour prolonger l'analyse, il est possible de passer de l'échelle du ménage à celle de l'individu, en s'appuyant sur les comptes de transferts nationaux (cf. II-B-2-b). Combinant dépenses privées et publiques, ces derniers faisaient ressortir, en 2011¹⁶⁵, un profil de consommation relativement stable, hormis durant les jeunes années (moins de 15 ans), qui tendait à augmenter à compter de 60 ans.

En 2011, contrairement à la situation qui prévalait en 1979, les niveaux de consommation des retraités excédaient ainsi légèrement ceux des autres âges adultes. La principale différence entre les actifs et les inactifs n'était toutefois pas une question de niveau de consommation mais de nature. Alors que la consommation des 30-59 ans était aux trois-quarts une consommation privée, laissant environ un quart de consommation publique, la part de la consommation publique atteignait 37 % chez les 70-79 ans, 43 % chez les 80-89 ans et même 49,5 % au-delà de 90 ans.

**Graphique n° 22 : dépenses de consommation selon l'âge –
profils par tête France 2011**



Source : Insee

¹⁶⁵ Insee, « Le déficit de cycle de vie en France : une évaluation pour la période 1979-2011 », *Économie et statistique*, n° 491-492, 2017. Ces données n'ont pas été actualisées au-delà de 2011.

Les transformations démographiques en cours constituent des contraintes importantes pour la soutenabilité des finances publiques françaises. Le principal défi réside dans l'amplification mutuelle des déséquilibres : la contraction de la base productive érode simultanément les recettes publiques et le potentiel de croissance, tandis que le vieillissement démographique accroît structurellement les besoins de financement collectif. Cette dynamique engendre un effet de ciseau particulièrement marqué : d'un côté, la réduction de la population active limite les capacités de financement ; de l'autre, l'analyse des dépenses révèle une progression continue des dépenses sensibles au vieillissement, qui représentent désormais plus de 40 % des dépenses publiques.

Contrairement aux chocs conjoncturels, les transformations démographiques s'inscrivent dans la durée et appellent des ajustements anticipés. L'inertie démographique limite les marges de manœuvre à court terme, mais la prévisibilité de ses effets offre une visibilité unique pour anticiper les adaptations nécessaires. Ces constats posent directement la question de l'intégration des enjeux démographiques dans la programmation des finances publiques.

III - La démographie dans la programmation des finances publiques

Au-delà de l'analyse des mécanismes par lesquels la démographie exerce une influence sur la croissance, les recettes et les dépenses publiques, se pose la question de leur prise en compte dans la gouvernance des finances publiques. L'efficacité des politiques publiques face aux défis démographiques dépend en effet largement de la qualité de leur intégration dans les processus de programmation budgétaire.

Sur ce plan, si la documentation des impacts des grandes tendances démographiques est abondante, quoique perfectible (A), leur traduction dans les documents de programmation apparaît lacunaire au niveau national, même si elle est plus visible au niveau européen (B), laissant posées trois questions pour l'avenir au vu des risques que fait peser l'évolution démographique sur l'équilibre des finances publiques (C).

A - Une documentation abondante, mais encore perfectible

Malgré l'abondante production émanant des organismes nationaux chargés du long terme ainsi que des organisations internationales telles que l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la documentation des effets des transformations démographiques en cours sur les dépenses publiques s'avère, au regard de leur ampleur attendue, encore perfectible. Deux grands blocs de dépenses sont étudiés ici : les dépenses de retraites, santé et dépendance qui devraient augmenter dans le contexte du vieillissement (1) ; les dépenses touchant à l'éducation et à la famille qui pourraient diminuer avec la baisse de la natalité (2).

1 - Une hausse des dépenses induite par le vieillissement, inégalement documentée

Le vieillissement de la population pèsera fortement sur les comptes sociaux. Après une première rupture au milieu des années 2000, avec l'arrivée à 60 ans des *baby-boomers*, une augmentation de 50 % du nombre des 75-84 ans est attendue entre 2020 et 2030, puis une augmentation massive de la population âgée de 85 ans et plus à compter de 2030. Cette évolution affecte les dépenses de retraite depuis le début des années 2000. Elle a également un impact, insuffisamment documenté, sur les dépenses de santé et, à compter de 2030, sur les dépenses d'autonomie. Alors que l'impact des évolutions démographiques sur les dépenses de retraite est abondamment documenté, notamment à travers les travaux du conseil d'orientation des retraites (COR), le suivi des dépenses de santé et d'autonomie apparaît moins étroit.

a) Des projections régulières de l'évolution des dépenses de retraite

Les premiers débats sur la soutenabilité du système de retraites ont porté sur l'évolution prévue du ratio des dépenses de retraite sur le PIB. Le livre blanc sur les retraites publié en 1991 projetait une croissance d'au moins 50 % de ce ratio à horizon 2040, cette croissance pouvant aller jusqu'à un doublement dans les hypothèses les moins favorables¹⁶⁶.

Les analyses conduites par le conseil d'orientation des retraites (COR) en 2022¹⁶⁷ confirment les projections qui avaient été faites dans les années 1990. Sans réformes, les dépenses de retraites auraient excédé 17 % du PIB en 2020 (en hausse de 3 points entre 2010 et 2020), puis atteint 18,9 % du PIB en 2070. Cette hausse était considérée comme suffisamment importante pour interroger les règles du système. C'est ce qui a été fait avec le passage à une indexation des pensions sur les prix à partir de la fin des années 1980, puis avec les réformes de 1993, 2003, 2010, 2014 et 2023¹⁶⁸ qui ont permis de stabiliser la part des dépenses de retraite aux alentours de 14 points de PIB.

L'analyse de la part des dépenses du système de retraites dans les dépenses publiques peut aussi fournir des indications pertinentes. Ainsi, dans son rapport de juin 2025, le Cor note que les dépenses de retraite ont constitué une part croissante de l'ensemble des dépenses publiques entre 2002 et 2019, passant de 21,8 % à 24,7 % sur cette période¹⁶⁹. Avec la crise sanitaire de 2020, les dépenses publiques ont en proportion augmenté davantage que les dépenses de retraite. La croissance de la part des dépenses de retraite dans les dépenses publiques a cependant repris depuis 2023 si bien que cette part est proche en 2024 de son niveau d'avant crise (24,4 %). Par ailleurs, les dépenses publiques de retraite restent supérieures de deux points et demi en France à la moyenne de la zone euro.

La projection de l'évolution des dépenses de retraite est désormais un exercice bien documenté, et la sensibilité des résultats aux différentes hypothèses est mieux cernée. À l'horizon d'une trentaine d'années, les projections sont très sensibles aux hypothèses démographiques : le taux de fécondité et le solde migratoire ont des effets importants sur le niveau de PIB et sur l'assiette des financements sociaux, tandis qu'une augmentation de l'espérance de vie au-delà des prévisions pèse sur le niveau de dépense. C'est toutefois l'évolution de la productivité horaire du travail qui détermine principalement les trajectoires financières. Les règles d'indexation des pensions sur l'inflation maintiennent en effet un écart avec les salaires lorsque les gains de productivité s'accroissent, comprimant mécaniquement le ratio de dépenses.

¹⁶⁶ Comité de suivi des retraites, « avis 2024 ».

¹⁶⁷ Conseil d'orientation des retraites, *Évolutions et perspectives des retraites en France - rapport annuel*, La Documentation française, septembre 2022.

¹⁶⁸ A. Marino, « Vingt ans de réformes des retraites : quelle contribution des règles d'indexation », *Insee Analyses*, n° 17, avril 2014.

¹⁶⁹ Conseil d'orientation des retraites, *Évolutions et perspectives des retraites en France - rapport annuel*, La Documentation française, juin 2025.

Retraites et équité intergénérationnelle

La notion d'équité intergénérationnelle apparaît centrale dans les débats sur les régimes de retraite. Elle peut être appréhendée de différentes façons, notamment par la comparaison du niveau de vie des retraités et de la population générale et par la durée de la retraite (ou la part représentée par la durée de la retraite dans l'ensemble de la vie), indicateur qui fait intervenir à la fois l'espérance de vie par génération et les paramètres du système de retraites. Elle peut être appréhendée de façon plus synthétique par le taux de rendement interne.

Un premier critère d'équité intergénérationnelle porte donc sur le niveau des retraites : un système est jugé équitable s'il assure à chaque date un niveau de vie des retraités proche de celui des actifs. Ce critère est rempli depuis les années 2000. Cependant, à partir de 2030, le niveau de vie des retraités devrait décrocher par rapport à celui des actifs et retrouver en 2050 le niveau qu'il avait en 1990, soit environ 90 % du niveau de vie de la population générale¹⁷⁰.

Mais un niveau de vie donné peut être obtenu avec des âges de la retraite très différents, se traduisant par des durées de carrière et de retraite elles aussi différentes. Le conseil d'orientation des retraites (Cor) suit donc chaque année un indicateur de durée de retraite par génération. En proportion de la durée de vie totale, après avoir atteint 30 % pour les générations nées à la fin des années 1940, la durée de retraite baisse progressivement et devrait atteindre 27 % pour les générations nées autour de 1970, sous l'effet des réformes augmentant la durée de cotisation et l'âge d'ouverture des droits.

Le taux de rendement interne est un indicateur synthétique qui permet de comparer le retour sur cotisations entre les générations. Toutes choses égales par ailleurs, un objectif de stabilité du taux de rendement interne conduit à décaler l'âge de départ à la retraite lorsque l'espérance de vie augmente. Cependant, un tel critère n'est applicable que si les générations sont comparables en taille, ce qui n'est pas le cas (*supra*). En outre, un tel critère d'équité n'est pas rempli spontanément dans un système par répartition, où les retraites d'une génération sont financées non par les cotisations des retraités tout au long de leur vie mais par les cotisations des générations suivantes en emploi. Par construction, les premières générations bénéficient de rendements très élevés, puisqu'elles profitent d'une retraite sans avoir cotisé. Au total, ce critère ne peut pas être appliqué de manière stricte, mais constitue un point de repère utile pour apprécier comment le poids des ajustements est réparti entre les générations successives.

Par ailleurs, la notion d'équité intergénérationnelle peut être approchée de manière transversale à travers les comptes nationaux de transferts (cf. *supra*).

b) Une appréhension lacunaire de l'impact du vieillissement sur les dépenses de santé

La consommation de soins médicaux augmente avec l'âge. Relativement élevée autour de la naissance, la dépense moyenne diminue ensuite rapidement avant de progresser de nouveau à un rythme soutenu aux alentours de 50 ans : en 2019, 50 % des dépenses de santé étaient liées aux plus de 60 ans¹⁷¹. Vieillesse de la population et évolution des dépenses de santé sont donc étroitement liés.

De fait, France Stratégie a montré que le vieillissement explique assez bien l'évolution des dépenses de santé à partir des années 1990. En 2017, une étude de la Drees sur l'évolution des dépenses de santé entre 2011 et 2015¹⁷² concluait que le vieillissement de la population

¹⁷⁰ Graphique 3.11 in Cor, 2025, *op. cit.*

¹⁷¹ France Stratégie, « Protection sociale : le choc du vieillissement est-il (in)soutenable ? », note d'analyse n° 111, juillet 2022.

¹⁷² Drees, « Les facteurs démographiques contribuent à la moitié de la hausse des dépenses de santé de 2011 à 2015 », *Études et résultats*, n° 1025, septembre 2017.

expliquait un quart de leur progression, et l'augmentation de la population un autre quart. Le vieillissement avait un impact particulièrement important sur les soins d'auxiliaires médicaux, sur les transports et sur les soins hospitaliers. La moitié de la croissance des dépenses de santé ne s'expliquait donc pas par des facteurs démographiques mais par d'autres facteurs¹⁷³ : l'innovation thérapeutique au sens large, un effet générationnel (à âge et état de santé donnés, une génération pourrait consommer plus de soins), l'état de santé moyen à âge donné¹⁷⁴. Ces travaux sont cependant restés ponctuels, alors même qu'ils soulignaient l'intérêt d'un suivi régulier pour mieux isoler les facteurs de croissance de la dépense médicale.

En effet, comme le notait le haut conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS) en 2022¹⁷⁵, contrairement à ce qui existe en matière de retraites, « *aucun élément de gouvernance n'a été pensé ni pour formaliser, à échéances régulières, les déterminants de l'assurance maladie et leur incidence sur la dynamique spontanée des dépenses, ni pour déterminer les moyens de maîtrise, beaucoup moins paramétriques que sur le champ des retraites* ». De fait, le rapport sur le vieillissement réalisé au niveau européen (*infra*) constitue le seul exercice régulier de projection agrégée de l'impact du vieillissement sur les dépenses de santé. Or, il surprend par le faible impact mesuré. Ainsi, dans l'édition 2024 de ce rapport, les dépenses de santé liées au vieillissement n'augmenteraient que de 0,7 point de PIB à horizon 2070 par rapport à 2023. Dans le scénario dit risqué de ce rapport, qui fait l'hypothèse d'une croissance plus soutenue des dépenses de santé en début de période pour prendre en compte les dépenses technologiques¹⁷⁶, les dépenses de santé augmenteraient de 1,1 point de PIB entre 2023 et 2070 pour atteindre 9,9 % du PIB.

c) Une augmentation des dépenses de dépendance à venir

À ce jour, le financement de la perte d'autonomie repose sur un dispositif institutionnel construit progressivement depuis la loi du 20 juillet 2001. Les établissements médico-sociaux pour personnes âgées bénéficient de financements inscrits dans l'objectif national des dépenses d'assurance-maladie à hauteur de 17,7 Md€ en 2025, tandis que certaines personnes âgées se voient attribuer une allocation personnalisée d'autonomie (Apa), instituée par cette loi, à hauteur de 7 Md€ de dépenses en 2023¹⁷⁷. L'Apa bénéficie à 1,4 million de personnes et repose sur un financement partagé : les départements supportent 60 % de la charge nette tandis que la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), financée majoritairement par une fraction de la contribution sociale généralisée (CSG) et par la contribution solidarité autonomie (CSA) instituée par la loi du 30 juin 2004¹⁷⁸, apporte les 40 % restants.

¹⁷³ L'inflation n'expliquait pas cette évolution car le prix de la consommation de soins et de biens médicaux avait diminué sur la période.

¹⁷⁴ La progression du nombre d'assurés en affection de longue durée (ALD) pourrait confirmer cette hypothèse.

¹⁷⁵ Haut conseil du financement de la protection sociale, *Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis*, synthèse, janvier 2022.

¹⁷⁶ Dans le scénario risqué, la croissance des dépenses est estimée avec une élasticité de 1,5 en 2022 et converge ensuite linéairement jusqu'à 1 en 2070. Pour le scénario de référence, l'élasticité retenue est de 1,1 en 2022.

¹⁷⁷ En progression de 160 % en euros constants depuis sa création.

¹⁷⁸ En contrepartie de sept heures de travail non-rémunéré réalisé par les salariés du secteur privé et du secteur public, les employeurs sont tenus de verser une contribution solidarité autonomie (CSA) équivalent à 0,3 % de la masse salariale (soit environ 2,4 Md€) à la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Cf. loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

Comme c'est le cas pour la santé, l'avancée en âge augmente le risque de perte d'autonomie. Alors même que l'arrivée des générations du *baby-boom* à ces âges n'interviendra qu'à compter de 2030, les dépenses d'Apa connaissent déjà une forte dynamique, ayant été multipliées par 2,6 en euros constants depuis la création de cette aide en 2002¹⁷⁹.

Les projections qui ont été réalisées sur l'évolution des dépenses liées à la perte d'autonomie convergent toutes sur l'ampleur de leur progression à venir. La Cour des comptes a ainsi publié de nombreux travaux relatifs à la prise en charge du risque de perte d'autonomie, et plus particulièrement, à son financement¹⁸⁰. Dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, elle a ainsi alerté notamment sur l'absence de projections fiables des besoins et de leur financement au-delà de 2030¹⁸¹.

De même, dans le cadre de l'exercice général de projection réalisé par le HCFiPS en 2017, la Drees a procédé à une simulation de l'augmentation des dépenses de prise en charge des personnes âgées dépendantes sur un champ large, incluant les frais de santé, la prise en charge de la perte d'autonomie et les frais d'hébergement des personnes âgées dépendantes. Selon le scénario de référence de cette étude, la dépense publique en faveur des personnes dépendantes augmenterait fortement d'ici 2060, passant de 1,11 point de PIB en 2014 à 2,07 points de PIB, et la dépense totale doublerait presque à 2,78 points de PIB¹⁸². Les plus fortes évolutions interviendraient entre 2030 et 2045, pour des raisons démographiques. Plus récemment, l'Insee a estimé qu'au début des années 2050, 2,8 millions de personnes de plus de 60 ans devraient se trouver en perte d'autonomie, contre 2,0 millions aujourd'hui¹⁸³.

La mission confiée à M. Dominique Libault dans le cadre de la concertation nationale « *Grand âge et autonomie* » a établi, en 2019¹⁸⁴, un diagnostic précis de l'inadéquation entre l'offre de services et les besoins démographiques futurs. Elle faisait une série de propositions qui conduisait, d'après le rapport, à une augmentation des dépenses en faveur de l'autonomie de 1,4 % du PIB en 2014 à 1,6 % du PIB en 2030. Le rapport estimait que 45 % de cette hausse provenait de l'évolution démographique, les 55 % restants finançant les mesures proposées pour l'amélioration de la qualité de l'offre ou la baisse du reste à charge. Il explorait à cet effet différentes pistes de financement, entre nouvelles recettes et mobilisation des patrimoines.

¹⁷⁹ Drees, *L'aide sociale aux personnes âgées ou handicapées - Perte d'autonomie et handicap*, octobre 2024.

¹⁸⁰ Cour des comptes, *Le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie : une organisation à améliorer, des aides à mieux cibler*, rapport public thématique, juillet 2016 ; *La prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées : construire une priorité partagée*, rapport public thématique, novembre 2021 ; *Les services de soins à domicile : une offre à développer dans une stratégie territorialisée de gradation des soins*, communication à la commission des affaires sociales du Sénat, décembre 2021 ; *La prise en charge médicale des personnes âgées en Ehpad*, communication à la commission des affaires sociales du Sénat, février 2022 ; *Les personnes âgées hébergées dans les Ehpad*, insertion au rapport public annuel, février 2024.

¹⁸¹ Cour des comptes, *Une branche autonomie aux leviers insuffisants pour faire face à des enjeux démographiques cruciaux*, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, mai 2025.

¹⁸² L'effort national en faveur du soutien à l'autonomie est estimé à 90 Md€ dont 62 % financés par la sécurité sociale, 23 % par l'État et 14 % par les départements. Cf. Cour des comptes, *Une branche autonomie aux leviers insuffisants pour faire face à des enjeux démographiques cruciaux*, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, mai 2025. Cette enveloppe comprend cependant également l'effort engagé au profit du handicap. Sur le seul champ de la perte d'autonomie des personnes âgées, l'annexe n°7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2026 affiche un effort de 31,1 Md€, sur un périmètre de dépenses qui n'est toutefois pas pleinement comparable avec celui retenu par la Drees dans ses projections.

¹⁸³ Dont 670 000 en perte d'autonomie sévère. Cf. Insee, *700 000 seniors en perte d'autonomie supplémentaires d'ici 2050*, Insee Première n° 2078, octobre 2025.

¹⁸⁴ Dominique Libault, *Concertation Grand âge et autonomie*, 2019.

Comme pour les dépenses de santé, les projections qui figurent dans le rapport européen sur le vieillissement (*infra*) apparaissent légèrement plus conservatrices. Elles prévoient une augmentation des dépenses de dépendance comprise entre 0,7 et 0,9 point de PIB d'ici 2070, lesquelles représenteraient à cette date entre 2,6 et 2,8 points de PIB.

Au-delà de la question pressante posée par le financement, l'entrée dans la dépendance des cohortes nombreuses nées après-guerre pose un enjeu central en termes de nombre d'infrastructures d'accueil, notamment d'établissements médico-sociaux, et de disponibilité des ressources humaines nécessaires à leur fonctionnement. À cet égard, les travaux menés par la Drees et la direction générale du Trésor montrent l'inadéquation entre l'offre d'établissements et services médico-sociaux et les besoins des personnes dépendantes. Cette offre s'est faiblement développée avec un taux de croissance annuel moyen des places de 0,2 % entre 2018 et 2024, représentant 2 100 places par an. Or, pour assurer un taux de prise en charge similaire à celui d'aujourd'hui, 95 000 places devraient être créées d'ici 2030 et 300 000 d'ici 2040. Si la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2022 a défini un objectif de 25 000 nouvelles places en service d'aide à domicile d'ici 2030, il n'existe pas aujourd'hui de stratégie globale de création de places.

2 - Les dépenses en faveur de la jeunesse et de la famille : des évolutions induites par la démographie qui appellent des choix de politiques publiques

a) Les dépenses d'éducation

À défaut de projections nationales régulières comparables à celles que réalise le COR pour les dépenses de retraites, le rapport européen sur le vieillissement publié par la Commission européenne permet d'apprécier l'évolution des dépenses d'éducation induites par les changements démographiques, à structure inchangée, ce qui suppose notamment un ratio d'encadrement des élèves constant. Selon ce rapport, pour la France, ces dépenses à politique inchangée diminueraient de 0,9 point de PIB à horizon 2070, passant de 4,8 à 3,9 points de PIB. Cette estimation est cependant fortement dépendante de la stratégie qui sera adoptée par les pouvoirs publics face à la contraction attendue de la population scolaire¹⁸⁵ ainsi que de l'évolution à venir de la fertilité pour les décennies à venir (cf. C-1).

Dans une note thématique publiée en juillet 2023¹⁸⁶, la Cour a examiné l'impact de la démographie des élèves sur l'organisation et les dépenses afférentes aux politiques publiques de l'éducation, soulignant que la diminution du nombre d'enfants scolarisés pouvait se traduire mécaniquement par un ajustement du nombre de postes d'enseignants mais également conduire à ajuster la structure même de la dépense, et donc sa qualité¹⁸⁷.

¹⁸⁵ Ainsi, si les taux de scolarisation et d'inscription dans le supérieur observés en France convergeaient vers la moyenne actuelle dans l'Union européenne, les dépenses d'éducation augmenteraient de 0,3 point de PIB à horizon 2070.

¹⁸⁶ Cour des comptes, *Privilégier l'approche territoriale et l'autonomie dans la gestion des dépenses d'éducation, contribution à la revue des dépenses publiques*, juillet 2023.

¹⁸⁷ Amélioration du taux d'encadrement des élèves, diversification des modes d'organisation des classes, accompagnement des fermetures de classes ou d'établissements, etc.

Dans le cadre d'une revue de dépenses réalisée en avril 2024¹⁸⁸, l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche ont dressé le constat d'une décorrélation entre l'évolution des moyens consacrés à l'enseignement scolaire et supérieur et les évolutions démographiques : depuis 2017, la dépense d'éducation par élève a augmenté dans le premier degré, est restée stable dans le second degré, et a reculé dans le supérieur (sous l'effet de la hausse du nombre d'étudiants¹⁸⁹). Pour l'avenir, cette revue de dépenses soulignait les opportunités offertes par la contraction de la population scolaire, qu'elles prennent la forme d'un « dividende budgétaire » susceptible d'abonder au financement d'autres priorités publiques ou d'un « dividende éducatif », offrant l'opportunité d'optimiser la répartition territoriale des moyens de l'éducation nationale ou de renforcer le taux d'encadrement des élèves à effectifs enseignants constants.

Dans le même esprit, une analyse récente du conseil d'analyse économique (CAE) souligne que la baisse des effectifs scolaires permet d'envisager des arbitrages entre réduction de la taille des classes, renforcement des dispositifs ciblés, et redéploiement vers d'autres priorités de politique publique¹⁹⁰. L'étude identifie notamment plusieurs politiques éducatives « autofinancées » générant – à terme - des retours fiscaux supérieurs à leur coût initial : dédoublement des classes au primaire, tutorat, outils numériques d'apprentissage adaptatif en mathématiques, formats intensifs de formation continue pour les enseignants, inspections pédagogiques, etc.

b) Les dépenses de la politique familiale

Il n'a pas été identifié dans le cadre du présent rapport de projection actualisée décrivant, de façon agrégée, la trajectoire attendue des dépenses pour la famille, qu'elles soient financées par la sécurité sociale, l'État ou les collectivités territoriales. L'ampleur des effets de la baisse de la natalité sur ces dépenses s'avère incertaine à ce jour.

En juillet 2021, l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales ont mené une revue de dépenses sur les dispositifs socio-fiscaux en faveur de la politique familiale¹⁹¹. Le rapport notait que la France était le pays de l'OCDE où les dépenses en faveur de la famille étaient les plus élevées, mais qu'elles avaient connu une légère baisse depuis les années 2000 (de 3,8 % du PIB en 2000 à 3,6 % en 2017)¹⁹². Le constat posé était celui d'une politique qui affichait à la fois des objectifs démographiques (soutien à la natalité) et redistributifs, cette superposition des objectifs et des dispositifs rendant l'ensemble peu efficient. Dès lors, cette revue de dépenses concluait en faveur d'une transformation ambitieuse permettant d'en améliorer la cohérence, tout en réduisant son poids dans la dépense publique.

¹⁸⁸ IGF, IGESR, *Revue de dépenses : dispositifs en faveur de la jeunesse*, avril 2024.

¹⁸⁹ En effet, les effectifs scolaires ont diminué de 404 000 élèves dans le premier degré et augmenté de 245 000 étudiants dans le supérieur.

¹⁹⁰ Julien Grenet et Camille Landais, « Éducation : comment mieux orienter la dépense publique », *Les Notes du conseil d'analyse économique*, n° 84, mai 2025.

¹⁹¹ IGF, Igas, *Revue des dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale*, juillet 2021.

¹⁹² Les derniers « comptes de l'enfance » ont été publiés par la Drees en 2020 et seront actualisés en 2025.

D'autres dépenses sensibles à la démographie : l'exemple du logement

La démographie influence les besoins collectifs en logement. Récemment réestimés par le Service des données et études statistiques (Sdes) du ministère de la transition écologique¹⁹³, ces besoins sont portés par la croissance du nombre de ménages, et notamment ceux composés de personnes seules. Sur la période 2020-2050, 4 millions de ménages supplémentaires seraient à loger selon le scénario central (dont 2 millions pour la première décennie, 1,6 million pour la suivante et 0,6 million pour la dernière). Le pic du nombre de ménages ne serait pas atteint sur la période de projection, même si la croissance du nombre de ménages ralentirait nettement après 2040. Sur cette base, sur la période 2020-2050, le SDES évalue les besoins supplémentaires de résidences principales autour de 5,4 millions, dont 1,3 à 1,5 million au titre de la résorption des situations de mal-logement¹⁹⁴. Cependant, il n'est pas possible de déduire de ces chiffres un besoin de construction de logements neufs, puisqu'une partie du parc existant de résidences secondaires pourrait être mobilisé à des fins de résidence principale, le Sdes proposant plusieurs scénarios à cet effet.

B - Une appropriation faible au niveau national, plus avancée au niveau européen

Abondamment documenté, bien que de façon encore perfectible, l'impact des tendances démographiques sur les principales catégories de dépenses publiques reste cependant peu abordé dans les documents de programmation budgétaire au niveau national, comme le révèle une analyse lexicographique des textes de référence de la gouvernance budgétaire française (1). Cette faible appropriation contraste avec l'approche européenne, où l'intégration des enjeux démographiques dans la gouvernance économique apparaît plus avancée et systématique, bien que relativement optimiste (2).

1 - Des enjeux démographiques très peu apparents dans la gouvernance budgétaire nationale

Afin d'évaluer la place occupée par les enjeux démographiques dans la gouvernance des finances publiques au plan national, il a été mené une étude lexicographique élémentaire de trois corpus documentaires représentant 630 000 mots :

- un premier corpus (81 000 mots) comprenant les trois rapports annexes remis au Parlement dans le cadre du processus d'adoption des lois de programmation des finances publiques pour les années 2014-2019 (loi n° 2014-1653), 2018-2022 (loi n° 2018-32) et 2023-2027 (loi n° 2023-1195) ;
- un deuxième corpus (411 000 mots) rassemblant les huit programmes de stabilité français publiés entre 2017 et 2024 en application des règles de la gouvernance européenne ;

¹⁹³ Sdes, *Besoins en logements à horizon 2030, 2040 et 2050*, juin 2025.

¹⁹⁴ Absence de logement, habitat de fortune, cohabitation subie chez un tiers, lieux ne pouvant être réhabilités, etc.

- un troisième corpus (138 000 mots) agrégeant les exposés des motifs d'une douzaine de lois de programmation pluriannuelles votées entre 2013 et 2023 dans un large éventail de secteurs de l'action publique¹⁹⁵ : santé, défense, économie, sécurité intérieure, enseignement supérieur, mobilités, environnement, etc.

Pour chaque corpus, l'analyse a porté sur huit termes clés et leurs variantes, choisis afin d'être représentatifs des enjeux démographiques¹⁹⁶. Toutes les occurrences sont comptabilisées, y compris dans des expressions composées. Même si l'approche lexicographique présente par construction des limites¹⁹⁷, la faible présence des enjeux démographiques ressort nettement de l'analyse : 340 occurrences sur 630 000 mots, soit une fréquence de 0,05 %.

L'essentiel des occurrences provient du deuxième corpus, rassemblant les programmes de stabilité adressés par la France aux institutions européennes. En son sein, les notions d'emploi (« population active ») et de vieillissement sont les plus fréquemment mentionnées. *A contrario*, les rapports annexés aux projets de loi de programmation des finances publiques (premier corpus) ou bien les exposés des motifs des lois de programmation sectorielles (troisième corpus) ne se réfèrent pratiquement jamais aux enjeux démographiques. Ce résultat peut apparaître surprenant concernant des textes touchant par exemple à l'enseignement supérieur, au logement ou à la fonction publique. Plus généralement, les notions touchant à la natalité ou à la fécondité sont pour l'essentiel absentes de chacun des trois corpus.

De façon générale, aucune tendance à l'augmentation de ces occurrences lexicales n'apparaît au cours du temps. Une exception notable concerne cependant le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 qui mentionne sept fois le terme « vieillissement » contre une seule fois pour les rapports annexés aux deux lois de programmation précédentes.

¹⁹⁵ (1) loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche ; (2) loi n° 2014-173 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine ; (3) loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ; (4) loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires ; (5) loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 de programmation relative à l'égalité et la citoyenneté ; (6) loi n° 2018-607 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense ; (7) loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises ; (8) loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ; (9) loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ; (10) loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur ; (11) loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire ; (12) loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur ; (13) loi n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense ; (14) loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé. Au-delà de la santé, il n'existe pas, à proprement parler, de loi de programmation relative à la protection sociale.

¹⁹⁶ Démographie/démographique, population, naissance, décès, fécondité, natalité, vieillissement, espérance de vie.

¹⁹⁷ L'absence d'occurrences fréquentes des termes liés à la démographie ne signifie pas que ce facteur est ignoré par la programmation budgétaire. La direction du budget indique ainsi que l'évolution de la démographie étudiante est prise en compte dans la programmation des crédits des programmes 231 *Vie étudiante* et 150 *Enseignement supérieur et recherche universitaire*. Il est par ailleurs prévu que la direction du budget sensibilise les ministères afin qu'ils mettent en avant, dans les projets annuels de performance (PAP), les données démographiques justifiant les cibles fixées en matière d'efficience ou de qualité des services publics.

À noter que dans le cadre du vote de la réforme des retraites de 2023, le Gouvernement a choisi de joindre au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023¹⁹⁸ un rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites, évoquant les effets de la démographie sur le système des retraites.

Par ailleurs, la révision de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) de 2021 a prévu qu'à compter de 2022, un rapport analysant la trajectoire, les conditions de financement et la soutenabilité de la dette des administrations publiques et de leurs sous-secteurs soit présenté au Parlement. Les éditions 2023 et 2024 de ce rapport comprenaient une section intitulée « Impact du vieillissement sur la soutenabilité de la dette publique » présentant certaines conclusions des travaux de l'*ageing working group* de la Commission Européenne pour la France. Ces développements n'ont pas été repris dans l'édition 2025¹⁹⁹.

2 - Au niveau européen, une intégration plus avancée mais des projections relativement optimistes

La Commission européenne et les États membres de l'Union européenne mènent des travaux conjoints récurrents, qui alimentent directement les mécanismes de surveillance budgétaire et d'analyse de la soutenabilité de la dette.

a) Des travaux conjoints récurrents de la Commission et des États membres

Au niveau de l'Union européenne, le comité de politique économique (CPE) du Conseil et la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission publient tous les trois ans, depuis 2006, un rapport sur le vieillissement (*ageing report*). Ce dernier analyse les impacts économiques et budgétaires des changements démographiques, et notamment du vieillissement de la population. Il permet à la Commission et aux États membres de disposer d'une évaluation partagée qui est ensuite intégrée dans le cadre du semestre européen (*infra*). Le dernier rapport, publié en 2024, fournit des projections jusqu'en 2070. Il est fondé sur les projections de population d'Eurostat et sur des hypothèses et méthodologies communes. Les projections de dépenses publiques couvrent quatre domaines : pensions, soins de santé, soins de long terme et éducation.

Reposant pour la France sur l'hypothèse d'un taux de fécondité élevé²⁰⁰, d'une amélioration massive du taux d'emploi des 55-64 ans²⁰¹ et d'un gain d'espérance de vie à 65 ans de quatre années²⁰², le scénario central esquisse un impact sur les finances publiques françaises moins défavorable que pour la plupart des autres pays.

¹⁹⁸ Cf. loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

¹⁹⁹ Selon la direction générale du Trésor, cette absence s'explique par l'entrée en vigueur de la nouvelle méthodologie d'analyse de soutenabilité de la dette de la Commission européenne (*debt sustainability analysis – DSA*), en remplacement de l'ancien indicateur de soutenabilité S2.

²⁰⁰ Le groupe de travail sur le vieillissement et la soutenabilité retient pour la France l'hypothèse d'un taux de fécondité de 1,8 enfant par femme en moyenne entre 2022 et 2070.

²⁰¹ Hausse attendue de 61,6 % en 2025 à 75,9 % en 2070, soit +14,3 points.

²⁰² Contre cinq années pour l'Union européenne dans son ensemble.

En dépit d'une croissance économique plus faible que la moyenne de l'Union européenne²⁰³, pénalisée par une croissance de la productivité horaire du travail moins soutenue (+ 1,0 % par an) et par une progression réduite du volume d'heures travaillées (+ 0,1 % par an), la France compterait parmi les six pays²⁰⁴ pour lesquels le poids des dépenses publiques affectées par le vieillissement (retraites, santé, dépendance et éducation) diminuerait : de 29,7 % du PIB en 2022, ces dépenses passeraient à 29,2 % en 2070. Cette baisse attendue de - 0,7 point de PIB se décomposerait en une baisse de - 0,9 point au titre des retraites et de -0,9 point au titre de l'éducation, contrebalancée par des hausses de + 0,3 point au titre de la santé et de + 0,7 point au titre de la dépendance. Nonobstant, la France resterait, en 2070, l'un des pays présentant le plus haut niveau de dépenses publiques en part du PIB²⁰⁵.

Compte tenu de leur horizon, les projections du groupe de travail sur le vieillissement et la soutenabilité sont entourées d'incertitudes. C'est pourquoi le scénario central est accompagné de scénarios alternatifs permettant d'évaluer la sensibilité des résultats aux hypothèses retenues. Ces scénarios alternatifs soulignent en particulier l'importance :

- du taux de fécondité : si celui-ci baissait immédiatement de 20 % par rapport au scénario central, les dépenses de retraite augmenteraient de 1,2 point de PIB en 2070, avec des effets visibles dès 2040 ;
- du solde migratoire : si celui-ci était d'un tiers supérieur à celui du scénario central, les dépenses de retraite diminueraient de 0,5 point de PIB. Réciproquement, une baisse d'un tiers du solde migratoire se traduirait par une hausse de 0,7 point de PIB des dépenses de retraite à l'horizon 2070 ;
- des gains de la productivité du travail : si ces gains s'établissaient à + 0,8 % par an plutôt que + 1,0 %, hypothèse plus cohérente avec les évolutions récentes²⁰⁶, l'intégralité de la baisse attendue en France des dépenses publiques affectées par le vieillissement, soit - 0,7 point de PIB, serait effacée.

Au-delà de ces facteurs, la baisse projetée, en points de PIB, des dépenses liées au vieillissement tiendrait principalement à l'érosion du niveau relatif des pensions par rapport aux revenus moyens d'activité, induite par la législation actuellement en vigueur, c'est-à-dire à une dégradation du pouvoir d'achat relatif des futurs retraités comparativement à celui des retraités actuels. Le rapport évalue un scénario alternatif où des mesures seraient prises pour stabiliser le ratio pensions moyennes/revenus d'activités à 90 % de son niveau de 2022. Pour la France, cela impliquerait de stabiliser le niveau relatif des pensions à partir de 2042 : dans ce cas, les dépenses liées au vieillissement en 2070 augmenteraient de 2 points de PIB. Cette analyse doit être mise en regard de la situation actuelle de la France en matière de protection sociale des retraités : en 2022, le taux de remplacement net au niveau du salaire moyen dépassait de 4 points celui de la moyenne de l'Union européenne. Par ailleurs, le niveau de revenu disponible des ménages de plus de 65 ans était égal en 2020 au revenu moyen disponible calculé sur l'ensemble de la population, plaçant la France parmi les pays de l'OCDE où ce taux est le plus élevé. Les

²⁰³ +1,1 % par an en moyenne entre 2022 et 2070 contre +1,3 % pour l'ensemble de l'Union européenne.

²⁰⁴ Hongrie, Portugal, France, Lituanie, Italie et Grèce. *A contrario*, sous les hypothèses retenues par le groupe de travail sur le vieillissement et la soutenabilité, les autres pays de l'Union européenne verraient ces dépenses croître de 1,2 point de PIB en moyenne entre 2022 et 2070.

²⁰⁵ Derrière la Norvège (35,1 % du PIB), la Belgique (31,9 % du PIB) et l'Autriche (30,2 % du PIB).

²⁰⁶ Cour des comptes, *Situation financière et perspectives du système de retraites*, février 2025, annexe n° 1.

évolutions prévues à l'horizon 2070 tendraient donc à rapprocher progressivement la France des moyennes européennes et internationales. Réciproquement, une indexation automatique de l'âge de départ en retraite sur les gains d'espérance de vie se traduirait par une modération supplémentaire des dépenses liées au vieillissement, et donc par des marges de manœuvre budgétaires, à hauteur de - 1,0 point de PIB en 2070.

Enfin, les projections du rapport européen sur le vieillissement reposent sur une approche méthodologiquement limitée en matière de dépenses de santé, n'intégrant que les effets démographiques. Cette approche sous-estime vraisemblablement les évolutions futures. Le progrès technique médical et l'effet générationnel peuvent constituer un facteur de hausse des dépenses (*supra*). Inversement, l'amélioration de l'état de santé de la population, résultant notamment de la baisse du tabagisme et des politiques de prévention, ainsi que l'optimisation des parcours de soins pourraient modérer cette dynamique. Enfin, les dépenses publiques liées à la politique du logement ne sont pas intégrées dans le rapport.

b) Une prise en compte du vieillissement dans l'analyse de la soutenabilité de la dette

La question de la soutenabilité de la dette joue un rôle central dans le nouveau cadre de gouvernance économique de l'Union européenne, entré en vigueur en avril 2024. C'est notamment sur la base de ses analyses de la soutenabilité de la dette que la Commission propose une trajectoire de dépenses publiques primaires nettes – c'est-à-dire hors charges d'intérêt et mesures ponctuelles – à chaque État membre, puis évalue la soutenabilité de la trajectoire de dépenses publiques primaires nettes soumise par chaque État membre dans son plan budgétaire et structurel national à moyen terme.

L'analyse technique réalisée repose sur la projection d'une trajectoire de dette publique combinant un scénario macroéconomique et des hypothèses de finances publiques. Le volet macroéconomique s'appuie sur les prévisions de court terme (deux ans) produites en mai et novembre ainsi que sur une estimation du PIB potentiel. Pour les finances publiques, la Commission reprend la trajectoire proposée par l'État membre pour une période de 4 à 7 ans, qu'elle prolonge de 10 ans supplémentaires pendant lesquels elle suppose qu'aucun ajustement additionnel n'est réalisé. Pour cette seconde période, elle intègre cependant le coût du vieillissement démographique calculé dans le rapport sur le vieillissement (*supra*) pour faire évoluer les dépenses publiques primaires.

Dans cette approche, la Commission européenne calibre l'ajustement structurel primaire de manière à rendre décroissante la trajectoire du ratio de dette publique d'ici la fin de la période d'ajustement (2031 pour la France) ou à maintenir ce ratio sous le seuil de 60 points de PIB. Cette approche intègre donc *ab initio* le surcroît éventuel de dépenses publiques induit par le vieillissement, garantissant que l'ajustement budgétaire proposé préserve la soutenabilité de la dette face aux pressions démographiques futures. Cette démarche est cohérente avec les enjeux soulevés par le vieillissement démographique, qui sont extrêmement structurants pour les pays de l'Union européenne.

C - Trois questions pour l'avenir

Les transformations graduelles mais significatives que connaît la démographie française exercent et continueront d'exercer une influence profonde sur l'économie et les finances publiques, tant en recettes qu'en dépenses. En grande partie inexorables, leurs effets soulèvent trois questions centrales pour l'avenir. Comment faire face à la contraction attendue de la population en âge de travailler (1) ? Quelle solidarité mettre en œuvre face à la hausse des dépenses liées au vieillissement (2) ? Quels leviers mobiliser face à la baisse de la natalité (3) ?

1 - Comment faire face à la contraction de la population en âge de travailler ?

Dans les années à venir, la population en âge de travailler (20-64 ans) connaîtra une contraction en termes relatifs, sa part dans la population totale diminuant, mais également en termes absolus, puisque son effectif passera de 38,0 millions en 2024 à 34,6 millions en 2070 (cf. graphique n°8). Sauf flux migratoires massifs, il y aura, à l'avenir, de moins en moins d'individus en âge de travailler en France.

Compte tenu de la structure du système socio-fiscal français, et plus particulièrement de la part des prélèvements obligatoires assis sur les revenus du travail, cette contraction exercera, toutes choses égales par ailleurs²⁰⁷, une pression sur le potentiel de croissance de l'économie, sur le niveau des recettes des finances publiques et sur le devenir de la protection sociale.

Les effets structurels de cette pression accrue pourraient toutefois être infléchis, ou au moins atténués, par différents leviers à la main des pouvoirs publics et des partenaires sociaux. Ces leviers, de différentes natures et d'efficacité comparées variables, sont susceptibles d'être mobilisés à des degrés divers d'intensité, en fonction des choix politiques retenus. Non exclusifs les uns des autres, ils pourront en outre être conjugués pour esquisser une réponse combinée aux défis posés par la contraction de la population en âge de travailler.

a) Population active et taux d'emploi

En premier lieu se pose la question de l'écart entre population en âge de travailler et population active. Une part de la population en âge de travailler qui n'est pas en emploi est composée d'étudiants en formation, qui ont donc vocation à intégrer *in fine* la population active. Pour cette population, la problématique de l'entrée dans la population active rejoint celle de la durée des études supérieures en France. À l'occasion de la publication de son rapport public annuel pour l'année 2025 consacré à la jeunesse, la Cour avait ainsi alerté sur la nécessité de prévenir l'échec en premier cycle universitaire²⁰⁸.

²⁰⁷ Indépendamment de la hausse des dépenses liée au vieillissement (cf. III-C-2).

²⁰⁸ Cour des comptes, *La prévention de l'échec en premier cycle universitaire*, rapport public annuel, mars 2025.

Parallèlement, les inactifs en âge de travailler recouvrent également d'autres catégories qui pourraient être rapprochées de l'emploi, par exemple les retraités précoces ou les jeunes ni en emploi, ni en études, ni en formation²⁰⁹. Selon l'Insee, ces derniers représentaient 1,4 million de personnes en 2021, dont la moitié ne souhaiterait pas travailler et les trois quarts déclarent ne pas rechercher un emploi²¹⁰.

En deuxième lieu, la participation à la population active et la volonté de travailler ne se traduisent pas mécaniquement par l'occupation d'un emploi. Le marché du travail français cumule en effet des frictions d'appariement (mobilité, formation, compétences) et des composantes structurelles qui exposent davantage certains publics à un chômage durable ou un éloignement de l'emploi.

Parmi ces publics figurent en particulier les moins de 25 ans dont le taux d'emploi reste, en France, inférieur à la moyenne européenne²¹¹. Il en va de même pour les plus de 60 ans, notamment du fait d'un âge de départ à la retraite plus précoce que dans d'autres États européens²¹². À cet égard, la Cour a eu l'occasion de souligner que les réformes des retraites mises en œuvre depuis une trentaine d'années ont eu pour effet d'améliorer le taux d'emploi des seniors²¹³. Une part de la population immigrée est également concernée. Selon France Stratégie, l'écart de taux d'emploi entre population immigrée et population autochtone avoisine 18 points de pourcentage pour les 25-54 ans (cf. annexe n°4). Dans une moindre mesure enfin, le marché du travail en France se caractérise également par un écart de taux d'emploi entre hommes et femmes de 5,4 points en 2024²¹⁴. Les politiques publiques de l'emploi pourraient ainsi en priorité cibler ces publics afin de soutenir le taux d'emploi de la population active.

Au-delà, la propension des individus à participer au marché du travail et la bonne acceptation de la taxation qui en découle, supposent d'accroître la confiance et la transparence du lien entre cotisations acquittées et droits acquis²¹⁵, en particulier pour les jeunes générations²¹⁶ dont la Cour a signalé qu'elles avaient moins confiance que leurs aînés dans le système socio-fiscal²¹⁷.

²⁰⁹ Cf. également Cour des comptes, *Les pensions d'invalidité : des évolutions nécessaires, un retour à l'emploi à favoriser*, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, mai 2025.

²¹⁰ Insee, « Après un pic dû à la crise sanitaire, la part des jeunes ni en emploi, ni en études, ni en formation repart à la baisse », *Insee Focus* n° 285, janvier 2023.

²¹¹ Insee, « L'emploi des jeunes se replie, celui des seniors continue d'augmenter », *Insee Première*, n° 2044, mars 2025.

²¹² Cour des comptes, *L'impact du système de retraites sur la compétitivité et l'emploi*, 2025.

²¹³ Cet effet a été largement documenté, notamment à l'occasion de l'évaluation des effets de la réforme des retraites de 2010, ayant conduit au relèvement progressif entre 2011 et 2018 de 60 à 62 ans de l'âge d'ouverture des droits à retraite. Une étude de l'Insee souligne ainsi l'impact du relèvement à 62 ans de l'âge d'ouverture des droits sur le taux d'emploi à 60 ans. Cf. Yves Dubois et Malik Koubi, « Report de l'âge de la retraite et taux d'emploi des seniors : le cas de la réforme des retraites de 2010 », *Insee Analyses*, n°30, janvier 2017.

²¹⁴ À titre de comparaison, l'écart de taux d'emploi entre hommes et femmes était en France de 30 points en 1975. Il reste en moyenne de 10 points dans l'Union européenne.

²¹⁵ Antoine Bozio Thomas Breda, Julien Grenet, Arthur Guillouzouic, « Does Tax-Benefit Linkage Matter for the Incidence of Payroll Taxes », *Review of economic studies* (à paraître).

²¹⁶ Fonds monétaire international, *Long-Term Spending Pressures in Europe*, *departmental papers*, mars 2025.

²¹⁷ Cour des comptes, *L'entrée des jeunes dans l'impôt sur le revenu*, insertion au rapport public annuel, mars 2025.

b) Productivité et qualification de la population active

La productivité et le niveau de qualification des actifs constituent des paramètres essentiels de la rémunération du travail et, partant, du bouclage démographique et financier. Ils exercent une influence majeure sur le niveau des recettes publiques, dans la mesure où le travail qualifié est, en France, davantage taxé que le travail non-qualifié.

Cependant, la productivité et le niveau de qualification des actifs sont dépendants des dépenses publiques dans l'éducation, l'enseignement supérieur et la formation tout au long de la vie. Ils résultent également des investissements consentis par les pouvoirs publics dans le numérique et la recherche, dont la diffusion conditionne la capacité d'innovation du tissu productif et nourrit le potentiel de croissance.

Il appartiendra aux pouvoirs publics, dans un contexte de diminution structurelle de la population scolaire et étudiante, de fixer le niveau adéquat d'investissement public à engager en faveur de l'éducation, de l'enseignement supérieur ainsi que de la formation professionnelle.

Ce faisant, il s'agira de déterminer si les évolutions démographiques constituent une opportunité de rehausser le niveau de la dépense par tête afin de compenser, par une hausse de la productivité, la contraction de la taille de la population en âge de travailler ; ou bien si, au contraire, la diminution de la population scolaire et étudiante a vocation à se traduire par une réduction homothétique des dépenses associées, afin de financer d'autres priorités de l'action publique²¹⁸. En tout état de cause, il relèvera également de la responsabilité des pouvoirs publics de veiller à la qualité de la dépense en faveur de l'éducation et de l'enseignement, au regard de ses effets de long terme²¹⁹. Ces réflexions s'insèrent plus largement dans le débat entourant l'amélioration de la croissance potentielle en Europe²²⁰ et le décrochage relatif de la performance de la France en matière de productivité.

Incidemment, afin que l'immigration apporte une contribution plus forte aux finances publiques, il importera parallèlement de veiller au niveau de qualification de la population immigrée, le cas échéant par la formation à l'âge adulte²²¹. Réciproquement, une attention pourra être portée à l'émigration des jeunes qualifiés, phénomène statistiquement mal connu (*supra*) et dont les liens avec le financement de la protection sociale sont établis dans d'autres pays, mais rarement analysés pour la France²²².

c) Le temps de travail à l'échelle d'une vie

La contraction attendue de la taille de la population en âge de travailler soulève enfin la question de la quantité de travail à fournir à l'échelle d'une vie afin d'assurer le bouclage démographique et financier des comptes publics.

²¹⁸ Pauline Charoussat, Julien Grenet, Nina Guyon, Youssef Souidi, « Taille des classes et inégalités territoriales : quelle stratégie face à la baisse démographique ? » *Perspectives budgétaires*, juin 2025.

²¹⁹ Julien Grenet et Camille Landais, « Éducation : comment mieux orienter la dépense publique », *les notes du conseil d'analyse économique*, n° 84, mai 2025.

²²⁰ Commission européenne, *The future of European competitiveness*, septembre 2024.

²²¹ Conseil d'analyse économique, « L'immigration qualifiée : un visa pour la croissance », *Les notes du conseil d'analyse économique* n° 67, novembre 2021 ; Cour des comptes, *Une évaluation de l'attractivité de l'enseignement supérieur français pour les étudiants internationaux*, rapport public thématique, mars 2025.

²²² Sylvain Catherine, Augustin Landier et David Thesmar, *Marché du travail : la grande fracture*, Institut Montaigne, février 2015.

L'analyse des comptes de transferts nationaux à l'échelle individuelle montre en effet (cf. II-B-2) que, combinés, l'allongement de la formation initiale, les conditions d'entrée dans la vie professionnelle, les aléas de la carrière (chômage, reconversion, etc.) ainsi que les gains d'espérance de vie menacent, à productivité donnée, l'équilibre entre périodes de « surplus » et périodes de « déficits » à l'échelle d'une vie.

Face à cette évolution, il appartiendra aux pouvoirs publics et aux partenaires sociaux de déterminer les mesures à mettre en œuvre afin que les actifs dégagent, toutes choses égales par ailleurs (y compris à productivité comparable), davantage de valeur ajoutée pendant qu'ils participent à la population en emploi.

Comme évoqué plus haut, ces mesures sont de nature variées et susceptibles d'affecter, de façon individuelle ou combinée, diverses tranches d'âge. À titre d'illustration, elles pourraient conduire à accélérer l'entrée des jeunes sur le marché du travail, à moduler, le cas échéant pour certains publics, la législation relative à la durée du travail²²³ ou encore à inciter les actifs à prolonger la durée de leur vie professionnelle. Dans sa communication de février 2025 au Premier ministre, la Cour avait ainsi souligné que l'âge effectif de départ à la retraite en France (62 ans et 8 mois) restait inférieur à la moyenne européenne (63 ans et 7 mois)²²⁴.

En définitive, face à la contraction de la population en âge de travailler, le financement du modèle social français, s'il devait rester globalement assis sur la répartition des revenus du travail, sera d'autant plus solidement arrimé qu'émergeront les conditions d'une entrée plus facile, et éventuellement plus précoce, des Français dans la vie professionnelle ; de leur contribution accrue à la création de valeur en raison de leur capital humain et de la bonne adéquation entre leurs compétences et les besoins des entreprises ; de la durée de leur travail et de sa productivité lorsqu'ils sont en activité ; de moindres périodes de chômage et d'une retraite plus tardive, lorsque c'est possible, en tenant compte de la pénibilité des fonctions exercées et des efforts démographiques et financiers consentis par chacun.

2 - Quelle solidarité face à la hausse des dépenses liées au vieillissement ?

Inscrit dans le destin démographique de la France comme dans celui de nombreux pays développés, le vieillissement de la population est inéluctable. Ses effets sur les dépenses publiques sont pour partie déjà observables, et pour partie attendus. Les besoins de financement supplémentaires liés au vieillissement dépendront des résultats obtenus sur la population active, le taux d'emploi, la productivité du travail et le volume global de travail.

²²³ En France, la durée légale du travail est de 35 heures par semaine, soit 1 607 heures par an pour un temps plein sur 52 semaines (y compris cinq semaines de congés payés). Ce total exclut les heures supplémentaires, qui sont encadrées et majorées. Des variations existent selon les conventions collectives et les secteurs. Depuis le milieu des années 1970 jusqu'au milieu des années 2000, la durée annuelle effective du travail a diminué de 350 heures (-17%) en moyenne en France métropolitaine. Cf. Insee, « Depuis 1975, le temps de travail annuel a baissé de 350 heures, mais avec des horaires moins réguliers et plus contrôlés », *France, portrait social*, édition 2019.

²²⁴ Cour des comptes, *Situation financière et perspectives du système de retraites*, communication au Premier ministre, février 2025.

a) Des effets pour partie déjà observables : retraite et assurance-maladie

Une partie des effets du vieillissement sur les dépenses publiques est d'ores et déjà observable depuis une vingtaine d'années (hausse des dépenses de retraite, hausse des dépenses de santé, accroissement du besoin de financement des administrations publiques), ce qui a conduit les pouvoirs publics et les partenaires sociaux à prendre des mesures d'adaptation (réformes successives des retraites, fixation d'un objectif national de dépenses d'assurance-maladie (Ondam), etc.) dont les effets s'inscrivent dans la durée²²⁵.

Au sein de cet ensemble, la question des retraites apparaît comme un point majeur de sensibilité au sein du débat public auquel la Cour a eu récemment l'opportunité de contribuer²²⁶. L'intensité du débat sur les retraites ne devrait cependant pas conduire à négliger les autres enjeux liés au vieillissement de la population, et notamment l'assurance-maladie.

Dans les années à venir, les contraintes démographiques et financières auxquelles sont soumises les dépenses de santé poseront en effet inmanquablement la question d'une plus grande efficacité de la dépense. Elles inviteront ainsi à revoir la place de la prévention au sein des politiques de santé publique. Au fur et à mesure que la demande de soins mettra en tension le financement de l'assurance maladie, elles exerceront plus généralement une pression continue sur le panier des soins remboursés, sur le niveau des remboursements, sur les conditions légales et/ou contributives à remplir pour bénéficier d'actes ou de prestations monétaires, ainsi que sur le dispositif des affections de longue durée (ALD) dont le coût pour les finances publiques est particulièrement élevé.

Au-delà, la Cour a exploré, dans sa contribution à la revue des dépenses publiques d'avril 2025²²⁷, d'autres mesures d'économie destinées à contenir la progression de l'Ondam parmi lesquelles l'optimisation des parcours de soin, la réorganisation de la carte des établissements hospitaliers, l'amélioration du pilotage financier ou encore la lutte contre la fraude.

b) Des effets supplémentaires attendus : le financement de la perte d'autonomie

A contrario, une autre partie des effets du vieillissement sur les finances publiques ne s'est encore concrétisée que très partiellement. Elle concerne le coût attendu de l'entrée dans la dépendance des générations nombreuses nées dans les deux décennies après-guerre, dont les effets se manifesteront dès la seconde moitié des années 2020.

Les modalités de financement actuelles, reposant sur la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution solidarité autonomie (CSA), ne suffiront vraisemblablement pas à couvrir les besoins de financement de la perte d'autonomie pour les générations nombreuses d'après-guerre. En outre, le partage du financement de l'allocation personnalisée d'autonomie

²²⁵ Notamment en ce qui concerne la réforme des retraites de 2023.

²²⁶ Cour des comptes, *Situation financière et perspectives du système de retraites*, communication au Premier ministre, février 2025 ; Cour des comptes, *Impact du système de retraites sur la compétitivité et l'emploi*, communication au Premier ministre, avril 2025.

²²⁷ Cour des comptes, *L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) : maîtriser sa progression en veillant à la qualité des soins*, note de synthèse, avril 2025.

(Apa) entre la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et les départements génère d'importantes disparités territoriales²²⁸ ainsi que des besoins complexes de péréquation alors même que le nombre de bénéficiaires croît rapidement (+ 15 % entre 2015 et 2022).

c) Intergénérationnelle ou intragénérationnelle, quelle solidarité demain ?

Face au vieillissement attendu de la population dans les années à venir, les modalités de financement de la protection sociale seront nécessairement appelées à évoluer.

En effet, même si l'offre de travail augmentait nettement (cf. III-C-1), il ne sera pas nécessairement possible que la solidarité nationale finance seule l'intégralité des dépenses de protection sociale correspondant au vieillissement. En effet, les enjeux financiers en cause présenteront à la fois un caractère massif et une dynamique extrêmement soutenue. En outre, un surcroît de transferts à destination d'une population âgée serait susceptible de soulever des enjeux d'équité intergénérationnelle si l'on considère que cette population a bénéficié, toutes choses égales par ailleurs, de conditions de retraite (âge de départ, niveau des pensions, espérance de vie à la retraite) favorables en comparaison des générations précédentes mais également, de façon inédite, des suivantes.

Dans ce contexte, il appartiendra aux pouvoirs publics et aux partenaires sociaux de déterminer dans quelle mesure le financement de la protection sociale pourrait s'appuyer, davantage qu'autrefois, sur des financements privés, collectifs ou individuels, obligatoires ou facultatifs. La question de la plus ou moins grande mutualisation des risques et du caractère facultatif ou obligatoire de la couverture est centrale pour en assurer une diffusion large, en garantir l'équité sociale et limiter les inégalités intragénérationnelles²²⁹.

Pour la part des dépenses qui resterait financée par des prélèvements obligatoires, la stratégie de financement de la protection sociale soulève deux enjeux : d'une part, l'impact économique des choix d'assiette opérés pour les ressources affectées à la protection sociale ; d'autre part, en lien avec ces choix, l'impact financier et social sur les différentes catégories de la population et, en particulier sur les actifs et les retraités.

À ces égards, trois options apparaissent envisageables en termes d'assiette taxée.

- Une première voie consisterait à continuer de faire reposer le financement de la protection sociale sur la solidarité intergénérationnelle à travers une taxation accrue du travail. Cette solution, qui s'inscrit dans le prolongement du consensus politique bâti après-guerre pour le financement des autres risques sociaux (vieillesse, maladie, chômage, famille), aurait pour avantage d'asseoir le financement des besoins nouveaux sur une assiette, la masse salariale, intrinsèquement dynamique. Cependant, elle serait susceptible d'affecter la compétitivité et l'emploi, ainsi que l'équité entre actifs et retraités. En effet, hors choc positif de productivité, peu probable à ce stade, elle ne serait soutenable au plan économique que si la hausse du coût brut du travail était compensée par une stagnation des salaires nets et un ralentissement de la hausse du niveau de vie des actifs, dont la situation se dégraderait alors en comparaison de celle des inactifs ;

²²⁸ Selon les données de la direction générale des collectivités locales, la dépense d'Apa par habitant varie de 45 € en Seine-Saint-Denis à 180 € dans la Creuse. Ces écarts reflètent à la fois les différences de structure démographique et les inégalités de capacités fiscales départementales.

²²⁹ Cf. Cour des comptes, *L'épargne retraite*, évaluation de politique publique, novembre 2024.

- Une deuxième voie serait de continuer à diversifier les ressources de financement de la protection sociale, en mobilisant d'autres assiettes que le travail. Cela pourrait passer par un accroissement de la taxation sociale des revenus, par exemple au travers d'un renchérissement de la contribution sociale généralisée (CSG), ou par une augmentation de la fiscalité assise sur la consommation au bénéfice de la sphère sociale (taxe sur la valeur ajoutée, taxe sur les énergies fossiles importées ou taxes comportementales) ou encore par la création d'un nouvel impôt social *ad hoc*. Ce type de solutions assiérait le financement des besoins nouveaux sur la taxation d'une assiette dynamique. Il aurait également l'avantage, s'il était bien conçu, de faire contribuer davantage les inactifs, qui en sont les principaux bénéficiaires, au financement du système de protection sociale²³⁰. Un tel choix ne permettrait cependant pas de résorber intégralement les écarts marqués entre actifs et retraités dans le financement de la protection sociale, au regard de leurs niveaux moyens de vie respectifs, qui sont proches, au moins actuellement ;
- Une troisième voie viserait à faire reposer davantage qu'autrefois le financement du coût du vieillissement, non pas sur la solidarité intergénérationnelle mais sur la solidarité intragénérationnelle en renforçant la contribution à la protection sociale de la population qui en est la principale bénéficiaire, à travers l'imposition d'assiettes fiscales choisies à dessein²³¹. Si une mobilisation accrue de la solidarité intragénérationnelle éviterait d'alourdir la taxation marginale du travail ou les prélèvements obligatoires acquittés principalement par les actifs, son évidente sensibilité politique imposerait de prendre en compte la situation des retraités dont le niveau de vie est inférieur à la moyenne. Elle supposerait en outre qu'une forme de consensus émerge sur le niveau attendu de la contribution des retraités par rapport à celle de la population générale, au regard de leur revenu et de leur patrimoine.

En tout état de cause, comme précédemment mentionné, ces réflexions relatives aux assiettes taxées, et donc aux recettes, ne sont pas exclusives d'autres mesures, transitoires ou non, affectant les dépenses : sous-indexation des prestations monétaires, gels de prestation, augmentation des restes à charge, resserrement des conditions d'attribution, etc.

3 - Quels leviers face à la chute de la natalité ?

La chute de la natalité, si elle venait à se confirmer ou à s'aggraver, incarne un défi d'une autre nature qui soulève une série de questions délicates pour l'action publique.

²³⁰ En particulier si la mise en œuvre de cette solution s'accompagnait d'un alignement des taux acquittés par les inactifs sur ceux supportés par les actifs, par exemple pour ce qui concerne la contribution sociale généralisée (CSG).

²³¹ À titre d'illustration, les droits de successions sont aujourd'hui acquittés en grande partie par des personnes déjà âgées, dans un contexte où le nombre des décès est appelé à fortement augmenter dans les années à venir. Cf. Cour des comptes, *Les droits de succession*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, juin 2024 ; France Stratégie, « Peut-on éviter une société d'héritiers ? », *note d'analyse*, n°51, janvier 2017. Alternativement, la détention immobilière, notamment la multi-détention non agricole, s'avère essentiellement le fait des plus de 60 ans. Selon l'Insee, trois personnes sur dix âgées de 55 à 65 ans sont multipropriétaires. Cf. Insee, « Un tiers des propriétaires possède deux logements ou plus », *Insee Première*, n° 2046, avril 2025.

a) Un débat de principe quant au bien-fondé d'une intervention

Le bien-fondé d'une intervention des pouvoirs publics ou des partenaires sociaux dans le champ de la natalité peut être débattu dès lors qu'elle touche à des libertés, des droits et des choix individuels.

Les opposants à la conduite de politiques natalistes soulignent qu'elles sont par nature exposées à des risques de dérive en cas d'incitations sélectives ou différenciées selon le genre ou selon d'autres critères²³². Ils pointent les effets de la natalité sur les revenus et les parcours professionnels des parents, et singulièrement des mères²³³. Alors que la parentalité est désormais le plus souvent choisie, et non plus subie, ils estiment qu'une intervention publique n'est plus justifiée.

En réponse à ces arguments, les promoteurs d'une politique nataliste soulignent qu'une dégradation du ratio de dépendance démographique est de nature à mettre en péril l'équilibre des systèmes de retraites. Ce constat est d'autant plus pressant lorsque, de par leur niveau, les prestations ne sont pas entièrement couvertes par des cotisations et qu'il est fait appel, pour partie, à la dette publique pour les financer. Les promoteurs d'une politique nataliste soulignent en outre qu'une population jeune et active est essentielle pour éviter une pénurie de main d'œuvre et soutenir la croissance économique, l'innovation et la compétitivité. Ils notent que les politiques natalistes peuvent contribuer à réduire les inégalités sociales, sous réserve que les familles à faible revenus en bénéficient davantage. Ces arguments sont susceptibles de recevoir d'autant plus d'attention dans les territoires en déprise démographique.

b) Un large éventail d'instruments pour des effets, au mieux, lointains

Une deuxième question touche aux leviers pertinents pour agir et à la capacité de ces leviers à infléchir les comportements. Multifactorielle par nature, la décision de fonder ou d'agrandir une famille intègre non seulement des critères objectifs (emploi, revenus, logement, prix et disponibilité des services de garde d'enfants, etc.) mais également des facteurs subjectifs, liés aux aspirations individuelles²³⁴ et aux croyances collectives (en particulier la confiance dans l'avenir), que les pouvoirs publics ne sont pas nécessairement en position d'influencer.

En outre, tous les différents leviers envisageables ne présentent pas une efficacité équivalente. Ainsi, la direction générale du Trésor note que les dispositifs visant à faciliter l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle²³⁵ semblent être des déterminants explicatifs plus importants dans la décision d'avoir un enfant que les prestations familiales monétaires²³⁶. L'efficacité comparée des incitations fiscales (familiarisation de l'impôt, quotient familial, etc.) ou sociales (bonification de retraites par exemple) apparaît cependant mal connue. Ces considérations plaident pour que les instruments susceptibles d'être mobilisés en appui à la natalité fassent l'objet d'évaluations régulières.

²³² Les politiques natalistes peuvent favoriser certains groupes socio-économiques tout en marginalisant d'autres.

²³³ Les mères tendent à percevoir des revenus inférieurs à ceux des femmes nullipares. Selon une méta-analyse de 2020, l'écart de rémunération s'établirait entre 3 % et 7 %. Cf. Ewa Cukrowska-Torzewska, Anna Matysiak, « *The motherhood wage penalty: A meta-analysis* », *Social Science Research*, vol. 88-89, mai-juillet 2020.

²³⁴ Cf. Bouchet-Valat Milan, Laurent Toulemon, « Les Françaises veulent moins d'enfants », *Population & Sociétés*, n° 635, juillet-août 2025.

²³⁵ Ces dispositifs regroupent les droits à congés parentaux, les revenus de remplacement ainsi que les modes de garde et les services d'accueil des enfants.

²³⁶ Direction générale du Trésor, « Les enjeux économiques de la redistribution vers les familles », *Trésor-Eco*, n° 359, février 2025.

De façon subsidiaire, se pose la question de l'effort adéquat à consacrer au soutien de la natalité. Qu'elle prenne la forme de dépenses budgétaires, d'exonérations fiscales ou d'obligations faites à des tiers (employeurs, collectivités territoriales, etc.), le dimensionnement budgétaire d'une politique nataliste est difficile à opérer. Sa stabilité dans le temps est en outre un élément clé de son efficacité²³⁷.

En tout état de cause, quand bien même les pouvoirs publics et les partenaires sociaux disposeraient de leviers efficaces et de ressources suffisantes pour ce faire, l'effet favorable de leur action sur la population active se manifesterait avec un effet retard d'au moins deux décennies. Dans l'intervalle, toute hausse de la natalité dégraderait temporairement le ratio de dépendance démographique²³⁸, puisque chaque naissance supplémentaire occasionnera, à court terme, une majoration des dépenses d'éducation, au sens large, à la charge des actifs.

*
**

L'examen de la prise en compte de la démographie dans la programmation des finances publiques révèle un décalage entre l'ampleur des enjeux identifiés et leur intégration dans la programmation budgétaire pluriannuelle. Le diagnostic met en évidence une quasi-absence de la mention des enjeux démographiques dans les principaux documents budgétaires et de programmation nationaux, contrairement aux programmes de stabilité européens qui intègrent les enjeux du vieillissement. Cette faiblesse apparaît d'autant plus frappante qu'elle concerne des textes traitant de secteurs directement affectés par les évolutions démographiques, comme l'enseignement supérieur ou la fonction publique²³⁹.

Face aux transformations démographiques, des marges de manœuvre existent : optimisation des politiques de l'éducation, qui connaît une fenêtre d'opportunité singulière dans les premier et second degrés, mise en cohérence de la politique familiale, amélioration des taux d'activité et d'emploi, diversification du financement de la protection sociale et attractivité internationale pour compenser la contraction de la population active, anticipation des infrastructures et développement de la prévention pour répondre au vieillissement, etc.

L'enjeu central réside dans le décalage entre l'horizon des transformations démographiques et celui de la programmation budgétaire. Les mutations démographiques s'inscrivent dans des cycles pluri-décennaux, tandis que la programmation budgétaire française demeure focalisée sur des horizons courts. Cette disjonction explique en partie l'absence de prise en compte systématique des facteurs démographiques, mais elle alimente également un risque de sous-estimation des défis à venir ou de report des adaptations nécessaires, alors que les délais pour les mettre en œuvre commencent à se resserrer.

Pour la France, en effet, la fenêtre d'opportunité démographique se referme progressivement : le ratio de dépendance des 65 ans et plus passera de 38 % aujourd'hui à 53 % en 2050 selon les projections centrales de l'Insee, tandis que le solde naturel est, selon les dernières données disponibles, devenu négatif pour la première fois en mai 2025.

²³⁷ Par nature, les générations à naître ne participent pas au débat public et peuvent se trouver davantage exposées que d'autres catégories à une réduction des dépenses publiques dont elles bénéficient.

²³⁸ Pour rappel, rapport entre la population des moins de 20 ans et celle des 65 ans et plus, d'une part, et la population en âge de travailler (20-64 ans), d'autre part.

²³⁹ Cour des comptes, *L'allongement de la vie professionnelle des agents dans une fonction publique d'État vieillissante*, observations définitives, novembre 2024.

Conclusion générale

Au terme de ses travaux de synthèse et de réflexion sur les différents mécanismes par lesquels la démographie affecte les finances publiques, la Cour n'a pas entendu formuler de recommandations immédiates aux pouvoirs publics.

Ce choix s'explique tout d'abord par la diversité et la complexité des effets démographiques sur les finances publiques, qui touchent simultanément la croissance, les recettes et les dépenses, avec des impacts différenciés selon les territoires et les secteurs d'intervention publique. Il tient compte en outre de la part d'incertitude intrinsèque qui entoure les projections démographiques, dans l'attente de leur actualisation par l'Insee attendue en 2026. Il se justifie enfin par les grandes questions et options identifiées pour affronter ces défis, qui relèvent pour l'essentiel de choix politiques et sociaux qu'il appartient aux responsables politiques de formaliser puis d'arbitrer.

À ce stade, il convient cependant de souligner trois enseignements issus de la présente enquête.

Une faible appropriation dans la documentation budgétaire nationale

En premier lieu, alors que le nouveau cadre européen de gouvernance économique a explicitement intégré le coût du vieillissement dans l'analyse de soutenabilité de la dette, cette question n'est pas mise en avant dans la documentation budgétaire nationale, comme le souligne l'étude lexicographique menée dans le cadre du présent rapport.

Ce défaut de prise en compte des enjeux démographiques, alors que le vieillissement pèse déjà sur la croissance, les recettes et les dépenses publiques et qu'un repli durable de la natalité est à craindre, freine l'appropriation des enjeux de la part des parties prenantes, qu'il s'agisse du gouvernement, des parlementaires, des élus locaux, des investisseurs ou des citoyens. Les lois de programmation des finances publiques, pour nécessaires qu'elles soient par ailleurs à moyen terme, ne semblent pas en mesure de les appréhender. La gouvernance des finances publiques s'en trouve affectée d'une forme de myopie face à des transformations profondes inscrites dans le temps long²⁴⁰.

La capacité des pouvoirs publics et des partenaires sociaux à concilier les temporalités, à maintenir l'équité intergénérationnelle et à préserver la soutenabilité des finances publiques de long terme risque de s'en trouver entravée. Ce défaut d'adaptation apparaît encore plus marqué au niveau territorial, où la disparité des situations appellerait pourtant une coordination efficace et équitable entre de multiples acteurs publics.

²⁴⁰ Pour une réflexion plus large sur la notion de « temps long » dans l'action publique, cf. Conseil d'État, *Inscrire l'action publique dans le temps long*, étude annuelle 2025, septembre 2025.

À l'image des pratiques en vigueur à l'échelle de l'Union européenne, le développement d'indicateurs de sensibilité démographique et la création de tableaux de bord démographiques dans les documents budgétaires, à tous niveaux, pourraient constituer un levier pour une meilleure appropriation et une plus grande anticipation des enjeux.

Un investissement à relancer vers l'appareil statistique et l'analyse économique

En deuxième lieu, face à des évolutions de fond aux conséquences majeures pour les finances publiques, les pouvoirs publics et les partenaires sociaux se trouvent, de façon étonnante, partiellement dépourvus d'instruments de mesure et d'analyse. Ainsi, les dernières prévisions démographiques de l'Insee datent de 2021, même si l'Ined les a partiellement actualisées²⁴¹. Les comptes nationaux distribués, établis depuis une dizaine d'années, sont encore considérés comme expérimentaux par Eurostat. Les comptes de transferts nationaux sont, quant à eux, établis à intervalles irréguliers mais n'ont plus été actualisés depuis 2018.

Ces constats invitent à reconsidérer l'investissement consenti dans les instruments statistiques et dans l'étude économique destinés à éclairer la décision publique touchant aux enjeux d'équité intergénérationnelle et à la soutenabilité des finances publiques.

La préservation de la compétitivité et de l'emploi, l'écart de niveau de vie entre actifs et inactifs, la protection des plus âgés contre le risque de perte d'autonomie, les dépenses à engager au bénéfice des générations futures, l'équilibre à maintenir entre solidarité intergénérationnelle et intragénérationnelle ou encore le soutien à apporter ou non à la natalité appellent en effet des choix de politique publique particulièrement sensibles, qui méritent d'être opérés dans les meilleures conditions d'information, au niveau national comme territorial.

Des transformations qui interrogent la représentation des âges de la vie

En troisième lieu, enfin, la présente enquête met en jeu le rapport collectif au vieillissement et, plus largement, la vision collective des âges de la vie. L'âge de bascule entre travail et retraite exerce, au moins autant que le niveau des pensions, une influence décisive sur l'équilibre des finances publiques. Un départ en retraite plus tardif représente en effet à la fois des recettes publiques supplémentaires et des dépenses évitées.

De ce point de vue, la contrainte systémique que fait peser la démographie sur les systèmes de retraite par répartition invite à repenser la tranche d'âge 60-70 ans comme une décennie où l'activité professionnelle devra continuer à prendre une place croissante pour ceux qui le pourront. Pour préparer et conduire une telle évolution, la conduite de la politique économique impose une adaptation progressive des représentations statistiques et budgétaires, afin qu'elles correspondent aux nouvelles réalités démographiques. Dans un premier temps, les 60-65 ans pourraient être distingués comme une catégorie intermédiaire ; puis la tranche des 60-70 ans considérée au sein de la population en âge de travailler. Cette évolution des catégories d'analyse conditionne la capacité collective à anticiper et à maîtriser une contrainte démographique qui pèse désormais puissamment et durablement sur l'action publique.

²⁴¹ Le solde migratoire annuel des trois dernières années est plus de deux fois supérieur à celui retenu dans le cadre de l'hypothèse centrale de l'Insee tandis que l'indice conjoncturel de fécondité a connu une baisse continue depuis dix ans et se trouve déjà au niveau du scénario « fécondité basse ».

Liste des abréviations

ALD	Affections de longue durée
AME.....	Aide médicale d'État
APA.....	Allocation personnalisée d'autonomie
APU.....	Administrations publiques
CAE.....	Conseil d'analyse économique
CAS	Centre d'analyse stratégique
CAS	Compte d'affectation spéciale
CEHR	Contribution exceptionnelle sur les hauts revenus
CEPII.....	Centre d'études prospectives et d'informations internationales
CNEPI	Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation
CNP	Conseil national de productivité
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
COE.....	Conseil d'orientation pour l'emploi
COFOG	<i>Classification of the functions of government</i>
COR	Conseil d'orientation des retraites
CPE	Comité de politique économique
CPO.....	Conseil des prélèvements obligatoires
CSA.....	Contribution de solidarité pour l'autonomie
CSG.....	Contribution sociale généralisée
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale
CTN.....	Comptes de transferts nationaux
DARES.....	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DEPP	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DG Trésor.....	Direction générale du Trésor
DGCL.....	Direction générale des collectivités locales
DGF.....	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSS	Direction de la sécurité sociale
Ehpad	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
HCAAM.....	Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie
HCC	Haut conseil pour le climat
HCFEA.....	Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge
HCFIPS	Haut conseil du financement de la protection sociale
HCPS.....	Haut-commissariat au plan et à la stratégie

HCREP.....	Haut conseil des rémunérations, de l'emploi et de la productivité
ICF	Indicateur conjoncturel de fécondité
IFI.....	Impôt sur la fortune immobilière
IGF	Inspection générale des finances
Ined.....	Institut national d'études démographiques
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
IPP	Institut des politiques publiques
ISF.....	Impôt de solidarité sur la fortune
LFSS.....	Loi de financement de la sécurité sociale
LOLF.....	Loi organique relative aux lois de finances
NTA	<i>National Transfer Accounts</i>
OCDE.....	Organisation de coopération et de développement économiques
ONDAM.....	Objectif national de dépenses d'assurance-maladie
PACS.....	Pacte civil de solidarité
PAP	Projets annuels de performance
PIB	Produit intérieur brut
RDB	Revenu disponible brut
RDN	Revenu disponible net
REC.....	Réseau emplois compétences
SDES	Service des données et études statistiques

Annexes

Annexe n° 1 : travaux antérieurs pertinents de la Cour des comptes	102
Annexe n° 2 : bibliographie.....	104
Annexe n° 3 : les leçons des comptes de transferts nationaux	108
Annexe n° 4 : immigration et finances publiques - compléments.....	109
Annexe n° 5 : dépenses fiscales	116
Annexe n° 6 : méthodologie d'analyse de l'évolution des dépenses.....	121

Annexe n° 1 : travaux antérieurs pertinents de la Cour des comptes

- Par ordre chronologique inverse :
- *Une branche autonomie aux leviers insuffisants pour faire face à des enjeux démographiques cruciaux*, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, mai 2025
- *Les pensions d'invalidité : des évolutions nécessaires, un retour à l'emploi à favoriser*, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, mai 2025
- *Impact du système de retraites sur la compétitivité et l'emploi*, communication au Premier ministre, avril 2025
- *L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) : maîtriser sa progression en veillant à la qualité des soins*, note de synthèse, avril 2025
- *Une évaluation de l'attractivité de l'enseignement supérieur français pour les étudiants internationaux*, rapport public thématique, mars 2025
- *Les politiques publiques en faveur des jeunes*, rapport public annuel, mars 2025
- *La gestion de l'eau potable et de l'assainissement en outre-mer*, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2025
- *Situation financière et perspectives du système de retraites*, communication au Premier ministre, février 2025
- *L'éducation artistique et culturelle au bénéfice des élèves de l'enseignement scolaire*, rapport public thématique, février 2025
- *L'aménagement du littoral méditerranéen face aux risques liés à la mer et aux inondations*, rapport public thématique, janvier 2025
- *L'accompagnement social généraliste dans les caisses d'allocations familiales et les départements*, rapport public thématique, janvier 2025
- *La répartition des zones de compétence entre la police et la gendarmerie nationales : une carte figée, des transferts à relancer*, rapport public thématique, janvier 2025
- *L'accès aux études de santé : quatre ans après la réforme une simplification indispensable*, communication à la commission des affaires sociales du Sénat, décembre 2024
- *Premier bilan du pass Culture*, rapport public thématique, décembre 2024
- *La politique d'accueil du jeune enfant*, rapport public thématique, décembre 2024
- *L'enseignement supérieur et la recherche dans les outre-mer*, rapport public thématique, novembre 2024
- *L'allongement de la vie professionnelle des agents dans une fonction publique d'État vieillissante*, observations définitives, novembre 2024.
- *L'accueil et le traitement des urgences à l'hôpital*, rapport public thématique, novembre 2024
- *La fonction ressources humaines au ministère de l'Éducation nationale*, rapport public thématique, octobre 2024

- *Le programme France Services - 2020 à 2023*, rapport public thématique, septembre 2024
- *L'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel*, rapport public thématique, septembre 2024
- *Les droits de succession*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, septembre 2024
- *La politique de périnatalité*, rapport public thématique, mai 2024
- *L'organisation territoriale des soins de premiers recours*, rapport public thématique, mai 2024
- *La santé respiratoire : un enjeu de "santé environnement" insuffisamment pris en considération*, communication à la commission des affaires sociales du Sénat, mai 2024
- *Le soutien de l'État aux services à la personne*, rapport public thématique, mars 2024
- *L'action publique en faveur de l'adaptation au changement climatique*, rapport public annuel, mars 2024
- *La politique de lutte contre l'immigration irrégulière*, rapport public thématique, janvier 2024
- *La délivrance des titres d'identité et de circulation : une crise en voie de règlement, des défis pour l'avenir à traiter*, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2024
- *Le soutien aux logements face aux évolutions climatiques et au vieillissement de la population*, rapport public thématique, octobre 2023
- *La prise en compte de la famille dans la fiscalité*, observations définitives, octobre 2023
- *La politique d'égalité entre les femmes et les hommes menée par l'État*, rapport public thématique, septembre 2023
- *L'accompagnement des personnes en situation de handicap vieillissantes*, rapport public thématique, septembre 2023
- *Privilégier l'approche territoriale et l'autonomie dans la gestion des dépenses d'éducation, contribution à la revue des dépenses publiques*, juillet 2023
- *Les personnes âgées hébergées dans les Ehpad*, rapport public annuel, février 2022
- *La prise en charge médicale des personnes âgées en Ehpad*, communication à la commission des affaires sociales du Sénat, février 2022
- *Les services de soins à domicile : une offre à développer dans une stratégie territorialisée de gradation des soins*, communication à la commission des affaires sociales du Sénat, décembre 2021
- *La prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées : construire une priorité partagée*, rapport public thématique, novembre 2021
- *Le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie : une organisation à améliorer, des aides à mieux cibler*, rapport public thématique, juillet 2016

Annexe n° 2 : bibliographie

- Belanger Alain, Mazza Jacopo et Sabourin Patrick, *Demographic Microsimulation for the Estimation of the Fiscal Impacts of Immigration and Ageing in Europe*, 2022
- Blanchet Didier, « Retraites : retour sur trente ans de débats et de réformes », *Population & Sociétés* n° 574, février 2020
- Bonnet Florian, Camarda Carlo-Giovanni, Cambois Emmanuelle et Merville Ophélie, « Les ouvriers vivent moins longtemps que les cadres : combien de temps passent-ils à la retraite et en (in)activité ? », *Population & Sociétés* n° 611, mai 2023
- Bouchet-Valat Milan, Laurent Toulemon, « Les Françaises veulent moins d'enfants », *Population & Sociétés*, n° 635, juillet-août 2025
- Brücker Herbert, Epstein Gil S., McCormick Barry, Saint-Paul Gilles, Venturini Alessandra et Zimmermann Klaus F., *Managing migration in the European welfare state, Immigration policy and the welfare system*, 2002
- Brücker Herbert et Jahn Elke J., « Migration and wage-setting: reassessing the labor market effects of migration », *Kiel Working Paper*, No. 1502, Kiel Institute for the World Economy (IfW), 2009
- Carabaña Julio, « Why do the results of immigrant students depend so much on their country of origin and so little on their country of destination? », *Pisa Under Examination*, vol 11, 2011
- CEPII, « L'impact sur les finances publiques de 30 ans d'immigration en France », *La Lettre du CEPII* n° 394, décembre 2018
- Charousset Pauline, Grenet Julien, Guyon Nina, Souidi Youssef, « Taille des classes et inégalités territoriales : quelle stratégie face à la baisse démographique ? », chapitre 4 des *Perspectives budgétaires*, Institut des politiques publiques, juin 2025
- Chojnicki Xavier, « Les perspectives macroéconomiques d'une politique d'immigration active en France », *Regards croisés sur l'économie* n°8, 2010
- Chojnicki Xavier, Defoort Cécily, Drapier Carine, Ragot Lionel et Rapoport Hillel, *Migrations et protection sociale : étude sur les liens et les impacts de court et long terme*, Rapport pour la Drees-MiRe, juillet 2010
- Chojnicki Xavier, Ragot Lionel et Ndeye-Penda Sokhna, *L'impact budgétaire de 30 ans d'immigration en France : une approche comptable*, document de travail du CEPII n° 2018-04, avril 2018
- Commission européenne, *2024 Ageing Report – Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)*, institutional paper 279, avril 2024
- Conseil des prélèvements obligatoires, *Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus*, octobre 2024
- Conseil d'orientation des retraites, *Évolutions et perspectives des retraites en France*, rapport annuel, juin 2024
- Conseil d'orientation des retraites, *Évolutions et perspectives des retraites en France*, rapport annuel, juin 2025

- Cordier Alain et Salas Frédéric, *Analyse de l'évolution des dépenses au titre de l'Aide médicale d'État*, Inspection générale des finances N° 2010-M-065-03 / Inspection générale des affaires sociales N° RM2010-162P, novembre 2010
- Cusset Pierre-Yves, *Protection sociale : le choc du vieillissement est-il (in)soutenable ?*, France Stratégie, note d'analyse n° 111, juillet 2022
- Cusset Pierre-Yves, d'Albis Hippolyte, Navaux Julien et Pelletan Jacques, *Protection sociale : qui paie le coût du vieillissement de la population ?*, France Stratégie, note d'analyse n° 103, décembre 2021
- d'Albis Hippolyte, Bonnet Carole, Navaux Julien, Pelletan Jacques et Wolff François-Charles, « Le déficit de cycle de vie en France : une évaluation pour la période 1979-2011 », *Économie et statistique* n° 491-492, 2017
- d'Albis Hippolyte, Bonnet Carole, Navaux Julien, Pelletan Jacques et Wolff François-Charles, « À quels âges les revenus excèdent-ils la consommation ? 30 ans d'évolution en France », *Population & Sociétés* n° 529, janvier 2016
- d'Albis Hippolyte, Navaux Julien et Cusset Pierre-Yves, *Les jeunes sont-ils sacrifiés par la protection sociale ?*, France Stratégie, note d'analyse n°37, janvier 2016
- d'Artis Kancs et Lecca Patrizio, *Long-term Social, Economic and Fiscal Effects of Immigration into the EU: The Role of the Integration Policy*, 2017
- Delhay Louise, Le Floc'h Per Yann, Marchais Inès et Massebieau Adrien, « Les enjeux économiques de la redistribution vers les familles », DG Trésor – *Trésor-éco* n° 325, février 2025
- Dherbecourt Clément, *Peut-on éviter une société d'héritiers ?*, France Stratégie, note d'analyse n° 51, janvier 2017
- Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, *L'accès à l'emploi des personnes handicapées en 2011*, Dares Analyses n° 066, octobre 2013
- Direction de la sécurité sociale, *Projet de loi de financement de la sécurité sociale - Annexe n°4 : présentation des mesures de réduction et d'exonération de cotisations et contributions ainsi que de leur compensation*, octobre 2024
- Direction du budget, *Évaluation des voies et moyens, annexe au projet de loi de finances pour 2025 - Tome II Dépenses fiscales*, octobre 2024
- Direction générale des collectivités locales, « Les finances des départements en croissance et en déprise démographique », *Bulletin d'information statistique* n° 193, mars 2025
- Drees, « Les facteurs démographiques contribuent à la moitié de la hausse des dépenses de santé de 2011 à 2015 », *Études et résultats* n° 1025, septembre 2017
- Ekberg Jan, *Immigration to the Welfare State. Is it a Burden or a Contribution? The Case of Sweden*, AMID Working Paper Series 48/2006, 2006
- France Stratégie, *L'impact de l'immigration sur le marché du travail, les finances publiques et la croissance*, rapport pour l'Assemblée nationale, juillet 2019
- Haut conseil du financement de la protection sociale, *Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis*, synthèse, janvier 2022
- Haut conseil du financement de la protection sociale, *Rapport sur les perspectives de financement à moyen-long terme des régimes de protection sociale*, synthèse, juin 2017

- Ined, « L'évolution démographique récente de la France : Une position singulière dans l'Union européenne », *Population*, vol. 79, n° 4, 2024
- Insee, « Report de l'âge de la retraite et taux d'emploi des séniors: le cas de la réforme des retraites de 2010 », *Insee Analyses* n° 30, janvier 2017
- Insee, « Depuis 1975, le temps de travail annuel a baissé de 350 heures, mais avec des horaires moins réguliers et plus contrôlés », *France, portrait social*, édition 2019
- Insee, « L'imposition conjointe des couples mariés et pacsés organise une redistribution en direction des couples les plus aisés, dont les effets ont augmenté entre 2012 et 2017 », *France, portrait social*, édition 2019, novembre 2019.
- Insee, « 68,1 millions d'habitants en 2070 : une population un peu plus nombreuse qu'en 2021, mais plus âgée », *Insee Première* n° 1881, novembre 2021
- Insee, « Combien les femmes immigrées ont-elles d'enfants ? », *Insee Première* n°1939, février 2023
- Insee, « De 2 à 6 millions de ménages supplémentaires en France entre 2018 et 2050 », *Insee Focus* n° 317, janvier 2024
- Insee, « Depuis 2015, la mortalité infantile en France est supérieure à la moyenne européenne », *Insee Focus* n° 301, juin 2023
- Insee, « Des entrées en hausse en 2022 dans un contexte de normalisation sanitaire et de guerre en Ukraine », *Insee Première* n° 1991, avril 2024
- Insee, « En 2022, des naissances au plus bas depuis la fin de la seconde guerre mondiale », *Insee Focus* n° 307, septembre 2023
- Insee, « Entre 2015 et 2021, la croissance démographique est deux fois plus élevée dans l'espace urbain que dans le rural », *Insee Focus* n° 316, décembre 2023
- Insee, « En 2023, 2,4 millions d'immigrés nés en Europe vivent en France », *Insee Première* n° 2011, août 2024
- Insee, « En 2023, 3,5 millions d'immigrés nés en Afrique vivent en France », *Insee Première* n° 2010, août 2024
- Insee, « En 2023, la fécondité chute, l'espérance de vie se redresse », *Insee Première* n° 1978, janvier 2024
- Insee, « En 2024, la fécondité continue de diminuer, l'espérance de vie se stabilise », *Insee Première* n° 2033, janvier 2025
- Insee, *Immigrés et descendants d'immigrés en France*, Insee Références, Edition 2023
- Insee, « La redistribution élargie, incluant l'ensemble des transferts monétaires et les services publics », *Insee Analyses* n° 88, septembre 2023
- Insee, « Les écarts d'espérance de vie entre cadres et ouvriers : 5 ans chez les hommes, 3 ans chez les femmes », *Insee Première* n° 2005, juillet 2024
- Insee, « Les naissances en 2023 », *Insee Focus* n° 339, novembre 2024
- Insee, « L'emploi des jeunes se replie, celui des seniors continue d'augmenter », *Insee Première* n° 2044, mars 2025
- Insee, « Un tiers des propriétaires possède deux logements ou plus », *Insee Première* n° 2046, avril 2025

- Insee, « Entre 2006 et 2023, le nombre d'immigrés entrés en France augmente et leur niveau de diplôme s'améliore », *Insee Première* n° 2051, mai 2025
- Insee, *L'épargne des ménages au sommet*, note de conjoncture, juin 2025
- Insee, « 700 000 seniors en perte d'autonomie supplémentaires d'ici 2050 », *Insee Première* n° 2078, octobre 2025
- Marois Guillaume et Potancokova Michaela, *Scenarios of labour force participation and employment integration of immigrants in the EU: demographic perspective*, 2020
- Nannestad Peter, « Immigration and welfare states: A survey of 15 years of research », *European Journal of Political Economy*, Volume 23, Issue 2, juin 2007
- OCDE, « Impact budgétaire de l'immigration dans les pays de l'OCDE depuis le milieu des années 2000 », *Perspectives des migrations internationales 2021*, mars 2022
- OCDE, « L'impact fiscal de l'immigration dans les pays de l'OCDE », *Perspectives des migrations internationales 2013*, juin 2013
- OCDE, *Les indicateurs clefs de l'intégration des immigrés 2023 – Trouver ses marques*, juin 2023
- OCDE, *Résultats du PISA 2012 : l'équité au service de l'excellence – Offrir à chaque élève la possibilité de réussir*, volume II, 2014
- Ottaviano Gianmarco I. P. et Peri Giovanni, « Rethinking the Effect of Immigration on Wages », *Journal of the European Economic Association*, volume 10, février 2012
- Pedersen Peder J., *Immigration and Welfare State Cash Benefits - The Danish Case*, The Rockwool foundation research unit, study paper n° 33, juillet 2011
- Peri Giovanni, « Immigrants, Productivity, and Labor Markets », *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, vol. 30(4), 2016
- Pison Gilles, « France 2022 : l'écart entre les naissances et les décès se réduit », *Population & Sociétés* n° 609, mars 2023
- Pison Gilles, « Pourquoi l'espérance de vie augmente-t-elle moins vite en France ? », *Population & Sociétés* n° 564, mai 2019
- Pison Gilles et Toulemon Laurent, « La population de la France va-t-elle diminuer ? », *Population & Sociétés* n° 631, mars 2025
- Solaz Anne, Toulemon Laurent et Pison Gilles, « La France, toujours une exception démographique en Europe ? », *Population & Sociétés* n° 620, mars 2024
- Storesletten Kjetil, « Fiscal Implication of Immigration – a Net Present Value Calculation », *Scandinavian Journal of Economics*, vol 105, pp. 487-506, 2003
- Storesletten Kjetil, « Sustaining Fiscal Policy Through Immigration », *Journal of Political Economy* vol 108 pp. 300-323, 2000
- Toulemon Laurent, Algava Elisabeth, Blanpain Nathalie et Pison Gilles, « La population française devrait continuer de vieillir d'ici un demi-siècle », *Population & Sociétés* n° 597, février 2022
- Van de Beek Jan H., Roodenburg Hans, Hartog Joop et Kreffer Gerrit W., *Borderless Welfare State – The consequences of immigration for public finances*, avril 2023

Annexe n° 3 : les leçons des comptes de transferts nationaux

L'identité comptable des comptes de transferts nationaux est vérifiée lorsque la somme des revenus du travail, des revenus des actifs et des transferts nets avec le reste du monde égale celle de la consommation et de l'épargne, privées et publiques. Le tableau suivant présente la façon dont cet équilibre a été atteint en sept moments, entre 1979 et 2011²⁴².

Tableau n° 5 : l'identité comptable des comptes de transferts nationaux entre 1979 et 2011

<i>Md€</i>	1979	1984	1989	1995	2000	2005	2011
<i>Salaires</i>	495,6	509,2	557,2	611,0	703,2	774,2	830,4
<i>Cotisations patronales</i>	175,6	190,1	213,5	230,5	254,1	276,7	301,1
<i>Revenus des indépendants</i>	105,6	106,4	104,1	84,2	79,9	87,7	82,6
<i>Sous-total revenus du travail</i>	776,8	805,7	874,8	925,8	1037,2	1138,5	1214,1
<i>Revenus des actifs</i>	121,3	112,1	234,2	241,2	327,5	327,2	316,4
<i>Transferts nets avec le reste du monde</i>	-15,6	-14,7	-18,1	-20,2	-28,4	-33,1	-40,6
<i>Total financement</i>	883	903	1091	1147	1336	1433	1490
<i>Consommation privée</i>	518,2	568,6	665,4	696,4	786,6	871,1	939,1
<i>Consommation publique</i>	242,8	280,0	310,2	360,3	396,3	446,7	485,9
<i>Total consommation</i>	761	849	976	1057	1183	1318	1425
<i>Épargne privée</i>	99,6	64,3	109,5	135,4	152,6	150,4	141,0
<i>Épargne publique</i>	21,9	-9,8	5,9	-45,2	0,8	-35,7	-76,3
<i>Total épargne</i>	121,5	54,5	115,4	90,2	153,4	114,7	64,7

Source : Insee

Cette analyse révèle que la consommation a crû plus rapidement que les revenus du travail, ce qui a conduit à mobiliser de façon croissante les revenus des actifs ainsi que l'endettement public pour maintenir l'équilibre du système.

Au sein de l'agrégat de la consommation, la part publique a augmenté un peu plus rapidement que la part privée, la littérature pointant notamment la hausse des dépenses de santé (29,8 % de la consommation publique en 2011 contre 24,2 % en 1979) et, plus marginalement, la progression de celles de logement (3,4 % en 2011 contre 2,1 % en 1979). *A contrario*, les dépenses d'éducation ont vu leur part se replier (18,8 % en 2011 contre 22,9 % en 1979).

Du côté des ressources, les salaires et les cotisations patronales ont progressé de concert, tandis que les revenus des indépendants ont reculé. La progression de l'épargne privée est restée inférieure en rythme à celle des revenus du travail, tandis que l'épargne publique est devenue de plus en plus négative, traduisant le recours croissant à l'endettement public pour assurer le bouclage démographique et financier.

²⁴² Compte tenu de la disponibilité des différentes éditions de l'enquête *Budget de famille*, les comptes de transferts nationaux ne peuvent être construits pour d'autres exercices. Cf. Insee, « Le déficit de cycle de vie en France : une évaluation pour la période 1979-2011 », *Économie et statistique* n°491-492, 2017.

Annexe n° 4 : immigration et finances publiques - compléments

Au vu de sa pyramide des âges proche de celle de la population active, il serait attendu en théorie que la population immigrée contribue fortement aux finances publiques. Cependant, en pratique, sa contribution nette aux finances publiques est neutre ou légèrement négative. Cette situation résulte d'une combinaison de facteurs économiques et de limites méthodologiques affectant l'étude de la contribution nette aux finances publiques de la population immigrée.

De multiples facteurs d'explication économique

La théorie économique a abondamment étudié les raisons pour lesquelles la contribution nette aux finances publiques de la population immigrée n'est pas aussi importante que ce que sa démographie favorable pourrait le suggérer. Parmi les facteurs mobilisés pour expliquer cet écart figurent notamment : (1) une intégration incomplète sur le marché du travail ; (2) un recours accru à certains transferts et prestations ainsi que (3) certaines caractéristiques propres à la population immigrée.

Une intégration incomplète sur le marché du travail

Occuper un emploi a pour effet l'assujettissement à de nombreux prélèvements obligatoires, au premier rang desquels les cotisations sociales salariales et patronales. En outre, l'accès à l'emploi améliore le revenu, donc l'épargne et la consommation, qui font chacun l'objet de taxations spécifiques, tout en réduisant la probabilité d'être éligible à certains transferts et prestations sociales (chômage, prestations liées à la pauvreté, etc.). Ainsi, les différences en termes de taux d'emploi expliquent environ pour moitié la moindre contribution nette aux finances publiques de la population immigrée. Comme le souligne l'OCDE, « l'emploi est le principal déterminant de la contribution nette des immigrés aux finances publiques, surtout dans les pays ayant une protection sociale généreuse ».

En France, les flux migratoires se caractérisent par la part prépondérante des motifs familiaux au sein des entrées, en raison notamment de l'ancienneté des vagues migratoires précédentes qui génèrent, dans leur sillage, une immigration familiale²⁴³. En comparaison, l'immigration pour motif économique reste minoritaire, estimée à environ 16,5 % des entrées. En outre, les immigrés sont en France moins souvent en emploi que les autochtones. Selon France Stratégie, l'écart de taux d'emploi entre population immigrée et population autochtone avoisine 18 points de pourcentage pour les 25-54 ans²⁴⁴. La population immigrée est par ailleurs davantage exposée au risque de chômage. Selon l'OCDE, l'écart entre le taux d'activité des immigrés et celui des autochtones est de 3,84 points en France²⁴⁵. Cet écart s'explique essentiellement par la situation des immigrés hors UE²⁴⁶.

²⁴³ France Stratégie, *L'impact de l'immigration sur le marché du travail, les finances publiques et la croissance*, rapport pour l'Assemblée nationale, juillet 2019.

²⁴⁴ *ibid.*

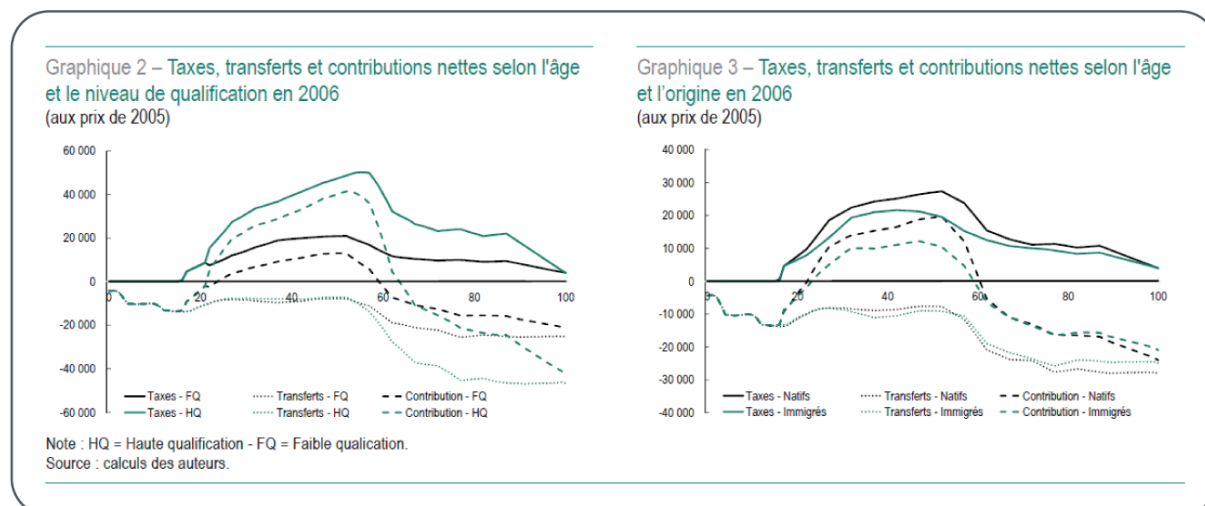
²⁴⁵ OCDE, *Les indicateurs clefs de l'intégration des immigrés 2023 – Trouver ses marques*, juin 2023.

²⁴⁶ Insee, « Des entrées en hausse en 2022 dans un contexte de normalisation sanitaire et de guerre en Ukraine », *Insee Première* n°1991, avril 2024.

Selon la littérature économique, les écarts d'emploi et de participation au marché du travail et, par suite, la contribution nette aux finances publiques comparativement plus faible de la population immigrée, s'expliquent, outre par une sensibilité plus forte de l'emploi de la population immigrée au cycle économique²⁴⁷, par deux facteurs principaux : d'une part, le niveau de qualification de la population immigrée et, d'autre part, la complémentarité des compétences entre population autochtone et population immigrée.

De façon générale, le niveau de qualification est une source importante de différenciation entre les individus quant à leur contribution nette aux finances publiques. Quelle que soit l'année étudiée, à tout âge, le montant moyen de taxes versées par un individu hautement qualifié est largement supérieur à celui acquitté par un individu faiblement qualifié. Inversement, aux âges élevés, un individu hautement qualifié pèse davantage sur les finances publiques qu'un individu faiblement qualifié, en raison principalement du coût de sa pension.

Graphique n° 23 : taxes, transferts et contribution nette selon l'âge, le niveau de qualification et l'origine



Source : Cepii²⁴⁸

Au-delà du niveau de qualification, l'intégration sur le marché du travail de la population immigrée dépend de la complémentarité de ses compétences professionnelles avec celles de la population autochtone²⁴⁹ ainsi que de sa disponibilité pour occuper des emplois vacants, lesquels peuvent se situer loin des zones d'installation des immigrés. La spécialisation de la population immigrée dans des fonctions de soin ou de garde d'enfants peut par ailleurs contribuer à améliorer le taux d'emploi des femmes parmi les autochtones.

Plus largement, l'immigration influe sur l'offre de travail et sur la demande en biens et services privés, dont les fluctuations vont, à leur tour, modifier la rémunération des facteurs de

²⁴⁷ OCDE, « Impact budgétaire de l'immigration dans les pays de l'OCDE depuis le milieu des années 2000 », *Perspectives des migrations internationales 2021*, mars 2022.

²⁴⁸ « L'impact sur les finances publiques de 30 ans d'immigration en France », *La Lettre du Cepii* n°394, décembre 2018.

²⁴⁹ Gianmarco Ottaviano, Giovanni Peri, « Rethinking the Effect of Immigration on Wages », *Journal of the European Economic Association*, volume 10, février 2012 ; Giovanni PERI, « Immigrants, Productivity, and Labor Markets », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 30(4), 2016.

production ou faire varier le montant des taxes. À travers les ajustements qu'elle induit sur le marché du travail et sur le marché des biens et des services, l'immigration produit ainsi des effets indirects, dits de « second tour », sur les finances publiques²⁵⁰.

Un recours accru aux transferts et prestations sociales (hors retraites)

L'incomplète intégration des immigrés sur le marché du travail a des conséquences sur le niveau des prélèvements obligatoires qu'ils acquittent mais aussi sur les transferts et prestations publiques dont ils bénéficient : de façon générale, la population immigrée se caractérise par un recours plus élevé aux transferts et prestations sociales (hors retraites).

Cette situation n'est pas propre à la France. Dans une étude comparative de 2002, Brücke *et al.* relevaient une dépendance plus marquée des migrants aux allocations chômage, à l'exception de quelques pays²⁵¹. Dans les pays scandinaves, les immigrés sont davantage susceptibles de bénéficier des prestations sociales²⁵². Sur la base de données françaises, Chojnicki *et al.* (2010) démontrent que les immigrés présentent une tendance plus forte à percevoir des allocations chômage et des aides sociales même lorsque les caractéristiques observées des populations (taille des familles et niveau de qualification notamment) sont prises en compte²⁵³. L'OCDE observe que les dépenses par habitant au titre de la vieillesse et de la survie, de la maladie et de l'invalidité, de l'éducation et de la santé sont moins élevées pour la population immigrée que pour la population autochtone. En revanche, les dépenses par habitant au titre de la famille, du chômage, de l'exclusion sociale et du logement seraient en moyenne plus élevées pour les immigrés²⁵⁴.

Au-delà des transferts et prestations sociales de droit commun, la population immigrée bénéficie de dépenses publiques spécifiques, financées par les administrations publiques nationales ou locales²⁵⁵.

Des facteurs supplémentaires liés au profil des immigrés

Au-delà de l'intégration sur le marché du travail et de l'intensité du recours aux transferts et prestations sociales, la contribution nette aux finances publiques de la population immigrée dépend de plusieurs facteurs complémentaires.

²⁵⁰ Xavier Chojnicki, Lionel Ragot et Sokhna Ndeye-Penda, *L'impact budgétaire de 30 ans d'immigration en France : une approche comptable*, document de travail du Cepii n° 2018-04, avril 2018.

²⁵¹ Herbert Brücker, Gil S Epstein, Barry McCormick, Gilles Saint-Paul, Alessandra Venturini et Klaus F Zimmermann, « *Managing migration in the European welfare state* », Immigration policy and the welfare system, 2002.

²⁵² Jan Ekberg, « *Immigration to the Welfare State. Is it a Burden or a Contribution ? The Case of Sweden* », AMID Working Paper Series 48/2006, 2006 ; Peter NANNSTAD, « *Immigration and welfare states : A survey of 15 years of research* », European Journal of Political Economy, Volume 23, Issue 2, juin 2007 ; Peder J. Pedersen, « *Immigration and Welfare State Cash Benefits - The Danish Case* », The Rockwool foundation research unit, study paper n°33, juillet 2011.

²⁵³ Xavier Chojnicki, Cécily Defoort, Carine Drapier, Lionel Ragot et Hillel Rapoport, *Migrations et protection sociale : étude sur les liens et les impacts de court et long terme*, rapport pour la Drees-MiRe, juillet 2010.

²⁵⁴ OCDE, « L'impact fiscal de l'immigration dans les pays de l'OCDE », *Perspectives des migrations internationales 2013*, juin 2013 ; OCDE, « Impact budgétaire de l'immigration dans les pays de l'OCDE depuis le milieu des années 2000 », *Perspectives des migrations internationales 2021*, mars 2022.

²⁵⁵ Au sein des budgets locaux, les dépenses spécifiques afférentes à la population immigrée concernent notamment l'aide sociale à l'enfance (Ase) pour les mineurs non accompagnés.

- Par nature, l'intégration des immigrés pour motif économique est plus facile que celle des autres immigrés puisque la licéité de leur séjour est conditionnée à l'accès à un emploi. Selon la Commission européenne²⁵⁶, l'intégration de l'immigration humanitaire pèserait davantage sur le fonctionnement du marché du travail et, *in fine* sur les finances publiques, que l'immigration économique. L'OCDE note que les immigrés présentent une situation budgétaire davantage positive dans les pays où la population immigrée se compose principalement de travailleurs immigrés que dans les pays qui accueillent principalement des immigrés pour raisons humanitaires²⁵⁷ ;
- La féminisation croissante des flux migratoires en France pénaliserait le taux d'emploi de la population immigrée. En effet, les femmes obtiennent un titre de séjour pour motif familial dans les trois quarts des cas, contre la moitié pour les hommes²⁵⁸. Le taux d'emploi des femmes immigrées entre 25 et 54 ans est inférieur de 20 points à celui des femmes autochtones²⁵⁹. Selon l'OCDE, la contribution budgétaire nette totale de la population immigrée serait majorée de 0,13 point de PIB en France si les femmes immigrées avaient le même taux d'emploi que les femmes autochtones²⁶⁰ ;
- L'origine géographique des immigrés semble exercer une influence sur leur contribution nette aux finances publiques. Selon le Cepii, les immigrés issus de l'Union européenne se caractériseraient ainsi par une contribution nette positive, contrairement aux autres immigrés. Ce résultat, corroboré par l'OCDE²⁶¹ et par d'autres études, serait notamment dû à des écarts touchant à la structure des ménages et aux taux d'emplois féminins. Selon l'OCDE, la France est le pays où la population immigrée en provenance des pays de l'Union européenne contribue le plus fortement aux finances publiques (plus du double de la contribution de la population autochtone)²⁶². À noter que la proportion d'immigrés originaires d'Europe a été divisée par deux en France entre 1975 et 2023, passant de 66 % à 32,3 %, dont les trois quarts sont originaires d'un pays de l'Union européenne²⁶³.

²⁵⁶ Kancs d'Artis, Patrizio Lecca, *Long-term Social, Economic and Fiscal Effects of Immigration into the EU : The Role of the Integration Policy*, 2017.

²⁵⁷ OCDE, « Impact budgétaire de l'immigration dans les pays de l'OCDE depuis le milieu des années 2000 », *Perspectives des migrations internationales 2021*, mars 2022.

²⁵⁸ Insee, *Immigrés et descendants d'immigrés en France*, Insee Références, Édition 2023.

²⁵⁹ France Stratégie, *L'impact de l'immigration sur le marché du travail, les finances publiques et la croissance*, rapport pour l'Assemblée nationale, juillet 2019.

²⁶⁰ OCDE, « Impact budgétaire de l'immigration dans les pays de l'OCDE depuis le milieu des années 2000 », *Perspectives des migrations internationales 2021*, mars 2022.

²⁶¹ *Ibid.*

²⁶² *Ibid.*

²⁶³ Insee, « En 2023, 2,4 millions d'immigrés nés en Europe vivent en France », *Insee Première* n°2011, août 2024.

Des limites méthodologiques à ne pas négliger

L'appréciation de la contribution nette de la population immigrée aux finances publiques varie suivant la méthodologie retenue, notamment en ce qui concerne (1) la descendance des immigrés, (2) la prise en compte des biens publics ainsi que (3) l'impact de la situation d'ensemble des comptes publics.

Immigration et natalité

La population immigrée se distingue de la population autochtone par une fécondité supérieure. La descendance finale des femmes immigrées nées entre 1960 et 1974 résidant en France métropolitaine en 2019-2020 est ainsi en moyenne de 2,35 enfants, contre 1,86 enfant pour les femmes nées en France sans ascendance migratoire directe²⁶⁴. La majorité des enfants d'immigrés naissent après l'arrivée de leurs parents²⁶⁵.

La surfécondité relative des femmes immigrées varie suivant l'âge à l'entrée sur le territoire national : les femmes ayant immigré tard ont comparativement une descendance plus nombreuse. Elle s'estompe à la génération suivante²⁶⁶.

Les effets de la surfécondité des femmes immigrées sur les finances publiques sont mal connus et renvoient, plus généralement, à la façon dont les enfants d'immigrés nés sur le sol national sont pris en compte dans l'étude des relations entre finances publiques et immigration.

Deux approches conceptuelles sont possibles. La première considère que les enfants d'immigrés nés sur le sol national appartiennent à la population autochtone : c'est l'approche retenue par le Cepii dans le scénario central de son étude de 2018 ; la seconde associe les enfants d'immigrés à la population immigrée, considérant leur présence comme une conséquence directe de l'immigration. Logiquement, la deuxième approche tend à dégrader la contribution nette de l'immigration aux finances publiques.

Sur le volet dépenses, l'OCDE estime les dépenses d'éducation des enfants d'immigrés nés en France entre 0,4 et 0,5 point de PIB, en pondérant de moitié les enfants de couples mixtes²⁶⁷. L'organisation relève que l'inclusion des enfants d'immigrés nés dans le pays dans le calcul dégrade la contribution budgétaire nette totale de la population immigrée d'un demi-point de pourcentage du PIB en moyenne. Pour la France, la contribution budgétaire nette de la population immigrée s'établirait sous cette hypothèse à - 1,41 point de PIB, contre + 0,85 point de PIB dans l'autre approche. Le Cepii estime le coût des dépenses d'éducation des enfants d'immigrés à 0,7 point de PIB. Au total, selon le Cepii, l'association des enfants d'immigrés à la population immigrée dégraderait la contribution nette de celle-ci au solde des finances publiques de 1 à 1,65 point de PIB.

Sur le volet recettes, la prise en compte de la seconde génération d'immigrés pèse sur le taux d'emploi et le taux d'activité, notamment pour les jeunes adultes : en France, selon l'OCDE, un quart des jeunes descendants d'immigrés ne sont ni en emploi, ni scolarisés, ni en

²⁶⁴ Insee, « Combien les femmes immigrées ont-elles d'enfants ? », *Insee Première* n° 1939, février 2023.

²⁶⁵ France Stratégie, *L'impact de l'immigration sur le marché du travail, les finances publiques et la croissance*, rapport pour l'Assemblée nationale, juillet 2019.

²⁶⁶ Insee, « Combien les femmes immigrées ont-elles d'enfants ? », *Insee Première* n° 1939, février 2023.

²⁶⁷ OCDE, « L'impact fiscal de l'immigration dans les pays de l'OCDE », *Perspectives des migrations internationales 2013*, juin 2013.

formation²⁶⁸. Au-delà, l'insertion sur le marché du travail des descendants d'immigrés s'avère plus difficile que celle de la population autochtone. 21 % des descendants d'immigrés sortis de formation initiale (1 à 10 ans) sont au chômage ou dans son halo²⁶⁹, 8 % sont inactifs. Le taux de chômage des descendants d'immigrés atteint 12 % (16 % lorsqu'ils sont d'origines africaines), contre 7 % pour la population autochtone²⁷⁰.

La délicate prise en compte des biens publics

Les prélèvements obligatoires financent différentes catégories de dépenses publiques non individualisées (sécurité, défense, patrimoine, *etc.*) qui bénéficient indifféremment à l'ensemble de la population, qu'elle soit autochtone ou immigrée. Dans la plupart des études visant à mesurer l'effet de l'immigration sur les finances publiques, le financement des biens publics, dont le coût annuel représente entre 5,9 % et 7,4 % du PIB selon le Cepii²⁷¹, est réparti entre population autochtone et population immigrée de façon uniforme.

Considérant toutefois que la population autochtone aurait assuré le financement des biens publics en tout état de cause, certaines études calculent la contribution nette de l'immigration aux finances publiques hors biens publics. Sous cette hypothèse, cette contribution s'améliore sensiblement, devenant positive y compris en période de crise (entre 0,02 et 0,55 point de PIB)²⁷². L'OCDE note que la France est l'un des pays où la part des dépenses publiques totales en biens publics purs financée par les immigrés est la plus faible²⁷³.

En toute rigueur, l'accroissement de la population liée à l'immigration se traduit en outre par un besoin d'investissement supplémentaires en infrastructures (santé, transport, enseignement, *etc.*) ainsi que de besoins accrus dans les services publics congestibles (enseignement, sécurité, justice, *etc.*). Selon l'étude comptable descendante publiée par l'OCDE en 2022²⁷⁴, la contribution budgétaire nette de la population immigrée couvrirait toutefois sa part des dépenses publiques congestibles.

²⁶⁸ OCDE, *Les indicateurs clefs de l'intégration des immigrés 2023 – Trouver ses marques*, juin 2023.

²⁶⁹ Le halo du chômage désigne l'ensemble des personnes qui ne sont pas comptabilisées comme chômeurs au sens strict du Bureau International du Travail, mais qui se trouvent dans une situation proche du chômage.

²⁷⁰ Insee, *Immigrés et descendants d'immigrés en France*, Insee Références, Édition 2023.

²⁷¹ Xavier Chojnicki, Lionel Ragot et Sokhna Ndeye-Penda, *L'impact budgétaire de 30 ans d'immigration en France : une approche comptable*, document de travail du Cepii n°2018-04, avril 2018.

²⁷² Ibid.

²⁷³ OCDE, « Impact budgétaire de l'immigration dans les pays de l'OCDE depuis le milieu des années 2000 », *Perspectives des migrations internationales 2021*, mars 2022. Ce constat reflète pour partie le fait que les dépenses publiques en France financent comparativement moins la production de biens publics purs que dans d'autres pays, compte tenu du poids comparativement plus lourds qu'ailleurs des dépenses sociales.

²⁷⁴ OCDE, « Impact budgétaire de l'immigration dans les pays de l'OCDE depuis le milieu des années 2000 », *Perspectives des migrations internationales 2021*, mars 2022.

Impact de la situation d'ensemble des finances publiques

Comme le souligne France Stratégie, « *la contribution des immigrés aux finances publiques ne peut que difficilement être positive si de manière générale les recettes ne suffisent pas à équilibrer les dépenses : plutôt que de se focaliser sur le signe de la contribution des immigrés, il convient donc de comparer leur contribution nette aux finances publiques à celle des non-immigrés* »²⁷⁵.

Il convient donc de raisonner en comparaison, sur deux plans :

- d'une part, en mettant en perspective la contribution nette de la population immigrée aux finances publiques par rapport à celle de la population autochtone. Sur ce point, l'analyse en longue période du Cepii (1979-2011) met en évidence que la contribution nette par tête de la population immigrée est négative et généralement inférieure à celle constatée pour la population autochtone ;
- d'autre part, en soulignant les points de convergence, mais également les spécificités, entre la situation française et celles d'autres pays. Sur ce point, France Stratégie relève dans son rapport de juillet 2019²⁷⁶ que « *l'immigration est (...) davantage associée à des bénéfices pour les finances publiques dans des pays à prestations moins étendues et à forte immigration de travail, comme la Suisse, que dans des pays comme la France, mais aussi par exemple la Suède ou la Belgique, où un important État-providence se conjugue à une moindre insertion professionnelle des immigrés* ».

²⁷⁵ France Stratégie, *L'impact de l'immigration sur le marché du travail, les finances publiques et la croissance*, rapport pour l'Assemblée nationale, juillet 2019.

²⁷⁶ *Ibid.*

Annexe n° 5 : dépenses fiscales

En complément de l'analyse des modalités de calcul de l'impôt, il est apparu utile de procéder à l'examen des dépenses fiscales recensées par la comptabilité budgétaire²⁷⁷ afin d'isoler celles sur lesquelles la démographie exerce une influence. Il s'agit essentiellement de dépenses fiscales affectant l'impôt sur le revenu selon des critères d'âge, éventuellement complétés de conditions de revenus et/ou de patrimoine.

Les dépenses fiscales sensibles au vieillissement

Les dépenses fiscales sensibles au vieillissement concernent principalement l'impôt sur le revenu et la taxe sur le foncier bâti. Elles représentent un enjeu d'environ 6,4 Md€ par an.

Les dépenses fiscales sensibles au vieillissement se répartissent en trois groupes.

- Un premier groupe de dix dispositifs répond à une logique de solidarité. Parfois anciennes, ces dépenses fiscales visent à protéger des personnes âgées de condition modeste ou en situation de dépendance. Assorties de conditions d'âge (généralement 75 ans) et de revenus (voire de patrimoine), elles représentent un enjeu d'un peu plus de 900 M€ en 2025²⁷⁸ ;
- Un deuxième groupe de trois dispositifs s'inscrit dans une perspective économique. Ces mesures visent à faciliter la transmission d'entreprise au moment du départ en retraite du dirigeant ou à ne pas décourager le versement de prestations de retraite sous forme de capital. Touchant un nombre réduit de contribuables²⁷⁹, elles représentent un enjeu estimé à 500 M€ en 2024 selon la documentation budgétaire, chiffrage qui est probablement très sous-estimé ;
- Un troisième groupe comprend le seul abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites qui se distingue des dispositifs précédents par son caractère universel (environ 15 millions de foyers concernés), son enjeu financier très supérieur aux autres (environ 5 Md€ par an) et son caractère globalement contre-redistributif : 90 % de la perte de recettes bénéficie aux cinq déciles supérieurs de revenus parmi la population, et 50 % aux deux déciles supérieurs. Dans un rapport récent²⁸⁰, le conseil des prélèvements obligatoires a relevé que l'abattement de 10 % sur le montant des pensions et des retraites « *ne se justifie pas par la prise en compte de frais professionnels* ». Il a recommandé d'y renoncer sous sa forme actuelle et, plus largement, de placer sous condition de ressources les avantages fiscaux accordés aux bénéficiaires de pensions.

²⁷⁷ C'est-à-dire inventoriées dans le tome 2 du rapport Voies et moyens annexé, établi en application du 4° de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

²⁷⁸ Les prestations de services exclusivement liées aux gestes essentiels de la vie quotidienne des personnes handicapées et des personnes âgées dépendantes qui sont dans l'incapacité de les accomplir, sont en outre soumises à un taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée.

²⁷⁹ 78156 foyers au titre de l'imposition au taux forfaitaire des prestations de retraite versées sous forme de capital. Environ 8 000 foyers au titre du départ en retraite des entrepreneurs et assimilés.

²⁸⁰ Conseil des prélèvements obligatoires, *Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus*, octobre 2024.

**Tableau n° 6 : dépenses fiscales sensibles au vieillissement
(montants en k€ - PLF 2025)**

Impôt	Code	Typologie	Libellé	Création	Bénéficiaire	2023	2024	2025
IR	120401	Universelle	Abattement de 10% sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites	1977	14 960 197	4 533	4 806	4 956
IR	100201	Solidarité	Abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste	1972	7 023 991	362	386	418
IR	110213	Solidarité	Réduction d'impôt au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes dépendantes accueillies en établissement spécialisé	1988	431 069	261	275	288
IR	120508	Economique	Imposition au taux forfaitaire des prestations de retraite versées sous forme de capital	2006	78 156	285	264	279
IR	120205	Solidarité	Exonération de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)	2001	1 336 340	125	125	125
IR	190208	Economique	Exonération des plus-values professionnelles en cas de cession à titre onéreux d'une entreprise individuelle ou d'une activité par une société de personnes ou en cas de cessation d'un office d'avoué dans le cadre du départ à la retraite du cédant ou de l'associé de la société cédante	2005	4 154	110	110	110
IR	150515	Economique	Abattement fixe applicable aux cessions de titres ou droits par les dirigeants de PME partant à la retraite	2005	4 063	86	96	94
TFB	050201	Solidarité	Dégrèvement d'office en faveur des personnes de condition modeste 65-75 ans	2000	338 123	34	35	35
TFB	050101	Solidarité	Exonération en faveur des personnes âgées ou de condition modeste	1965	1 700 000	29	31	31
IR	120142	Solidarité	Exonération de la prise en charge directe à titre de pensions alimentaires des dépenses d'hospitalisation ou d'hébergement en établissement : - des ascendants privés de ressources suffisantes par leurs enfants ou petits-enfants ; - des enfants majeurs infirmes dénués de ressources par leurs parents	1696	-	16	16	16
IR	150117	Solidarité	Exonération des plus-values de cession réalisées par des titulaires de pensions de vieillesse ou de la carte "mobilité inclusion" portant la mention "invalidité", sous conditions de revenus et de patrimoine	2003	-	15	15	15
IR	100105	Solidarité	Déduction des avantages en nature consentis en l'absence d'obligation alimentaire à des personnes âgées de plus de 75 ans, de condition modeste, qui vivent sous le toit du contribuable	1984	6 457	3	3	3
IR	100105	Solidarité	Déduction des avantages en nature consentis en l'absence d'obligation alimentaire à des personnes âgées de plus de 75 ans, de condition modeste, qui vivent sous le toit du contribuable	1984	6 457	3	3	3
IR	150121	Solidarité	Exonération des plus-values immobilières réalisées par les personnes âgées ou handicapées à l'occasion de la cession de leur ancienne résidence principale avant leur entrée dans un établissement médicalisé	2011				

Source : Cour des comptes à partir de la documentation budgétaire

S'agissant du financement de la protection sociale, le taux de la contribution sociale généralisée (CSG) prélevée sur les pensions de retraite est étagé, en fonction du montant des revenus perçus et de la composition du foyer, selon quatre niveaux : exonération totale, taux réduit de 3,8 %, taux médian de 6,6 % et taux normal de 8,3% (contre 9,2% pour les actifs). Les seuils sont réajustés chaque année en fonction de l'évolution des prix à la consommation constatée deux ans auparavant. Les employeurs de plus de 70 ans peuvent par ailleurs bénéficier d'une exonération partielle de cotisations sociales pour les salariés qu'ils emploient à domicile. Le coût de l'exonération de cotisations sociales d'un salarié à domicile auprès d'une personne fragile est de 1,7 Md€ en 2023. Il pourrait croître significativement avec la croissance en nombre et en proportion de la population des plus de 85 ans (cf. scénario central de l'Insee).

Plus largement, le crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile, qui constitue la deuxième dépense fiscale en montant (6,85 Md€ attendus en 2025, contre 7,75 Md€ pour le crédit d'impôt en faveur de la recherche), est susceptible d'être fortement affecté par le vieillissement de la population dans la mesure où les plus de 65 ans sont davantage utilisateurs de services à domicile et bénéficient d'un plafond majoré de prise en charge²⁸¹.

Les dépenses fiscales sensibles à la natalité

Dans le cadre du présent rapport, 13 dépenses fiscales sensibles à la natalité ont été identifiées, représentant un enjeu annuel de l'ordre de 6,6 Md€ (cf. annexe n°5). En sens inverse des précédentes, ces dépenses fiscales pourraient se réduire du fait de la baisse récente de l'indice de fécondité et plus globalement du nombre de naissances.

Trois de ces dépenses fiscales sont anciennes : (i) exonération des prestations familiales et de l'allocation aux adultes handicapés²⁸² de l'impôt sur le revenu (1926) ; (ii) maintien du quotient conjugal pour les contribuables veufs ayant des enfants à charge (1929) et (iii) demi part supplémentaire pour les contribuables vivant seuls ayant eu, en vivant seuls, la charge d'enfants pendant au moins cinq ans (1945). Elles ont pour point commun de répondre à des objectifs de solidarité et d'équité face à l'impôt. Cependant, le conseil des prélèvements obligatoires a récemment recommandé de mettre fin à la troisième, considérant qu'elle ne correspondait « à aucune charge effective assurée par le foyer fiscal au moment du paiement de l'impôt »²⁸³. Créée plus récemment (1995), la demi part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée des enfants à charge, accordée aux parents isolés s'inscrit dans une logique similaire, destinée à adapter la fiscalité du revenu aux évolutions de la famille alors que les décohabitations sont plus fréquentes qu'autrefois (divorce, séparation). Au total, les dépenses fiscales sensibles à la natalité qui répondent à un objectif de solidarité représentent un enjeu annuel d'environ 3,5 Md€.

²⁸¹ À hauteur de 1 500 € par membre du foyer âgé de plus de 65 ans ou pour un ascendant lorsque les dépenses sont engagées à son domicile (sous conditions).

²⁸² La dépense fiscale n°120202 agrège la perte de recettes liée à l'exonération des prestations familiales du calcul de l'impôt sur le revenu et celle liée à l'exonération de l'allocation aux adultes handicapés. Cette dernière ne peut cependant être considérée comme une dépense fiscale sensible à la natalité dans la mesure où la prévalence du handicap tend à augmenter avec l'âge. Ainsi, selon la Dares, 82 % des handicaps sont acquis au cours de la vie (accidents, maladies, vieillissement) et non de naissance. Cf. Dares, « L'accès à l'emploi des personnes handicapées en 2011 », *Dares Analyses*, n° 066, octobre 2013. En 2021, 66% des personnes handicapées en France étaient âgées de plus de 50 ans dont 13 % âgés entre 55 et 59 ans. 17 % avaient moins de 35 ans (source : [statistica.com](https://www.insee.fr/fr/statistiques/1511111)).

²⁸³ Conseil des prélèvements obligatoires, *Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus*, octobre 2024.

**Tableau n° 7 : dépenses fiscales sensibles à la natalité recensée
(montants en k€ - PLF 2025)**

Imp	Cod	Typolog	Libellé	Création	Bénéficiair	2023	2024	2025
IR	120202	Solidarité	Exonération des prestations familiales et de l'allocation aux adultes handicapés	1926	-	1 605	1 755	1 755
IR	110203	Garde	Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans	1988	1 891 497	1 614	1 721	1 721
IR	110110	Solidarité	Demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée des enfants à charge, accordée aux parents isolés	1995	1 649 048	795	912	912
IR	110102	Solidarité	Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant seuls ayant eu à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge d'enfants pendant au moins cinq ans	1945	1 292 586	645	702	702
IR	120501	Garde	Régime spécial d'imposition des assistants maternels et des assistants familiaux régis par les articles L. 421-1 et suivants et L. 423-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles	1979	-	391	391	391
IR	120132	Scolarité	Exonération d'impôt sur le revenu (sur option) des salaires perçus par les jeunes au titre d'une activité exercée pendant leurs études secondaires ou supérieures ou leurs congés scolaires ou universitaires	2004	-	305	312	320
IR	110215	Scolarité	Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire	1992	3 132 598	218	224	224
IR	110242	Scolarité	Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur	1992	1 476 884	121	218	218
IS	210308	Garde	Crédit d'impôt famille	2003	18 527	185	202	202
IR	110107	Solidarité	Maintien du quotient conjugal pour les contribuables veufs ayant des enfants à charge	1929	134 515	115	110	110
IS	720108	Garde	Exonération des prestations de services et des livraisons de biens qui leur sont étroitement liées, effectuées dans le cadre de la garde d'enfants par les établissements visés aux deux premiers alinéas de l'article L. 2324-1 du code de la santé publique et assurant l'accueil des enfants de moins de trois ans	2007	3 000	55	55	60
IR	140106	Autre	Exonération des intérêts des livrets jeune	1996	-	5	11	12
Autre	940201	Autre	Réduction de la masse en ordre de marche, prise en compte dans le tarif de la taxe, à hauteur de 200 kg par enfant à charge ou accueilli au titre de l'aide sociale, lorsque le nombre d'enfants au sein du foyer est d'au moins trois	2020	-	1	1	1

Source : Cour des comptes à partir de la documentation budgétaire

Un deuxième groupe de dépenses fiscales sensibles à la natalité vise à faciliter la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle à travers la garde d'enfants. Affectant à la fois l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, il concerne les particuliers-employeurs, les professionnels de la petite enfance (notamment les assistants maternels) et les entreprises, pour un montant annuel total d'environ 2,4 Md€.

Un troisième groupe de dépenses fiscales sensibles à la natalité vise à compenser les frais et sujétions liés à la scolarisation. Il se décline à partir de l'enseignement secondaire (réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire) et au-delà (réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur). Dans la même logique, les revenus du travail étudiant peuvent être exonérés sur option. Au total, les dépenses fiscales touchant à la scolarisation représentent un enjeu annuel d'environ 750 M€, et n'ont pas été revalorisées depuis 1993, malgré l'inflation²⁸⁴. Dans un rapport récent, le conseil des prélèvements obligatoires a recommandé de « *supprimer la réduction d'impôt pour frais de scolarité, compte tenu de sa redondance avec l'allocation de rentrée scolaire* »²⁸⁵.

À la marge, deux autres dépenses fiscales sont sensibles à la natalité : l'exonération des intérêts des livrets jeune (pour un enjeu annuel de 12 M€) et la réduction de la taxe sur la masse en ordre de marche, à partir de 3 enfants (1 M€ par an). Par ailleurs, le crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile est également sensible à l'évolution de la natalité, du fait de l'offre de garde d'enfants qu'il contribue à financer. Le plafond des dépenses prises en charge par ce crédit d'impôt est d'ailleurs majoré de 1 500 € par an par enfant à charge ou rattaché.

²⁸⁴ Cour des comptes, *La prise en compte de la famille dans la fiscalité*, observations définitives, octobre 2023.

²⁸⁵ Conseil des prélèvements obligatoires, *Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus*, octobre 2024.

Annexe n° 6 : méthodologie d'analyse de l'évolution des dépenses

Méthodologie de l'évolution des dépenses en comptabilité nationale

La nomenclature des fonctions des administrations publiques (*classification of the functions of government* - Cofog) est un système de classification utilisé pour organiser et analyser les dépenses publiques selon leurs fonctions. Développée par les Nations Unies, elle permet aux gouvernements et aux analystes de mieux comprendre comment les ressources publiques sont allouées et utilisées. Elle facilite également les comparaisons internationales et l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques.

La nomenclature Cofog est structurée en plusieurs niveaux, allant des grandes catégories de fonctions publiques, comme la défense ou l'éducation, à des sous-catégories plus détaillées. Son premier niveau comporte dix catégories : services généraux des administrations publiques, défense, ordre et sécurité publics, affaires économiques, protection de l'environnement, logement et équipements collectifs, santé, loisirs, culture et culte, enseignement, et protection sociale. Chaque catégorie est ensuite divisée en sous-catégories plus spécifiques. Par exemple, la catégorie « enseignement » est subdivisée en enseignement primaire, secondaire, supérieur, etc.

Dans le cadre du présent rapport, la nomenclature Cofog a été mobilisée pour opérer une classification des dépenses sur le fondement d'une approche démographique. Quatre catégories, mesurées en point de PIB, ont été distinguées :

- les dépenses sensibles au vieillissement : produits, appareils et matériels médicaux (GF0701) ; services ambulatoires (GF0702) ; services hospitaliers (GF0703) ; services de santé publique (GF0704) ; santé n.c.a.²⁸⁶ (GF0706) ; maladie et invalidité (GF1001) ; vieillesse (GF1002) ; survivants (GF1003) ;
- les dépenses sensibles à la natalité : famille et enfants (GF1004) ; enseignement préélémentaire et primaire (GF0901) ; enseignement secondaire (GF0902) ; enseignement postsecondaire non supérieur (GF0903) ; enseignement supérieur (GF0904) ; enseignement non défini par niveau (GF0905) ; services annexes à l'enseignement (GF0906) ; enseignement n.c.a. (GF0908) ;
- les dépenses engagées au bénéfice des générations futures : préservation de la diversité biologique et protection de la nature (GF0504) ; R&D concernant les services généraux des administrations publiques (GF0105) ; R&D concernant la défense (GF0204) ; R&D concernant l'ordre et la sécurité publics (GF0305) ; R&D concernant les affaires économiques (GF0408) ; R&D dans le domaine de la protection de l'environnement (GF0505) ; R&D dans le domaine du logement et des équipements collectifs (GF0605) ; R&D dans le domaine de la santé (GF0705) ; R&D dans le domaine de l'enseignement (GF0907) ; R&D dans le domaine de la protection sociale (GF1008) ;
- et les autres dépenses considérées, de façon conventionnelle, comme insensibles à la démographie.

²⁸⁶ « n. c. a. » : non classé ailleurs.

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

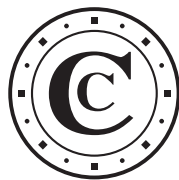
Méthodologie de l'évolution des dépenses en comptabilité budgétaire

La méthodologie précédente a été répliquée en classifiant les programmes du budget général en cinq catégories de dépenses en fonction de leur sensibilité à la démographie :

- les programmes (P) finançant des dépenses sensibles au vieillissement : P157 Handicap et dépendance ; P168 Majoration de rentes ; P195 Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers ; P197 Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins ; P198 Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres ; P204 Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins ; P742 Ouvriers des établissements industriels de l'État ;
- les programmes finançant des dépenses sensibles à la natalité : P139 Enseignement privé du premier et du second degrés ; P140 Enseignement scolaire public du premier degré ; P141 Enseignement scolaire public du second degré ; P142 Enseignement supérieur et recherche agricoles ; P143 Enseignement technique agricole ; P150 Formations supérieures et recherche universitaire ; P155 Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ; P163 Jeunesse et vie associative ; P182 Protection judiciaire de la jeunesse ; P214 Soutien de la politique de l'éducation nationale ; P230 Vie de l'élève ; P231 Vie étudiante ;
- les programmes finançant des dépenses au bénéfice des générations futures : P113 Paysages, eau et biodiversité ; P159 Expertise, information géographique et météorologie ; P172 Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires ; P174 Énergie, climat et après-mines ; P181 Prévention des risques ; P186 Recherche culturelle et culture scientifique ; P190 Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables ; P191 Recherche duale (civile et militaire) ; P192 Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle ; P193 Recherche spatiale ; P203 Infrastructures et services de transports ; P343 Plan France Très haut débit ; P380 Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires ; P421 Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche ; P422 Valorisation de la recherche ; P423 Accélération de la modernisation des entreprises ; P424 Financement des investissements stratégiques ; P425 Financement structurel des écosystèmes d'innovation ;
- les programmes finançant des dépenses sensibles aux flux migratoires : P104 Intégration et accès à la nationalité française ; P147 Politique de la ville ; P177 Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ; P183 Protection maladie ; P303 Immigration et asile.

Les programmes finançant les autres dépenses sont considérés comme insensibles à la démographie ou « neutres ».

Pour chaque programme, la consommation de crédits de paiement est suivie entre 2015 et 2024, soit sur une durée de 10 exercices. Dans une analyse principale, les poids et les dynamiques respectifs de ces cinq catégories de dépenses sont comparés afin d'apprécier l'exposition du budget de l'État aux évolutions démographiques. Dans une analyse affinée, les contributions au programme 741 du compte d'affectation spéciale (Cas) *Pensions* sont soustraites des programmes qui les financent et attribuées par convention à la catégorie des dépenses sensibles au vieillissement. Ce traitement a pour but de corriger le biais résultant du fait que chaque programme du budget de l'État supportant des dépenses de personnel (titre 2) comporte un volet de crédits transférés en cours de gestion vers le compte d'affectation spéciale afin de financer les pensions, qui sont des dépenses sensibles au vieillissement.



Dans le prolongement de ses travaux sur les finances publiques et sur le système de retraites en 2025, la Cour des comptes analyse dans le présent rapport dans quelle mesure et par quels mécanismes les grandes tendances démographiques affectent, voire déterminent, la trajectoire des finances publiques. Mobilisant un large éventail de publications statistiques, économiques et budgétaires, ainsi que plusieurs analyses de données originales, ce travail montre que le vieillissement de la population et la baisse de la natalité, quoique progressifs, ont déjà et auront de plus en plus, en l'absence de contre-mesures, des effets défavorables sur le potentiel de croissance de l'économie, sur les ressources publiques et sur la structure des besoins collectifs.

Au terme de son enquête, la Cour plaide pour une meilleure prise en compte de la démographie dans la programmation budgétaire de moyen et de long termes. Elle invite les pouvoirs publics à se saisir des questions difficiles, mais centrales, qu'elle soulève pour l'avenir des finances publiques et à renforcer leur capacité d'anticipation afin d'accompagner, dans la durée, les effets des recompositions démographiques sur les équilibres économiques, sociaux et financiers du pays. 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.

Cour des comptes

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