HAUT-COMMISSARIAT
À LA STRATÉGIE
ET AU PLAN
Liberté
Égalité
Fraternité

FRANCE
2035
2050

Finances publiques à l'horizon 2050 : retrouver des marges de manœuvre pour préparer l'avenir

Jean-Baptiste Carpentier, Grégory Claeys, Léo Quennesson, Jérôme Trinh, Louis Viard et **Mathilde Viennot**

avec la collaboration de
Elliot Aurissergues, Mathieu Plane, Xavier Ragot et **Raul Sampognaro**

DOCUMENT DE TRAVAIL
N° 2026-01 – Septembre

HAUT-COMMISSARIAT
À LA STRATÉGIE
ET AU PLAN

Liberté
Égalité
Fraternité

Finances publiques à l'horizon 2050 : retrouver des marges de manœuvre pour préparer l'avenir

---

Document de travail

Jean-Baptiste Carpentier, Grégory Claeys,
Léo Quennesson, Jérôme Trinh,
Louis Viard et Mathilde Viennot (HCSP)

avec la collaboration de
Elliot Aurissergues, Mathieu Plane,
Xavier Ragot et Raul Sampognaro
(Institut français d'économie, ex-OFCE)

Septembre 2026

Table des matières

Résumé 5

Introduction 7

Chapitre 1 – Une dérive tendancielle des finances publiques à politiques inchangées d'ici 2050 15

1. Qu'est-ce qu'un tendanciel « à politiques inchangées » ? 15

1.1. Concepts et usages de la trajectoire tendancielle des finances publiques 15

1.2. Approche retenue dans notre exercice 17

2. Hypothèses macroéconomiques retenues dans les différents scénarios 19

3. Impact du vieillissement sur les finances publiques à politiques inchangées 21

3.1. Effet de la transition démographique sur les dépenses de santé dans un scénario de prolongement des évolutions épidémiologiques récentes 24

3.2. Effet de la transition démographique sur les dépenses de prise en charge du risque vieillesse 28

3.3. Effet de la baisse de la natalité sur les dépenses publiques en faveur de la jeunesse 31

3.4. Synthèse des résultats concernant les impacts du vieillissement de la population sur les dépenses publiques 37

4. Impact du changement climatique sur les finances publiques à politiques inchangées 39

4.1. Dépenses publiques liées aux événements climatiques extrêmes 39

4.2. Politiques de décarbonation 43

4.3. Synthèse des résultats concernant les impacts du changement climatique sur les finances publiques 49

5. Autres postes projetés : recettes publiques, dépenses de défense, rémunérations publiques et prestations sociales 50

5.1. Prélèvements obligatoires, hors accises énergétiques 50

5.2. Dépenses de défense 51

5.3. Évolution de la rémunération des agents publics 51

5.4. Prestations sociales 52

6. Dynamique du solde public total et de la dette publique d'ici 2050 52

6.1. Sans bouclage macroéconomique 52

6.2. Avec bouclage macroéconomique 56

Chapitre 2 – Quelle stratégie pour les finances publiques à long terme ? 63

1. Des priorités d'avenir aux implications budgétaires majeures 63

1.1. Les priorités faisant l'objet d'engagements contraignants 63

1.2. Des priorités pour préparer la France de demain 64

1.3. La prévention pour éviter une hausse spontanée des dépenses 65

2. Un redressement des comptes publics nécessaire dans les années à venir 68

3. Quels leviers utiliser pour redresser nos finances publiques ? 69

3.1. Consolidation budgétaire 69

3.2. Réformes structurelles 73

3.3. Leçons à tirer de ces approches polaires 76

Conclusion 79

Annexe 80

Résumé

Les finances publiques françaises abordent les prochaines décennies dans une situation initiale dégradée. En 2025, le déficit public a atteint 5,1 % du PIB et la dette 115,7 % du PIB. Cette situation réduit les marges de manœuvre alors même que la France devra faire face, au cours des vingt-cinq prochaines années, à des transformations démographiques, climatiques, technologiques et géopolitiques susceptibles d'accroître les besoins d'intervention publique. L'enjeu n'est donc pas seulement de rétablir les comptes publics, mais de déterminer comment retrouver des marges de manœuvre tout en finançant les priorités nécessaires à la préparation de l'avenir.

Ce document de travail détaille la méthode, les hypothèses et sources utilisées dans le Focus « finances publiques » de l'exercice de prospective *France 2035, France 2050* mené en 2026 par le Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan[1]. Il propose tout d'abord une **trajectoire de référence des finances publiques « à politiques inchangées » jusqu'en 2050**. Cet exercice ne constitue ni une prévision ni un objectif : il vise à mesurer ce que deviendraient les finances publiques en prolongeant les politiques actuellement engagées et en intégrant les principales transformations structurelles prévisibles. Davantage que sur les prestations de retraite, le **vieillissement démographique** exercerait des pressions croissantes sur les dépenses de santé et d'autonomie, tandis que la baisse de la natalité réduirait mécaniquement certaines dépenses consacrées à la jeunesse. Sur le périmètre des dépenses sociales les plus sensibles à la démographie, le vieillissement conduirait ainsi à une hausse nette d'environ **1 point de PIB d'ici 2050**, portée notamment par la santé et l'autonomie et partiellement compensée par le recul des dépenses liées à l'éducation et aux prestations familiales. Les dépenses de retraite seraient stabilisées à condition que la suspension de la réforme de 2023 soit levée en 2028, comme le prévoit la législation en vigueur, sous les hypothèses de projection du Conseil d'orientation des retraites (COR).

Le **changement climatique** pèserait également sur les comptes publics, à travers l'augmentation des dommages liés aux événements extrêmes, les investissements nécessaires à la décarbonation et surtout l'érosion progressive de certaines recettes fiscales assises sur les

[1] HCSP (2026), « Focus Finances publiques : faire des choix budgétaires à la hauteur des défis des 10 et 25 prochaines années », dans *France 2035, France 2050, Comment vivrons-nous en France demain ?*, rapport, juillet.

énergies fossiles. À fiscalité et politiques d'adaptation inchangées, ces transformations dégraderaient le déficit public d'environ **1 point de PIB à l'horizon 2050**.

Mais la principale source de dérive réside dans la **persistance des déficits** et leur interaction avec la dette. Dans le scénario central, le déficit public atteindrait environ **8,2 % du PIB en 2050** et la dette près de **190 % du PIB**. Même dans le scénario macroéconomique le plus favorable étudié, la dette continuerait d'augmenter fortement pour atteindre environ 150 % du PIB. Le maintien de déficits élevés conduit en effet à une augmentation de la dette et de la charge d'intérêts, qui alimente en retour, et de façon cumulative, le déficit.

À cette dérive tendancielle s'ajoutent des **priorités d'avenir** qui nécessiteront des moyens supplémentaires. Certaines résultent d'engagements déjà pris, en particulier l'augmentation de l'effort de défense et nos objectifs climatiques. D'autres relèvent de choix collectifs : réinvestir une partie du « dividende démographique » dans l'éducation et la formation, renforcer la recherche et l'innovation, développer l'accueil de la petite enfance ou préserver la cohésion sociale. La prévention constitue également un enjeu central : mieux prévenir les maladies chroniques, la perte d'autonomie ou les risques climatiques pourrait limiter à terme l'augmentation spontanée des dépenses et transformer une partie de la dépense publique d'une logique de réparation vers une logique d'anticipation.

Dans ce contexte, **un redressement des comptes publics paraît nécessaire**. Une trajectoire cohérente avec les engagements budgétaires européens conduirait à viser un excédent primaire structurel de 1,8 % du PIB en 2031, soit un ajustement d'environ **4,4 points de PIB ou 140 milliards d'euros de 2025** par rapport au tendanciel sur la période. Une telle consolidation permettrait, dans les simulations intégrant les effets sur l'activité, de ramener la dette aux alentours de 100 % du PIB en 2050. En intégrant les seules priorités déjà juridiquement ou politiquement engagées en matière de défense et de climat, l'effort pourrait néanmoins approcher **200 milliards d'euros$_{2025}$.**

Aucun levier ne paraît toutefois pouvoir supporter seul un ajustement d'une telle ampleur. Un redressement exclusivement fondé sur une baisse des dépenses ou une hausse des prélèvements conduirait à des trajectoires de dépenses ou de recettes qu'il paraît peu probable de maintenir sur la durée requise. Des réformes favorisant l'emploi et la productivité produiraient des effets plus favorables à long terme, au-delà même de l'impact positif sur les finances publiques, mais qui seraient trop progressifs pour assurer seuls le redressement nécessaire dans les délais prévus. La stratégie devra donc vraisemblablement **combiner maîtrise et réallocation de la dépense, évolution ciblée des recettes, réformes structurelles favorables à l'emploi et à la productivité, et investissement dans la prévention et les priorités d'avenir**. L'enjeu central des prochaines années serait moins de choisir entre redressement budgétaire et préparation de l'avenir que de construire une trajectoire permettant de réaliser les deux simultanément.

Introduction

La situation des finances publiques françaises occupe une place grandissante dans le débat économique et politique. Et pour cause, en 2025, le déficit public s'établissait à 5,1 % du PIB, tandis que la dette publique atteignait 115,7 % du PIB[2], dans un contexte où une part importante du déficit apparaît de nature structurelle. Au-delà de ces deux principaux indicateurs, l'analyse des finances publiques suppose toutefois de s'interroger sur leur composition et leur évolution : d'où proviennent les ressources publiques, à quelles dépenses sont-elles consacrées et comment ces grands équilibres se sont-ils transformés depuis le début du XXIe siècle ?

D'un côté, les **dépenses publiques** en France représentaient 57,3 % du PIB en 2025[3], dont près de la moitié allouée à la prise en charge des risques liés à la vieillesse (retraites et autonomie des personnes âgées) et à la santé/invalidité. Ces deux postes concentrent à eux seuls 46 % de la dépense publique totale (respectivement 26 % et 20 %), tandis que les autres dépenses de protection sociale en représentent 11 %, reflétant le modèle social développé depuis la Seconde Guerre mondiale. Au-delà de cette moitié de prestations sociales – en espèces ou en nature –, les dépenses publiques sont constituées pour un tiers de dépenses de fonctionnement (rémunérations pour 21 % et consommations de biens et services pour 10 %). La charge d'intérêts sur la dette publique représentait, elle, 3,5 % de la dépense publique totale.

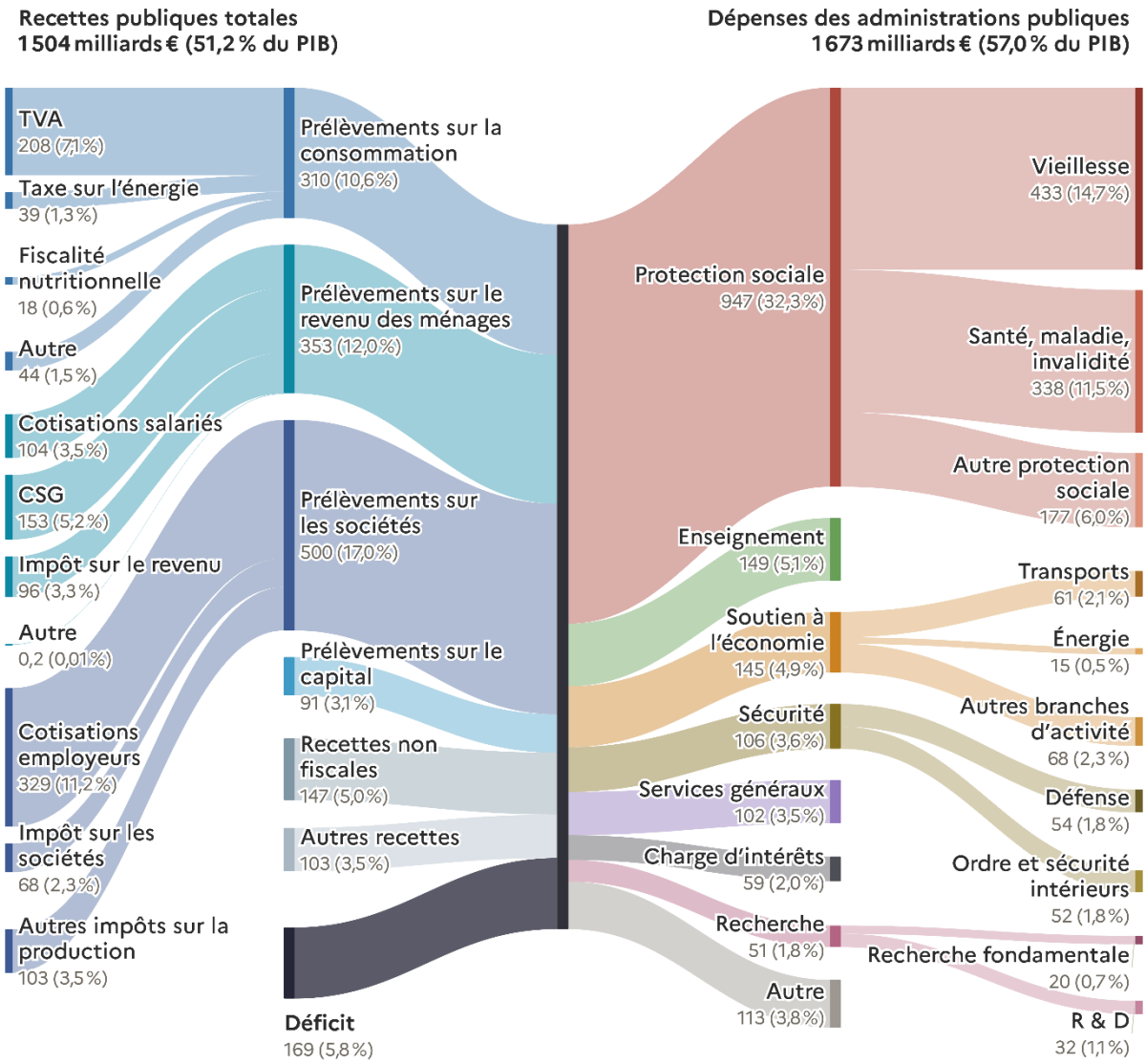
De l'autre, les **recettes publiques** sont constituées essentiellement par les prélèvements obligatoires, qui atteignaient 42,8 % du PIB en 2025[4]. La moitié, prélevée sur les revenus, est affectée au financement de la sécurité sociale (cotisations sociales et CSG) et un quart est constitué de taxes prélevées sur la consommation (voir Graphique 1 page suivante). Les impôts sur le revenu des ménages (IR) et sur les bénéfices des entreprises ne représentaient que 13 % des prélèvements obligatoires (8 % et 5 %, respectivement).

[2] Insee (2026), *Les comptes de la nation en 2025*, Chiffres détaillés, Insee Résultats, juin.

[3] Insee (2026), *Les comptes de la nation en 2025*, Chiffres détaillés, Insee Résultats, juin.

[4] Insee (2026), *Les comptes de la nation en 2025*, Chiffres détaillés, Insee Résultats, juin.

Graphique 1 – Recettes, dépenses et soldes des administrations publiques en 2024
(en milliards d'euros et en pourcentage du PIB)



Note : les prélèvements obligatoires ont été regroupés selon leurs assiettes (consommation, revenus des ménages et des entreprises, capital). Concernant les dépenses, la classification s'appuie sur la « Classification des fonctions des administrations publiques » publiées par l'Insee, mais s'en écarte toutefois dans un souci de lisibilité : la catégorie « Vieillesse » inclut les dépenses de vieillesse (GF1002) et « Survivants » (GF1003) ; la catégorie « Santé, maladie, invalidité » correspond aux dépenses classées GF07 et GF1001 ; et la catégorie « Services généraux » correspond aux dépenses classées GF01, en soustrayant les dépenses de recherche fondamentale (GF0104) et de la charge d'intérêts (GF0107). Les dépenses de R & D de chaque COFOG ont été regroupées au sein d'une seule catégorie.

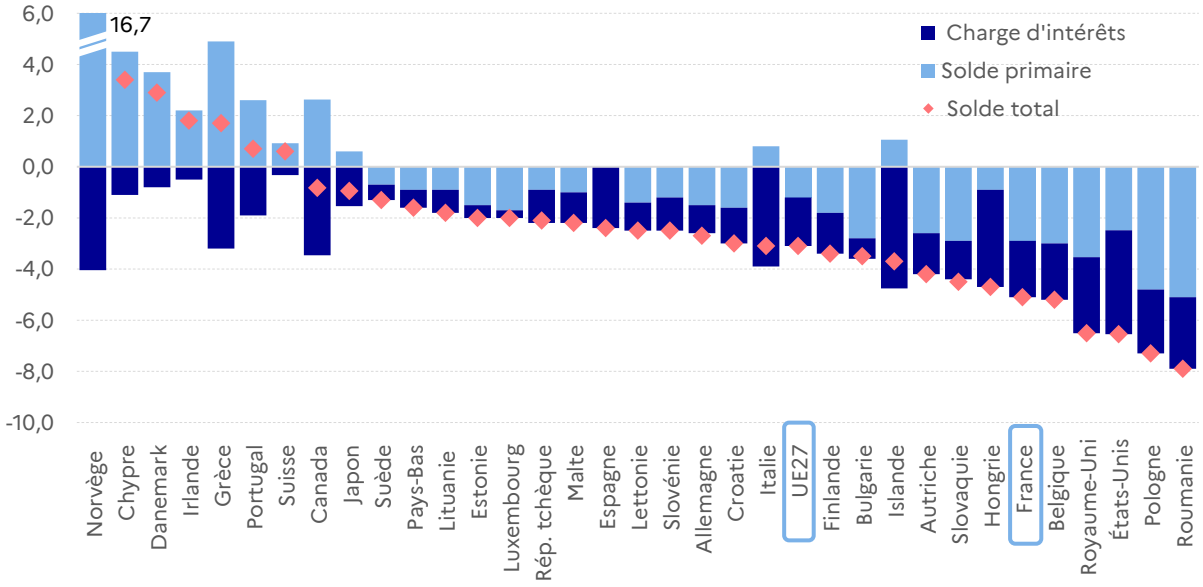
Source : calculs et classification HCSP, sur la base des données de l'Insee

Le **déficit public total** des administrations publiques en France atteignait 5,1 % du PIB en 2025, dont un déficit primaire (hors charge d'intérêts) de 2,9 % du PIB. Parmi nos principaux partenaires, trois pays de l'UE et deux du G7 affichaient des déficits publics supérieurs la même année : la Belgique, le Royaume-Uni, les États-Unis, la Pologne et la Roumanie (voir Graphique 2a). La France enregistrait un déficit élevé en dépit d'un niveau relativement important des recettes publiques : 52,2 % du PIB, contre 46,0 % du PIB pour la moyenne de l'Union européenne (voir Graphique 2b). Seules la Finlande et la Norvège ont un niveau de

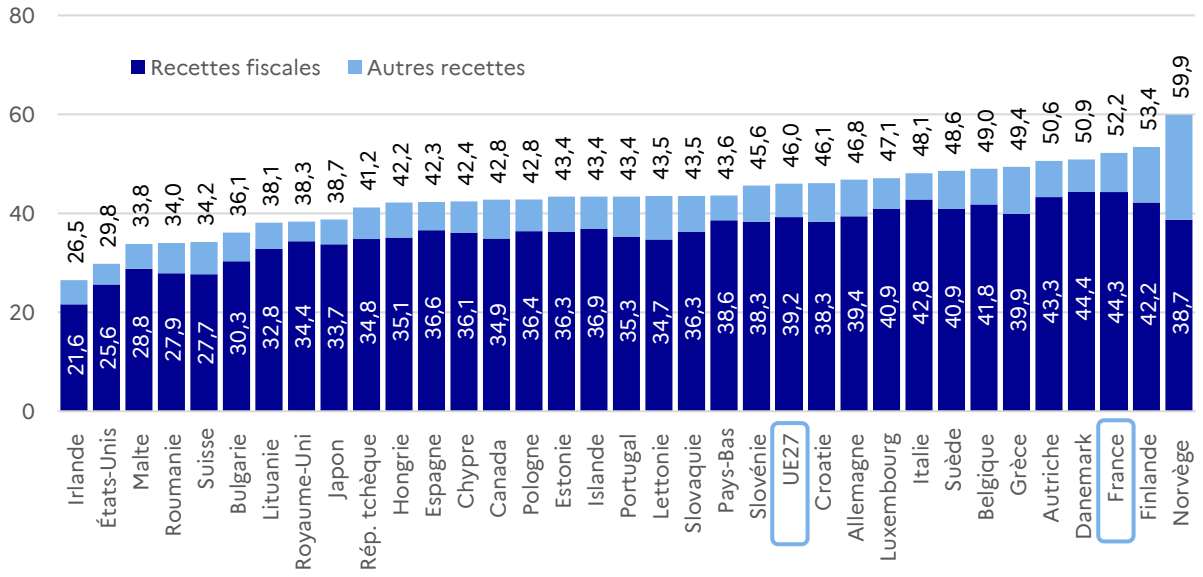
recettes publiques supérieurs à celui de la France, avec toutefois une part plus faible de recettes fiscales.

Graphique 2 – Soldes budgétaires et recettes publiques en France et dans les principaux pays partenaires, en 2025 (en pourcentage du PIB)

a) *Soldes budgétaires des administrations publiques*



b) Composition des recettes totales des administrations publiques



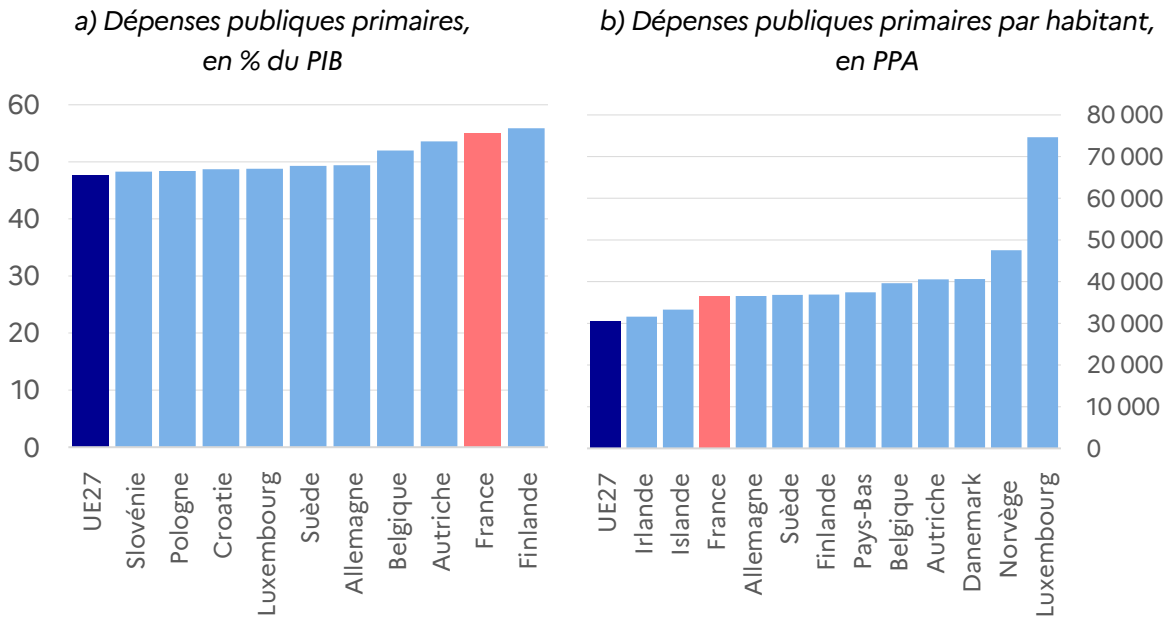
Note : les recettes fiscales correspondent au produit total des impôts et cotisations sociales obligatoires après déduction des montants dus non recouvrables (crédits d'impôt inclus). Le périmètre des administrations publiques est celui du gouvernement général, soit le gouvernement central, les gouvernements infranationaux, les organismes de sécurité sociale, entre autres. Pour les pays suivants, la composition des recettes publiques est celle de 2025 : Belgique, Danemark, Estonie, France, Italie, Luxembourg, Norvège, Portugal, Slovaquie, Suède. Pour les autres pays, la composition des recettes publiques correspond à l'année 2024 en raison du manque de données disponibles pour 2025.

Source : HCSP, sur la base des données Insee, Eurostat et FMI

Le ratio de dépenses primaires sur PIB en France est l'un des plus élevés des pays de l'UE et du G7. Les dépenses publiques primaires (hors charge d'intérêts) représentent en France 55,1 % du PIB en 2025, juste derrière la Finlande (voir Graphique 3a). Ce ratio de dépenses s'inscrit près de 5 points de PIB au-dessus de la moyenne de l'UE.

Néanmoins, **rapporté à la population, le niveau de dépenses primaires en France est similaire à ceux observés en Allemagne, Finlande, Pays-Bas et Suède**, autour de 36 000 dollars PPA[5] par personne et par an (voir Graphique 3b). Ce constat vaut en particulier pour les dépenses de protection sociale en général, qui restent relativement contenues au regard de la population (Graphique 4b et 4c). En effet, les dépenses publiques moyennes annuelles par personne liées à la santé en France sont proches des niveaux observés en Allemagne, Autriche et Suède (autour de 7 500 dollars PPA), loin derrière les niveaux observés au Danemark, Islande, Luxembourg ou Norvège (plus de 9 000 dollars PPA par personne et par an). Même constat concernant les autres dépenses de protection sociale (prestations familiales, chômage, aide au logement, exclusion sociale, etc.), qui représentent en moyenne 3 900 dollars PPA par personne et par an en France. **En revanche, ce n'est pas le cas pour les dépenses liées à la vieillesse** (Graphique 4a). La prise en charge de ce risque représente en France 34 400 dollars PPA par an par senior (plus de 60 ans), un niveau certes proche de celui observé en Finlande et en Norvège, mais près de 50 % supérieur à la moyenne de l'UE (même si cette moyenne recouvre des systèmes de retraite et plus généralement des modèles sociaux très différents).

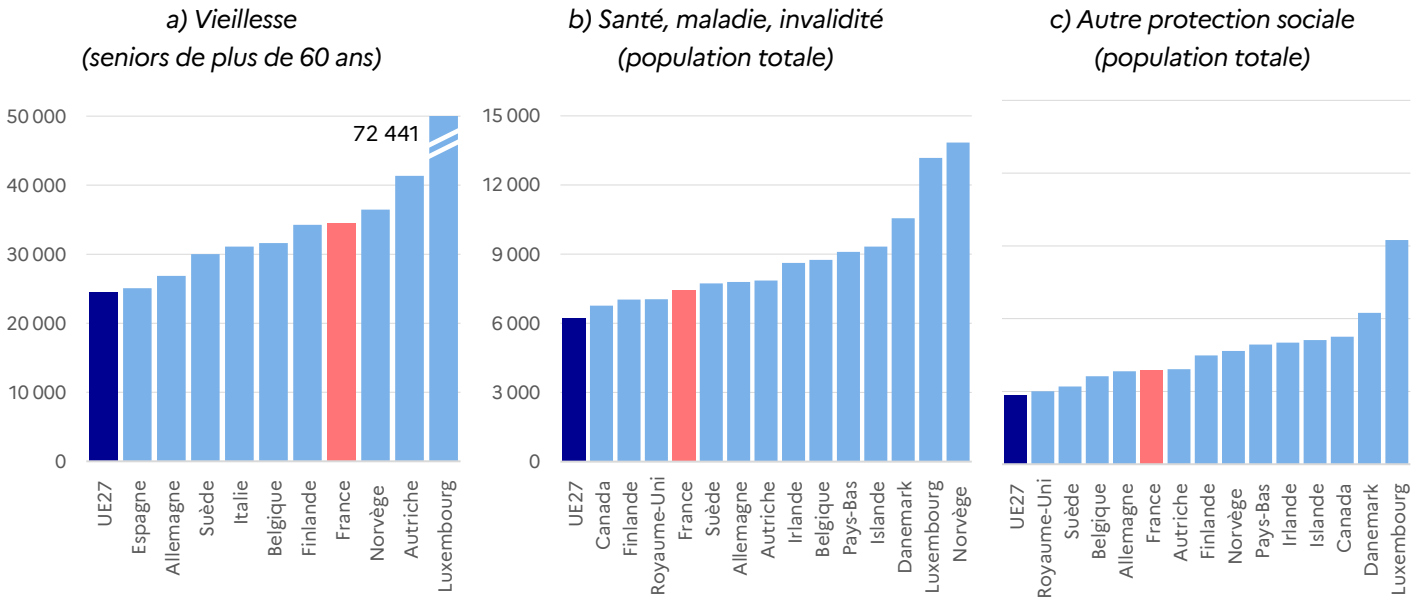
Graphique 3 – Dépenses publiques primaires en France et dans divers pays partenaires en 2025



Source : HCSP, sur la base des données Insee, Eurostat et FMI

[5] Les montants en parité de pouvoir d'achat (PPA) sont ajustés pour tenir compte des différences de niveau des prix et de paniers de consommation entre pays. Ces montants restent des estimations, sensibles aux méthodes de calcul et aux différences de qualité des biens et de structure des prix entre pays.

Graphique 4 – Dépenses publiques moyennes de protection sociale (en PPA), en 2024



Note : les catégories de dépenses de protection sociale ont été construites suivant la classification précisée dans le Graphique 1. La catégorie « Autre protection sociale » inclut l'aide au logement, les prestations chômage, les prestations familiales et les autres aides liées à l'exclusion sociale (dont le revenu de solidarité active, RSA). Les données correspondent à 2024.

Source : HCSP, sur la base des données Insee, Eurostat et FMI

La dette publique française rapportée au PIB a quasiment doublé ces vingt-cinq dernières années. En effet, en 2025, elle représentait 115,7 % du PIB, contre 59,7 % du PIB en 2000. Seuls deux pays de l'UE (et trois du G7) ont une dette supérieure (voir Graphique 5a). L'accroissement du stock de dette publique a été particulièrement significatif durant les récessions qui ont touché la France, soit en 2008-2009 et 2020 selon la datation de l'AFSE : +35,3 points de PIB sur ces trois années, contre +20,7 points de PIB pour les vingt-deux années hors récession (voir Graphique 5b). Autrement dit, la France a en moyenne accumulé 11,8 points de PIB de dette publique en plus chaque année de récession, sans la faire reculer hors récession (+0,9 point de PIB par an en moyenne).

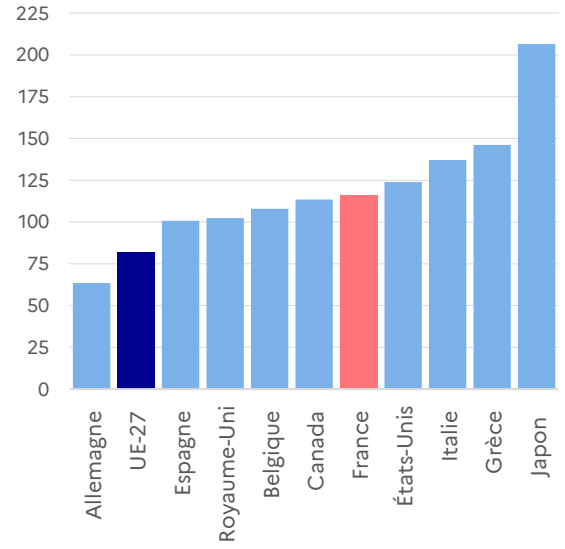
Entre 2000 et 2020, **la France a toutefois bénéficié de taux d'intérêt historiquement bas sur sa dette**. Le taux apparent de la dette, c'est-à-dire le taux moyen payé sur l'encours de la dette, réduit d'environ -300 points de base (soit plus de moitié). Malgré une hausse significative depuis 2021 – liée en grande partie à la remontée des taux directeurs de la BCE pour juguler l'inflation suite au Covid et à la hausse des prix de l'énergie –, il se situait toujours en 2025 parmi les plus bas des pays de l'UE (voir Graphique 5c).

La France n'a plus connu d'excédents budgétaires primaires depuis 2003, tandis que son solde public (incluant la charge d'intérêts) a constamment affiché un déficit depuis 1975. Le creusement du déficit public total a particulièrement été marqué entre 2000 et 2010 malgré des charges d'intérêts décroissantes (voir Graphique 5e). La détérioration du solde public sur cette période s'explique par une hausse des dépenses primaires, en particulier durant la récession de 2008-2009 qui a creusé le déficit conjoncturel (Graphique 5d). Entre 2010 et 2019,

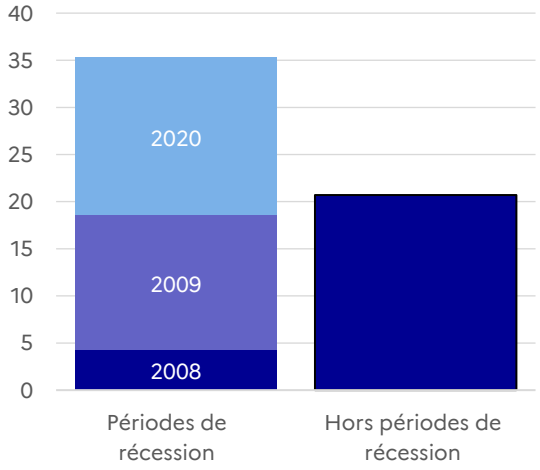
le solde primaire s'est amélioré significativement, grâce à une hausse des recettes publiques (+ 3,1 pts de PIB) entre 2010 et 2015 (Graphique 5f) – liée à des hausses d'impôts mais aussi à l'amélioration de la conjoncture (Graphique 5d) – puis par une baisse de dépenses totales sur la période 2015-2019 (-2,3 pts, dont -0,5 pt en charge d'intérêts) supérieure à la baisse des recettes (-0,7 pt). Les années Covid (2020-2021) ont vu les dépenses primaires augmenter de 4,3 pts, détériorant le solde public (+4,2 pts), en raison principalement d'une dégradation du solde conjoncturel (Graphique 5d). Entre 2021 et 2025, avec la reprise post-Covid, le solde public s'est amélioré, les dépenses publiques ayant baissé de 3 points de PIB et les recettes publiques d'un point sur la même période (Graphique 5f).

Graphique 5 – Tendances des finances publiques en France ces 25 dernières années

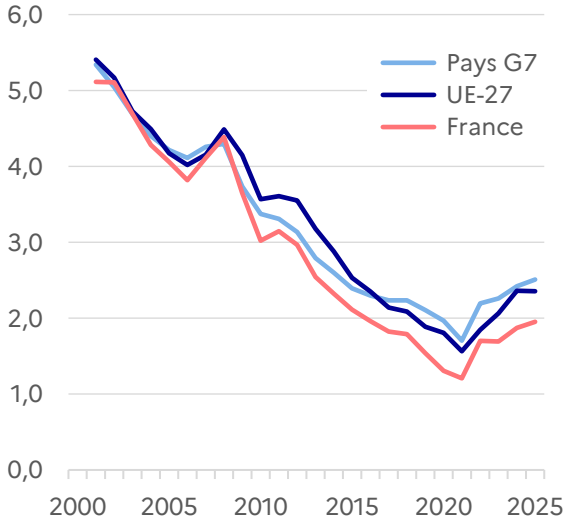
a) Dette publique en France et pays partenaires, 2025, en % du PIB



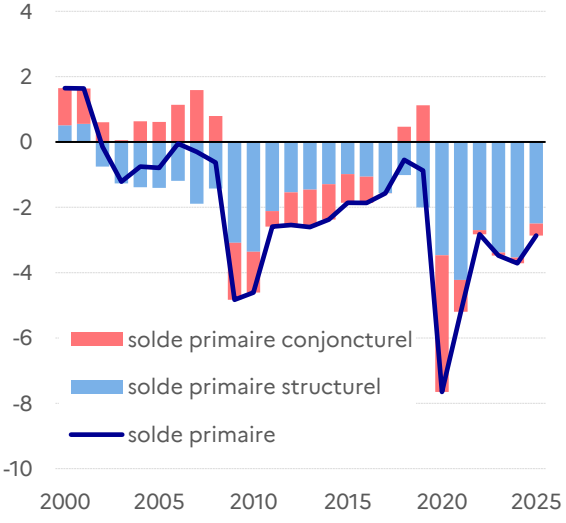
b) Accumulation de dette publique en France, 2000-2025, en % du PIB



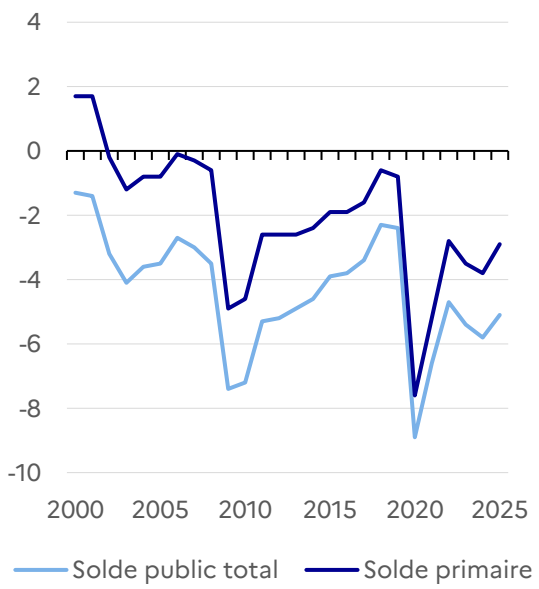
c) Taux d'intérêt apparents sur la dette publique : France versus groupe de pays partenaires, en %



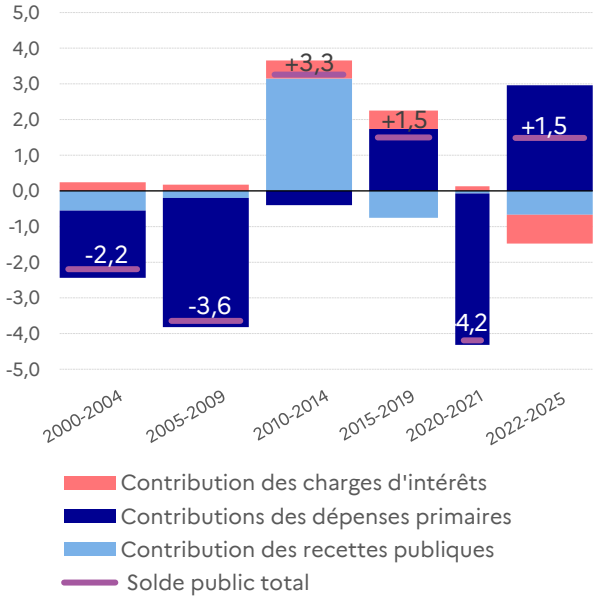
d) Composantes structurelle et cyclique du solde primaire en France, en % du PIB



e) Évolution du solde public en France, en % du PIB



f) Contributions à la variation cumulée du solde public en France, en % du PIB



Note : le taux d'intérêt apparent est le rapport entre les intérêts effectivement versés sur une période donnée et l'encours moyen de dette correspondant. Il mesure ainsi le coût moyen effectif de la dette et diffère donc des taux d'intérêt appliqués aux nouvelles émissions.

Source : HCSP, sur la base des données Insee, Eurostat et FMI

Les transformations attendues lors des vingt-cinq prochaines années pourraient mettre davantage sous pression notre modèle social et son mode de financement, alors même que les marges de manœuvre budgétaires actuelles paraissent déjà réduites.

La structure des dépenses publiques témoigne d'une exposition marquée aux évolutions démographiques et épidémiologiques en raison de l'importance de la prise en charge des risques vieillesse et santé (voir Graphique 1 dans l'introduction). Ces dépenses, constituées de prestations sociales et de dépenses courantes (soins, hôpitaux, etc.), sont relativement « rigides », c'est-à-dire « insusceptible d'un infléchissement en l'absence de réforme »[6].

Le financement de nos services publics montre également des signes de vulnérabilité quant aux transformations technologiques, économiques et sociales à venir. À titre illustratif, les progrès de l'intelligence artificielle pourraient conduire à des ajustements importants sur le marché du travail[7] alors même que le financement de notre modèle social repose majoritairement (55 %) sur les cotisations sociales, salariales et employeurs, assises sur les revenus des salariés[8]. À ce titre, les risques d'une croissance économique atone sur le moyen

[6] Cour des comptes (2026), *Le budget de l'État en 2025. Résultats et gestion*, avril.

[7] Gmyrek P., Berg J., Bescond D. (2023), « Generative AI and jobs: a global analysis of potential effects on job quantity and quality », ILO Working Paper, n° 96, août ; Cazzaniga M., Jaumotte F. *et al.* (2024), « Gen-AI: Artificial intelligence and the future of work », FMI, *Staff Discussion Notes*, janvier ; OCDE (2025), « Effets des technologies numériques sur le bien-être », Document de travail, n° 29.

[8] Drees (2025), *La protection sociale en France et en Europe en 2024. Résultats des comptes de la protection sociale. Édition 2025*, Panoramas de la Drees, décembre.

et long terme limiteraient significativement la perspective de réduire le déficit de la sécurité sociale dans un contexte d'expansion des besoins sociaux[9]. Certaines taxes, notamment la fiscalité énergétique mais aussi d'autres prélèvements sur la consommation, devront sans doute être réajustées de manière à rester résilientes face aux mutations liées aux transitions démographique et climatique. Enfin, une poursuite de la hausse des taux d'intérêt dans les prochaines années exercerait davantage de pression sur les finances publiques, et obérerait le financement des priorités d'avenir.

Dans ce contexte, le présent document de travail vise à éclairer les arbitrages nécessaires à assurer la soutenabilité des finances publiques françaises sur le long terme. Les cinq dernières années nous ont montré l'importance de disposer de marges de manœuvre budgétaires face aux nombreux aléas (pandémie, conflits armés, crise énergétique, événements climatiques extrêmes). Préparer la France à ces éventualités ainsi qu'aux grands défis de demain impliquera de se fixer des objectifs de long terme et des choix politiques forts. C'est l'objet du focus « finances publiques » dans l'exercice de prospective *France 2035, France 2050* mené en 2026 par le HCSP[10].

Le présent document de travail offre un complément à ce Focus. Il présente tout d'abord un cadre transparent et relativement exhaustif pour la **construction de sa trajectoire « à politiques inchangées » des finances publiques sur le long terme** (Chapitre 1). Pour préparer la France aux grands défis d'avenir, l'exercice de prospective a identifié des **priorités possibles** : dans un second chapitre, ce document de travail présente des estimations des **besoins de financements associés** à certaines d'entre elles (section 1). Puis il évalue **l'ampleur de l'ajustement nécessaire** pour répondre à nos engagements budgétaires européens et préserver la capacité des pouvoirs publics à accompagner les changements structurels nécessaires dans les vingt-cinq prochaines années (section 2). Enfin, il évoque les **différents leviers à disposition** pour réaliser cet ajustement, ainsi que leurs **impacts possibles sur l'activité économique** (section 3).

[9] Viennot M. et Batut C. (2026), « Sécurité sociale et abondance : les déficits sociaux sont inévitables ? », *Regards*, n° 67, juin, p. 117-128.

[10] HCSP (2026), « Focus Finances publiques : faire des choix budgétaires à la hauteur des défis des 10 et 25 prochaines années », dans *France 2035, France 2050, Comment vivrons-nous en France demain ?*, rapport, juillet.

Chapitre 1
Une dérive tendancielle des finances publiques à politiques inchangées d'ici 2050

1. Qu'est-ce qu'un tendanciel « à politiques inchangées » ?

1.1. Concepts et usages de la trajectoire tendancielle des finances publiques

Une trajectoire des finances publiques « à politiques inchangées » décrit l'orientation des différents agrégats budgétaires compte tenu des politiques publiques en vigueur. Cette trajectoire tendancielle vise à fournir un diagnostic sur la soutenabilité de nos finances publiques face aux changements structurels qu'il est possible d'anticiper, en l'absence de mesures nouvelles. En particulier, elle n'intègre pas de mesures correctrices non actées, ce qui permet de porter un diagnostic utile pour évaluer ensuite l'ajustement nécessaire à réaliser et les moyens à employer. À ce titre, une trajectoire des finances publiques « à politiques inchangées » ne constitue ni une prévision, ni un objectif gouvernemental. C'est un point de référence à partir duquel il est possible de discuter des mesures visant à garantir la soutenabilité de la dette publique face aux changements structurels attendus[11].

L'expression « à politiques inchangées » recouvre au moins deux approches non exclusives. D'une part, il existe **une approche dite « à législation constante »** qui ne retient que les dispositions légalement adoptées à une date déterminée. C'est l'approche retenue par exemple aux États-Unis par le Congressional Budget Office (CBO) pour ses projections tendancielles des finances publiques à trente ans[12]. Cette approche est particulièrement adaptée pour offrir des éléments d'évaluation des engagements explicites transcrits dans une loi, un décret ou un projet de loi. Toutefois, de tels engagements peuvent relever d'une pratique largement consensuelle : dans ces cas, l'approche « à législation constante » n'est pas appropriée[13]. C'est pourquoi il existe également **une approche dite « à pratiques inchangées »**,

[11] Jaravel X., Ragot X., Tavernier J.-L. et Valla N. (2026), *Situation tendancielle des finances publiques à horizon 2030,* rapport de la mission sur la transparence des finances publiques, juillet.

[12] Congressional Budget Office (2025), *The Long-Term Budget Outlook: 2025 to 2055*, rapport, mars.

[13] Par exemple, la revalorisation du barème de l'impôt sur le revenu doit être votée chaque année. En projection, il est supposé qu'elle serait toujours votée, afin de ne pas surestimer les recettes fiscales futures.

qui prolonge les paramètres observés d'une politique publique. Ces paramètres sont généralement implicites, tels que le taux de scolarisation des enfants, le taux de remboursement des soins, ou le niveau de financement public des investissements bas carbone[14]. En pratique, ces deux approches sont souvent utilisées de façon combinée selon que les dépenses ou les recettes sont portées par des engagements de long terme plus ou moins explicites.

Pour le pilotage des finances publiques, **cette trajectoire tendancielle de référence « à politiques inchangées » constitue un contrefactuel qui permet de chiffrer l'ampleur de l'ajustement nécessaire** pour atteindre une cible de solde ou de dette publics. Elle permet en effet d'évaluer quantitativement la distance qui sépare cette trajectoire et une trajectoire souhaitable[15]. L'écart entre la trajectoire tendancielle et la trajectoire « soutenable » donne l'ampleur de l'ajustement budgétaire nécessaire pour préserver la solvabilité des administrations publiques dans le futur.

Cette trajectoire de référence « à politiques inchangées » permet aussi de **rendre plus transparents les arbitrages budgétaires**. Un scénario tendanciel documenté contribue d'abord à rendre lisible les hypothèses et méthodes qui soutiennent le diagnostic de soutenabilité budgétaire de long terme. Cette information, rendue publique, permet une meilleure diffusion et une meilleure appropriation de ce diagnostic par le Parlement, par les institutions budgétaires indépendantes et par les citoyens. Elle permet aussi de responsabiliser les décideurs lorsqu'ils s'écartent significativement de la trajectoire d'ajustement nécessaire pour assurer la soutenabilité. Cet exercice permet aussi de quantifier les effets des décisions actuelles sur les équilibres budgétaires futurs et, donc, sur la capacité dont disposeront les générations futures d'allouer librement les ressources disponibles en fonction de leurs priorités.

Certains pays établissent régulièrement une trajectoire budgétaire tendancielle de long terme, avec des niveaux de détails variables. En effet, 11 pays de l'OCDE sur 38 publient de manière régulière un rapport sur la trajectoire des finances publiques « à politiques inchangées » sur un horizon de long terme (voir **Tableau A1** en annexe). À ce jour, la France n'en fait pas partie. Le plus fréquemment, ce sont les ministères des Finances qui ont la charge de l'élaboration de ces trajectoires, qu'ils actualisent à chaque nouvelle mandature (tous les quatre ou cinq ans en fonction des pays, comme en Allemagne ou en Suisse). Dans d'autres cas, ce sont des institutions indépendantes rattachées aux parlements qui se chargent de construire de telles trajectoires, souvent de manière annuelle en amont de la proposition de loi de finances afin d'appuyer les discussions entre les pouvoirs exécutif et législatif (comme aux États-Unis ou au Royaume-Uni).

La construction de ces trajectoires tendancielles vise à identifier et à quantifier les **principaux facteurs d'évolution de la dette.** Si l'exercice a été en premier lieu centré sur les effets progressifs de transmission d'une hausse des taux d'intérêt sur les marchés à la charge effective de la dette, depuis le milieu des années 2000, le vieillissement démographique a fait

[14] Voir au Royaume-Uni les travaux de l'Office for Budget Responsibility : OBR (2026), *Fiscal Risks and Sustainability*, juillet.

[15] FMI (2018), *Fiscal Transparency Handbook. Pillar III: Fiscal Risk Analysis and Management*, avril.

l'objet de développements de plus en plus précis, tel que préconisé par la gouvernance européenne des finances publiques. Plus récemment, quelques pays ont commencé à intégrer des estimations des effets budgétaires du changement climatique, ce qui témoigne d'une prise de conscience croissante des risques que le réchauffement climatique fait peser sur les finances publiques. Ces différentes sources de vulnérabilité ont également été progressivement intégrées au cadre européen de surveillance budgétaire[16]. Enfin, les enjeux liés à la numérisation de l'économie, en particulier aux effets potentiels de l'intelligence artificielle, commencent à être mentionnés. À ce stade, leur intégration demeure toutefois essentiellement qualitative, sans estimation chiffrée, et intervient principalement à travers les hypothèses relatives à l'évolution de la productivité du travail.

1.2. Approche retenue dans notre exercice

À ce jour, en France, il n'existe **pas de méthode stabilisée au niveau national[17] pour construire une trajectoire tendancielle de long terme des finances publiques** à partir d'une analyse de leurs fondamentaux socioéconomiques. Si le cadre de **projection des dépenses publiques sur un horizon de court à moyen terme est relativement bien établi**, notamment depuis la refonte de la gestion des finances publiques en 2001[18], les exercices existants couvrent des périodes ne dépassant pas cinq ans, ce qui représente un horizon trop court pour appréhender les impacts de changements structurels tels que le vieillissement de la population ou le réchauffement climatique.

Dans ce contexte, **le présent document constitue une tentative d'élaboration d'un cadre consensuel construit avec l'aide des principaux prévisionnistes nationaux pour établir une trajectoire tendancielle de long terme des finances publiques en France**. La trajectoire tendancielle des finances publiques présentée dans notre document repose sur une approche dite « hybride » afin de tenir compte de la nature particulière de chaque dépense et du degré d'informations disponibles. Pour les dépenses adossées à des engagements explicites transcrits dans des lois ou décrets, les politiques votées sont incluses dans la trajectoire tendancielle entendue ici comme « législation inchangée ». C'est le cas par exemple de la dernière Loi de programmation militaire (LPM) revue en 2026, ou des règles d'indexation de certaines prestations sociales. Pour d'autres dépenses, la méthode consiste à figer les orientations de politiques publiques et à les confronter, le cas échéant, à la dynamique de leurs fondamentaux. C'est le cas par exemple des dépenses les plus exposées à la transition démographique (section 3 de ce chapitre) ou de celles liées au changement climatique (section 4). Enfin, pour les catégories de dépenses ne faisant pas l'objet d'engagements explicites, et dont

[16] Commission européenne (2026), *Debt Sustainability Monitor 2025*, Institutional Paper, n° 332, Février.

[17] Au niveau européen, l'*Ageing Report*, publié tous les trois ans par la Commission européenne avec le groupe de travail sur le vieillissement du Comité de politique économique, présente des projections harmonisées de long terme sur les effets du vieillissement démographique sur les finances publiques des États membres. Il couvre notamment les dépenses de retraites, de santé, de dépendance et d'éducation, à partir d'hypothèses démographiques et macroéconomiques communes.

[18] Carnot N., Morzadec A. et Simon O. (2025), « L'évolution des dépenses publiques "à politique inchangée" », *Note méthodologique*, n° 2025-01, Haut Conseil aux finances publiques, août.

les fondamentaux sont incertains (par exemple la justice ou la sécurité intérieure), leur trajectoire tendancielle est supposée stable en part du PIB à partir de 2026[19].. Le **Tableau A2** en annexe détaille pour chaque poste de dépenses et de recettes les paramètres d'indexation, les scénarios associés ainsi que les sources utilisées dans notre exercice.

Les projections budgétaires tendancielles sont réalisées sur le périmètre des dépenses des administrations publiques ventilées par fonction[20]. Cette classification permet, au-delà de la comptabilité administrative, d'identifier clairement la nature des dépenses publiques. Elle permet donc un examen détaillé des sous-jacents de chaque type de dépense afin d'éclairer les dérives et les risques pesant sur les équilibres financiers de l'ensemble des administrations publiques. Les dernières données disponibles au moment de l'exercice correspondent à 2024.

Pour 2025 et 2026, notre trajectoire est cohérente avec les dernières informations disponibles. Pour obtenir la ventilation des dépenses publiques en 2025 et 2026, les dépenses publiques dont les projections ne sont pas détaillées dans les sections suivantes sont redimensionnées de manière à respecter les niveaux de dépenses cohérents en 2025 avec la comptabilité nationale[21] et en 2026 avec les prévisions du gouvernement, compatibles avec la cible de déficit public à 5 % du PIB affichée au moment de l'exercice.

Les hypothèses relatives aux évolutions des principaux déterminants de la trajectoire budgétaire tendancielle reposent sur les estimations les plus largement partagées à ces horizons. Concernant le cadre macroéconomique de référence, nous retenons les hypothèses formulées dans le scénario central du dernier rapport du Conseil d'orientation des retraites[22]. Ces hypothèses sont détaillées dans la section suivante. Les tendances démographiques sont tirées du scénario central des dernières projections démographiques de l'Insee[23]. Nos estimations du coût des aléas climatiques (section 4) sont calées sur la Trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC)[24]. Notre scénario épidémiologique est en ligne avec les estimations de la Caisse nationale d'assurance maladie[25] tandis que l'évolution de la perte d'autonomie des personnes âgées est cohérente avec le scénario intermédiaire de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques[26].

---

[19] Entre 2025 et 2026, ces dépenses et recettes sont ajustées de manière à atteindre la cible de solde primaire de 5,0 % de PIB cohérente avec la prévision du gouvernement pour 2026, comme détaillé dans le *Rapport annuel d'avancement* (RAA 2026), avec des dépenses primaires stables en pourcentage de PIB et une hausse des recettes publiques de 1 % de PIB.

[20] Insee (2025), *Les comptes de la Nation en 2024*, Chiffres détaillés, Insee Résultats, mars.

[21] Insee (2026), *Les comptes de la nation en 2025*, Chiffres détaillés, Insee Résultats, juin.

[22] Conseil d'orientation des retraites (2026), *Évolutions et perspectives des retraites en France*, rapport annuel, juin.

[23] Blanpain N., Pointet J. et Thélot H. (2026), « Projections de population à l'horizon 2070 : une population plus âgée qu'en 2026, et probablement moins nombreuse », *Insee Première*, n° 2108, juin.

[24] Ministère de la Transition écologique (2023), « La trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC) », mai.

[25] Cnam (2025), « Synthèse du rapport de propositions de l'assurance maladie pour 2026 », rapport au ministre chargé de la Sécurité sociale et au Parlement sur l'évolution des charges et des produits de l'Assurance Maladie au titre de 2026 (loi du 13 août 2004) pour améliorer la qualité du système de santé et maîtriser les dépenses, novembre.

[26] Drees (2025), « Projections de la population âgée avec un besoin d'aide à l'autonomie entre 2021 et 2070 ».

2. Hypothèses macroéconomiques retenues dans les différents scénarios

Afin de rendre cet exercice cohérent avec d'autres travaux similaires, nos projections utilisent les mêmes hypothèses macroéconomiques que celles retenues par d'autres administrations et institutions qui réalisent des projections de finances publiques. En particulier, **les hypothèses utilisées par le Conseil d'orientation des retraites (COR) dans ses projections jusqu'en 2050 publiées en juin 2026 sont largement reprises**[27]. C'est le cas en particulier pour les taux de croissance du PIB nominal, du PIB potentiel et de ses composantes (productivité du travail par tête, population active), de l'emploi et du chômage, et des prix et des salaires (secteurs privé et public).

En conséquence, **notre scénario central retient la projection publiée dans le rapport du COR pour la croissance de la productivité et le taux de chômage structurel**. La croissance de la productivité du travail se situe autour de 0,8 % par an entre 2025 et 2029, avant de converger entre 2030 et 2040 vers un taux de 0,7 % par an[28]. Le taux de chômage structurel converge de 7,8 % de la population active en 2025 vers 7 % de la population active en 2050 (voir Graphiques 6 page suivante).

Dans ce même scénario central, pour le taux d'intérêt d'emprunt sur la dette publique, est retenu **un écart de 0,5 point de pourcentage (pp) entre le taux facial des nouveaux emprunts *r* et la croissance du PIB nominal *g***[29] (soit $r - g = +0{,}5$). Cette hypothèse, proche des niveaux observés ces dernières années, suppose que la dette française conserve la confiance des investisseurs, hypothèse qui devient d'autant plus favorable que la trajectoire de finances publiques affiche une forte dérive. La durée de vie moyenne de la dette française étant d'environ neuf ans[30], le taux d'intérêt apparent sur la dette publique – c'est-à-dire le taux moyen effectivement payé par l'État sur l'ensemble de sa dette – est calculé en supposant qu'un neuvième de la dette est renouvelé chaque année au taux d'emprunt *r* alors en vigueur.

De telles projections à vingt-cinq ans comportent une forte part d'incertitude, car elles dépendent largement des hypothèses macroéconomiques retenues. Afin de prendre en compte cette incertitude, nous étudions également des **scénarios alternatifs plus ou moins favorables autour de notre projection centrale**. Une fois encore, par souci de cohérence, les hypothèses alternatives utilisées sont celles utilisées dans les scénarios alternatifs du COR.

---

[27] COR (2026), *Évolutions et perspectives des retraites en France*, rapport annuel, *op. cit.*

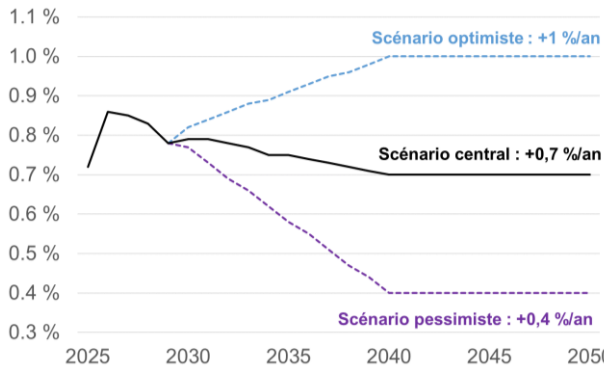
[28] Cette hypothèse de croissance de la productivité du travail est cohérente avec l'hypothèse « prudente » retenue par la Cour des comptes en 2025. Voir COR (2026), *op. cit.* ; Cour des comptes (2025a), *Situation financière et perspectives du système de retraites*, communication au Première ministre, février.

[29] Le *Plan budgétaire et structurel à moyen terme* (PSMT) envoyé à Bruxelles par le gouvernement français dans le cadre de la surveillance des règles budgétaires européennes retient à long terme un écart de 0,5 pp entre le taux apparent d'emprunt de la dette publique et le taux de croissance du PIB nominal.

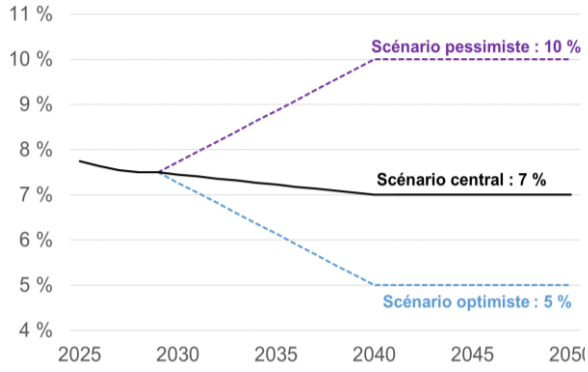
[30] Agence France Trésor, « Encours de la dette négociable au 31 juillet 2026 ».

Graphique 6 – Hypothèses macroéconomiques dans les différents scénarios

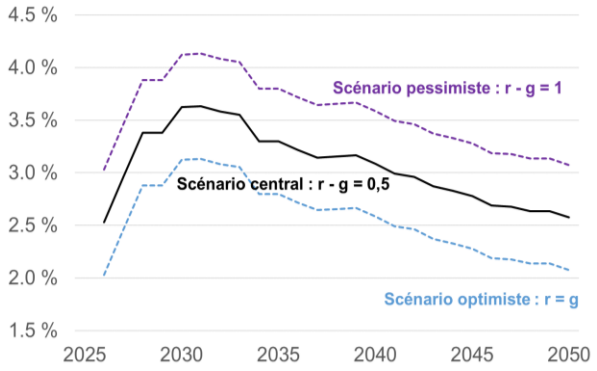
a) Croissance de la productivité par tête



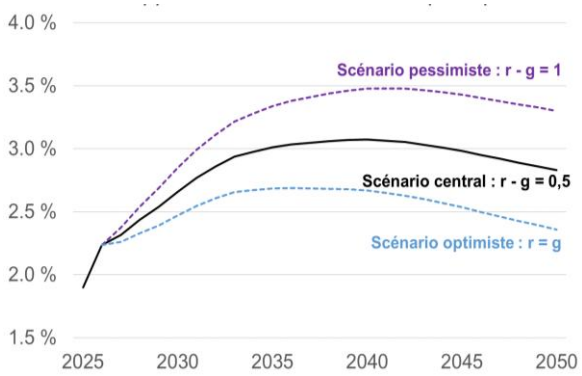
b) Taux de chômage structurel



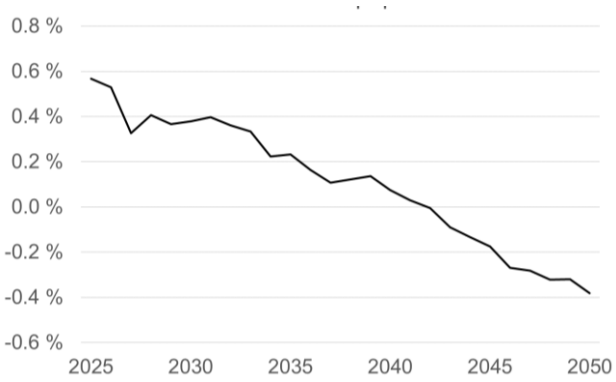
c) Taux d'intérêt d'émission de la dette publique



d) Taux apparent d'intérêt de la dette publique



e) Taux de croissance de la population active



Source : COR, HCSP-OFCE

La croissance tendancielle de la productivité du travail par tête passerait de 0,7 % par an à seulement 0,4 % ou au contraire à 1 % par an, avec les effets sur la croissance et les salaires (-0,3 pp ou +0,3 pp par an). D'un côté, elle pourrait être plus élevée, par exemple grâce à l'adoption massive de l'intelligence artificielle dans les entreprises françaises, comme le

suggère Bergeaud (2024)[31]. D'un autre, la baisse de la croissance de la productivité observée ces dernières décennies pourrait se poursuivre, notamment à cause du changement climatique. En effet, la Banque de France envisage qu'une hausse des températures moyennes nationales de 2,7 °C en 2050 pourrait entraîner une diminution du PIB comprise entre 8,5 % et 11 % à cette échéance[32]. Selon nos calculs, ces pertes de PIB seraient approximativement en ligne avec une baisse moyenne de la croissance de la productivité de 0,3 % par an pendant les vingt-cinq prochaines années par rapport à notre scénario central, conduisant à une croissance de la productivité de seulement 0,4 % par an sur la période. Le taux de chômage structurel pourrait, au lieu de rester autour de 7 %, s'établir dans les années à venir à 5 % ou 10 %, avec des effets sur la croissance et l'emploi. Enfin, le taux d'intérêt payé par la France sur sa dette pourrait se réduire, en raison d'une crédibilité retrouvée, et se rapprocher du taux de croissance (scénario $r = g$), ou au contraire s'en écarter (scénario $r - g = 1$, qui ne retrace toutefois pas pleinement les conséquences d'un réel mouvement de défiance).

D'autres paramètres primordiaux dans la détermination des finances publiques sont par défaut maintenus constants, tels que l'élasticité unitaire de la plupart des prélèvements obligatoires à l'activité, à l'exception des prélèvements sur les accises énergétiques (section 4), de certaines mesures exceptionnelles dont la fin est prévue dans la législation en vigueur et de l'évolution de l'impôt sur le revenu (section 5).

3. Impact du vieillissement sur les finances publiques à politiques inchangées

Le vieillissement de la population résulte de l'effet combiné d'une baisse de la natalité et d'un recul de la mortalité[33]. Il peut se faire « par le bas », via une de la baisse de la natalité conduisant à une réduction du nombre relatif et absolu des jeunes dans la société, ou « par le haut » avec un recul de la mortalité et, donc, l'augmentation du nombre relatif et absolu de personnes âgées. Ces dynamiques sur le solde naturel (écart entre les naissances et les décès)

[31] Bergeaud A. (2024), « The past, present and future of European productivity », ECB Forum on Central Banking, Banque centrale européenne, 1-3 juillet 2024.

[32] De Gaye A. et Payerols C. (2024), « Nouveaux scénarios NGFS (Phase 4) : impacts économiques pour la France », *Bloc-notes Éco*, Banque de France, mai ; Banque de France (2025), *Rapport sur la stabilité financière*, juin. Les estimations de la Banque de France reposent sur les travaux du Réseau pour le verdissement du système financier (NGFS en anglais). Sa dernière version (Phase V) estimait une perte de PIB pour le France de l'ordre de 11 % dans une trajectoire de réchauffement actuel et par rapport à un scénario contrefactuel sans réchauffement climatique. Néanmoins, les estimations actualisant la fonction de dommage de la Phase V du NGFS ont été rétractées en décembre 2025 et, jusqu'à nouvelle publication attendue fin 2026, le NGFS recommande de se baser sur les estimations de la Phase IV qui, elles, ne sont pas affectées : voir NGFS (2025), « Statement regarding physical risk estimates in Phase V of NGFS long-term scenarios », décembre. Dans le cas de la France, les estimations de la Phase IV situaient les pertes de PIB à 8,5 % en 2050. En raison de la forte incertitude entourant ces estimations, ainsi que de l'absence de consensus au sujet de l'impact d'une hausse des températures mondiales moyennes de 2 °C sur la productivité du travail pour les pays d'Europe de l'Ouest – voir GIEC (2022), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, sixième rapport d'évaluation – , il a été décidé de retenir ces hypothèses de pertes de PIB en 2050 dans notre scénario macroéconomique « le moins favorable » et non dans notre scénario central.

[33] Voir la définition du « vieillissement démographique » selon l'Ined.

peuvent être atténuées par le solde migratoire, qui mesure l'entrée nette de personnes sur le territoire, tous âges confondus.

La hausse de la part des seniors dans la population aura des effets significatifs sur les dépenses et les recettes publiques. En effet, elle entraînera d'une part une hausse mécanique des dépenses publiques du fait de leur structure actuelle fortement orientée vers la prise en charge des risques liés à la vieillesse (voir Graphique 1 en introduction)[34]. D'autre part, les recettes publiques devraient être impactées négativement par la réduction de la population active[35]. Cet effet ciseau sur le solde public pourrait être compensé par une baisse des dépenses publiques en faveur de la jeunesse, au premier rang desquelles les dépenses d'enseignement[36]. Malgré les avancées récentes de la littérature sur le sujet, les impacts de la transition démographique sur la trajectoire des finances publiques sont encore mal appréhendés et largement absents des exercices de programmation budgétaire, ce qui fait porter un risque significatif sur l'équilibre des comptes publics à moyen et long termes[37].

Les dernières projections démographiques de l'Insee, actualisées en juin 2026[38]**, font état d'un vieillissement accéléré de la population en raison d'une révision à la baisse de la natalité**. Elles suggèrent que le groupe des moins de 18 ans perdra plus de 2,9 millions de personnes d'ici 2050 par rapport à 2025 (voir Graphique 7a), pour ne plus représenter que 16,1 % de la population totale, contre 19,3 % en 2025 (Graphique 7b). Les projections de 2021 suggéraient une perte d'effectif de jeunes de l'ordre de 823 000 personnes sur cette période. La perte plus prononcée du nombre de jeunes entre les deux exercices de projection s'explique par un taux de fécondité revu à la baisse en 2026 par rapport à 2021 (1,45 contre 1,80, respectivement). À l'inverse, les révisions concernant la population de seniors de 65 ans et plus sont moins fortes, et à la hausse puisqu'ils verraient leurs effectifs augmenter de 4,3 millions de personnes entre 2025 et 2050 selon les dernières projections démographiques, contre +3,9 millions selon les projections de 2021, ceci en dépit d'une révision à la baisse des hypothèses centrales d'espérance de vie à 65 ans. La baisse des effectifs sur le groupe âgé de 18 à 64 ans devrait être plus limitée en 2050 par rapport aux projections de 2021 (–1,1 million contre –1,8 million, respectivement) en raison d'hypothèses de solde migratoire revues à la hausse dans le scénario central de l'Insee (voir Graphique 7a). La part des 18-64 ans dans la population totale serait légèrement supérieure à celle anticipée précédemment (voir Graphique 7b). Ainsi, selon les dernières projections, le solde migratoire atténuerait assez significativement la dégradation du solde naturel.

---

[34] Cusset P.-Y. (2022), « Protection sociale : le choc du vieillissement est-il (in)soutenable ? », *La Note d'analyse*, n° 111, France Stratégie, juillet.

[35] *Ibid.* ; voir aussi Sicsic M. et Hourani D. (2026), « The impact of population ageing on tax revenues in OECD countries », *OECD Taxation Working Papers*, n° 75, OECD Publishing, Paris.

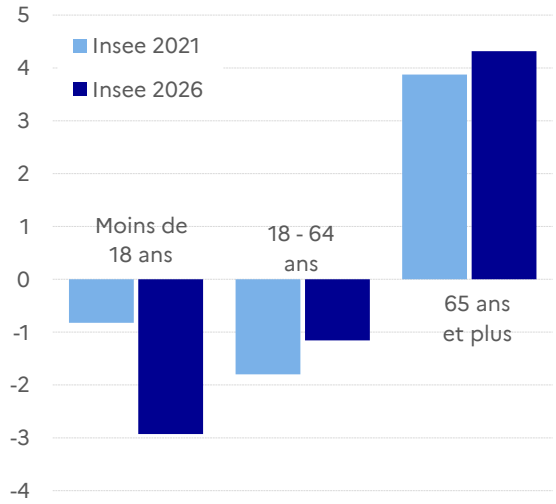
[36] Commission européenne (2024), *Ageing Report, op. cit.* ; Charousset P., Grenet J., Guyon N. et Souidi Y. (2025), « Taille des classes et inégalités territoriales : quelle stratégie face à la baisse démographique ? », *Perspectives budgétaires*, chapitre 4, Institut des politiques publiques.

[37] Cour des comptes (2025c), *Démographie et finances publiques*, rapport public thématique, décembre.

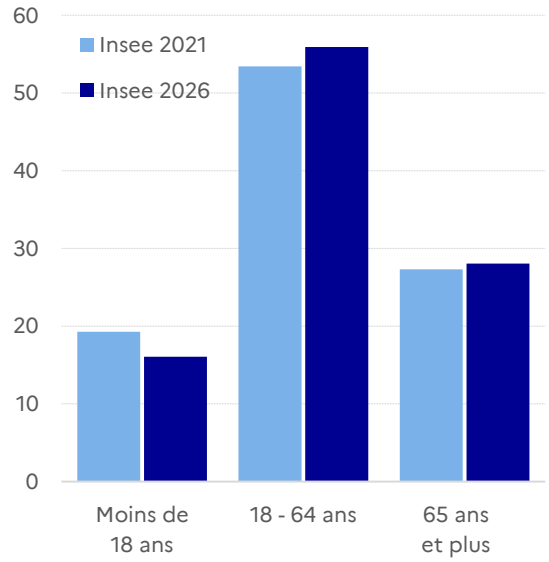
[38] Blanpain N., Pointet J. et Thélot H. (2026), « Projections de population à l'horizon 2070 : une population plus âgée qu'en 2026, et probablement moins nombreuse », *Insee Première*, *op. cit.*

Graphique 7 – Évolution des effectifs par classe d'âge selon les deux derniers exercices de projection démographique

a) Variation des effectifs par classe d'âge, 2025-2050 (en millions de personnes)



c) Part relative des classes d'âge dans la population totale, 2050 (en % de la population totale)



Note : les chiffres présentés dans ce graphique correspondent au scénario central des projections démographiques parues en 2021 et en 2026.

Lecture : selon les dernières projections démographiques parues en 2026, les personnes de moins de 18 ans verront leurs effectifs baisser de 2,9 millions en 2050 par rapport à 2025. Les moins de 18 ans représenteront 16,1 % de la population totale en 2050.

Source : HCSP sur la base de Insee (2021), Projections de population 2021-2070 ; et Insee (2026a), Projections de population 2026 pour la France

Cette section présente l'approche utilisée pour estimer l'impact du vieillissement démographique sur les finances publiques à politiques inchangées. À partir de la littérature spécialisée, six catégories de dépenses publiques les plus exposées à la transition démographique sont identifiées sur la base des sous-jacents qui leur sont propres : santé, retraites, aide à l'autonomie des personnes âgées, petite enfance, enseignement, prestations familiales (voir Tableau 1). Logiquement, le profil des dépenses moyennes par âge et par catégorie de dépense fait ressortir des effets contrastés du vieillissement : des pressions à la hausse sur les dépenses qui sont principalement allouées aux seniors, et des pressions à la baisse sur les dépenses allouées à la jeunesse. L'impact du vieillissement démographique sur les dépenses publiques s'apprécie ainsi par le solde des pressions à la baisse (du fait de la dénatalité) et à la hausse (du fait de l'augmentation du nombre de seniors). La structure actuelle des dépenses publiques révèle une vulnérabilité très significative face au vieillissement démographique, dans la mesure où 42 % des dépenses publiques pourraient augmenter en raison de la hausse du nombre de seniors (voir Tableau 1).

Tableau 1 – Dépenses publiques affectées par le vieillissement démographique à politiques inchangées d'ici 2050

	Catégorie de dépenses publiques les plus exposées au vieillissement démographique	Poids dans la dépense publique totale de 2024
Pressions à la hausse sur les dépenses	Santé	16 %
	Retraites	24 %
	Aide à l'autonomie des personnes âgées	2 %
Pressions à la baisse sur les dépenses	Petite enfance	1 %
	Enseignement scolaire	6 %
	Prestations familiales	2 %

Note : le poids des catégories de dépenses est donné à titre indicatif pour 2024 sur la base de la classification des dépenses publiques par fonction, dont les dernières données ont été publiées par l'Insee en mai 2025. Les dépenses publiques d'aide à l'autonomie des personnes âgées correspondent au champ de « l'effort national du soutien à l'autonomie (ENSA) ». La catégorie « petite enfance » inclut les dépenses d'accueil des enfants de moins de trois ans, hors crédits d'impôts. Les prestations familiales incluent les allocations familiales (AF), l'allocation de base des prestations d'accueil du jeune enfant (Paje), le complément familial (CF), l'allocation de soutien familial (ASF) ainsi que les prestations liées à la maternité.

Source : HCSP sur la base de Insee (2025)

Ensuite, l'effet sur les dépenses publiques du vieillissement est estimé à partir de trois paramètres. Suivant la méthodologie établie par la Commission européenne, les dépenses publiques liées au vieillissement de la population sont projetées en appliquant à chaque classe d'âge un profil de dépense moyenne par personne, puis en faisant évoluer ce profil selon des hypothèses d'indexation des coûts unitaires[39]. L'évolution des dépenses publiques sur le périmètre des dépenses retenues peut ainsi être analysée selon trois déterminants : l'évolution démographique, qui donne l'effectif de personnes par classe d'âge ; les facteurs sociaux agissant sur la dépense moyenne par personne et par classe d'âge ; enfin l'évolution des coûts unitaires de prise en charge. Les estimations présentées dans cette section supposent que les politiques actuelles – notamment les taux de prise en charge – demeurent inchangées sur la période. Les priorités en termes de recalibrage des politiques actuelles sont traitées dans le second chapitre en tant que « priorités d'avenir ».

3.1. Effet de la transition démographique sur les dépenses de santé dans un scénario de prolongement des évolutions épidémiologiques récentes

L'âge et la morbidité constituent les principaux déterminants des dépenses de santé. Les données disponibles montrent un **profil croissant des dépenses de soin avec l'âge** (voir Graphique 8). La raison principale est la plus forte prévalence des pathologies chroniques chez

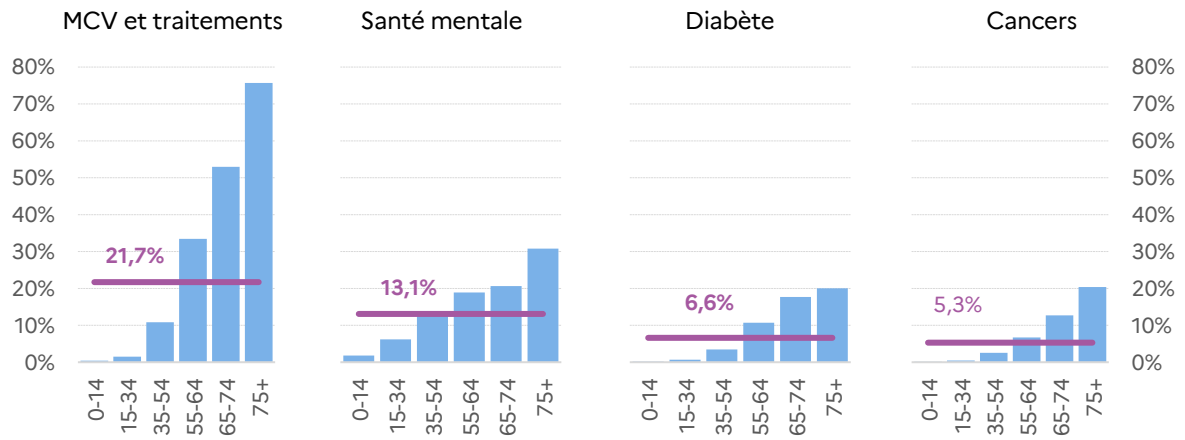
[39] Commission européenne (2024), *Ageing Report*, *op. cit.*

les groupes âgés de 55 ans et plus. De fait, les pathologies et traitements chroniques représentent près des deux tiers des dépenses de remboursement des soins en 2024[40]. Plus de la moitié de ces dépenses remboursées se concentrent (par ordre décroissant) sur le traitement des maladies cardiovasculaires (MCV), des cancers, des maladies en lien avec la santé mentale et le traitement du diabète. Entre 2015 et 2023, près de 71 % de la hausse des dépenses de santé (hors Covid) s'expliqueraient par la hausse des dépenses en lien avec les pathologies chroniques. Compte tenu des taux élevés de prévalence de maladies chroniques chez les seniors, une hausse du nombre de seniors à taux de prévalence constant entraîne une hausse mécanique du nombre de pathologies chroniques à traiter et, donc des dépenses de remboursement des soins.

Par ailleurs, on observe sur les années récentes une hausse continue des taux de prévalence de pathologies chroniques, qui est prolongée dans nos hypothèses. Les données récentes témoignent d'une hausse significative des taux de prévalence des maladies chroniques à âge donné, ainsi qu'une progression notable du phénomène de polypathologies ; soit une personne affectée par plusieurs pathologies chroniques[41]. Si l'on considère que cette tendance à la hausse des taux de prévalence pourrait se prolonger dans le temps, alors l'augmentation des dépenses liée à la hausse du nombre de pathologies chroniques serait amplifiée.

Graphique 8 – Prévalence et coûts des pathologies chroniques pesant le plus sur les dépenses publiques par classe d'âge et type de pathologie en 2024

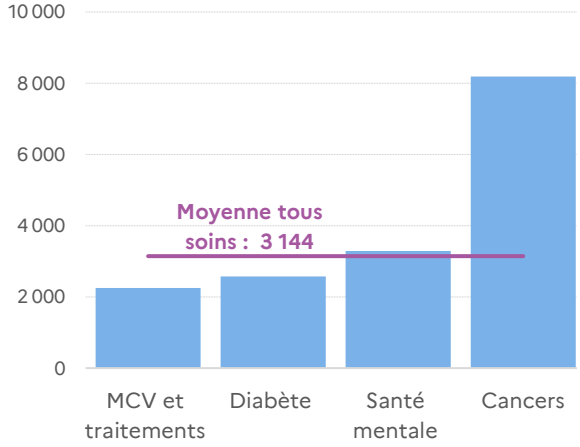
a) Prévalence des pathologies chroniques pesant le plus sur les dépenses publiques de santé (en % de la population totale de la classe d'âge)



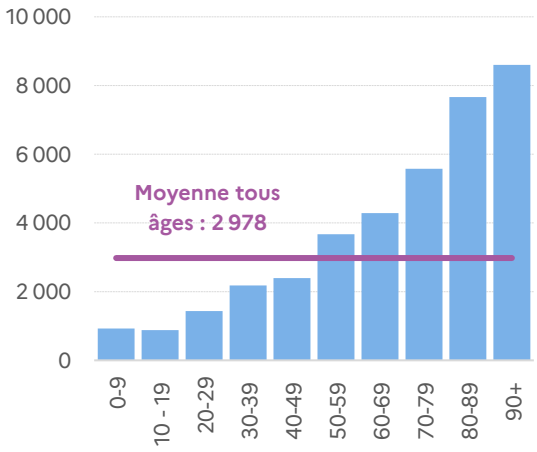
[40] Cnam (2026), *Améliorer la qualité du système de santé et maîtriser les dépenses : les propositions de l'Assurance Maladie pour 2027*, rapport au ministère chargé de la Sécurité sociale et au Parlement sur l'évolution des charges et des produits de l'Assurance Maladie au titre de 2027, juillet.

[41] *Ibid.*

b) Dépenses remboursées par pathologie, tous âges confondus (en euros par an)



c) Dépenses remboursées par personne, tous soins confondus (en euros par an)



Note : en l'absence de données publiques pour 2024, les données concernant les dépenses moyennes remboursées par classe d'âge tous soins confondus (Panel C) correspondent à 2023.

Lecture : la prévalence des cancers dans la population totale est de 5,3 % en 2024. Cette prévalence atteint 20,4 % des personnes âgées de 75 ans et plus. Le remboursement moyen du traitement des cancers se situe à 8 200 euros par personne en 2024, soit 5 000 euros de plus que la moyenne tous soins confondus.

Source : HCSP sur la base de la cartographie des pathologies et des dépenses de l'Assurance Maladie (Cnam, 2026).

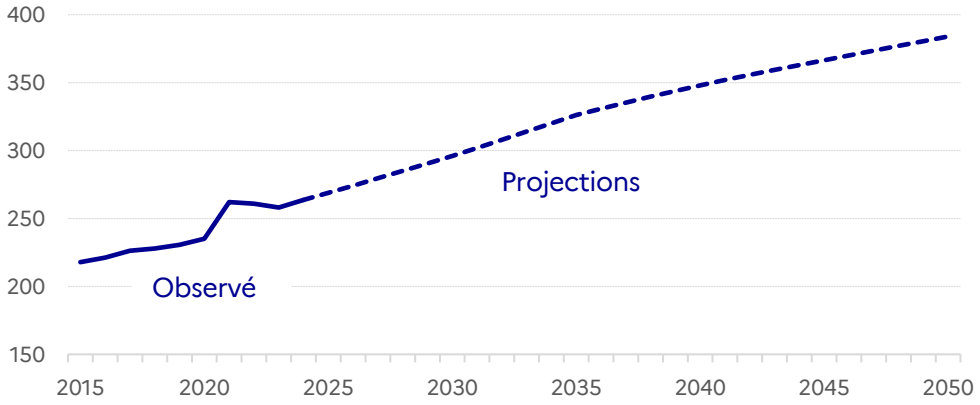
Au total, dans un scénario de prolongement des évolutions épidémiologiques récentes, les dépenses de santé augmenteraient de près de moitié entre 2025 et 2050 en euros constants. Nos projections des dépenses de santé hors masse salariale suivent les hypothèses du scénario épidémiologique « tendanciel de long terme » retenu par la Caisse nationale d'assurance maladie[42]. Ce scénario suppose le prolongement de l'augmentation observée sur la période 2015-2023 des taux de prévalence des pathologies chroniques selon le type de pathologie, le sexe et la classe d'âge. Dans notre exercice, la croissance des taux de prévalence est supposée constante jusqu'en 2035. Les taux de prévalence de 2035 seraient ensuite stabilisés sur la période 2036-2050. Ces taux sont appliqués aux dernières projections démographiques de l'Insee afin d'obtenir les effectifs par pathologie à 2050. L'évolution des dépenses moyennes remboursées pour chaque type de pathologie est quant à elle indexée sur les hypothèses de déflateur du PIB et de productivité du travail pour l'ensemble de l'économie afin de prendre en compte l'évolution générale des prix et du coût des progrès techniques dans la tarification des prestations de soin (dont les médicaments). Concernant la masse salariale du secteur santé, elle est indexée, d'une part, sur la consommation de soins, évoluant avec le vieillissement démographique, et, d'autre part, sur la productivité du travail et l'inflation. Ces paramètres situent les dépenses totales de santé à 10,4 % du PIB en 2050 (384 milliards d'euros$_{2025}$), contre 9 % en 2025 (268,9 milliards). Cette hausse de 43 % (hors inflation) des

[42] Les projections épidémiologiques à 2035 ont été actualisées par la Cnam dans son dernier rapport « Charges et produits » paru en juillet 2026 : voir Cnam (2026), *Améliorer la qualité du système de santé et maîtriser les dépenses…*, *op. cit.* Ces données et hypothèses n'étaient pas disponibles au moment de la finalisation des projections contenues dans notre rapport. Pour cette raison, nos projections ont été calibrées sur les projections épidémiologiques parues en 2025.

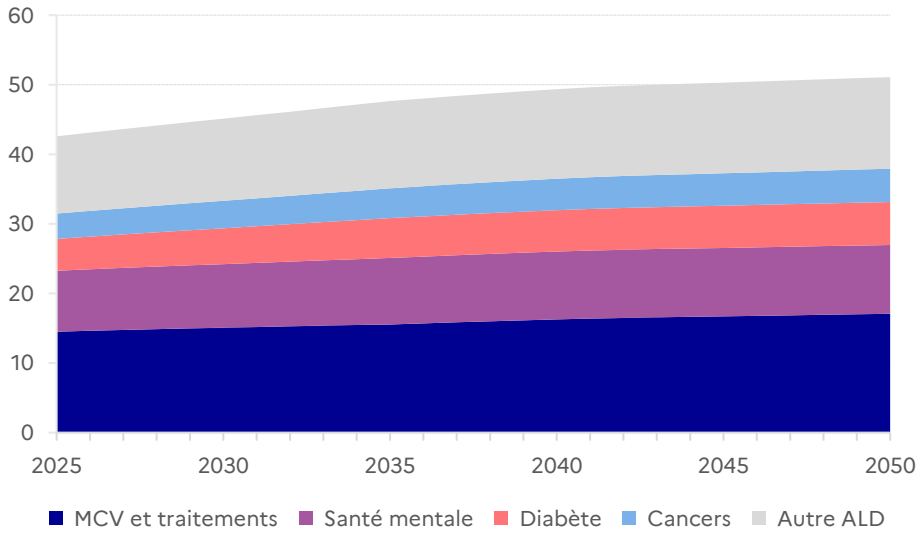
dépenses entre 2025 et 2050 serait attribuée principalement la hausse du nombre de pathologies et traitements chroniques, dont le volume remboursé passerait de 42,6 millions en 2025 à 51,1 millions entre 2025 et 2050 (voir Graphique 9b). Étant donné notre hypothèse sur la stabilisation des taux de prévalence des pathologies à âge donné après 2035, la hausse du nombre de pathologies chroniques entre 2036 et 2050 est purement le fait du vieillissement de la population.

Graphique 9 – Dynamique tendancielle des dépenses publiques de santé dans un scénario de prolongement des évolutions épidémiologiques

a) Évolution des dépenses de santé, 2015-2050 (en milliards d'euros constants de 2025)



b) Augmentation du volume de pathologies et traitements chroniques nécessitant remboursement, 2025-2050 (en millions de pathologies et traitements)



Note : les dépenses de santé (Panel A) correspondent au périmètre des dépenses classées GF07 de la classification des dépenses publiques par fonction publiée par l'Insee. Le volume des pathologies et traitements chroniques présenté dans le Panel B diffère du nombre de personnes à prendre en charge en raison du phénomène de polypathologies (une personne affectée par plusieurs pathologies, voir Cnam 2026).

Lecture : les dépenses de santé en 2050 atteindraient 384 milliards d'euros, hors inflation. Le système de santé aurait 17,1 millions de pathologies cardiovasculaires à traiter.

Source : HCSP sur la base de Cnam (2025) ; Insee (2025), Comptes nationaux ; et Insee 2026a

3.2. Effet de la transition démographique sur les dépenses de prise en charge du risque vieillesse

La prise en charge du risque vieillesse représente le premier poste de dépenses publiques en France. Cette prise en charge se décompose en pensions de retraite et, dans une bien moindre mesure, en dépenses d'aide à l'autonomie des personnes âgées[43]. Par convention, leurs bénéficiaires directs ne regroupent que les seniors de 60 ans et plus. Ces dépenses publiques sont donc les plus exposées au vieillissement de la population[44]. Les pensions de retraite de droits directs et indirects (pensions de réversion) représentaient 406,9 milliards d'euros en 2024[45], contre 31,4 milliards pour l'aide à l'autonomie des personnes âgées. Au total, la prise en charge du risque vieillesse représentait plus du quart de la dépense des administrations publiques en 2024 (voir Graphique 1 dans l'introduction et Tableau 1).

Les projections des dépenses de retraites d'ici 2050, tirées des travaux du COR, montrent une hausse contenue malgré le vieillissement de la population. Le dernier rapport du COR publié en juin 2026 montre que les dépenses de retraite, tous régimes confondus et hors transferts, passeraient de 422,2 milliards d'euros en 2025 à 811,2 milliards en 2050[46]. Exprimés en pourcentages du PIB, ces dépenses augmenteraient de 14,1 % à 14,4 % sur la période, soit une hausse de 0,2 pp de PIB (en raison de l'arrondi). Cette trajectoire des dépenses de retraite repose sur les mêmes hypothèses du scénario « central » du COR, à savoir une croissance de productivité du travail de 0,7 % par an et une convergence du taux de chômage vers un taux de chômage structurel à 7 % de la population active.

La dynamique des dépenses d'aide à l'autonomie des personnes âgées dépend du nombre de seniors, de leur degré de perte d'autonomie et de leur lieu d'accueil. Plus les personnes sont âgées, plus leurs besoins d'aide à l'autonomie tendent à augmenter (voir Graphique 10a). Ces besoins sont mesurés à travers la grille AGGIR (autonomie gérontologique et groupe iso ressources), qui permet d'évaluer le niveau de perte d'autonomie des personnes selon une échelle progressive : du GIR 1 (besoins les plus importants) au GIR 6 (besoins les plus modérés)[47]. Les degrés compris entre GIR 1 et GIR 4 ouvrent les droits d'aide à l'autonomie des personnes âgées (APA). La couverture de l'APA dans la population est croissante avec l'âge (voir Graphique 10b). À chaque degré de perte d'autonomie correspond un niveau d'accompagnement très intensif en main-d'œuvre. C'est ainsi que le coût annuel moyen par personne est croissant avec le degré de perte d'autonomie (voir Graphique 10c). Le lieu d'accueil représente également un facteur déterminant des coûts de l'aide à l'autonomie de personnes âgées. Les personnes vivant en établissement bénéficient d'une assistance médicosociale permanente, donc plus onéreuse. Il en ressort que, à degré de perte d'autonomie équivalent, les coûts moyens sont plus élevés en établissement qu'à domicile.

[43] Drees (2025), *La protection sociale en France et en Europe en 2024. Résultats des comptes de la protection sociale. Édition 2025*, *op. cit.*

[44] Commission européenne (2024), *Ageing Report*, *op. cit.*

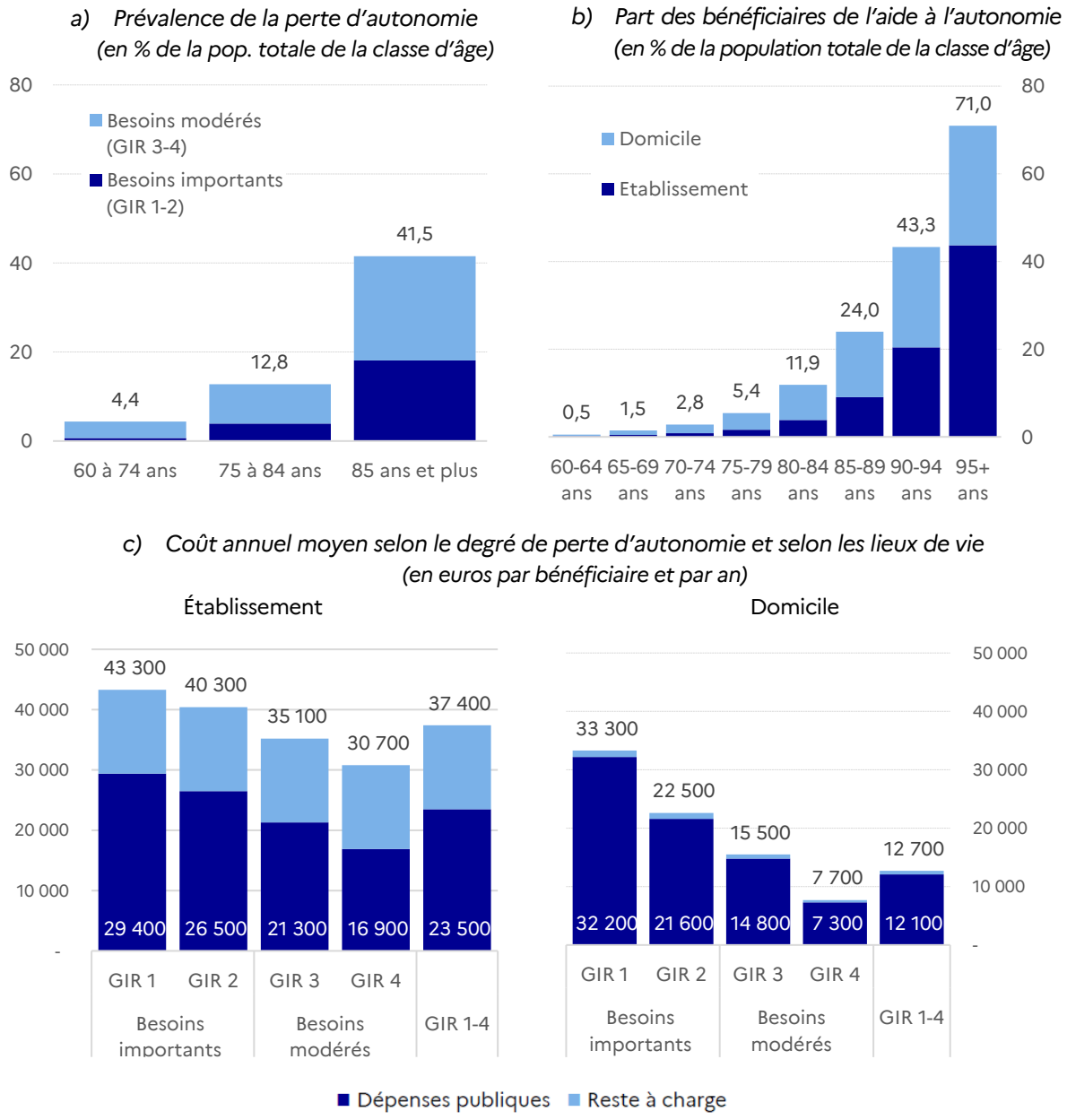
[45] COR (2026), *Évolutions et perspectives des retraites en France*, rapport annuel, *op. cit.*

[46] *Ibid.*

[47] Voir « Apa : que sont les Gir 1, Gir 2, Gir 3 et Gir 4 de la grille Aggir ? » sur le site Service public.

Même avec des restes à charge plus élevés dans les établissements, les dépenses publiques moyennes par personne et par an sont supérieures en établissement qu'à domicile (voir Graphique 10c). Néanmoins, cette propriété ne se vérifie pas pour les personnes aux besoins d'accompagnement les plus importants (GIR 1), pour lesquelles les dépenses publiques sont comparativement moins élevées en établissement qu'à domicile.

Graphique 10 – Prévalence de la perte d'autonomie chez les personnes âgées et dépenses publiques associées, 2023



Lecture : 41,5 % des personnes âgées de 85 ans et plus présentent des degrés de perte d'autonomie ouvrant droit la prestation d'aide à l'autonomie (APA). 24 % des 85-89 ans sont bénéficiaires de l'APA, tandis que cette couverture atteint 71 % des personnes âgées de plus de 95 ans. Le coût moyen de l'aide à l'autonomie est de 37 400 euros par personne et par an en établissement, dont 23 500 euros sont financés par les dépenses publiques.

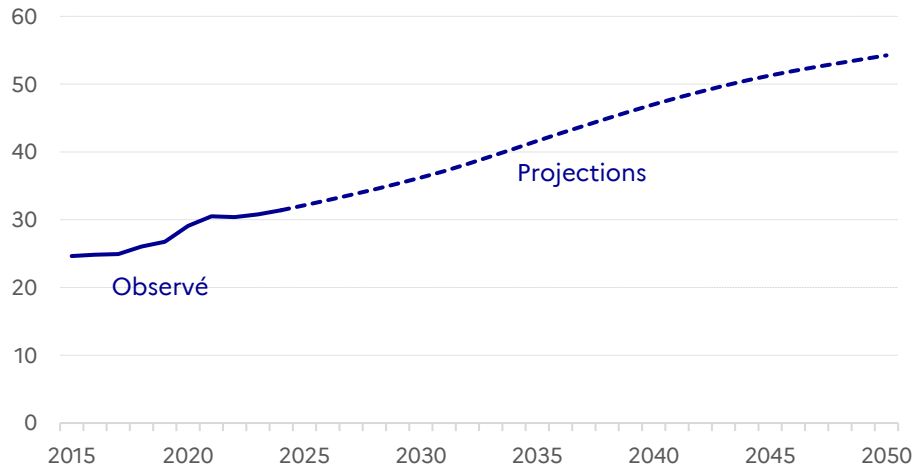
Source : HCSP sur la base de REPSS, 2025 ; Drees, 2025b ; Annexe 7 – PLFSS 2026 « Dépenses de la branche autonomie et effort de la Nation en faveur du soutien à l'autonomie »

La projection tendancielle des dépenses publiques d'aide à l'autonomie repose sur une projection prudente de la perte d'autonomie. La Drees publie des projections de la population âgée avec un besoin d'aide à l'autonomie jusqu'en 2070. Les dernières estimations sont parues au mois de décembre 2025 sur la base des projections démographiques de l'Insee de 2021[48]. Les projections de la Drees incluent différents scénarios d'évolution de la perte d'autonomie ainsi que des taux d'accueil en établissement (Ehpad et assimilés). Nos projections des besoins d'aide à l'autonomie reprennent les hypothèses du scénario « intermédiaire » de la Drees qui suppose que les gains d'espérance de vie à 60 ans correspondent en totalité à des gains d'années de vie en autonomie. Nous supposons aussi des taux constants d'entrée en établissement, tandis que les coûts moyens par personne et par type de lieux de vie évolueraient en ligne avec l'inflation et la croissance de la productivité du travail, de façon à prendre en compte l'augmentation des salaires des professions médicosociales. Nos estimations sont réalisées sur la base des dernières projections démographiques de l'Insee.

Au total, les dépenses d'aide à l'autonomie des personnes âgées augmenteraient significativement en raison de l'accroissement du nombre de bénéficiaires. Entre 2025 et 2050, les dépenses d'aide à l'autonomie des personnes âgées passeraient de 32,1 milliards d'euros en 2025 à 54,2 milliards d'euros$_{2025}$ en 2050, soit une augmentation de 69 %, hors inflation (voir Graphique 11a). Exprimés en pourcentage du PIB, les dépenses publiques sur ce périmètre passeraient de 1,1 % à 1,5 % du PIB (+0,4 point) sur la période. Cette tendance est tirée par l'accroissement du nombre de bénéficiaires de l'APA (+546 100 personnes), en particulier sur les segments les plus coûteux financièrement que sont les GIR 1-2 en établissement (+185 520 personnes) (voir Graphique 11b).

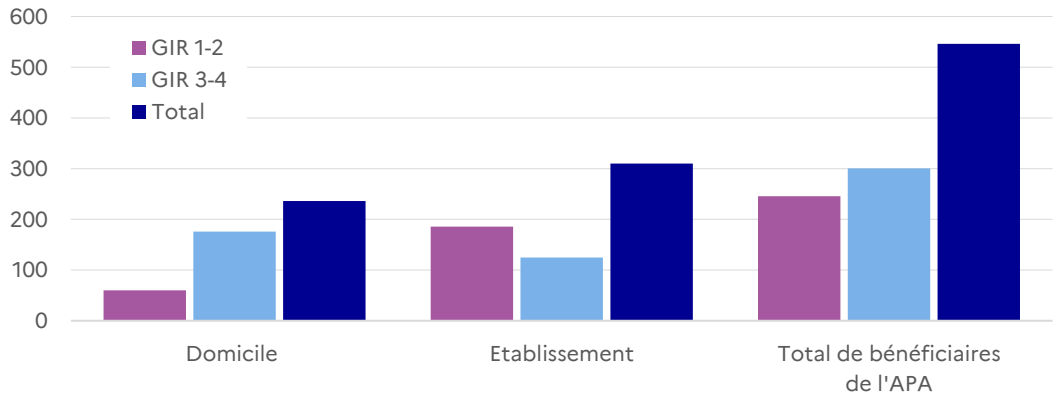
Graphique 11 – Dynamique tendancielle des dépenses publiques d'aide à l'autonomie et du nombre de bénéficiaires à 2050

a) Évolution des dépenses d'aide à l'autonomie des personnes âgées, 2015-2050 (en milliards d'euros constants de 2025)



[48] Drees (2025), « Projections de la population âgée avec un besoin d'aide à l'autonomie entre 2021 et 2070 ».

b) Augmentation des bénéficiaires de l'aide à l'autonomie des personnes âgées (APA) par lieu de vie et degré de perte d'autonomie, 2025 vs. 2050 (en milliers de personnes)



Note : le périmètre des dépenses publiques dans ce graphique correspond à l'effort national du soutien à l'autonomie (ENSA). L'évolution de la perte d'autonomie des personnes âgées correspond au scénario « intermédiaire » de la Drees. La répartition des bénéficiaires de l'APA par lieu de vie suppose des taux d'entrée en établissement constants. L'évolution démographique correspond au scénario central de l'Insee.

Lecture : les dépenses publiques d'aide à l'autonomie des personnes âgées se situeraient à 54,2 milliards d'euros$_{2025}$ en 2050 avec l'augmentation de plus de 546 000 bénéficiaires de l'APA, dont 310 100 accueillis en établissement.

Source : HCSP sur la base de Drees (2025b) ; Insee 2025 (comptes nationaux) ; et Insee (2026a)

3.3. Effet de la baisse de la natalité sur les dépenses publiques en faveur de la jeunesse

Les effets de la baisse de la natalité sur les dépenses publiques en faveur de la jeunesse sont estimés à partir de trois catégories de dépenses. Tout d'abord, nous retenons les dépenses d'accueil des enfants de moins de trois ans qui sont constituées principalement des prestations d'accueil du jeune enfant (Paje) liées à la garde d'enfants, des subventions versées aux crèches publiques et privées ainsi qu'aux relais petite enfance[49], et des prestations partagées d'éducation de l'enfant (PreParE) et PreParE majorée[50]. Ensuite, nous retenons les dépenses d'éducation préélémentaire, élémentaire et secondaire[51]. Enfin, nos projections se font sur le périmètre des prestations sociales versées aux familles ayant des enfants à charge de moins de 18 ans[52].

À taux d'accueil constants, les effectifs d'enfants accueillis dans le système public et privé baisseraient, de manière plus prononcée au niveau de l'enseignement secondaire sur la période de projection. En supposant des taux d'accueil et de scolarisation constants sur la période 2025-

[49] Le Relais Petite Enfance (Rpe) est un lieu d'informations et d'accompagnement tant pour les parents et futurs parents que pour les professionnels de la petite enfance. Voir la présentation sur le site de la CAF.

[50] Voir la page « Prestation partagée d'éducation de l'enfant » sur le site Service public.

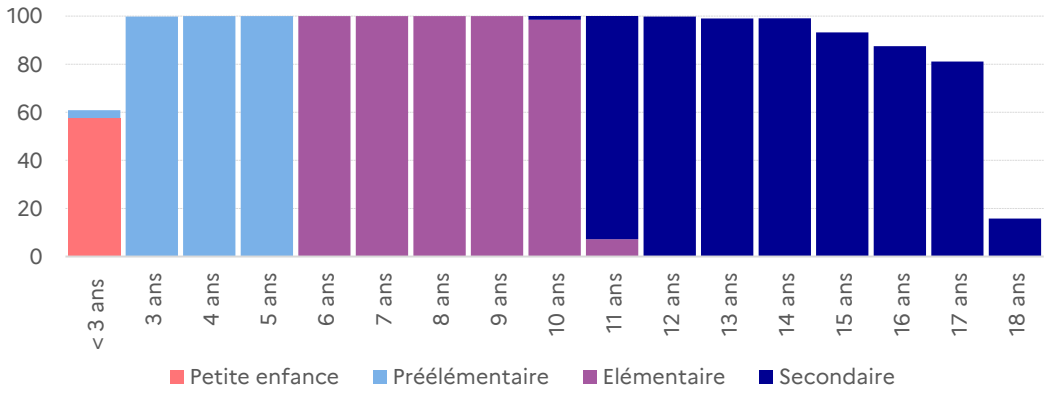
[51] Les dépenses d'éducation supérieure ne sont pas traitées dans cette section en raison de la complexité à appréhender la dynamique de leurs sous-jacents (insertion professionnelle des jeunes de 18 à 25 ans, immigration scolaire, politiques de recherche, etc.). Ce domaine devrait faire l'objet d'analyses plus approfondies.

[52] Les prestations familiales sont versées aux ménages ayant des enfants à charge s'ils sont âgés de moins de 20 ans (voir sur le site de la CAF). Par souci de simplification, nos projections des dépenses de prestations familiales se font à partir des effectifs d'enfants de moins de 18 ans afin de ne pas préjuger du taux d'insertion professionnelle et du lieu de vie des enfants âgés de 18 à 19 ans.

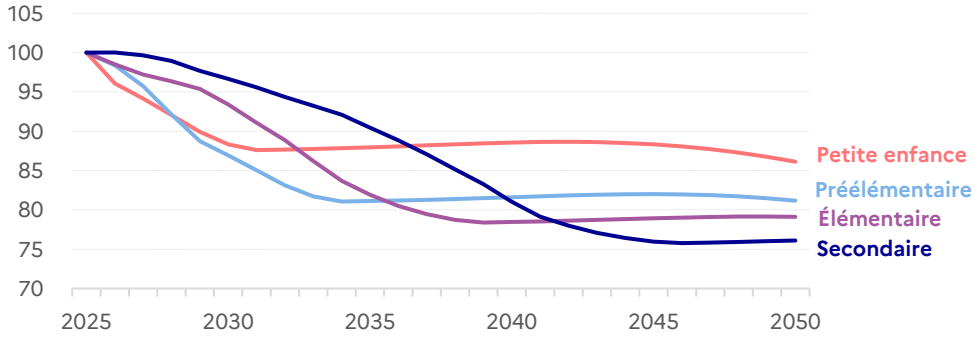
2050 (voir Graphique 12a), une baisse de la natalité associée à un solde migratoire stable entraîne une baisse mécanique des effectifs d'enfants accueillis dans le système public et privé. Toutefois, la transition démographique a des effets contrastés car séquencés selon les niveaux d'accueil. Au niveau de la petite enfance, la chute des effectifs est de l'ordre de 12 % entre 2025 et 2030. Les effectifs sur cette classe d'âge se maintiennent stables entre 2030 et 2045, pour diminuer de nouveau, mais légèrement, jusqu'en 2050. Au niveau de l'enseignement préélémentaire, la baisse des effectifs est plus marquée (-19 % par rapport à 2025) avant de se stabiliser en 2035. Au niveau élémentaire, les effectifs baisseraient de 22 % avec une stabilisation autour de 2040. La chute des effectifs au niveau secondaire (-24 %) serait à la fois la plus significative et la plus retardée, avec une stabilisation en 2045 (Graphique 12b).

Graphique 12 – Taux d'accueil des enfants pris en charge dans le système public et privé et évolution des effectifs, 2025-2050

a) Taux d'accueil des enfants par âge et par niveau du système public et privé en 2023



b) Évolution des effectifs d'enfants accueillis dans le système public et privé à taux d'accueil constants (2025 = 100)



Note : les taux d'accueil des enfants de moins de 3 ans correspondent au taux de couverture du système formel (crèches, assistantes maternelles, école préélémentaire, garde à domicile), c'est-à-dire le pourcentage de nombre de places offertes par rapport au nombre total d'enfants comptabilisés sur cette classe d'âge. Les taux d'accueil des enfants entre 3 et 18 ans correspondent au taux de scolarisation, soit le pourcentage de la population scolarisée dans les niveaux scolaires considérés par rapport à la population totale sur ces classes d'âge. Les taux indiqués dans le graphique correspondent à la dernière année disponible (2023).

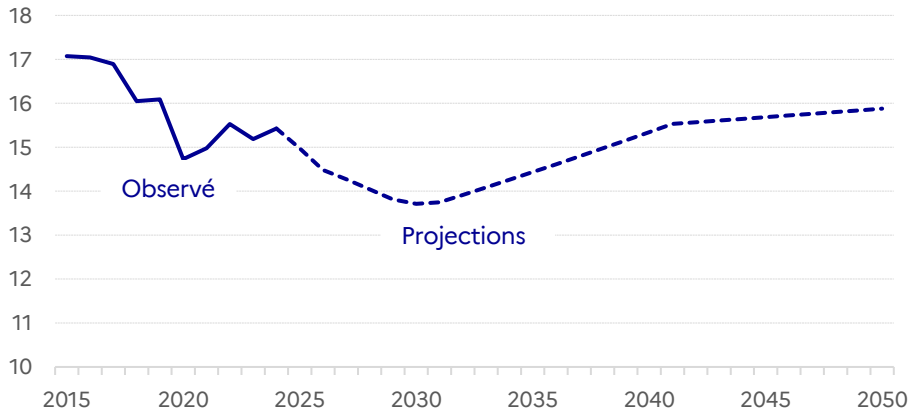
Lecture : 100 % des enfants entre 3 et 5 ans sont scolarisés dans le niveau d'enseignement préélémentaire. En considérant ces taux de scolarisation constants, la transition démographique conduirait à une baisse de 19 % des effectifs sur ces classes d'âge entre 2025 et 2050.

Source : HCSP sur la base de Onape (2025) et DEPP (2025)

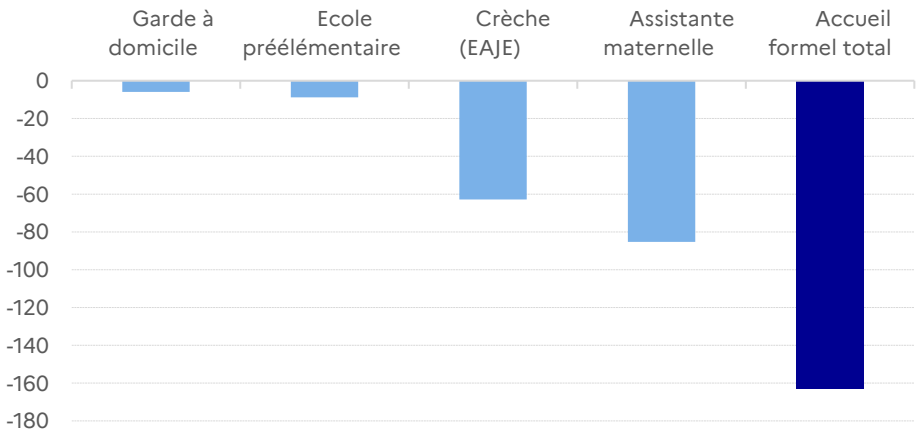
Les dépenses publiques liées à la petite enfance augmenteraient très légèrement entre 2025 et 2050 malgré la baisse du nombre de places d'accueil. Les dépenses publiques liées à l'accueil des enfants de moins de 3 ans passeraient de 15 milliards d'euros$_{2025}$ à 15,9 milliards d'euros$_{2025}$ entre 2025 et 2050 (voir Graphique 13a), soit une hausse de 6 % hors inflation. Cette hausse se produirait malgré une réduction du nombre de places d'accueil (-163 000) (voir Graphique 13b). La reprise de la dynamique des dépenses sur ce périmètre est liée, d'une part, à la stabilisation des effectifs d'enfants accueillis à partir de 2030 (voir Graphique 12b) et, d'autre part, à la dynamique des salaires du personnel qui, dans cet exercice, sont supposés évoluer en ligne avec l'inflation et la croissance de la productivité du travail. Cette dynamique des coûts unitaires étant inférieure à celle du PIB nominal, les dépenses d'accueil des enfants de moins de 3 ans baisseraient de 0,1 point de PIB entre 2025 et 2050 (de 0,5 % à 0,4 % du PIB, respectivement).

Graphique 13 – Dynamique tendancielle des dépenses publiques liées à la petite enfance

a) Évolution des dépenses publiques liées à l'accueil des enfants de moins de 3 ans, 2015-2050 (en milliards d'euros constants de 2025)



b) Variation du nombre de places offertes par mode d'accueil entre 2025 et 2050 (en milliers)



Lecture : sans nouvelles mesures, les dépenses publiques liées à l'accueil des enfants de moins de 3 ans augmenteraient légèrement tandis que le nombre de places d'accueil formelles diminuerait de l'ordre de 163 000 sous l'effet de la baisse de natalité.

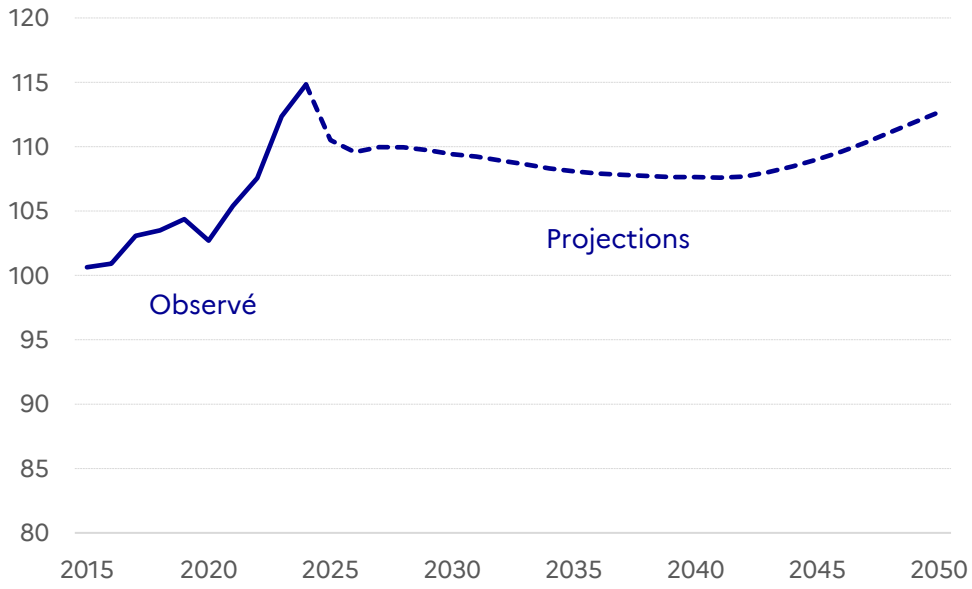
Source : HCSP sur la base de Insee 2025 (comptes nationaux) ; HCFEA (2023) ; Onape (2024) ; Onape (2025)

Les dépenses publiques d'enseignement augmenteraient très légèrement du fait d'un ajustement partiel du nombre d'enseignants au nombre d'élèves scolarisés. Les dépenses publiques pour l'enseignement préélémentaire, élémentaire et secondaire se situeraient à 112,7 milliards d'euros$_{2025}$ en 2050, un niveau proche de leurs niveaux de 2025 (110,5 milliards). Exprimées en pourcentage de PIB, les dépenses d'enseignement sur ce périmètre baisseraient toutefois de 0,6 point entre 2025 et 2050 (de 3,7 % à 3,1 % du PIB, respectivement).

Cette dynamique suppose un prolongement des tendances récentes du nombre d'élèves par enseignant : sur la période 2021-2024, le nombre de professeurs ne s'est ajusté que partiellement à la baisse du nombre d'élèves (à raison de 60 %), contribuant ainsi à améliorer le taux d'encadrement dans le premier degré (préélémentaire et élémentaire) ainsi que dans le second degré[53]. En supposant que cette tendance se prolonge, les taux d'encadrement continueraient de baisser tendanciellement avec la chute des effectifs scolarisés (voir Graphique 14b).

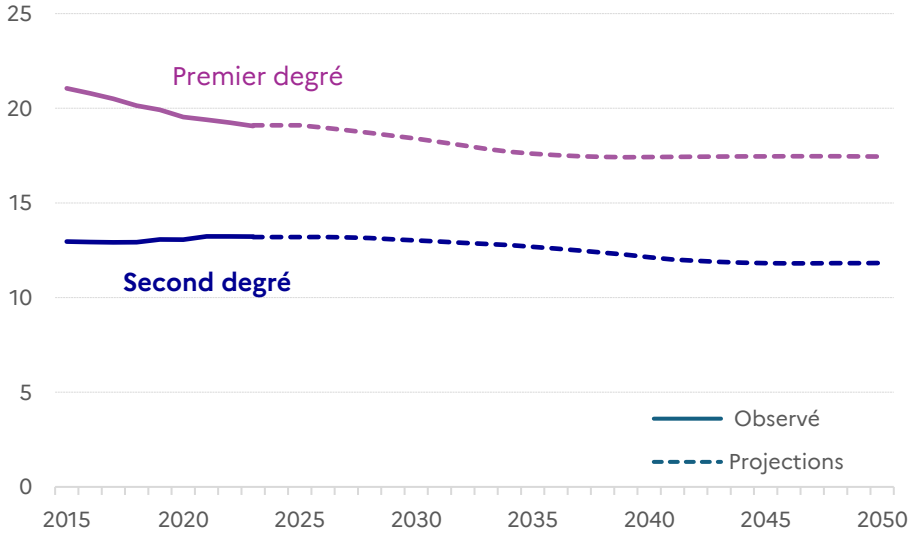
Graphique 14 – Dynamique tendancielle des dépenses publiques d'enseignement préélémentaire, élémentaire et secondaire

a) Évolution des dépenses publiques d'enseignement préélémentaire, élémentaire et secondaire, 2015-2050 (en milliards d'euros constants de 2025)



[53] DEPP (2026), « Séries chronologiques de données statistiques sur le système éducatif », mars.

b) Taux d'encadrement dans les premier et second degrés d'enseignement (nombre d'élèves par enseignant ETP)



Lecture : les dépenses publiques dans l'enseignement scolaire augmenteraient de l'ordre de 2,2 milliards d'euros$_{2025}$ entre 2025 et 2050. Le nombre moyen d'élèves par enseignant continuerait de baisser tendanciellement, passant de 19,1 à 17,4 dans le premier degré et de 13,2 à 11,8 dans le second degré entre 2025 et 2050.

Source : HCSP sur la base de DEPP 2025 et Insee 2025 (comptes nationaux).

Les prestations familiales sont versées aux ménages afin de couvrir une partie des charges liées aux enfants. Ces prestations sont au nombre de huit, hors prestations liées à l'accueil des enfants (voir *supra*) : allocations familiales, allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), complément familial (CF), allocation de soutien familial (ASF), allocation de rentrée scolaire (ARS), indemnités journalières pour maternité, congés de naissance ainsi que primes de naissance/adoption. Leurs montants sont généralement calculés à partir de la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF) et selon un barème progressif en fonction du nombre d'enfants ou des revenus du foyer. Les dernières données disponibles indiquent que près de 6,6 millions de familles bénéficient d'au moins une de ces prestations sociales pour un montant brut moyen de 437 euros par mois et par famille[54].

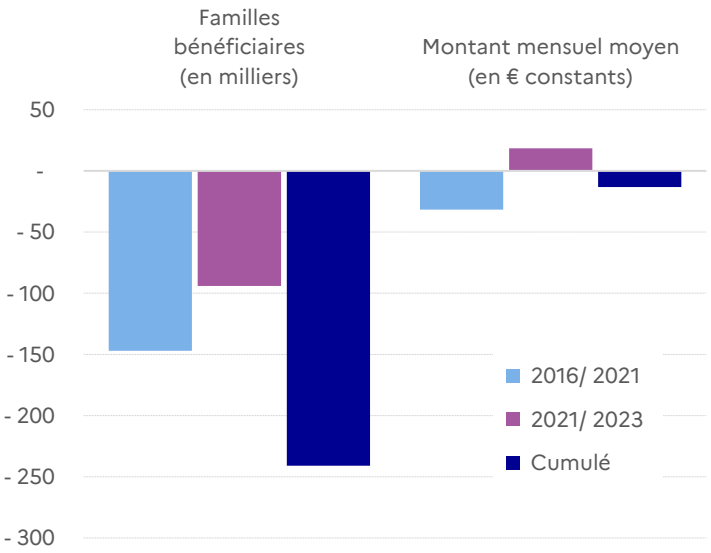
La part des dépenses de prestations familiales dans le PIB a tendance à baisser sous le double effet de l'érosion de leur pouvoir d'achat relatif et de la baisse de la natalité. Depuis 2016, le nombre de familles bénéficiaires a reculé de 241 000 avec la baisse de la natalité, tandis que la valeur réelle des prestations moyennes (en corrigeant l'impact de l'inflation) s'est contractée de 3 % (voir Graphique 15a), reflet notamment du retard d'indexation de la BMAF[55] par rapport à l'inflation au moment de la poussée inflationniste post-Covid (voir Graphique 15b). Il convient de souligner en outre que la BMAF a été moins dynamique que les salaires nets dans le privé sur toute la période 2002-2025 (à l'exception de 2009), ce qui traduit une baisse du pouvoir d'achat relatif des prestations familiales.

[54] Drees (2025), *La protection sociale en France et en Europe en 2024. Résultats des comptes de la protection sociale. Édition 2025*, *op. cit.*

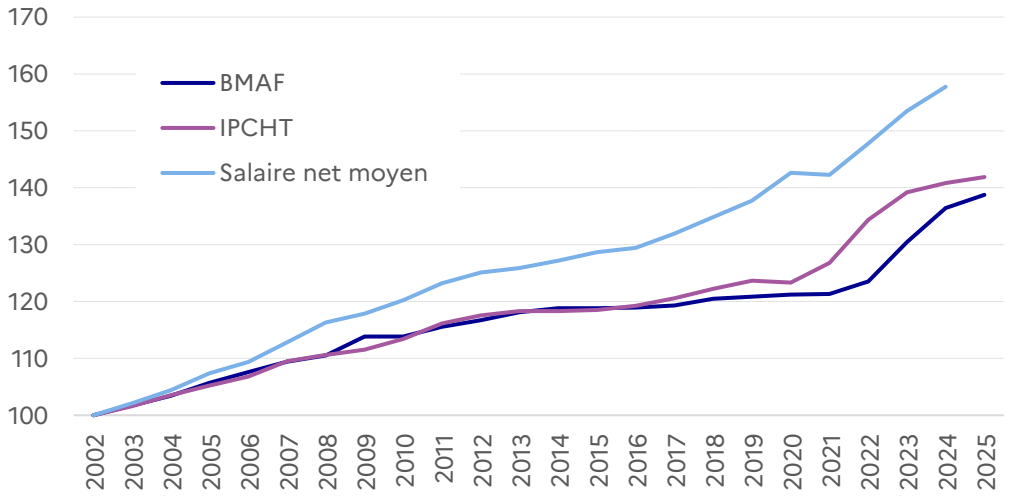
[55] Base mensuelle de calcul des allocations familiales.

Graphique 15 – Montants et bénéficiaires des prestations familiales

a) *Variation du nombre de familles bénéficiaires et du montant mensuel moyen des prestations familiales, 2016-2023*



b) *Évolution du pouvoir d'achat relatif des prestations familiales, 2002-2025 (base 2002 = 100)*

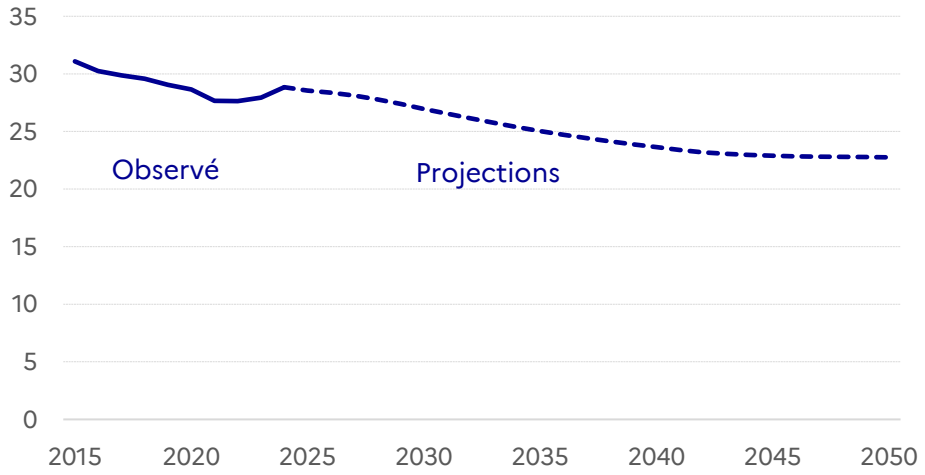


Lecture : entre 2016 et 2021, le nombre de familles bénéficiaires d'au moins une prestation familiale a reculé de près de 150 000 tandis que le montant moyen de ces prestations par famille a chuté de 32 euros une fois corrigé de l'inflation.

Source : HCSP sur la base de Drees (2025a) ; IPP (2025) ; Insee (2025) ; Insee (2026b)

Sans nouvelles mesures, les dépenses de prestations familiales continueraient de baisser de manière significative. Dans un scénario à « politiques inchangées », le montant des prestations familiales serait indexé sur l'inflation et le niveau de dépenses publiques sur ce périmètre, en volume, serait par conséquent tiré par le nombre d'enfants ouvrant droit aux prestations. Or leurs effectifs baisseraient de près de 3 millions entre 2025 et 2050 (voir Graphique 7a). Dans ce contexte, les dépenses publiques en prestations familiales passeraient de 28,6 milliards d'euros en 2025 à 22,8 milliards d'euros$_{2025}$ en 2050, une baisse de 0,3 pp en part de PIB (de 1,0 % à 0,6 % du PIB) (voir Graphique 16).

Graphique 16 – Dynamique tendancielle des dépenses publiques liées aux prestations familiales
(en milliards d'euros constants de 2025)



Note : le champ des prestations familiales couvre ici les allocations familiales, l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), le complément familial (CF), l'allocation de soutien familial (ASF), l'allocation de rentrée scolaire (ARS), les indemnités journalières pour maternité, les congés de naissance et les primes de naissance/ adoption.

Lecture : sans nouvelles mesures, les dépenses en prestations familiales passeraient de 28,6 milliards d'euros à 22,8 milliards entre 2025 et 2050, hors inflation.

Source : HCSP sur la base de Drees, 2025a et Insee 2026a

3.4. Synthèse des résultats concernant les impacts du vieillissement de la population sur les dépenses publiques

On résume ici les hypothèses et les résultats de nos projections des dépenses publiques liées au vieillissement de la population dans un scénario à politiques inchangées. Les dépenses publiques retenues pour cet exercice de projection sont la santé (section 3.1), les retraites et l'aide à l'autonomie des personnes âgées (section 3.2) ; l'accueil des enfants de moins de 3 ans, l'enseignement préélémentaire, élémentaire et secondaire, ainsi que les prestations familiales (section 3.3). Le Tableau 2 ci-dessous montre l'évolution des dépenses sur ce périmètre entre 2025 et 2050, en euros constants et en pourcentage du PIB. Pour chaque catégorie de dépenses, il détaille les hypothèses structurant la dynamique du profil des dépenses moyennes par classe d'âge, hors effet démographique et évolution des coûts unitaires. Concernant les effectifs par classe d'âge, ils sont donnés par les dernières projections démographiques (voir Graphique 7a). Les coûts unitaires pour chaque dépense sont supposés évoluer comme l'inflation et la croissance de la productivité du travail, sauf dans le cas des prestations familiales qui, elles, ne sont indexées que sur l'inflation.

À politiques inchangées, la hausse de la part de seniors dans la population entraînerait une hausse des dépenses de 1 point de PIB entre 2025 et 2050 sur le périmètre des dépenses sociales les plus sensibles au vieillissement démographique. Le total de ces dépenses passerait ainsi de 29,3 % du PIB en 2025 à 30,4 % du PIB en 2050 (voir Tableau 2). Les postes de dépenses contribuant le plus à cette dynamique sont la santé (+1,4 pp) et l'aide à l'autonomie des personnes âgées (+0,4 pp). Les dépenses de retraite se maintiendraient comme le premier poste de dépenses publiques en 2050 mais seraient relativement peu dynamiques sur la

période (+0,2 pp) à condition que la suspension de la dernière réforme soit levée après 2027 comme le prévoit la législation en vigueur et que les hypothèses d'indexation retenues par le COR se matérialisent. La hausse des dépenses publiques de santé, d'aide à l'autonomie et de retraites serait en partie compensée par la baisse de la natalité qui entraînerait une contraction des dépenses publiques liées à la jeunesse de l'ordre de 1 point de PIB entre 2025 et 2050, principalement en raison de la baisse de 0,6 point de PIB des dépenses d'enseignement préélémentaire, élémentaire et secondaire.

Tableau 2 – Impact du vieillissement démographique sur les dépenses publiques, 2025-2050
(en milliards d'euros constants de 2025 et pourcentage du PIB)

	Hypothèses structurant l'évolution du profil de dépense moyenne par personne et par âge	Dépense publique (Md€$_{2025}$)			Dépense publique (% du PIB)		
		2025	2050	Var. 25/ 50	2025	2050	Var. 25/ 50
Santé	Prolongement des tendances épidémiologiques récentes (2015-2023) jusqu'en 2035, puis stabilisation des niveaux de 2035 jusqu'en 2050	268,9	384,0	+43 %	9,0	10,4	+1,4 pp
Retraites	Scénario central du COR (2026)	422,2	530,5	+26 %	14,1	14,4	+0,2 pp
Aide à l'autonomie des personnes âgées	Les gains d'espérance de vie à 60 ans correspondent en totalité à des gains d'années de vie en autonomie	32,1	54,2	+69 %	1,1	1,5	+0,4 pp
Petite enfance	Taux d'accueil et d'encadrement constants, par mode d'accueil du système formel	15,0	15,9	+6 %	0,5	0,4	-0,1 pp
Enseignement	Taux de scolarisation constants par niveau Nombre d'élèves rapporté au nombre de professeurs évoluant selon les tendances récentes (2021-2024)	110,5	112,7	+2 %	3,7	3,1	-0,6 pp
Prestations familiales	Indexation sur l'inflation t-1	28,6	22,8	-20 %	1,0	0,6	-0,3 pp
Total des dépenses publiques les plus exposées au vieillissement démographique		**877,3**	**1 120,0**	**+28%**	**29,3**	**30,4**	**+1,0pp**

Note : les dépenses publiques présentées dans ce tableau correspondent au champ défini dans le Tableau 1. Les ratios de dépenses sur PIB sont calculés à partir des hypothèses macroéconomiques détaillées plus haut en section 2. Les dépenses exprimées en pourcentage du PIB peuvent ne pas correspondre à la somme totale ou à la différence des ratios de PIB de 2025 et de 2050 en raison des arrondis à la décimale.

Lecture : les dépenses considérées comme les plus vulnérables au vieillissement démographique représentent 877,3 milliards d'euros en 2025, soit 29,3 % du PIB. Sans mesures nouvelles, la transition démographique entraînerait une hausse de ce niveau de dépenses de l'ordre de 1 point de PIB en 2050.

Source : HCSP sur la base de Insee 2026a ; Cnam (2025) ; Drees (2025a) ; COR (2026) ; et Drees (2025b)

4. Impact du changement climatique sur les finances publiques à politiques inchangées

4.1. Dépenses publiques liées aux événements climatiques extrêmes

Le réchauffement climatique augmentera de manière très significative les risques liés aux événements climatiques extrêmes. La trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC) adoptée en 2023 rappelle qu'une augmentation des températures moyennes de 2 °C en 2050 au niveau mondial par rapport à l'ère préindustrielle (1850-1900) se traduirait par une hausse de +2,7 °C pour la France métropolitaine[56]. Dans ce scénario, les événements climatiques extrêmes tels que les sécheresses et les pluies aggravant le risque d'inondation seraient à la fois plus fréquents et plus intenses. Sans mesures nouvelles pour adapter nos sociétés, les dommages humains et matériels seront proportionnellement plus importants, compte tenu d'une population plus urbanisée et dont la valeur des biens (en particulier mobiliers) continuera d'augmenter avec l'accroissement de richesses dans la société.

Cette section détaille l'approche retenue pour projeter les dépenses publiques liées à la prise en charge des coûts associés aux événements climatiques extrêmes à 2050 dans un scénario « à politiques inchangées ». Les dépenses publiques associées aux aléas climatiques procèdent du régime de réassurance publique illimitée avec garantie de l'État qui est offerte aux assureurs privés pour les risques catastrophes naturelles (CatNat). Au sein de ce régime, les assurés conservent à leur charge la franchise, les assureurs privés sont exposés à hauteur du seuil de déclenchement du *stop-loss*, la Caisse centrale de réassurance (CCR) est exposée à hauteur de 90 % de ses réserves tandis que l'État couvre les sinistres au-delà[57]. Aux côtés de ce régime, l'État intervient également sous forme de fonds d'urgence, en particulier dans le cas de risque tempêtes, grêle et neige (TGN), non couverts par le régime CatNat[58].

Les événements climatiques extrêmes considérés dans cet exercice sont les épisodes de sécheresse, les inondations (Cat Nat) et les tempêtes (TGN). Ce périmètre, non exhaustif, couvre les principaux sinistres recensés ces dernières décennies[59]. Le territoire considéré ici est celui de la **France métropolitaine** et l'estimation fournie constitue donc un minorant des risques climatiques[60].

Les coûts associés à ces aléas climatiques sont ici captés par les sinistres particuliers et professionnels non-auto. Ces sinistres correspondent au coût des dommages climatiques effectivement couverts et pris en charge par les assureurs au sein d'un contrat multirisques habitation ou multirisques professionnels, hors sinistres concernant leurs véhicules. Ce choix est motivé par

[56] Ministère de la Transition écologique (2023), « La trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC) », mai.

[57] Caisse centrale de réassurance – CCR (2026a), *Les catastrophes naturelles en France. Bilan 1982-2025*, juin.

[58] HCSP (2025), *Repenser la mutualisation des risques climatiques*, rapport, juin.

[59] Pour plus de détails, voir l'Annexe 4 du rapport HCSP (2025), *Repenser la mutualisation des risques climatiques*, *op. cit.*

[60] Un périmètre plus large couvrant les territoires d'outre-mer conduirait à des estimations significativement plus élevées, notamment en raison des risques cycloniques.

l'absence d'estimations consensuelles des coûts des aléas climatiques pour l'ensemble de l'économie, qui incluent la partie non assurée, ainsi que les coûts indirects sur l'activité[61].

La méthode de projection repose sur une projection de l'évolution du coût moyen des sinistres et de la fréquence des sécheresses, inondations et tempêtes. Elle consiste à multiplier les fréquences et l'intensité futures de ces aléas par leurs coûts unitaires entendus ici comme la valeur des biens assurés (la « sinistralité »). Les aléas et leurs coûts évoluent dans le temps selon les paramètres détaillés ci-après. Pour autant, ces estimations ne prennent en compte ni la possible non-linéarité de l'évolution des aléas climatiques ni les impacts possibles des points de basculement[62].

L'évolution de la fréquence et intensité des aléas climatiques est compatible avec la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC). Pour les inondations et les tempêtes, nos estimations reposent sur les projections disponibles de la part des assureurs pour un scénario de réchauffement à +2 °C au niveau mondial (RCP 4.5)[63]. Concernant les sécheresses, nos estimations s'appuient sur les dernières projections de Météo France indiquant une multiplication par deux de l'intensité et de la fréquence des épisodes de sécheresse en 2050 par rapport au climat récent (2005-2024) dans un scénario « contrasté » de sécheresse des sols[64].

L'évolution de la sinistralité de chaque aléa climatique est estimée à partir de paramètres historiques.

- Pour les inondations, nous retenons les projections de la Caisse centrale de réassurance (CCR) qui estiment une multiplication par 2,8, à horizon 2050, de la sinistralité totale associée aux inondations par rapport à 2023 entendu comme le « climat actuel »[65].
- Pour les risques tempêtes, grêle, neige (TGN), nous retenons les calculs réalisés par le Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan à partir des projections de Corvéa[66].
- Pour les sécheresses, nos estimations sont calibrées sur la sinistralité moyenne observée sur la période récente (2019-2023). Cette sinistralité moyenne évolue de manière constante sur la période 2025-2050 selon les hypothèses retenues par la CCR concernant les « enjeux assurés », soit une augmentation de 19 % des biens assurés et de 12 % de leur valeur en 2050[67].

[61] Voir par exemple European Environment Agency (2025), « Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe », 14 octobre.

[62] Wunderling N. *et al.* (2024), « Climate tipping point interactions and cascades: a review », *Earth System Dynamics*, vol. 15, p. 41-74.

[63] HCSP (2025), *Repenser la mutualisation des risques climatiques*, *op. cit.*

[64] Soubeyroux J.-M, Bernus S., Dubuisson B., Drouin A., Madec T. *et al.* (2025), « À quel climat s'adapter en France selon la TRACC ? Partie 2 », Meteo-France.

[65] CCR (2023), « Conséquences du changement climatique sur le coût des catastrophes naturelles en France à horizon 2050 », septembre.

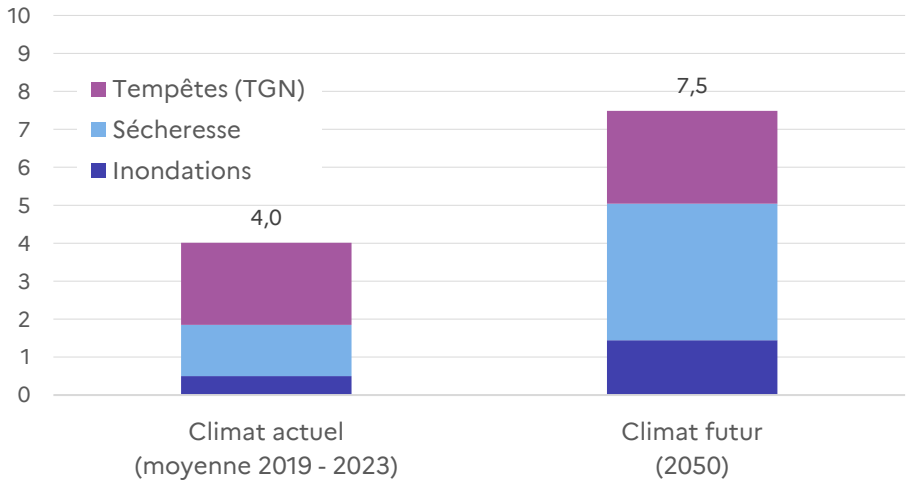
[66] HCSP (2025), *Repenser la mutualisation des risques climatiques*, *op. cit.*

[67] CCR (2023), *op. cit.*

À partir de ces paramètres, le Graphique 17 présente l'évolution de la sinistralité moyenne annuelle observée dans le climat actuel (2019-2023) et en projection pour 2050 (« climat futur »). Il est attendu que **la sinistralité associée aux sécheresses, inondations et TGN soit multipliée par 1,8 à horizon 2050, par rapport à ses niveaux actuels**, passant de 4 milliards d'euros$_{2025}$ à 7,5 milliards d'euros$_{2025}$. Exprimés en pourcentage du PIB, ces coûts passeraient de 0,1 % à 0,2 % du PIB en 2050.

Dans nos projections, **les sécheresses représentent l'aléa pesant le plus significativement sur l'augmentation de la sinistralité**, en cohérence avec les projections climatiques montrant que la France hexagonale est particulièrement exposée au risque de retrait-gonflement des argiles[68]. Bien que toutes les études ne s'accordent pas sur l'ampleur du coût des catastrophes naturelles et autres risques climatiques à horizon 2050, elles convergent néanmoins sur le constat d'une augmentation plus prononcée de la sinistralité liée aux sécheresses.

Graphique 17 – Évolution de la sinistralité par type d'aléas climatiques sans nouvelles mesures d'adaptation (en milliards d'euros constants de 2025)



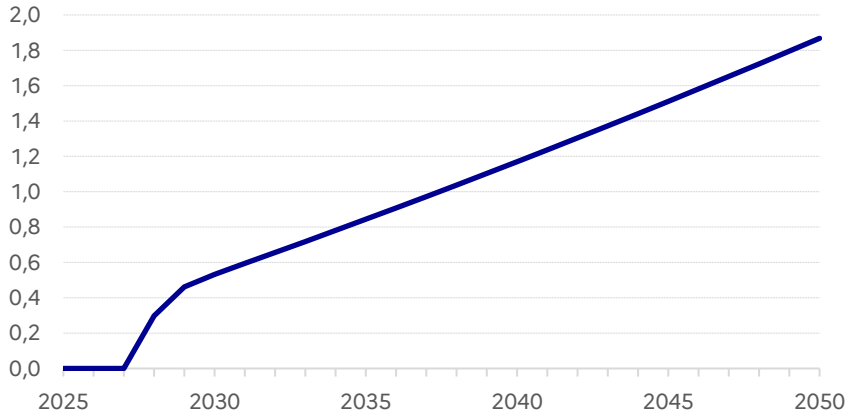
Lecture : les tempêtes, sécheresses et inondations ont engendré 4 milliards d'euros de dommages assurés (hors inflation) en moyenne tous les ans sur la période 2019-2023. Dans une trajectoire de réchauffement climatique tendancielle et sans mesures d'adaptation, ces dommages se situeraient à 7,5 milliards d'euros en 2050 (hors inflation).

Source : HCSP, d'après HCSP (2025), Repenser la mutualisation des risques climatiques, op. cit. ; *Soubeyroux et al. (2025),* « *À quel climat s'adapter en France selon la TRACC ? Partie 2* », op. cit.

Les dépenses publiques au titre des dommages liés aux événements climatiques doubleraient entre 2025 et 2050. Selon nos hypothèses (voir Encadré 1 page suivante), les réserves de la CCR permettraient d'absorber les sinistres sous le seuil d'intervention de l'État fixé à 90 % jusqu'en 2027. À partir de 2028, l'État devrait intervenir à hauteur de 300 millions d'euros$_{2025}$ en 2028 et de manière croissante jusqu'en 2050 pour atteindre 1,9 milliards d'eruos$_{2025}$ (voir Graphique 18). En cumulé sur toute la période 2025-2050, la garantie de l'État au régime de réassurance publique aura mobilisé près de 26 milliards d'euros$_{2025}$, soit l'équivalent de 0,03 % du PIB cumulé.

[68] Haut Conseil pour le climat (2026), *Dangers climatiques : la France face à ses responsabilités*, rapport annuel, juillet.

Graphique 18 – Dépenses publiques annuelles pour la prise en charge des dommages liés aux événements climatiques extrêmes, 2025-2050 (en milliards d'euros constants de 2025)



Lecture : en 2030, l'État devrait mobiliser 0,5 milliard d'euros (hors inflation) pour prendre en charge les dommages liés aux tempêtes, sécheresses et inondations. En 2050, ces besoins de financement se situeraient à 1,9 milliard d'euros, hors inflation.

Source : HCSP sur la base de HCSP (2025), Repenser la mutualisation des risques climatiques, op. cit. ; Soubeyroux et al. (2025)

Encadré 1 – Partage public-privé de la couverture contre les risques climatiques

La projection des dépenses publiques liées aux aléas climatiques repose sur un modèle stylisé de la capacité d'absorption du système de réassurance publique. Dans nos simulations, la sinistralité totale du marché est convertie en charge pour la CCR en supposant une part constante de 50 % sur toute la période 2025-2050. Cette part correspond à la partie de la sinistralité CatNat prise en charge par la CCR entre 1982 et 2023[69]. Nous supposons que ce niveau de prise en charge s'applique également aux risques TGN, couverts en partie aujourd'hui par des fonds d'urgence. Le total de ces charges CatNat et TGN est ensuite comparé au seuil d'intervention de l'État, défini comme 90 % des réserves de la CCR affectées aux risques naturels. Au 31 décembre 2025, ces réserves atteignent 2,1 milliards d'euros[70] tandis que le seuil d'intervention de l'État pour 2026 est estimé à 5,3 milliards[71]. Ce seuil correspond à la « sinistralité totale du marché », soit le total des dommages assurés au cours de l'année. Les primes de la CCR sont estimées à 1,9 milliard d'euros en 2025 selon les dernières données publiées incluant la hausse de la surprime de 12 % à 20 %. Ces primes sont supposées stables en euros constants sur la période 2025-2050. L'hypothèse sous-jacente est que les contrats d'assurance, sur la base desquels est prélevée la surprime au bénéficie de la CCR, évoluent au rythme de l'inflation. La surprime est supposée fixe à 20 % sur toute la période, conformément à un scénario à politiques inchangées. Dans notre projection stylisée de la garantie de l'État, les réserves de la CCR en fin d'année sont égales aux réserves en début d'année, auxquelles s'ajoute le solde des charges et primes (recettes) au cours de l'année. Lorsque les charges de la CCR excèdent 90 % de ses réserves disponibles en début d'année, l'écart est comptabilisé comme dépenses publiques de l'État afin que la réserve ne soit pas consommée au-delà de ce seuil.

[69] CCR (2025), « Sinistralité due au catastrophes naturelles ».

[70] CCR (2026), *Rapport financier 2025*, mars.

[71] CCR (2026), *Les catastrophes naturelles en France. Bilan 1982-2025*, juin.

4.2. Politiques de décarbonation

La substitution des énergies fossiles par les énergies décarbonées implique des investissements conséquents afin d'adapter les modes de production et de consommation. Il est désormais admis que les pouvoirs publics auront un rôle crucial dans le pilotage et l'accompagnement de ces transitions[72]. Pour les finances publiques, la nécessité de décarboner l'économie pose des risques « de transition » dans le sens où la transition énergétique pourrait avoir des impacts sur la soutenabilité budgétaire sur le court, moyen et long terme[73].

En raison du manque de données disponibles et de l'état de maturité de la littérature sur les impacts directs et indirects des politiques de décarbonation sur la trajectoire des finances publiques, notre exercice de simulation se concentre sur deux canaux de transmission *directe*[74] : les besoins de financement des investissements bas carbone et les pertes de recettes publiques induites par la baisse de consommation d'énergies fossiles et de véhicules thermiques neufs. Dans cette section, les estimations se fondent sur un scénario « à politiques inchangées ». Les impacts des politiques de décarbonation compatibles avec nos cibles de zéro émission nette en 2050 sont traités dans le Chapitre 2 (« Priorités d'avenir »).

Besoins de financement public liés aux investissements bas-carbone

Les dépenses liées à la décarbonation de l'économie dans le scénario tendanciel sont estimées à partir de deux sources complémentaires. D'une part, le « Panorama des financements climat » réalisé par I4CE[75] recense de manière détaillée les différents postes de financement public et privé des investissements climat pour la période 2011-2025. D'autre part, la trajectoire des investissements bas carbone « à mesures inchangées » pour la période 2025-2050 est estimée à partir des travaux de la Commission européenne[76].

Nos simulations concernant les besoins de financement public des investissements bas carbone sont calibrées sur les niveaux d'investissements pour l'année 2024[77]. L'évolution de

[72] Coalition of Finance Ministers for Climate Action – CFMCA (2026), « How ministries of Finance can support coherent climate policy packages. Available analytical tools and emerging good practice », *HP 4 Thematic Series*, juillet.

[73] Salmon-Genel M. (2025), *Assessing the Macro-Fiscal Risks from Climate Change: Concepts, Methodological Approaches, and Insights from Country Practices*, Discussion Paper, n° 224, Juillet.

[74] Les effets indirects des politiques de décarbonation sur la trajectoire des finances publiques se matérialisent via l'effet de ces politiques sur l'activité. Bien qu'aucune estimation robuste ne soit disponible à ce jour, on peut supposer que ces politiques auront un effet positif sur l'activité, donc sur les finances publiques. Ainsi, des investissements dans la rénovation des bâtiments sont susceptibles de générer des emplois nets supplémentaires. Ces emplois seront soumis aux différents prélèvements sur le revenu (IR, CSG, cotisations sociales, autres), de même que les bénéfices des entreprises concernées. Ainsi, la rénovation des bâtiments peut être source de recettes publiques additionnelles. De la même manière, la décarbonation devrait baisser les coûts du système énergétique et limiter l'exposition de la société aux variations *importées* des prix des énergies fossiles. En l'absence d'estimations de ces effets indirects sur les finances publiques en France, ils sont écartés des simulations présentées ici.

[75] I4CE (2025), *Panorama des finances climat. Édition 2025*, rapport, septembre

[76] Gagliardi N. (2025), *The Macroeconomic and Fiscal Impact of Climate Change in the EU: A Stylised Approach*, Commission européenne, *Discussion Paper*, n° 237, décembre.

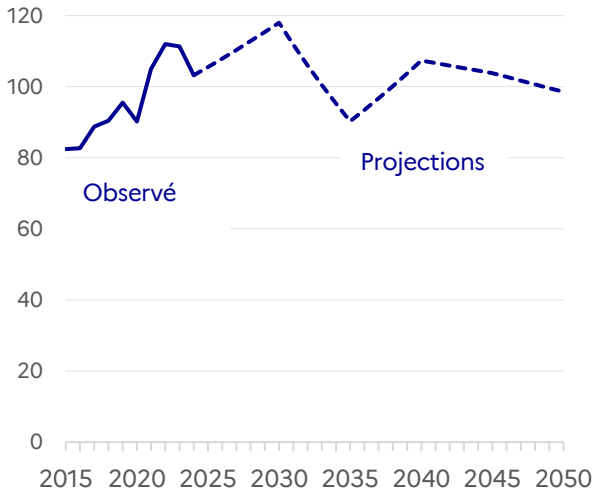
[77] À la date de parution de ce rapport, l'édition 2025 du « Panorama des financements climat » inclut des chiffres préliminaires pour l'année 2025 de manière agrégée. La ventilation entre financement public et privé, nécessaire pour notre exercice de simulation, n'est disponible que pour 2024.

ces niveaux d'investissement est compatible avec le scénario de référence établi pour la formulation du Pacte Vert européen[78]. Nos estimations supposent une part constante financée par les administrations publiques de 33 % des investissements totaux. Ce ratio correspond à la part des dépenses des administrations publiques (hors CEE) dans les investissements bas carbone en 2024[79].

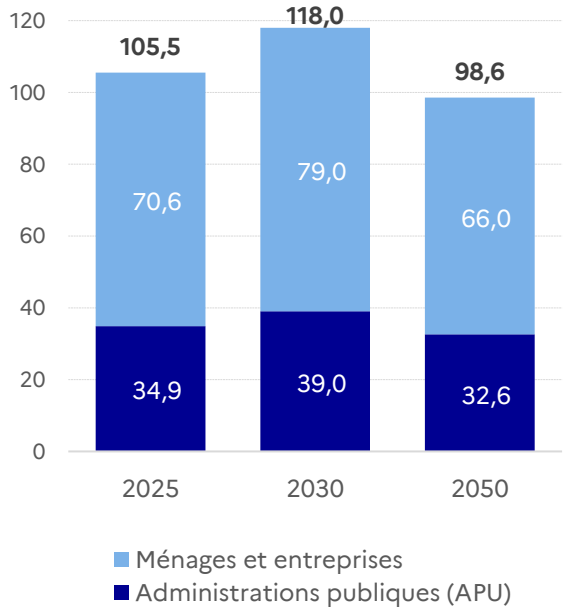
Après un pic atteint en 2030, à politiques inchangées, les investissements bas carbone des ménages, entreprises et des administrations publiques (APU) en France baisseraient tendanciellement jusqu'en 2050 en l'absence de nouvelles mesures. Les investissements bas carbone passeraient de 105,5 milliards d'euros$_{2025}$ en 2025 à 118 milliards d'euros$_{2025}$ en 2030 pour revenir sous les 100 milliards d'euros$_{2025}$ en 2050 (voir Graphique 19a). En pourcentage du PIB, les investissements bas carbone baisseraient de 3,5 % du PIB en 2025 à 2,7 % du PIB en 2050. La hausse modérée entre 2035 et 2040 est due au renouvellement d'une partie du stock de capital bas carbone acquis au cours de la décennie précédente. Les besoins de financement public baisseraient de 39 milliards d'euros$_{2025}$ à 32,6 milliards d'euros$_{2025}$ entre 2030 et 2050, équivalent à 1,2 % du PIB et 0,9 % du PIB respectivement (voir Graphique 19b).

Graphique 19 – Trajectoire des investissements bas carbone des secteurs privés et publics dans un scénario à mesures inchangées (en milliards d'euros constants de 2025)

a) Investissements totaux



b) Répartition entre dépenses publiques et privées



Lecture : sans nouvelles mesures, les investissements bas carbone atteindraient 98,6 milliards d'euros à 2050 (hors inflation), dont 32,6 milliards de dépenses des administrations publiques et 66 milliards par les ménages et les entreprises.

Source : HCSP sur la base de I4CE (2025) et Gagliardi (2025), op. cit.

[78] Gagliardi N. (2025), *The Macroeconomic and Fiscal Impact of Climate Change in the EU: A Stylised Approach*, *op. cit.*

[79] I4CE (2025), *Panorama des finances climat. Édition 2025*, *op. cit.*

Pertes de recettes publiques induites par les politiques de décarbonation

Les travaux disponibles montrent qu'à fiscalité inchangée la décarbonation de l'économie aurait un impact négatif sur les recettes publiques[80]. La baisse de consommation d'énergies fossiles érodera les recettes d'accises correspondantes. Les droits d'accises prélevés sur la consommation d'électricité supplémentaire ne compenseraient que partiellement cette érosion.

Nos projections se fondent sur un périmètre plus large que les travaux antérieurs, de manière à apprécier l'effet budgétaire des changements de consommation d'énergie et de la décarbonation du parc automobile. Nous retenons les taxes sur la consommation suivantes : les droits d'accise sur les énergies (incluant leur composante carbone ainsi que leurs différents tarifs d'acheminement : TICC, ex-TICPE, TICGN, TICFE), la TVA, les malus auto[81]. Concernant les assiettes de ces taxes, nous retenons la consommation d'énergie déclarée à l'administration fiscale ainsi que la vente de véhicules particuliers neufs (thermiques, hybrides et électriques).

La méthode consiste à prolonger les recettes observées pour les taxes retenues, en s'appuyant sur les évolutions prévues de leurs assiettes. Les droits d'accise étant prélevés sur les énergies en volume, leurs recettes sont proportionnelles à la consommation d'énergie déclarée aux autorités fiscales. C'est également le cas du malus auto. La TVA en revanche est un pourcentage de la valeur de la consommation finale des ménages, en l'occurrence la consommation finale d'énergie et de véhicules particuliers neufs.

L'évolution des assiettes fiscales est calibrée sur le scénario « à mesures existantes » de la SNBC 3[82]. Dans ce scénario, la France devrait réduire ses émissions de 39,5 % d'ici 2030 par rapport à 1990, sans toutefois atteindre les cibles de zéro émission nette en 2050 qui, elles, correspondent au scénario « à mesures supplémentaires » de la SNBC 3, traité dans le Chapitre 2. Comme le montre le Graphique 20, les mesures actuellement adoptées devraient grever de manière très significative les assiettes fiscales des principales taxes prélevées sur les énergies et les véhicules particuliers neufs. L'assiette des taxes sur les énergies baisserait de 14 % entre 2025 et 2050 en raison de la contraction des bases imposables fossiles (-30 %) (Graphique 20a). La vente de véhicules particuliers thermiques neufs, sur la base de laquelle est prélevé le malus auto, devrait disparaître en 2035 selon la législation en vigueur (Graphique 20b). Concernant les assiettes de TVA, l'hypothèse est que le prix moyen des véhicules neufs se maintiendrait stable en euros constants, tandis que le prix des énergies net de TVA n'augmenterait que pour le pétrole (Graphique 19c). L'évolution du prix des énergies est tirée des hypothèses de cadrage du scénario « à mesures existantes » de la SNBC 3.

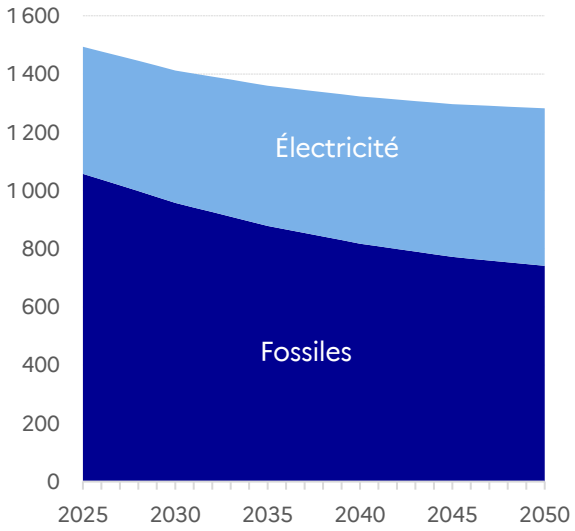
[80] DG Trésor (2025), *Les enjeux économiques de la transition vers la neutralité carbone*, rapport final, janvier.

[81] En raison des difficultés liées à la modélisation de l'évolution du prix des quotas carbone sur le marché européen (ETS 1), ces recettes sont écartées du présent rapport. De la même manière, les recettes probables de l'ETS 2 (dont l'application a été repoussée à 2028) sont écartées des projections.

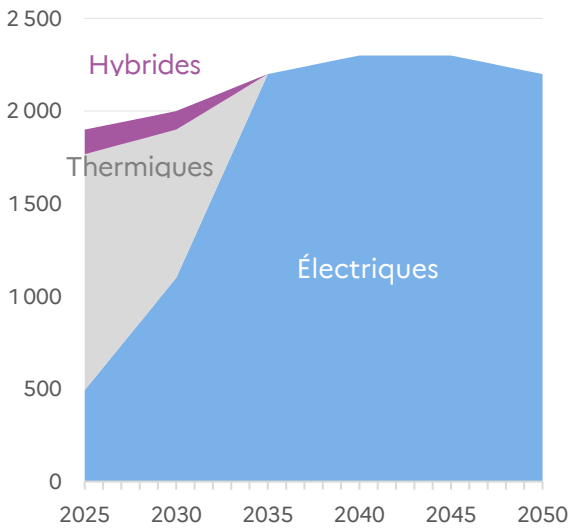
[82] Ministère de la Transition écologique (2026), « Scénarios "avec mesures existantes" », juin.

Graphique 20 – Évolution des assiettes fiscales des principales taxes prélevées sur les énergies et les véhicules neufs dans un scénario à politiques climatiques inchangées

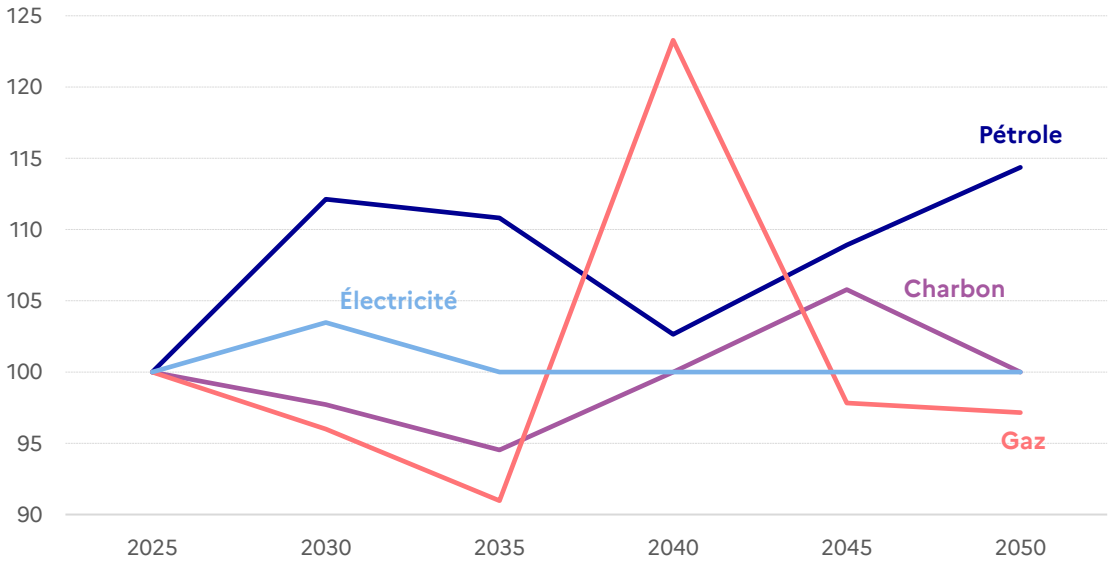
a) Assiette des taxes sur l'énergie (TWh)



b) Ventes de véhicules particuliers neufs (en milliers)



c) Évolution du prix des énergies, net de TVA en euros constants (2025 = 100)



Note : les assiettes des taxes sur l'énergie (Panel A) correspondent aux données du Budget vert pour 2024. Leur évolution sur la période 2025-2050 est calibrée sur les projections du scénario « à mesures existantes » de la SNBC 3. Les données sur les assiettes fiscales peuvent différer des données publiées par la SNBC 3, car ces dernières peuvent inclure des consommations d'énergie ne faisant pas l'objet de déclarations systématiques à l'administration fiscale (pétrole utilisé dans la chimie, par exemple). Le volume des ventes des véhicules neufs (Panel B) est tiré des estimations de la SNBC 3 pour son scénario « à mesures existantes ». Les données pour 2025 ne correspondent pas aux ventes observées, qui se sont révélées plus faibles qu'anticipé. Afin de ne pas préjuger de la trajectoire des ventes de véhicules neufs sur la période 2025-2050, nos projections reprennent celles de la SNBC 3 sans modifications.

Source : HCSP sur la base du scénario « à mesures existantes » de la SNBC 3 ; et du PLF 2026 - Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État (budget vert).

Nos estimations se fondent sur les taux apparents d'accise de manière à prendre en compte l'effet des multiples régimes fiscaux dérogatoires. Il existe en effet un certain nombre de dispositifs permettant de taxer différemment les produits énergétiques en fonction de leurs usages ou de leurs usagers. Le Tableau 3 montre par exemple que cinq dispositifs permettent d'exonérer 98 % de la consommation de kérosène, ou que 82 % de la consommation de charbon déclarée aux autorités fiscales bénéficie de taux réduits (voir Tableau 3). Le Graphique 21 montre l'impact de ces différents dispositifs sur les taux apparents d'accise, par type d'énergie. Nos simulations pour la période 2025-2050 sont calibrées sur les taux apparents de 2024 supposés constants (voir Graphique 21a). Ce scénario « à fiscalité inchangée » est cohérent avec les tendances récentes, au cours desquelles les taux apparents d'accise en euros constants n'ont augmenté depuis 2019 que pour le kérosène, le charbon et le gaz naturel sous l'effet des mesures nouvelles (voir Graphique 21b). Pour le reste des énergies, les taux corrigés de l'inflation ont baissé entre 2019 et 2024, notamment pour le gazole et l'essence dont les taux nominaux (euros courants) sont globalement restés stables sur cette période. Concernant la TVA, nous retenons les taux en vigueur pour chaque produit et les maintenons fixes sur la période de projection.

Tableau 3 – Pourcentage de l'assiette de l'accise bénéficiant d'un régime fiscal dérogatoire par types d'énergie et types de régime, 2024

(entre parenthèses, le nombre de dispositifs établissant un régime fiscal dérogatoire)

	Exonérations	Taux réduits	Majorations régionales
Kérosène	98 % (5)	1 % (1)	-
Charbon	-	82 % (1)	-
GPL	0 % (1)	100 % (2)	-
Gaz naturel	9 % (3)	21 % (5)	-
Fioul	2 % (5)	1 % (2)	-
Gazole	4 % (5)	14 % (7)	82 % (3)
Essence	0,1 % (3)	67 % (4)	93 % (3)
Électricité	8 % (3)	40 % (13)	-

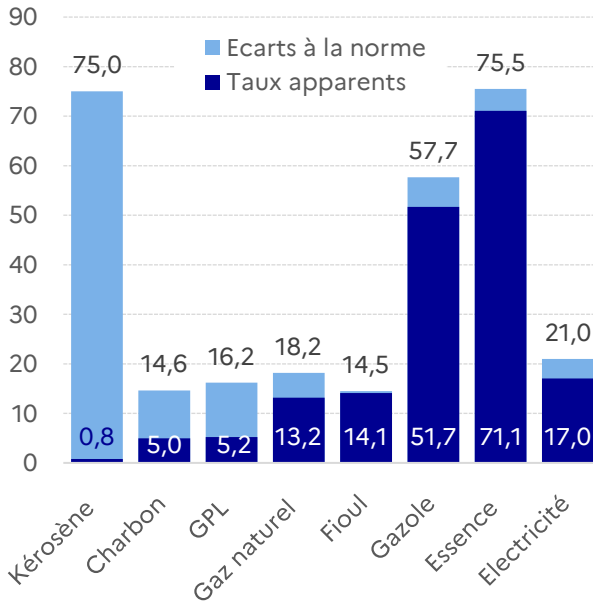
Note : l'information contenue dans ce tableau ne concerne que les droits d'accise prélevés sur les énergies. En nous fondant sur la littérature spécialisée (OCDE, 2022), les régimes fiscaux dérogatoires (préférentiels et/ou majorations) s'apprécient à partir d'un régime fiscal de référence. Ici, le régime d'imposition de référence est *théorique,* correspondant au taux légal le plus élevé applicable à chaque catégorie d'énergie. Les écarts entre les taux effectivement appliqués aux différents produits de chaque catégorie et le taux de référence sont alors interprétés comme des formes de régime fiscal dérogatoire, indépendamment de leurs usages et de leurs usagers. En cela, nos estimations des écarts à la norme fiscale diffèrent significativement de la doctrine en France sur les « dépenses fiscales » qui distingue 14 catégories fiscales selon que les produits soient utilisés comme carburant, combustible ou autre. Les différences de taux entre catégories ne sont pas considérées comme dépenses fiscales, quand bien même le produit est similaire (voir Annexe PLF 2026, « Évaluations des voies et moyens – Tome 2 – Dépenses fiscales »).

Lecture : pour l'année 2024, 21 % de la consommation de gaz naturel déclarée aux autorités fiscales bénéficie de taux réduits par l'intermédiaire de cinq dispositifs fiscaux.

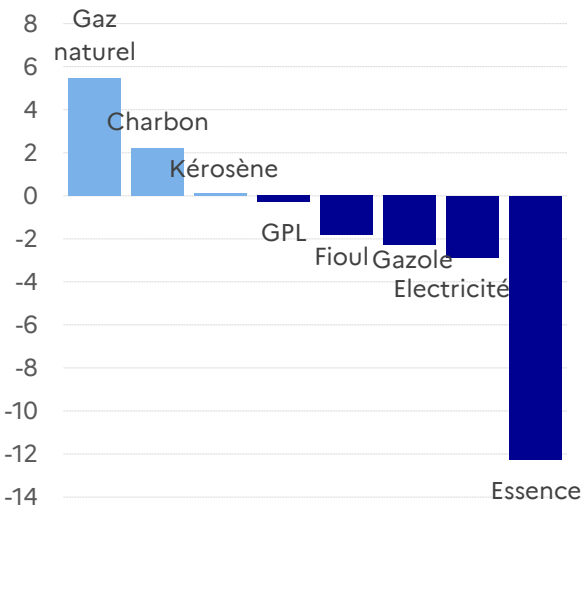
Source : HCSP sur la base du PLF 2026 - Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État (budget vert).

Graphique 21 – Taux d'accise comparés par type d'énergie en euros constants

a) Taux de référence et taux apparents d'accise, 2024, en € / MWh



b) Évolution des taux apparents d'accise, 2019 vs. 2024, en €$_{2024}$/ MWh



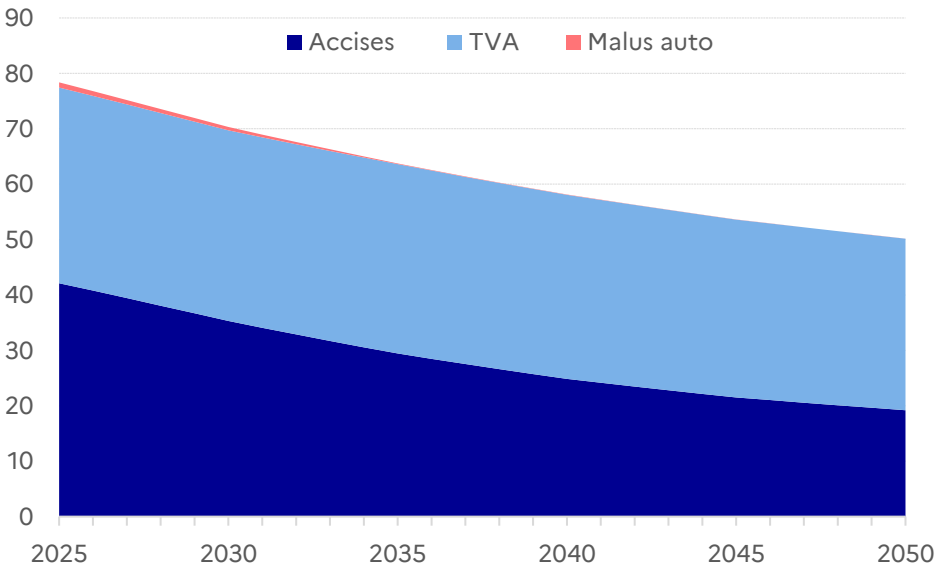
Lecture : en 2024, le taux d'accise de référence pour l'essence est de 75,5€/ MWh. En raison des régimes fiscaux dérogatoires pour cette énergie (voir Tableau 3), la consommation d'essence en France est taxée à hauteur de 71,1 € / MWh en moyenne. Corrigé de l'inflation, le taux apparent d'accise sur l'essence a baissé de 12,3 €/ MWh depuis 2019.

Note : le taux de référence pour chaque énergie est obtenu à partir du régime fiscal de référence défini dans le Tableau 3. Les taux apparents sont calculés à partir du niveau de consommation déclarée aux autorités fiscales (ie, assiette fiscale). Ce niveau de consommation déclarée peut ne pas correspondre au niveau de consommation effectivement observé pour de multiples raisons (fraude, sous-déclaration, consommation non sujette à déclaration fiscale, etc.).

Source : HCSP sur la base du PLF 2026 - Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État (budget vert)

La perte de recettes publiques induite par les politiques de décarbonation serait significative, même dans un scénario à mesures inchangées. Les recettes publiques prélevées sur la consommation d'énergie et sur la vente des véhicules neufs passeraient de 78,4 milliards d'euros en 2025 à 50,2 milliards d'euros$_{2025}$ en 2050, soit une diminution de 28,2 milliards d'euros$_{2025}$. En pourcentage de PIB, ces recettes accuseraient une baisse de 1,2 point de PIB (de 2,6 % à 1,4 % du PIB) entre 2025 et 2050, un effet comparable sur le solde public à celui du vieillissement de la population. Cette baisse est tirée par l'effondrement des recettes d'accises (-22,9 milliards d'euros$_{2025}$), ainsi que des recettes de TVA prélevée sur la consommation d'énergie et la vente de véhicules neufs (-4,4 milliards d'euros$_{2025}$) et la quasi-disparition des recettes du malus auto (-0,9 milliard d'euros$_{2025}$) (voir Graphique 22). L'impact sur les recettes de TVA est cependant très fortement dépendant des hypothèses sur le report des gains de pouvoir d'achat tirés de la baisse de consommation d'énergie (voir Graphique 20a). Notre hypothèse est que ces gains se reportent intégralement vers des biens et services taxés au taux apparent de TVA sur le PIB, soit 7 %. Si la consommation se reportait vers des biens moins taxés (comme les aliments à 5,5 %), la hausse des recettes de TVA serait moindre qu'anticipé, voire pourrait aboutir à une baisse.

Graphique 22 – Évolution des recettes publiques des principales taxes à la consommation dans un scénario à politiques climatiques inchangées (en milliards d'euros constants de 2025)



Note : l'évolution des recettes publiques est « à fiscalité inchangée », supposant des taux de TVA, de malus et d'accise constants sur la période. Les simulations sont calibrées sur les assiettes fiscales présentées dans le Graphique 20 et sur les taux d'accise apparents présentés dans le Graphique 21a. Le scénario de projection est celui « à mesures existantes » de la SNBC 3. Les recettes de TVA supposent un report d'une partie de la consommation d'énergie vers des biens et services taxés au taux apparent de TVA sur le PIB (7 %).

Source : HCSP sur la base du PLF 2026 - Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État (budget vert).

4.3. Synthèse des résultats concernant les impacts du changement climatique sur les finances publiques

On résume ici les résultats de nos projections des impacts du changement climatique sur les finances publiques dans un scénario à politiques inchangées. Les postes budgétaires retenus pour cet exercice de projection sont la prise en charge publique des coûts liés à la sinistralité des aléas climatiques (section 4.1), le financement public des investissements bas-carbone et la perte de recettes publiques liée à la transition énergétique (section 4.2). Le Tableau 4 montre la contribution de ces différents impacts au déficit public à 2050, en euros constants et en points de PIB.

Sans mesures nouvelles, le changement climatique dégraderait le déficit public de 1 point de PIB à horizon 2050. Le creusement du déficit s'explique principalement par la perte de recettes d'accise sur les énergies (1,2 point de PIB) et la prise en charge du coût des aléas climatiques (0,1 point de PIB) (voir Tableau 4). Ces besoins sont partiellement compensés par la baisse des financements publics en investissements bas carbone (-0,3 point de PIB), compatible avec le scénario « à mesures existantes » de la SNBC 3.

Tableau 4 – Impacts du changement climatique sur le déficit public dans un scénario « à politiques inchangées », 2025-2050 (en milliards d'euros$_{2025}$ et pourcentage du PIB)

	Postes budgétaires exposés aux changement climatique 2025		2050		Contribution au déficit public (Variation 25/50)	
	Md€$_{2025}$	(% du PIB)	Md€$_{2025}$	(% du PIB)	Md€$_{2025}$	% du PIB
Coûts des aléas climatiques	0,0	0,0	1,9	0,1	1,9	0,1
Investissements bas carbone	34,9	1,2	32,6	0,9	-2,3	-0,3
Recettes prélevées sur les énergies et les véhicules neufs	78,4	2,6	50,2	1,2	28,2	1,2
dont droits d'accise	42,1	1,4	19,2	0,5	22,9	0,9
dont TVA	35,3	1,2	30,9	0,8	4,4	0,3
dont malus auto	0,9	0,0	0,0	0,0	0,9	0,0
Total	**113,3**	**3,8**	**84,6**	**2,2**	**27,8**	**1,0**

Note : les variations positives sur les postes de dépenses contribuent à creuser le déficit en élevant le niveau de dépenses publiques totales. De la même manière, une baisse de recettes publiques contribue à creuser le déficit. C'est la raison pour laquelle les baisses de recettes d'accise, de TVA et de malus sont exprimées dans ce tableau avec un terme positif (+). Les ratios de dépenses sur PIB sont calculés à partir des hypothèses macroéconomiques détaillées en section 2. Les chiffres exprimés en pourcentage du PIB peuvent ne pas correspondre à la somme du total ou à la différence des ratios de PIB de 2025 et de 2050 en raison des arrondis à la décimale.

Lecture : sans nouvelles mesures d'adaptation, le changement climatique entraînera des besoins de financement public de l'ordre de 27,6 milliards d'euros$_{2025}$ en 2050, dont 1,9 milliards d'euros$_{2025}$ au titre de la prise en charge des coûts des aléas climatiques.

Source : HCSP sur la base de HCSP, 2025 ; CCR, 2023 ; I4CE, 2025 ; Gagliardi, 2025 ; et PLF 2026 - Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État (budget vert).

5. Autres postes projetés : recettes publiques, dépenses de défense, rémunérations publiques et prestations sociales

5.1. Prélèvements obligatoires, hors accises énergétiques

S'agissant des recettes – hors celles liées aux énergies présentées dans la section précédente –, la plupart des **prélèvements obligatoires devraient rester stables** en proportion du PIB[83]. Deux exceptions méritent toutefois d'être soulignées.

D'une part, puisque nous raisonnons à politiques inchangées, nous supposons à ce stade que les **mesures exceptionnelles** mises en place en 2025 – telles que la contribution exceptionnelle

[83] Nous retenons l'hypothèse conventionnelle d'une élasticité unitaire au PIB à long terme, comme dans : Direction générale du Trésor (2025), « Comment sont réalisées les prévisions de finances publiques et quelles sont les incertitudes qui les entourent ? », document de travail, n° 2025/1, mars.

sur les bénéfices des grandes entreprises – disparaîtront en 2027. Cela dégraderait le solde public de 0,2 pp de PIB d'ici 2050.

D'autre part, l'**indexation des barèmes de l'impôt sur le revenu** sur l'inflation devrait entraîner une hausse tendancielle des recettes. En effet, les revenus imposables progressent plus rapidement que l'inflation[84]. Ce mécanisme contribuerait à accroître les recettes de 0,5 pp de PIB d'ici 2050.

5.2. Dépenses de défense

La loi de programmation militaire (LPM) du 1er août 2023 devait porter l'effort de défense de 47,2 milliards d'euros en 2024 à 67,4 milliards en 2030, soit environ 2 % du PIB selon nos calculs. Face à la dégradation du contexte géostratégique, une actualisation de la LPM a été votée en 2026[85], qui relève sensiblement l'effort de défense à l'horizon 2030. Celle-ci implique un surcroît de crédits de 3,5 milliards d'euros en 2026, puis de 6,5 milliards en 2027, de 8 milliards en 2028 et de 9 milliards en 2029 et 2030 par rapport à la trajectoire de la LPM initiale, ce qui se traduit par une augmentation de l'effort de défense d'environ 1,9 % du PIB en 2025 à près de 2,5 % en 2030[86]. Faute de nouvelle programmation au-delà de 2030, nous supposons que l'effort de défense (en pourcentage de PIB) est maintenu à ce niveau jusqu'en 2050.

5.3. Évolution de la rémunération des agents publics

S'agissant des rémunérations des agents publics, nous retenons les hypothèses de long terme du COR selon lesquelles la rémunération moyenne par agent évolue au rythme de l'inflation jusqu'en 2027, avant de converger progressivement, sur cinq ans, vers la dynamique des salaires du secteur privé (voir Graphique 23).

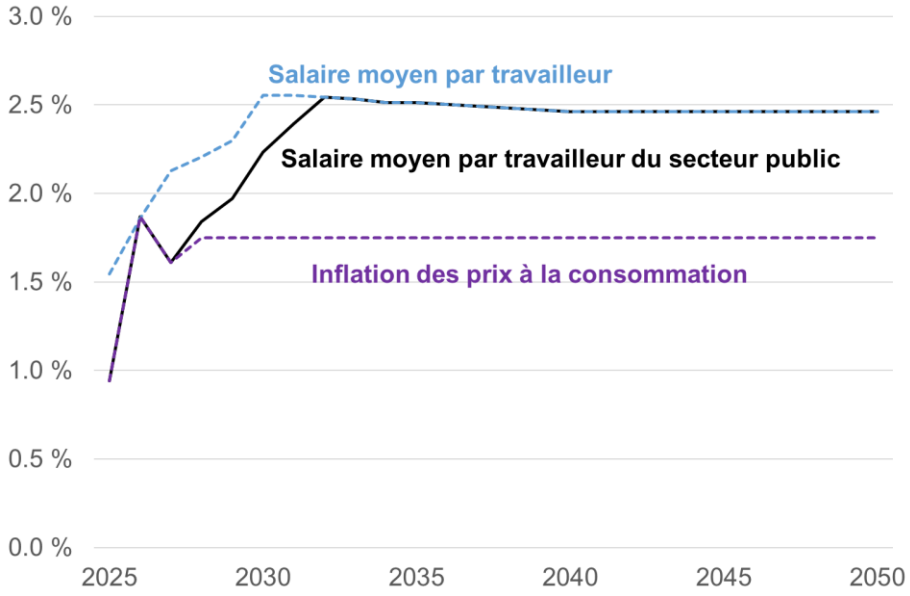
La masse salariale publique n'intègre donc pleinement les gains de productivité du travail et n'évolue au même rythme que le PIB qu'à compter de 2032. Entre 2026 et 2050, ces hypothèses se traduisent par une diminution de sa part dans le PIB de 0,3 point de pourcentage.

[84] Lafféter Q. et Pak M. (2025), « Élasticités des recettes fiscales au cycle économique. Étude de trois impôts sur la période 1979-2013 en France », document de travail, n° G2015/08, Insee, mai.

[85] Voir la loi n° 2026-791 du 16 août 2026 actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

[86] L'effort de défense est plus large que les seuls crédits de la mission « Défense » (59 milliards d'euros en 2024) dans cet exercice : il inclut également les dépenses militaires enregistrées au titre des pensions, des anciens combattants et d'autres dépenses, qui représentaient un montant d'environ 12 milliards d'euros en 2024. Faute de projections disponibles pour ces composantes, elles sont maintenues constantes en part de PIB nominal à partir de 2025.

Graphique 23 – Évolution des salaires moyen par travailleur du secteur public



Source : COR, calculs HCSP-OFCE

5.4. Prestations sociales

L'indexation sur l'inflation (plutôt que sur la dynamique des salaires par exemple) **d'une large part des prestations sociales** – non seulement celles liées à la famille et aux enfants, évoquées plus haut dans la section 3, mais aussi celles relatives à la maladie, à l'invalidité, à l'exclusion sociale et au logement[87] – devrait, à législation inchangée, entraîner une érosion du pouvoir d'achat des plus précaires par rapport au salaire moyen et une contraction de leur part dans le PIB de 0,4 point d'ici 2050.

6. Dynamique du solde public total et de la dette publique d'ici 2050

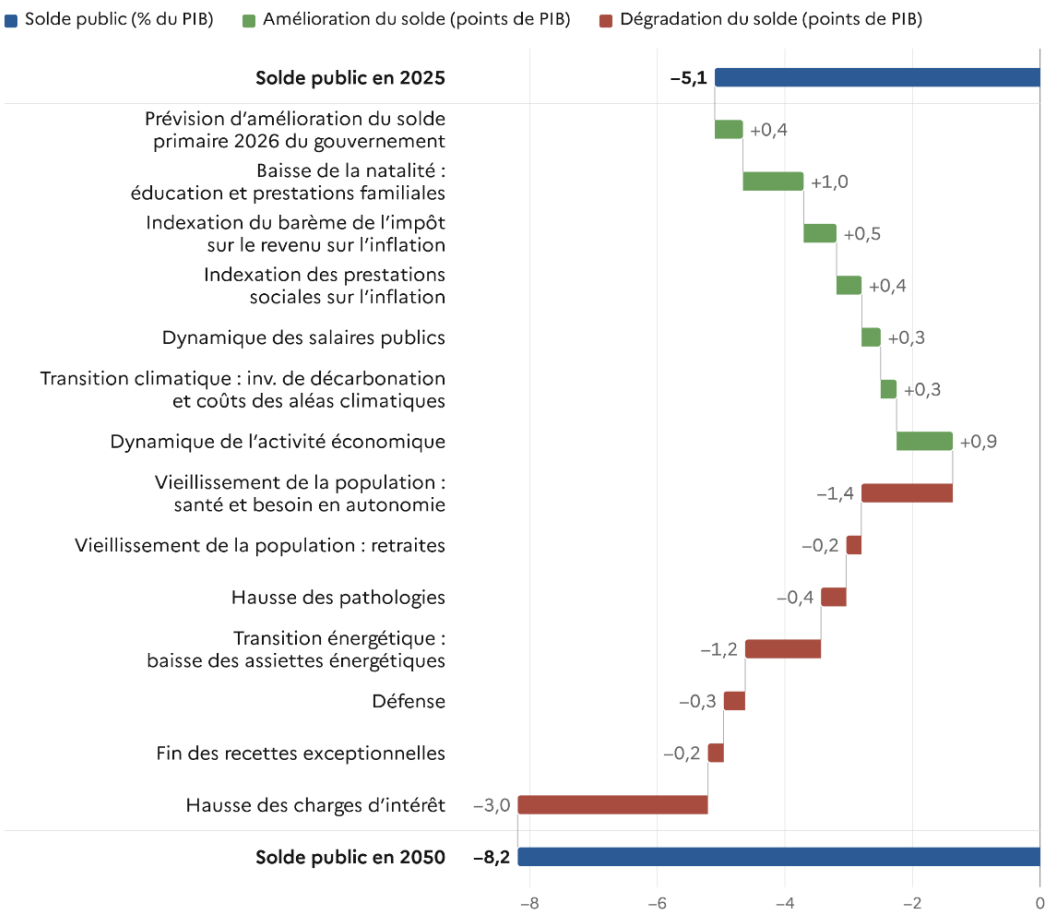
6.1. Sans bouclage macroéconomique

Sans prendre en compte à ce stade de bouclage macroéconomique, c'est-à-dire des effets rétroactifs de la politique budgétaire sur l'activité et donc sur les finances publiques, **le solde public total (incluant la charge d'intérêt) se détériorerait de 3,2 pp de PIB en 25 ans, passant de -5,1 % de PIB en 2025 à -8,3 % en 2050** (voir Graphique 24). Au total, malgré l'impact significatif du vieillissement, du changement climatique ou de la défense, le déficit primaire ne progresserait que de 0,2 pp de PIB par rapport à 2025, passant de -2,9 % de PIB en 2025 à -3,1 % en 2050. Cette évolution malgré tout limitée s'explique notamment, dans le cadre de construction de cet exercice, par les effets à court terme de la baisse de la natalité, mais aussi

[87] HCFEA (2025), « Retour sur l'évolution du pouvoir d'achat des prestations familiales et de solidarités », note adoptée par le Conseil de la famille le 18 mars 2025.

par les efforts prévus par le gouvernement en 2026 (+0,4 pp de PIB)[88] et par la hausse de l'activité économique attendue ces prochaines années, liée au retour progressif de l'économie vers son niveau potentiel et à la dynamique de la population active (+0,9 pp). Au total, **entre 2026 et 2050, le solde primaire se détériorerait de 0,5 pp de PIB à politiques inchangées**. L'ensemble des éléments précédemment détaillés (démographie, changement climatique, etc.) réduiraient les recettes publiques d'environ 0,8 pp de PIB et les dépenses publiques primaires de 0,3 pp de PIB, toutes choses égales par ailleurs.

Graphique 24 – Contributions à l'évolution du déficit public entre 2025 et 2050



Note : les contributions à la variation du solde public sont celles des dépenses et des recettes entre 2026 et 2050, à l'exception de la prévision d'amélioration du solde primaire 2026 du gouvernement et de la hausse des charges d'intérêt. Les contributions sont arrondies au dixième de point de PIB ; leur somme peut différer légèrement de la variation totale du solde et des totaux par groupe cités dans la lecture, calculés avant arrondi.

Lecture : à politiques inchangées, le solde public passerait de -5,1 % du PIB en 2025 à -8,2 % en 2050, soit -3,1 points de PIB. Les facteurs de dégradation (-6,8 points) l'emportent sur les facteurs d'amélioration (+3,7 points) ; la contribution la plus forte, « Hausse des charges d'intérêt », atteint -3,0 points de PIB.

Source : calculs HCSP-OFCE

[88] Les hypothèses de court terme utilisées dans nos projections correspondent à celles retenues à la date de publication par le gouvernement, à savoir une croissance de 0,7 % en 2026, et une cible de déficit de 5 % pour 2026, telles qu'annoncées à l'issue du Comité d'alerte des finances publiques du 7 juillet 2026. Aux horizons 2035 et 2050, la trajectoire de la dette publique apparaît peu sensible à d'éventuels écarts par rapport à ces prévisions.

L'accumulation sur 25 ans de ces déficits importants, auxquels il convient d'ajouter la charge de la dette, gonflerait la dette publique (voir Encadré 2 pour une explication de « l'effet boule de neige »), ce qui conduirait à une **hausse inexorable des charges d'intérêt de 3 pp de PIB, passant de 2,2 % de PIB en 2025 à 5,2 % de PIB en 2050**, dans le scénario central où la productivité croîtrait à son rythme tendanciel (+0,7 % par an), et où les taux d'intérêt *r* resteraient proches de leur niveau actuel en termes d'écart avec la croissance *g* (c'est-à-dire tels que *r - g = +0,5 pp*). Cette dernière hypothèse, qui requiert le maintien, sur toute la période, de la confiance des investisseurs dans la dette française par rapport à ses homologues de la zone euro, est très optimiste dans un scénario avec une telle persistance des déficits publics, qui conduirait la **dette publique française à des seuils jamais observés dans l'époque récente : de 115,6 % du PIB en 2025 à 191 % du PIB en 2050, sans bouclage macroéconomique**.

Encadré 2 – Soutenabilité de la dette publique et « effet boule de neige »

De prime abord, la capacité d'un État à rembourser sa dette peut sembler illimitée. Contrairement à un agent privé, l'État dispose en effet d'un horizon théoriquement infini et de moyens spécifiques pour faire face à ses engagements financiers. Il peut lever l'impôt, mobiliser des ressources publiques, voire, dans certains cas, s'approprier certaines richesses. Par ailleurs, il a théoriquement la possibilité de refinancer sa dette indéfiniment, c'est-à-dire d'émettre de nouveaux emprunts pour rembourser ceux qui arrivent à échéance. Dès lors, la contrainte qui pèse sur l'endettement public pourrait apparaître moins comme une limite strictement économique que comme une limite politique et sociale : elle dépend notamment de l'acceptation par les citoyens d'une hausse de la pression fiscale – étant entendu par ailleurs que la pression fiscale a des effets sur les comportements économiques et peut nuire à l'activité.

En pratique, une dette publique est considérée comme soutenable si les orientations actuelles de la politique budgétaire et les prévisions disponibles ne conduisent pas à une situation d'insolvabilité dans le futur avec une probabilité élevée. En particulier, une trajectoire de dette « explosive », avec un ratio de dette sur PIB qui tend vers des niveaux suffisamment élevés pour remettre en cause la capacité de la puissance publique à honorer ses engagements, conduit naturellement les créanciers à intégrer dans leurs anticipations des scénarios de défaut à l'avenir, et à exiger des primes de risque de plus en plus importantes. La dette étant massivement refinancée, la possibilité d'un défaut à venir resurgit rapidement sur la qualité de crédit à moyen et court termes.

Pour apprécier les fondamentaux de la dynamique de dette, on peut s'appuyer sur l'équation d'accumulation du ratio de dette rapportée au PIB, *d = D/Y*. En négligeant les flux de créances, son évolution sur une période dépend classiquement du solde primaire sp = SP/Y (c'est-à-dire de la différence entre les revenus et les dépenses hors charges d'intérêts) rapporté au PIB, du taux d'intérêt *r* payé sur la dette et de la croissance du PIB nominal *g* (combinant croissance réelle et inflation) qui vient alléger le poids de la dette initiale par rapport au PIB :

$$D_t = (1+r)D_{t-1} - SP_t \quad et\ par\ suite\ d_t - d_{t-1} \approx -sp_t + (r_t - g_t) \times d_{t-1}$$

Si cette équation annuelle ne permet pas directement de se prononcer sur la soutenabilité d'une dette souveraine, qui dépend de la trajectoire d'ensemble des variables (solde primaire, croissance et taux d'intérêt), elle donne de premiers enseignements sur sa

dynamique. Elle permet notamment de voir que pour réduire sa dette, un État doit dégager un solde primaire supérieur au solde stabilisant, de $(r_t - g_t) \times d_{(t-1)}$. Par ailleurs, cette équation a des propriétés dynamiques différentes selon la position respective de la croissance et du taux apparent $(r - g)$[89].

Si les taux sont supérieurs à la croissance $((r - g) > 0)$, on est dans une situation « standard » : il faut réaliser un excédent primaire minimal pour stabiliser la dette, d'autant plus important que la dette initiale l'est. Si ce solde n'est pas atteint une année, le solde primaire qu'il faudra dégager l'année suivante pour stabiliser la dette sera plus important encore. En effet, la dette aura crû entre-temps, et les charges afférentes, plus dynamiques que la base taxable, devront être compensées par des excédents supplémentaires. On parle d'effet boule de neige : sans stabilisation, la trajectoire de la dette devient rapidement explosive, du fait de la dynamique auto-entretenue des charges d'intérêt, et le solde stabilisant croît dans son sillage, rehaussant les efforts à fournir pour l'atteindre.

Si au contraire le taux apparent de la dette est inférieur à la croissance, alors la croissance de la base taxable permet de compenser les intérêts nouveaux. Autrement dit, le solde stabilisant est négatif : la dette publique peut être réduite en dépit d'un déficit primaire, dès lors qu'il ne dépasse pas le déficit stabilisant. Pour autant, des déficits primaires supérieurs au solde stabilisant conduisent bien à une hausse de la dette.

Les conditions qui distinguent ces deux dynamiques sont fragiles. De nombreux pays développés, notamment les États-Unis depuis le début des années 2010 et la France entre 2015 et 2024, ont connu un environnement favorable dans lequel les taux apparents étaient inférieurs à la croissance nominale. Derrière cette évolution, la plupart des macro-économistes convergent vers une baisse tendancielle de r due au vieillissement de la population, à une hausse des inégalités, et à l'augmentation de l'épargne privée (et donc de l'appétit pour de la dette publique de la part des investisseurs), alors que le ralentissement de la productivité observé sur les dernières décennies conduit à la plus grande prudence.

Surtout, au plan financier, les taux d'intérêt futurs, et singulièrement les primes de risque, dépendent d'anticipations qui peuvent facilement décrocher, lorsque se font jour des inquiétudes sur une dette auparavant jugée soutenable. Les taux d'intérêt exigés par les investisseurs, notamment la prime de risque, dépendent ainsi des perspectives de finances publiques (niveau de dette et déficits anticipés). En zone euro de surcroît, les différents titres souverains offrent différents profils de risque en partie substituables. Ces profils de risque dépendent des trajectoires de finances publiques de leurs émetteurs, mais aussi de la mise en œuvre de leurs engagements budgétaires européens, qui conditionnent par ailleurs la disponibilité des mécanismes européens d'assistance financière. C'est ainsi qu'un pays peut se retrouver sous pression s'il affiche une trajectoire de finances publiques singulièrement plus dégradée que celles de ses pairs, ou s'il ne parvient pas à mettre en œuvre ses engagements de finances publiques. Le cas échéant, ceci se traduit par des hausses rapides des primes de risques, qui renchérissent le coût de la dette *r* et peuvent conduire à une configuration dans laquelle la trajectoire de dette devient explosive. Dans de tels cas, le risque d'emballement est d'autant plus fort que la dette et le déficit sont élevés, ce qui plaide pour une approche prudente.

[89] Voir Blanchard O. (2023), *Fiscal policy under low real interest rates*, MIT press, chapitres 3 et 4.

6.2. Avec bouclage macroéconomique

Lorsque de nouvelles mesures sont décidées en dépenses et en recettes publiques, elles influencent l'activité économique et les agrégats de finances publiques. L'économie s'écarte alors d'une situation de référence dite de « croissance équilibrée », dans laquelle l'économie croîtrait uniformément et le solde public primaire resterait constant en pourcentage du PIB. Ces évolutions entraînent des ajustements à court et moyen terme, appelés « effets de bouclage macroéconomique ». Le modèle de macro-simulation EmeRaude[90], mis à disposition du HCSP par l'OFCE pour cet exercice, permet de quantifier les effets d'une impulsion en dépense ou en recette publique sur l'économie française – sur le PIB, ainsi que sur le niveau agrégé des dépenses publiques et des recettes publiques, ce qui permet de calculer l'effet total sur le solde primaire.

Par exemple, une baisse des dépenses publiques, réalisée avec l'objectif d'améliorer le solde public, se traduit par une baisse de la demande adressée aux entreprises, donc par une baisse de l'activité économique et des recettes publiques, et *in fine* par une amélioration du solde primaire moindre que ne le laisserait penser une imputation directe de la réduction initiale. Inversement, une hausse des dépenses aurait un effet positif sur l'activité, dont l'effet sur les recettes viendraient partiellement compenser l'effet de l'impulsion initiale (comme c'est le cas dans le tendanciel).

De même une hausse des prélèvements obligatoires se traduit par une hausse des coûts de production et/ou une baisse des revenus disponibles, et donc par une baisse de la demande, de l'activité économique et des recettes publiques. De plus, les dépenses publiques augmentent notamment en raison d'une hausse des prestations chômage. *In fine,* l'amélioration du solde primaire est partiellement amortie. Inversement, une baisse des prélèvements aurait un effet positif sur l'activité, amortissant la dégradation initiale du solde primaire.

Les Tableaux 5 et 6 résument les effets sur le solde primaire et le PIB réel d'une impulsion de consolidation, c'est-à-dire une hausse permanente isolée d'une recette publique ou d'une baisse permanente isolée d'une dépense publique, calibrées à 1 % de PIB *ex ante*. Les effets macroéconomiques associés à une impulsion budgétaire sont supposés transitoires et s'éteindre à long terme[91]. Par prudence, nous faisons ici l'hypothèse qu'ils s'éteignent complètement au bout de dix ans. Ainsi, selon la nature de la dépense ou de la recette publique, les effets de bouclage atténueraient entre un tiers et un cinquième l'impact « mécanique » de l'impulsion sur le solde primaire, en moyenne au cours des dix premières années suivant une impulsion budgétaire (selon l'instrument utilisé).

[90] OFCE, publication d'un cahier de variantes à venir.

[91] Cette hypothèse de neutralité à moyen terme est cohérente avec la littérature, notamment en ce qui concerne les effets sur l'activité de chocs liés à la consommation publique, aux transferts et aux impôts indirects. Pour l'investissement public, qui peut avoir des effets plus persistants, cette hypothèse peut être discutée. Voir par exemple Batini N., Eyraud L., Forni L. et Weber A. (2014) « Fiscal Multipliers: Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections », IMF Technical Notes and Manuals 14/04.

Tableau 5 – Ajustement à court et moyen terme du solde primaire (variantes EmeRaude)

	Effet sur le solde primaire (écart en pp de PIB)				
Variation permanente de 1 % de PIB *ex ante*	1 an	2 ans	5 ans	8 ans	10+ ans
Baisse des dépenses					
Investissement des APU	0,6	0,5	0,4	0,8	1,0
Masse salariale des APU	0,6	0,8	0,6	0,9	1,0
Prestations sociales	0,8	0,7	0,6	0,8	1,0
Consommations intermédiaires des APU	0,6	0,6	0,5	0,8	1,0
Transferts en nature des APU	0,7	0,7	0,6	0,8	1,0
Hausse des recettes					
Cotisations sociales salariales	0,7	0,6	0,5	0,8	1,0
Cotisations sociales employeurs	0,8	0,6	0,4	0,7	1,0
Taxe sur la valeur ajoutée	0,8	0,6	0,5	0,8	1,0
Impôt sur le revenu	0,9	0,8	0,7	0,9	1,0

Source : modèle EmeRaude de l'OFCE, calculs HCSP

Tableau 6 – Ajustement à court et moyen terme du PIB réel (variantes EmeRaude)

	Effet sur le PIB réel (écart en pp de PIB)				
Variation permanente de 1 % de PIB *ex ante*	1 an	2 ans	5 ans	7 ans	10+ ans
Baisse des dépenses					
Investissement des APU	-0,8	-1,1	-1,3	-0,8	0,0
Masse salariale des APU	-0,2	-0,4	-0,6	-0,3	0,0
Prestations sociales	-0,2	-0,3	-0,4	-0,3	0,0
Consommations intermédiaires des APU	-0,9	-0,9	-0,9	-0,6	0,0
Transferts en nature des APU	-0,9	-1,0	-0,9	-0,6	0,0
Hausse des recettes					
Cotisations sociales salariales	-0,2	-0,3	-0,4	-0,2	0,0
Cotisations sociales employeurs	-0,1	-0,3	-0,7	-0,4	0,0
Taxe sur la valeur ajoutée	-0,3	-0,4	-0,4	-0,3	0,0
Impôt sur le revenu	-0,2	-0,3	-0,5	-0,3	0,0

Source : modèle EmeRaude de l'OFCE, calculs HCSP

Afin de calculer les effets de bouclage macroéconomique de l'évolution tendancielle des finances publiques, les dépenses et des recettes publiques sont décomposées par nature, puis regroupées par type de chocs, afin de différencier leurs effets sur l'économie française. Le Tableau 7 indique comment les différentes recettes et dépenses sont traduites en chocs sur les variables macroéconomiques, dites « variantes », du modèle EmeRaude. Le Graphique 25 montre les déviations par rapport au scénario contrefactuel de croissance équilibrée, introduites comme chocs dans le modèle EmeRaude sur la période 2027-2050[92].

[92] La prévision du gouvernement pour 2026 est déjà calculée en tenant compte d'effets de bouclage macroéconomique.

Tableau 7 – Modélisation des comptes publics

Nature de la dépense publique	Choc macroéconomique dans le modèle EmeRaude	Poids dans les dépenses primaires en 2025
Rémunération des salariés	Salaires des APU	22 %
Consommation intermédiaire	Consommation intermédiaire des APU	10 %
Autres impôts Subventions Transferts sociaux en nature – production marchande achetée	Transferts en nature des APU	16 %
Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature Autres transferts courants Transferts en capital	Prestations sociales*	44 %
Acquisition nette d'actifs non financiers	Investissement des APU	8 %
Revenus de la propriété	Intérêts versés = 0,5 x effet PIB et recettes des prestations sociales**	n.c.
Nature de la recette publique	**Choc macroéconomique dans le modèle EmeRaude**	**Poids dans les impôts et cotisations sociales en 2025**
TVA Impôts sur les importations et les produits	TVA	25 %
Impôts courants (revenu, patrimoine, capital, etc.) Taxe foncière des ménages	Impôt sur le revenu	32 %
Cotisations sociales salariés	Cotisations sociales salariés	11 %
Cotisations sociales employeurs Impôts sur les salaires Impôts divers sur la production	Cotisations sociales employeurs	33 %

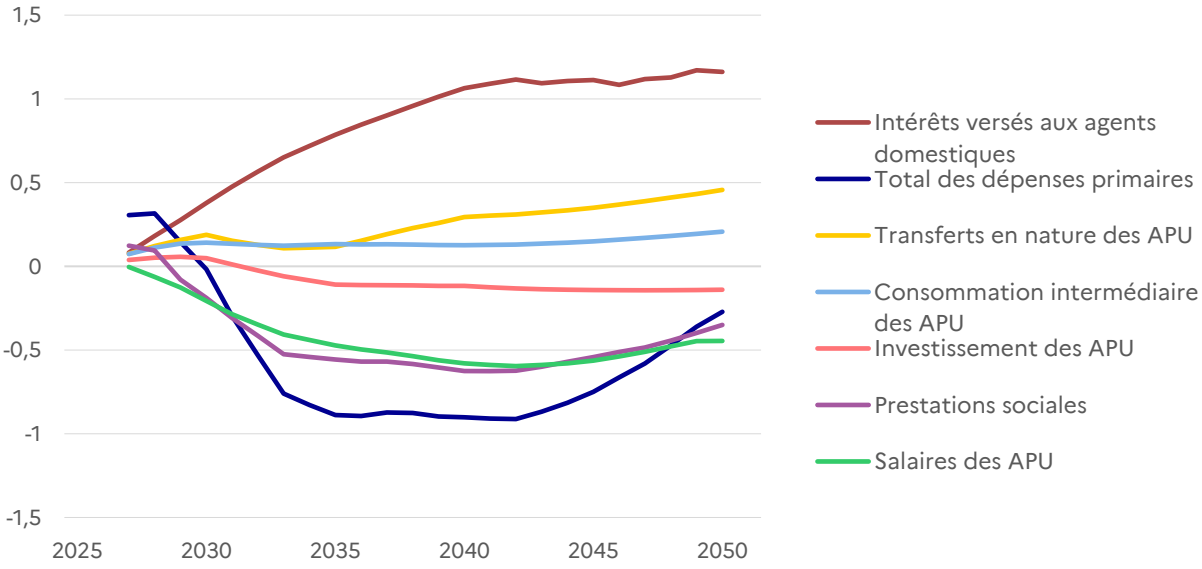
* pour cet exercice, la variante « pension de retraite » est utilisée pour modéliser une hausse des prestations sociales, les ménages étant homogènes dans le modèle EmeRaude.

** la moitié de la dette publique française est détenue par des agents domestiques.

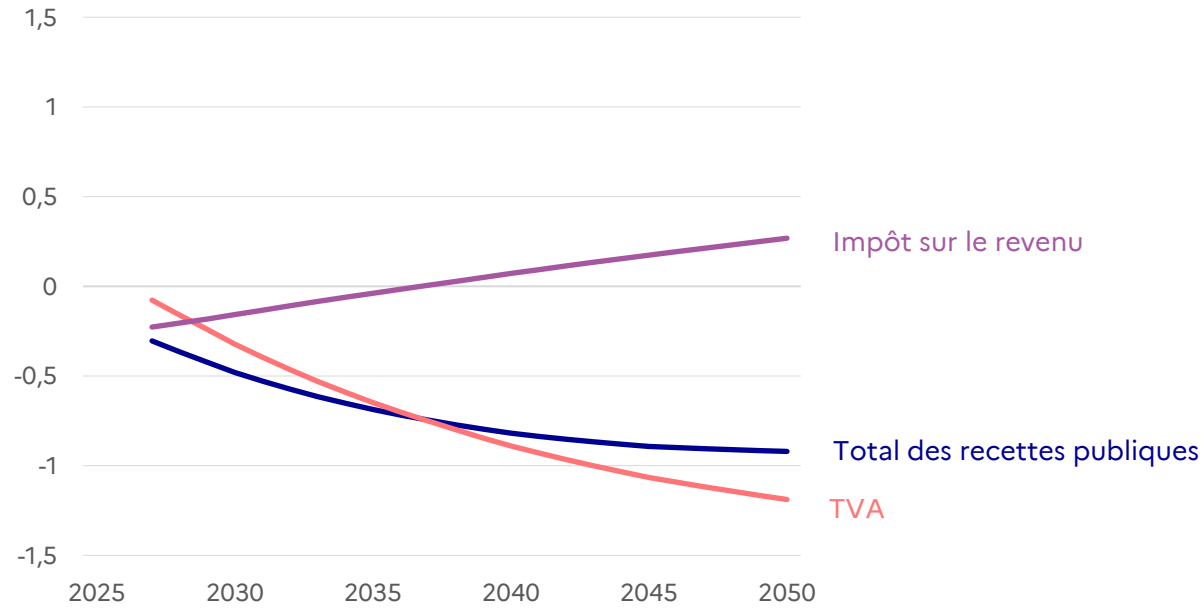
Source : Insee, calculs HCSP

Graphique 25 – Chocs macroéconomiques de dépenses et de recettes publiques dans le scénario tendanciel entre 2026 et 2050 (écart au contrefactuel en % de PIB)

a) Chocs de dépenses publiques



b) Chocs de recettes publiques

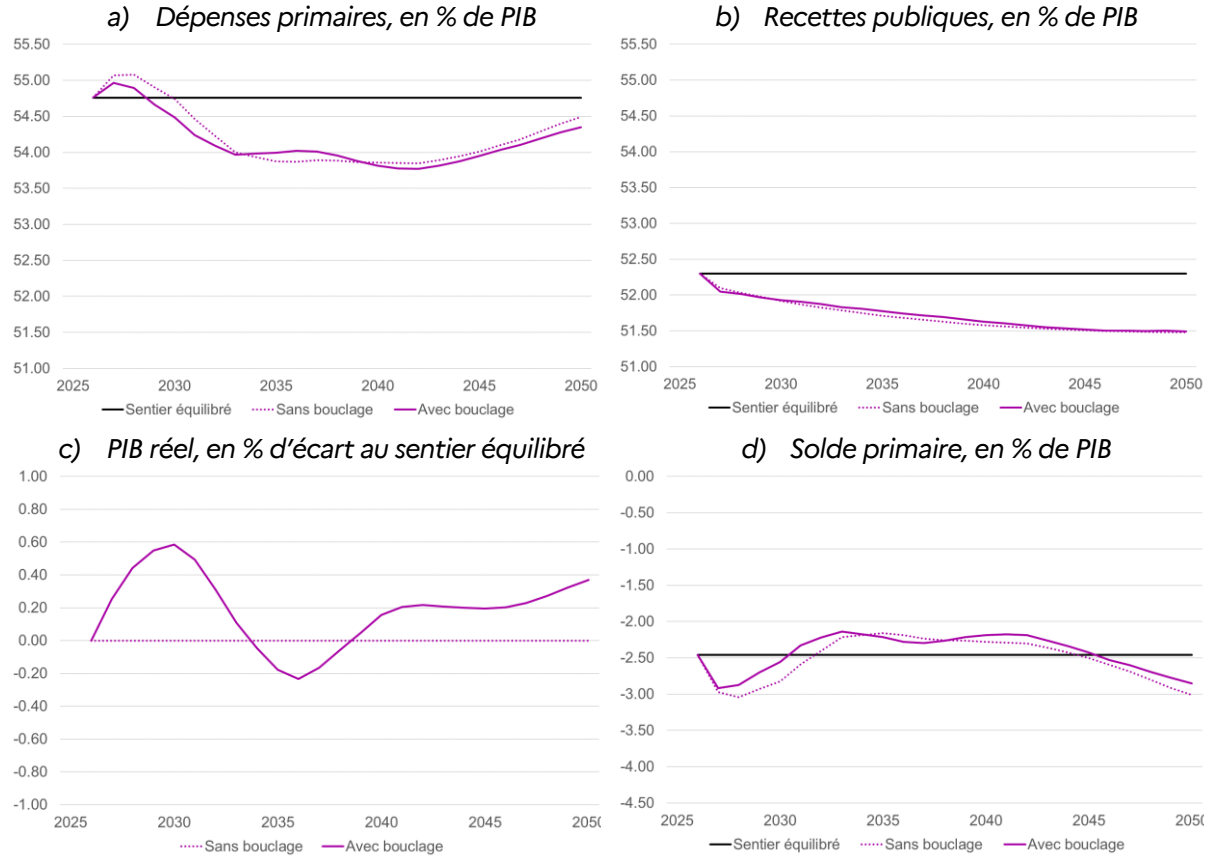


Source : modèle EmeRaude de l'OFCE, calculs HCSP

L'introduction de la trajectoire tendancielle des finances publiques d'ici 2050 sous forme de chocs dans le modèle permet d'en retirer les effets agrégés sur les dépenses primaires et les recettes publiques, le PIB réel et *in fine* le solde public primaire, en tenant compte du bouclage macroéconomique. Premièrement, les dépenses primaires augmentent moins avant 2030 et en moyenne baissent davantage après 2030 à cause des baisses de recettes publiques (voir Graphique 26a) que dans la version sans bouclage. Deuxièmement, la baisse des recettes publiques est moindre que dans le modèle sans bouclage grâce aux revenus des intérêts versés

(Graphique 26b). Enfin, le PIB augmente en moyenne sur la période, d'abord grâce à la hausse à court terme des dépenses primaires, ensuite grâce aux revenus des intérêts versés pendant l'ensemble de la période, malgré une baisse des dépenses primaires à partir de 2029 (Graphique 26c). Au final, au lieu de se détériorer de 0,5 pp de PIB sans bouclage macroéconomique, le solde primaire ne baisserait que de 0,4 pp de PIB entre 2026 et 2050 (Graphique 26d).

Graphique 26 – Impact du scénario tendanciel, avec bouclage macroéconomique entre 2026 et 2050 (écart au contrefactuel en % de PIB)

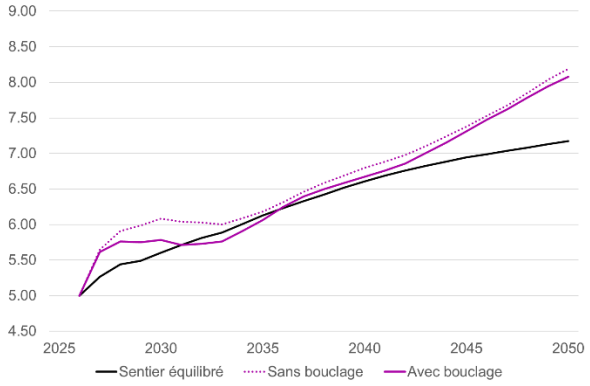


Source : modèle EmeRaude de l'OFCE, calculs HCSP

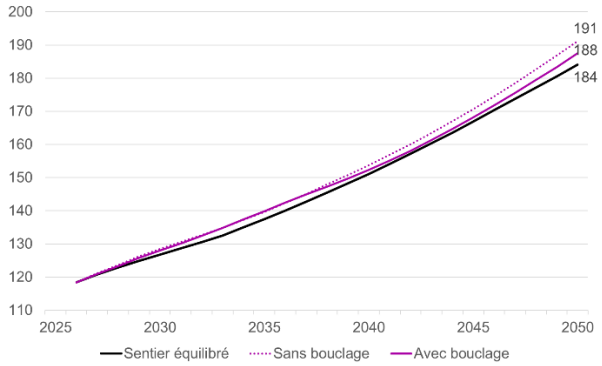
Avec les effets de bouclage macroéconomique, la hausse du déficit primaire serait légèrement moindre et le déficit public total s'établirait à 8,1 % de PIB en 2050 et la dette à 188 % de PIB, contre respectivement 8,2 % et 191 % sans bouclage. Les effets d'ajustement à court et moyen termes d'une variation des recettes ou des dépenses publiques atténuent la déviation du solde primaire, par rapport à une trajectoire où elles resteraient constantes en pourcentage de PIB. Cet effet marginal du bouclage macroéconomique s'explique par le fait que le déficit primaire s'écarte peu de celui observé dans une trajectoire où les variables macroéconomiques évolueraient dans les mêmes proportions (voir Graphique 27).

Graphique 27 – Déficit et dette publics dans le scénario tendanciel, avec et sans bouclage macroéconomique, en % de PIB

a) Déficit public, en % du PIB



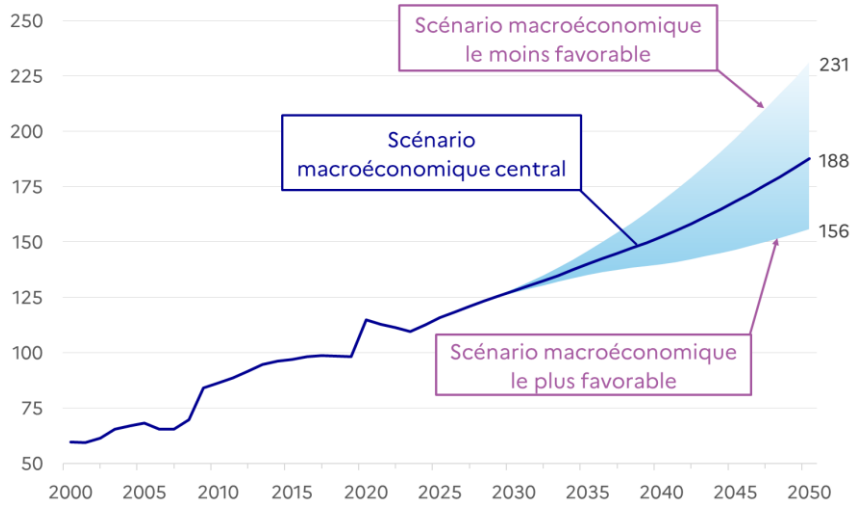
b) Dette publique, en % du PIB



Source : modèle EmeRaude de l'OFCE, calculs HCSP

Il est essentiel de garder à l'esprit que les projections à vingt-cinq ans comportent une forte part d'incertitude, car elles dépendent largement des hypothèses macroéconomiques retenues, comme discuté plus haut dans la section 2. Le ratio de dette sur PIB sera inférieur si la croissance de la productivité tendancielle est plus élevée, ou si le taux de chômage structurel ou les taux d'intérêt sont plus faibles (voir Tableau 8). Toutefois, quelles que soient les hypothèses retenues, l'ensemble des scénarios étudiés aboutissent au même constat : à politiques inchangées, la dette publique augmenterait de manière très significative d'ici 2050.

Graphique 28 – Dette publique à politiques inchangées selon divers scénarios macroéconomiques, en % de PIB



Note : le scénario le plus favorable tient compte des hypothèses macroéconomiques les plus optimistes, tandis que le moins favorable tient compte des hypothèses les plus pessimistes (voir Tableau 8).

Lecture : dans le scénario central, le ratio de dette sur PIB atteindrait 188 % en 2050.

Source : calculs HCSP-OFCE

Dans le **scénario macroéconomique le plus favorable**, la croissance de la **productivité du travail** pourrait être plus élevée et atteindre 1 %. Combinée à une hypothèse de **taux d'intérêt plus bas** (tels que r - g = 0) et un taux de **chômage structurel** qui convergerait vers 5 % au lieu de 7 %, la dette s'établirait à **156 % de PIB en 2050**.

Dans le **scénario le moins favorable**, la croissance de la productivité pourrait être plus basse que l'hypothèse centrale et atteindre seulement 0,4 % par an sur la période. Une telle hypothèse, combinée à des taux d'intérêt plus élevés (tels que r - g = 1) et un taux de chômage structurel qui convergerait vers 10 % au lieu de 7 %, conduirait la dette à un niveau de **231 % de PIB**.

Tableau 8 – Dette publique à politiques inchangées selon divers scénarios macroéconomiques, en % de PIB

Hypothèses macroéconomiques			Dette publique en % de PIB en 2050
Productivité tendancielle du travail à long terme	Taux de chômage structurel de long terme	Taux d'intérêt OAT	
+0,4 %/an	**10 %**	**r = g+1pt**	**231**
+0,7 %/an	10 %	r = g+0,5pt	221
+0,7 %/an	7 %	r = g+1pt	201
+0,4 %/an	7 %	r = g+0,5pt	195
+0,7 %/an	**7 %**	**r = g+0,5pt**	**188**
+1 %/an	7 %	r = g+0,5pt	180
+0,7 %/an	7 %	r = g	175
+0,7 %/an	5 %	r = g+0,5pt	166
+1 %/an	**5 %**	**r = g**	**156**

Source : calculs HCSP-OFCE

Chapitre 2
Quelle stratégie pour les finances publiques à long terme ?

1. Des priorités d'avenir aux implications budgétaires majeures

L'équation budgétaire des prochaines années n'est toutefois pas complète avec ce scénario à politiques inchangées. À cette dynamique s'ajouteraient des coûts supplémentaires – ou, dans certains cas, la sanctuarisation de certains postes budgétaires qui baissaient mécaniquement dans le tendanciel – liés à des priorités pour préparer la France pour les dix et vingt-cinq prochaines années (voir détails et chiffrage dans le Tableau 9 *infra*).

1.1. Les priorités faisant l'objet d'engagements contraignants

Tout d'abord, il convient de distinguer les **priorités faisant l'objet d'engagements** de moyen et long terme juridiquement ou politiquement contraignants. C'est le cas des **dépenses de défense** pour lequel l'objectif est d'atteindre 3,5 % du PIB d'ici 2035 (soit environ un point de PIB de plus que ce qui est actuellement prévu dans la loi de programmation militaire d'ici 2030), comme la France s'y est engagée au sommet de l'OTAN de La Haye de 2025, puis de les maintenir à ce niveau. Une telle hausse des dépenses de défense pourrait avoir un effet positif à long terme sur l'innovation et la croissance, notamment si elle est riche en dépenses de R & D[93]. C'est aussi le cas des mesures supplémentaires nécessaires pour respecter nos **engagements climatiques** – qu'ils soient mondiaux (Accord de Paris de 2015), européens (règlements UE 2018/842 et 2021/1119) ou nationaux (article L.100-4 du code de l'énergie).

Les investissements bas carbone nécessaires représenteraient en moyenne 0,6 pp de PIB par an supplémentaire par rapport aux mesures prévues actuellement au cours des vingt-cinq prochaines années, principalement concentrés sur la prochaine décennie[94]. Ce scénario d'investissements bas carbone a été construit sur la base de deux sources complémentaires.

[93] Voir Conseil national de la productivité (2026), *Les nouveaux contours de la productivité française. Diffusion de l'innovation, vieillissement et réarmement*, chapitre 3, sixième rapport du CNP, juillet.

[94] Pour limiter l'impact sur les finances publiques, des incitations réglementaires, des malus sur l'achat d'actifs bruns ou l'usage de taxes carbones pourraient néanmoins être privilégiés, mais dans ce cas le coût retomberait sur les ménages et les entreprises.

Tout d'abord, l'édition 2025 du *Panorama des financements climat* d'I4CE établit les besoins d'investissements bas carbone publics et privés supplémentaires en 2030 par rapport à l'année de référence (2024). Les principaux besoins concernent l'électrification des transports, le déploiement des capacités de production d'énergies décarbonées ainsi que la rénovation énergétique des bâtiments. Pour la période 2026-2030, nous nous basons sur le scénario de financement établi par I4CE, prévoyant une mobilisation importante des pouvoirs publics qui subventionnent la part non rentable des investissements climat (avec un taux de prise en charge à 47 % des investissements totaux). Ensuite, pour la période 2031-2050, nous retenons le scénario d'I4CE constitué d'options pouvant minimiser les dépenses publiques (prise en charge publique de 29 %) et nous appliquons les taux de croissance annuelle du scénario d'investissement NZE (« Zéro émission nette ») estimé par la Commission européenne pour la période 2025-2050[95].

Au-delà de leur contribution à la transition climatique, ces dépenses pourraient également engendrer des effets positifs en matière d'innovation, de souveraineté énergétique, de santé et possiblement de croissance à long terme. La transition énergétique permettant d'atteindre nos objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre se traduirait aussi par une plus grande électrification des usages et une perte supplémentaire de recettes fiscales d'environ 0,4 pp de PIB par an, à cadre fiscal inchangé.

1.2. Des priorités pour préparer la France de demain

D'autres priorités pourraient contribuer à **préparer la France de demain**, même si elles ne font pas l'objet d'engagements contraignants à ce stade. Certaines d'entre elles mobiliseraient des ressources budgétaires importantes à court terme, mais auraient des bénéfices en termes de productivité et donc de croissance potentielle à moyen/long terme, contribuant ainsi positivement à la soutenabilité des finances publiques par un accroissement de recettes à cet horizon[96].

C'est notamment le cas des **dépenses d'éducation**. Les économies liées à la baisse de la natalité (estimées à -0,6 point de PIB dans le scénario à politiques inchangées) pourraient ainsi être réinvesties afin d'améliorer le système éducatif, notamment en réduisant le nombre d'élèves par enseignant ou en rendant les métiers de l'enseignement plus attractifs grâce à des hausses de salaires.

De même, le **renforcement de la recherche publique**, portée progressivement à 1 % du PIB, soit +0,3 pp sur la période, permettrait de soutenir l'innovation, d'améliorer la compétitivité française et de consolider les capacités industrielles et technologiques du pays.

[95] Gagliardi N. (2025), *The Macroeconomic and Fiscal Impact of Climate Change in the EU: A Stylised Approach*, *op. cit.*

[96] Pour le cas des dépenses publiques dans l'éducation primaire et secondaire, voir par exemple Charousset P., Grenet J., Guyon N. et Souidi Y. (2025), « Chapitre 4 – Taille des classes et inégalités territoriales : quelle stratégie face à la baisse démographique ? », dans Institut des politiques publiques, *Perspectives budgétaires*, juin, p. 76-96. Néanmoins, étant donné la fragilité des estimations disponibles de ces effets, ceux-ci n'ont pas été intégrés à nos projections.

Par ailleurs, une politique plus ambitieuse **d'accueil des enfants de moins de 3 ans** permettrait d'assurer une meilleure équité entre les hommes et les femmes quant à la sécurisation de leurs trajectoires professionnelles, avec possiblement des effets bénéfiques à plus long terme sur le taux d'emploi et en termes de natalité[97], pour un effort supplémentaire de 0,1 pp de PIB.

Enfin, le **renforcement de la cohésion sociale** constitue également un enjeu central afin de préserver la stabilité économique et sociale du pays dans les décennies à venir. Cette priorité pourrait se traduire par le maintien du pouvoir d'achat relatif des prestations sociales (hors retraites) grâce à une indexation sur la croissance nominale plutôt que sur la seule inflation, ce qui représenterait un coût supplémentaire estimé précédemment à environ 0,4 pp de PIB à l'horizon 2050. Elle pourrait également reposer sur des politiques visant une réduction du non-recours aux droits sociaux, afin de garantir une meilleure effectivité des dispositifs existants, pour un coût estimé par la Drees à environ 0,2 pp de PIB.

1.3. La prévention pour éviter une hausse spontanée des dépenses

Enfin, certaines priorités, au-delà de leur bénéfice intrinsèque, permettraient d'infléchir la hausse spontanée des dépenses publiques à terme par la prévention des risques sociaux et climatiques. C'est le cas des politiques de **prévention pour la santé**, qui pourraient stabiliser voire diminuer la progression des pathologies chroniques[98]. En effet, de telles mesures pourraient permettre de contenir la dynamique des dépenses de santé de l'ordre de 0,5 à 0,9 point de PIB en 2050. Ces estimations s'appuient sur deux scénarios d'efficacité des politiques de prévention en santé. Le premier est cohérent avec un « virage préventif » qui permettrait de stabiliser les taux de prévalence des ALD à âge donné[99]. Ce scénario réduirait la dépense publique en santé de l'ordre de 0,5 point de PIB en 2050. Le second scénario envisage une efficacité accrue des mesures de prévention en santé par le biais de politiques intégrées agissant sur la qualité de vie des individus[100]. À titre illustratif, ce scénario suppose qu'en 2050 les taux de prévalence actuels des ALD seraient réduits de moitié. Ce scénario limiterait la dépense publique en santé de l'ordre de 0,9 point de PIB. Ces estimations sont à interpréter avec précaution du fait de leur caractère prospectif. Des travaux plus systématiques analysant les déterminants en santé à une maille fine, incluant une évaluation robuste de l'efficacité des mesures de prévention en santé, permettraient une meilleure appréciation de l'état actuel des politiques de prévention en santé et de leur potentiel pour assurer la pérennité de notre système de sécurité sociale[101].

---

[97] Boinet C. et Desaunettes C. (2026), « Baisse de la natalité : adapter les politiques familiales sans normer les choix », *La Note d'analyse*, n° 160, HCSP, mai.

[98] Voir CNAM (2026), *Charges et produits pour 2027*, rapport, juillet ; HCAAM-HCFEA-HCFiPS (2025), *Pour un redressement durable de la sécurité sociale*, rapport, juillet ; Haut Conseil de la santé publique (2025), *Mettre en œuvre en contexte français des politiques publiques intégrées favorables à la qualité de vie. Pistes pour une prévention primordiale des fardeaux de santé*, rapport, août ; Troy L. (2024), « Surpoids et obésité : facteurs de risques et politiques de prévention. Panorama des politiques publiques de prévention et de leurs effets, en Europe et dans le monde », *Les Dossiers de la DREES*, n° 118, juillet.

[99] Cnam (2025), « Synthèse du rapport de propositions de l'assurance maladie pour 2026 », op. cit.

[100] Haut Conseil de la santé publique (2025), *op. cit.*

[101] HCAAM-HCFEA-HCFiPS (2025), *Pour un redressement durable de la sécurité sociale*, *op. cit.*

La mise en œuvre de politiques ambitieuses de **prévention contre la perte d'autonomie** des personnes âgées contribuerait également à atténuer les tensions pesant sur le secteur hospitalier et, plus largement, sur l'ensemble du système de santé et de prise en charge du grand âge[102].

De la même manière, **anticiper les risques climatiques** permettrait de réduire très significativement l'exposition et la vulnérabilité des individus et des infrastructures productives au changement climatique[103]. Ainsi, les **politiques de décarbonation**, si elles sont mises en place par un nombre suffisant de pays émetteurs de CO_2, contribueraient à limiter le réchauffement climatique, contenant à terme l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des événements climatiques extrêmes[104]. Ces coûts pourraient être encore réduits avec la systématisation d'une approche anticipative dans les **politiques d'adaptation** au changement climatique, qui serait de nature à limiter très significativement la sinistralité associée à ces événements climatiques extrêmes. Les **investissements bas carbone** devraient également contribuer à renforcer notre résilience face aux crises énergétiques globales, dont la répétition et l'intensité impliquent le déploiement de coûteux soutiens publics aux ménages et aux entreprises[105].

Les besoins de financement de ces politiques de prévention sont difficiles à chiffrer car reposant généralement sur des analyses coûts-bénéfices dans un contexte de forte incertitude. L'enjeu réside probablement davantage dans le **recentrage des dépenses existantes, en particulier vers les publics et territoires les plus exposés**[106]. A minima, les enveloppes budgétaires « à politiques inchangées » pourraient être sanctuarisées (en part du PIB), avec toutefois l'engagement d'opérer une transformation des politiques existantes en vue de passer d'une logique de rattrapage à une logique d'anticipation. Dans ce cas, ces mesures de prévention n'impliqueraient pas de dépenses supplémentaires par rapport à une trajectoire tendancielle (ce qui explique l'écart avec le tendanciel à 0 dans le Tableau 9), tout en permettant de dégager des marges de manœuvre budgétaires significatives à moyen et long terme.

---

[102] HCFEA (2025), « Partie III – Chapitre 4. Les leviers d'une meilleure efficience de la réponse aux besoins des personnes âgées et au soutien de leur autonomie », dans HCAAM-HCFEA-HCFiPS (2025), *Pour un redressement durable de la sécurité sociale*, *op. cit.* ; Cour des comptes (2021), *La prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées. Construire une priorité engagée*, rapport publique thématique, novembre ; Cour des comptes (2025b), « L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM). Maîtriser sa progression en veillant à la qualité des soins », note de synthèse, avril.

[103] Voir Dolques G., Dépoues V. et Thomazeau F. (2025), *Adapter la France à + 4 °C : moyens, besoins, financements*, I4CE, septembre.

[104] Face à des crises énergétiques répétées et de plus en plus aiguës, les politiques de décarbonation contribuent également à renforcer la résilience de notre économie en réduisant sa dépendance aux énergies fossiles importées.

[105] Commission de régulation de l'énergie (2024), « Vers un retour au niveau d'avant-crise pour les charges de service public de l'énergie pour 2025 », communiqué de presse du 23 juillet.

[106] Dolques G., Dépoues V. et Thomazeau F. (2025), *Adapter la France à + 4 °C : moyens, besoins, financements*, *op. cit.* Dans le cas de la santé, la Cour des comptes suggère que la faible performance des politiques de prévention en France est moins due à un sous-financement qu'à une allocation insuffisamment efficace des moyens existants. Voir Cour des comptes (2021), *La politique de prévention en santé. Les enseignements tirés de l'analyse de trois grandes pathologies*, communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, novembre.

Tableau 9 – Besoins supplémentaires de financement public pour préparer la France de demain selon le type de priorités (en milliards d'euros constants par an et en points de pourcentage de PIB supplémentaires par rapport à la trajectoire tendancielle des finances publiques)

Secteurs	Description	2035		2050	
		Md€2025	En pp PIB	Md€2025	En pp PIB
Engagements contraignants					
Défense	Porter les dépenses à 3,5 % du PIB selon les engagements de l'OTAN	36	1,1	40	1,1
Transition climatique (*dont pertes de recettes publiques*)	Réduction des émissions françaises de GES de 40 % entre 1990 et 2030 et atteinte de la neutralité carbone à 2050	34 *(13)*	1,0 *(0,4)*	34 *(17)*	1,0 *(0,5)*
Priorités d'avenir					
Éducation et formation professionnelle	Recyclage du « dividende démographique » dans le système éducatif et la formation	13	0,4	21	0,6
Petite enfance	Création de 200 000 places d'accueil formel en 2030 (objectifs fixés par le Service public à la petite enfance) puis maintien des taux d'accueil	5	0,1	5	0,1
Recherche publique	Stabilisation des cibles fixées dans la LPR 2021 à 1 % du PIB	11	0,3	12	0,3
Cohésion sociale					
Maintenir le pouvoir d'achat relatif des prestations sociales	Indexer la valeur des prestations sociales sur la croissance nominale plutôt que sur la seule inflation	6	0,2	15	0,4
Lutter contre le non-recours aux aides sociales	Garantir un accès effectif au RSA (non-recours actuel : 34 %), au minimum vieillesse (50 %) et à la complémentaire santé solidaire (32 %)	2	0,2	2	0,2
Prévention des risques sociaux et climatiques					
Réduction des facteurs de risques en santé	Sanctuarisation des enveloppes budgétaires « à politiques inchangées »	0	0	0	0
Prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées		0	0	0	0
Adaptation au changement climatique		0	0	0	0

Lecture : afin de porter les dépenses de défense à 3,5 % du PIB en 2035 comme la France s'y est engagée auprès de ses partenaires de l'OTAN, les besoins de financement supplémentaires sont estimés à 1,1 % du PIB par rapport à une trajectoire tendancielle des dépenses publiques sur ce poste, soit l'équivalent de 36 milliards d'euros en 2035, hors inflation.

Source : HCSP

2. Un redressement des comptes publics nécessaire dans les années à venir

Notre niveau de déficit actuel ne permettant pas de stabiliser, et encore moins de réduire, le ratio de dette sur PIB, **un redressement rapide de nos comptes publics est indispensable pour garantir la soutenabilité de notre dette**. Dans cette perspective, une trajectoire de consolidation budgétaire compatible avec celle notifiée par le gouvernement à la Commission européenne dans le Plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) devrait permettre de satisfaire aux exigences du cadre budgétaire européen[107], même si le rythme de ce redressement pourrait être discuté pour éviter de peser trop sur l'activité[108]. **Cela impliquerait de viser un excédent primaire structurel (c'est-à-dire corrigé des effets de la conjoncture économique) de 1,8 % du PIB en 2031**[109].

Au regard du déficit primaire actuel et de son évolution spontanée prévue ces prochaines années, **cela impliquerait un redressement des comptes publics d'environ 4,4 % de PIB en cinq ans, soit près de 140 milliards d'euros$_{2025}$, par rapport à la trajectoire tendancielle** (voir section 1 *supra*).

Dans le scénario macroéconomique central, si l'on ne tient pas compte du bouclage macroéconomique à ce stade, une telle consolidation budgétaire – grâce à une réduction du solde primaire de 28 milliards d'euros$_{2025}$ par an (soit 0,9 % de PIB) entre 2027 et 2031 – permettrait à la dette publique d'engager une trajectoire décroissante dès 2029, pour atteindre 90 % de PIB en 2050 (voir Graphique 29), tandis que le solde public se situerait aux alentours de -1,2 % de PIB. Néanmoins, les effets de bouclage macroéconomique, en particulier les effets de court terme et moyen terme sur le déficit primaire et le PIB, dépendront des leviers actionnés pour redresser nos finances publiques (sections 3 et 4 ci-dessous).

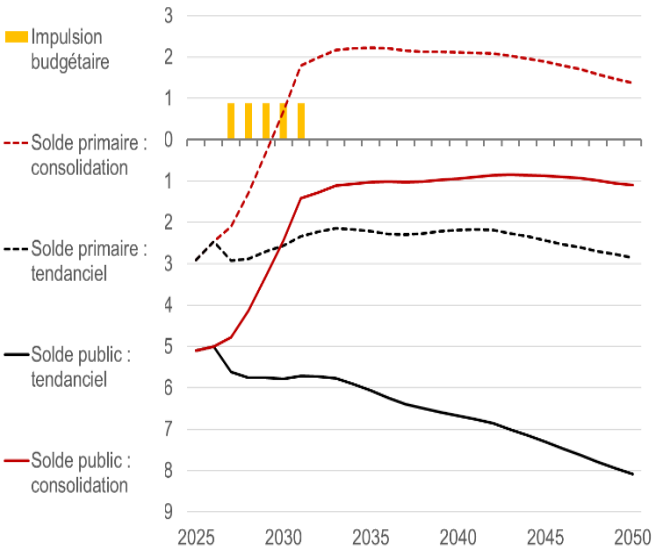
[107] Depuis 2024, le nouveau cadre budgétaire européen impose aux États membres fortement endettés de présenter une trajectoire pluriannuelle de dépenses nettes permettant de placer la dette sur une trajectoire plausiblement descendante au plus tard à la fin de la période d'ajustement, généralement de quatre ans et pouvant être portée à sept ans.

[108] Pour une discussion sur la stratégie de consolidation à adopter et la vitesse optimale de consolidation, voir par exemple : Heyer É., Plane M., Ragot X., Sampognaro R. et Timbeau X. (2025), « Quelles trajectoires pour les finances publiques de la France ? », *Policy Brief*, n° 146, OFCE, juillet.

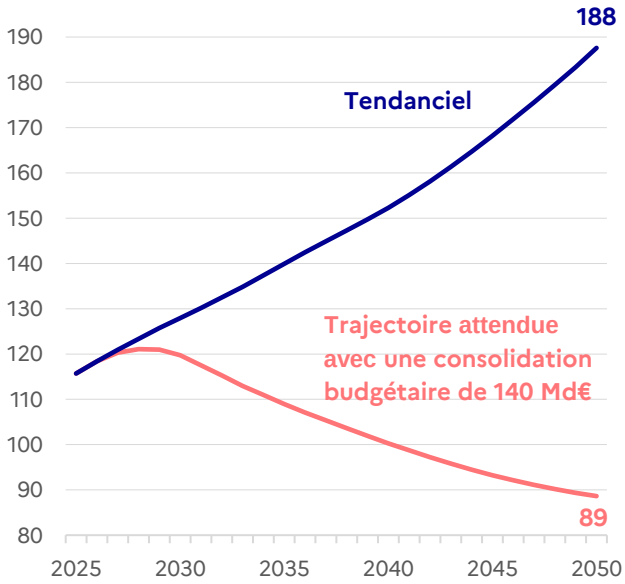
[109] En raison de l'impact négatif d'une consolidation de cette ampleur sur l'activité et donc sur le déficit conjoncturel à court terme, il faudrait attendre quelques années de plus pour atteindre ce niveau de déficit total.

Graphique 29 – Solde et dette publics (en % du PIB) avec consolidation budgétaire de 140 milliards d'euros$_{2025}$, sans bouclage macroéconomique

a) Solde public et solde primaire, en % du PIB



b) Dette publique, en % du PIB



Source : calculs HCSP-OFCE

Le financement des priorités juridiquement et politiquement engageantes (défense et transition climatique, voir section 2 *supra*) ferait passer l'ajustement à réaliser à 6,4 % de PIB, soit près de 200 milliards d'euros$_{2025}$ d'ici 2031.

Enfin, comme évoqué dans la section 1 ci-dessus, d'autres priorités d'avenir, encore non actées, devraient être financées pour préparer la France aux défis des prochaines décennies, pour un montant total indicatif d'environ 90 milliards d'euros$_{2025}$ d'ici 2050.

3. Quels leviers utiliser pour redresser nos finances publiques ?

3.1. Consolidation budgétaire

Les leviers les plus directs pour atteindre l'objectif de redressement reposeraient sur une réduction des dépenses publiques primaires et une hausse des recettes publiques. En effet, ces mesures agissent directement sur le solde primaire, dont le niveau actuel constitue le principal facteur de la dynamique défavorable de la dette publique attendue dans un scénario tendanciel.

Réduire les dépenses publiques de 140 milliards d'euros d'ici 2031 impliquerait une réduction en volume de -0,2 % par an sur cinq ans, alors qu'elles progresseraient de +1,3 % dans notre projection tendancielle. Une telle réduction serait d'une ampleur quasiment inédite : les dépenses publiques ont augmenté en moyenne en volume de +1,4 % par an sur les vingt dernières années et seules les années 2015, 2018 et 2023 ont enregistré une telle réduction.

Une telle stratégie nécessiterait des arbitrages politiques majeurs appuyés par des revues systématiques des dépenses publiques[110], afin de s'assurer de la cohérence de chaque programme public avec les objectifs gouvernementaux et d'identifier les marges existantes[111]. Si l'on intègre également les dépenses liées à de nouvelles priorités, l'effort de réduction devrait alors porter plus fortement sur les autres postes budgétaires. À un tel niveau d'ajustement, les dépenses sociales, notamment les retraites, devront être examinées et hiérarchisées dans le cadre d'un débat démocratique.

En tenant compte des effets liés au bouclage macroéconomique sur l'activité à court et moyen terme qui font réduire progressivement le déficit primaire plutôt qu'instantanément (voir Chapitre 1, section 6), la baisse de la dette publique serait moindre que les résultats attendus mécaniquement de la consolidation budgétaire (voir Chapitre 2, section 2). Une réduction permanente des dépenses publiques primaires peut être modélisée grâce au modèle EmeRaude, répartie dans les différents postes de dépenses à hauteur des poids observés en 2025 (voir Tableau 7 ci-dessus). La baisse de dépenses attendue ne serait effectivement atteinte qu'en 2040 (en bleu dans le Graphique 29), après la fin des effets macroéconomiques (dix ans après le choc, par hypothèse), tandis que les recettes publiques diminueraient temporairement avec l'activité. Au total, il faudrait attendre 2040 pour que le solde primaire s'améliore effectivement de 4,4 % de PIB. L'amélioration plus tardive du solde primaire ralentirait la baisse de la dette publique par rapport aux illustrations sans bouclage macroéconomique. En 2050, le solde public s'établirait à -1 % de PIB et la dette publique à environ 93 % de PIB, contre respectivement -1,1 % et 89 % sans bouclage.

Une **hausse des recettes publiques** constituerait un second levier. Les augmenter de 140 milliards d'euros d'ici 2031 impliquerait une progression des recettes publiques de +2,7 % par an, contre +1 % par an tendanciellement. Si une telle progression n'était pas exceptionnelle lors des périodes de forte croissance économique avant 2000, elle n'a été observée qu'à sept reprises depuis lors. Ce levier reposerait sur une hausse des taux légaux de prélèvement et/ou sur un élargissement des assiettes[112]. Dans ce dernier cas, il s'agirait notamment de réduire les écarts d'imposition par rapport à la norme, ce qui pourrait être justifié par des raisons d'équité. S'il était mobilisé, plutôt que de mettre en place des hausses d'impôts indiscriminées qui pourraient notamment nuire à l'attractivité et à l'investissement, un tel levier fiscal devrait être mobilisé sur d'autres objectifs d'intérêt général : santé[113], transition écologique[114], amélioration de l'équité devant l'impôt, notamment via la réduction

[110] Cour des comptes (2026), *Le budget de l'État en 2025. Résultats et gestion*, rapport, avril.

[111] Voir par exemple OCDE (2025), *Quality Budget Institutions: Developments in OECD Countries*, Paris, Éd. de l'OCDE.

[112] Une telle consolidation par les recettes pourrait ainsi passer soit par un élargissement des assiettes fiscales en volume de l'ordre de +2,9 % par an d'ici 2031, soit par une hausse des taux d'imposition de +0,8 point par an (représentant une hausse de +3,9 points) d'ici 2031.

[113] HCAAM-HCFEA-HCFiPS (2025), *Pour un redressement durable de la sécurité sociale*, *op. cit.*

[114] Lara-Adelaïde G., Lefèvre P., Auffray L. et de Sarnez M. (2023), *Adaptation de la fiscalité aux exigences de la transition écologique*, rapport n° 2023-M-002-02, IGF, mai ; Cour des comptes (2024), « La place de la fiscalité de l'énergie dans la politique énergétique et climatique française », référé, septembre.

de la fraude fiscale[115] et des niches fiscales[116]. Il serait en effet prioritaire, pour un ajustement fiscal de cette ampleur, qu'il contribue à aligner les décisions des ménages et des entreprises vers des comportements souhaitables, renforçant ainsi l'efficacité des mesures en dépenses[117]. Ces mesures devraient être ciblées de manière à limiter les effets négatifs sur l'activité et sur les ménages vulnérables.

Afin de quantifier les effets macroéconomiques d'une stratégie diffuse, une hausse permanente des recettes publiques peut aussi être modélisée dans le modèle EmeRaude en utilisant les poids observés des différents prélèvements obligatoires en 2025 (voir Tableau 7 ci-dessus). En tenant compte de ces effets sur l'activité à court et moyen terme, la hausse des recettes publiques n'atteindrait le niveau attendu qu'après 2040 (en vert dans le Graphique 30b), tandis que les dépenses publiques augmenteraient (Graphique 30a) et le PIB baisserait temporairement, mais moins que dans le cas des dépenses publiques (Graphique 30c). Au total, là encore, il faudrait attendre 2040 pour que le solde primaire ne s'améliore effectivement de 4,4 % de PIB (Graphique 30d). L'amélioration du solde public serait plus tardive et ce dernier s'établirait à -0,9 % de PIB en 2050 (Graphique 31a) tandis que la dette publique atteindrait environ 94 % de PIB, contre respectivement -1,1 % et 89 % sans bouclage macroéconomique (Graphique 31b).

En prenant en compte les effets de bouclage macroéconomique, une consolidation budgétaire de 140 milliards d'euros d'ici 2031 permettrait de ramener la dette publique à entre 93 % et 94 % de PIB en 2050. Le solde public se situerait alors entre -0,9 % et -1 % de PIB, selon que l'ajustement repose sur une hausse des recettes ou sur une baisse des dépenses. Dans les simulations réalisées à l'aide du modèle EmeRaude, la baisse temporaire du PIB est moins prononcée dans le cas de la hausse des recettes, ce qui se traduit par un pic de dette pendant la période d'ajustement plus contenu qu'avec une baisse des dépenses (voir Graphique 31b).

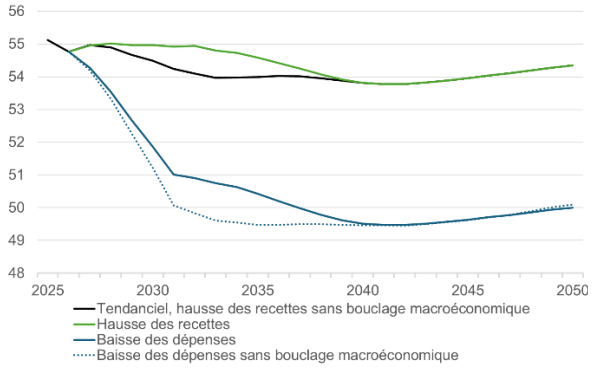
[115] Cour des comptes (2025d), *La lutte contre la fraude fiscale*, rapport, décembre.

[116] Conseil des prélèvements obligatoires (2024), *Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus*, rapport, octobre.

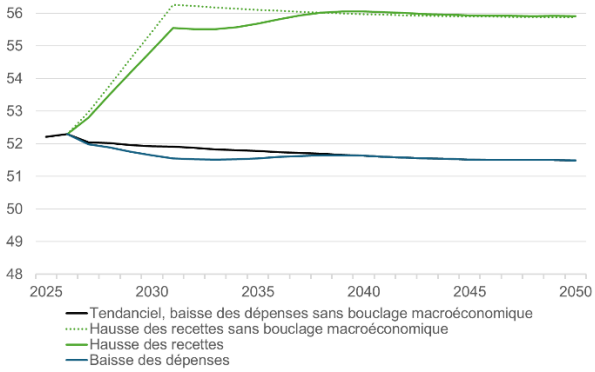
[117] C'est le cas des signaux-prix envoyés par les taxes prélevées sur les énergies fossiles : en incitant les consommateurs à se tourner vers des énergies alternatives, elles renforcent l'efficacité des subventions visant à accompagner ces transitions. Ce mécanisme opère également dans le cas de la fiscalité sur les produits nocifs – tels que le tabac, l'alcool ou les produits sucrés – qui sont à l'origine de nombreuses pathologies chroniques prises en charge par la collectivité.

Graphique 30 – Effets de la consolidation budgétaire sur les déterminants du solde public primaire en % du PIB, avec bouclage macroéconomique

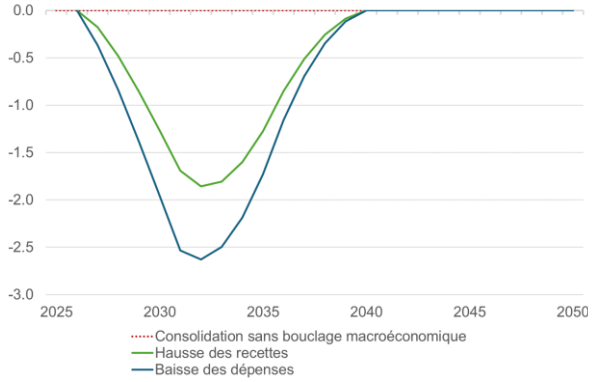
a) Dépenses primaires, en % du PIB



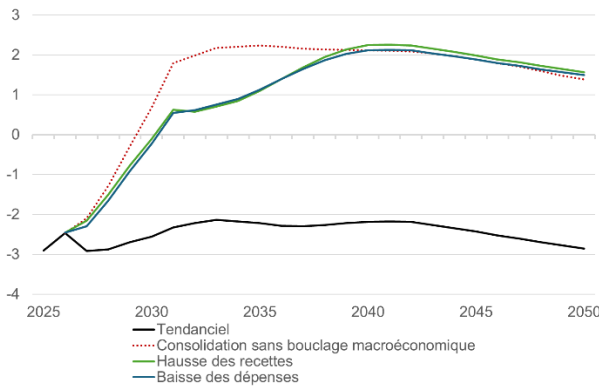
b) Recettes publiques, en % du PIB



c) PIB réel, en % d'écart au tendanciel



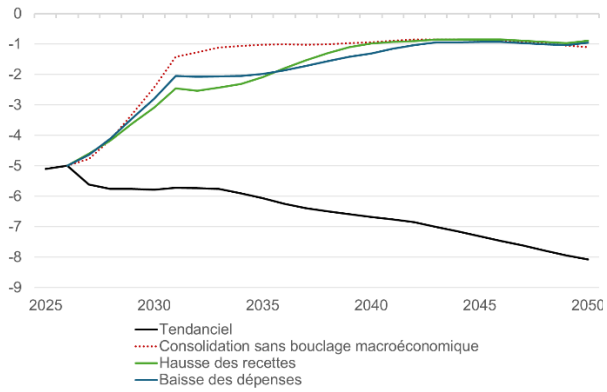
d) Solde primaire, en % du PIB



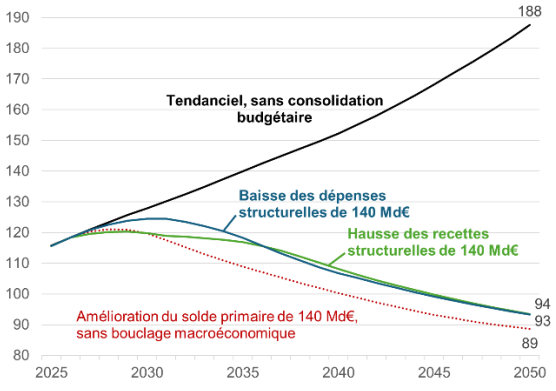
Source : calculs HCSP-OFCE

Graphique 31 – Effets de la consolidation budgétaire sur le solde et la dette publics en % du PIB, avec bouclage macroéconomique

a) Solde public, en % du PIB



b) Dette publique, en % du PIB



Source : calculs HCSP-OFCE

3.2. Réformes structurelles

Pour redresser les finances publiques, **des réformes structurelles** peuvent aussi être mises en œuvre, en agissant notamment sur le taux d'emploi, la productivité, le niveau d'activité et, *in fine*, sur le solde public grâce à des recettes supplémentaires et des dépenses évitées.

Un premier objectif serait **de relever progressivement les taux d'emploi** des jeunes, des seniors, des personnes peu qualifiées ou des femmes, qui sont particulièrement faibles en France comparés à ceux observés en Allemagne ou aux Pays-Bas[118]. Il s'agirait d'augmenter le taux d'activité et/ou de diminuer le taux de chômage. Une hausse du taux d'emploi impliquerait une hausse de l'activité, et donc des recettes fiscales, qui progressent quasiment proportionnellement au PIB (voir Graphique 33b). Les dépenses primaires étant, elles, déterminées en partie par la population totale plutôt que par la population en emploi, elles évolueraient moins rapidement que le PIB (Graphique 33a). Le solde primaire s'améliorerait donc progressivement jusqu'en 2040 (Graphique 33d). Afin d'atteindre le même niveau de dette publique en pourcentage de PIB en 2050 qu'à l'aide d'une consolidation budgétaire de 140 milliards d'euros$_{2025}$ (c'est-à-dire pour atteindre un niveau de dette inférieure à 94 % de PIB en 2050, voir Graphique 32c), une hausse du taux d'emploi de la population en âge de travailler de 13 pp à l'horizon 2040 serait nécessaire (en marron dans le graphique 32a)[119]. Néanmoins, une telle hausse du niveau de taux d'emploi impliquerait une augmentation moyenne de celui-ci de 0,8 pp par an jusqu'en 2050, alors que le taux d'emploi n'a augmenté en moyenne que de 0,3 pp par an sur les vingt dernières années. Une augmentation de 0,7 pp sur un an n'a été observée qu'en 2000, et en sortie de pandémie, en 2021 et 2022.

Un deuxième objectif des réformes structurelles devrait être de **stimuler la croissance de la productivité du travail**, qui constitue, comme nous l'avons vu, un déterminant essentiel de la soutenabilité des finances publiques à long terme. À cet égard, les politiques d'éducation, de formation, de recherche et d'innovation jouent un rôle central. L'accélération de la productivité permettrait une forte croissance économique et donc une hausse des recettes publiques (voir Graphique 33b). Elle impliquerait cependant une hausse des salaires, donc une hausse des coûts unitaires hors inflation, contrairement au levier de la hausse du taux d'emploi dont l'effet sur les salaires serait ambigu. En conséquence, la hausse en niveau des dépenses primaires, tirées par la masse salariale, les prestations sociales[120] et les consommations publiques, atténuerait davantage leur baisse en pourcentage de PIB que dans le cas d'une hausse du taux d'emploi (voir Graphique 33a). La hausse d'activité nécessaire pour ramener la dette publique en dessous de 94 % de PIB devrait donc être plus importante si le levier de la productivité est mobilisé plutôt que celui du taux d'emploi (Graphique 33c). Au total néanmoins, pour ramener la dette publique sous la barre des 100 % de PIB d'ici 2050

[118] L'Allemagne et les Pays-Bas sont parvenus récemment à augmenter significativement leur taux d'emploi, avec en parallèle un recours accru aux formes d'emploi précaires ou à temps partiel.

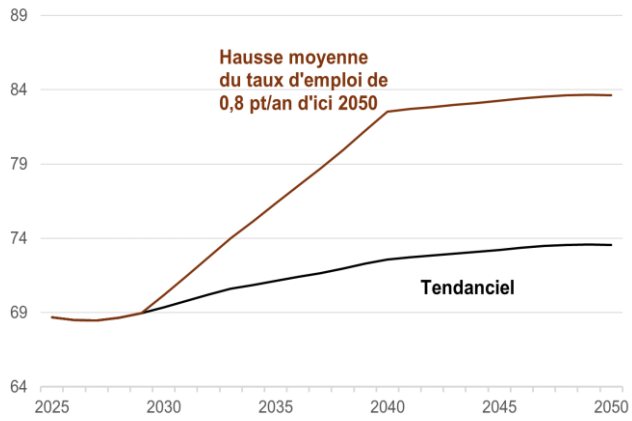
[119] Les effets de l'évolution de la population en emploi sont obtenus à partir des sous-jacents macroéconomiques et des dépenses de retraite des scénarios alternatifs de taux de chômage structurel du COR. L'évolution serait progressive entre 2030 et 2040, année à partir de laquelle le taux de chômage se stabiliserait à son niveau structurel.

[120] Les effets de l'évolution de la productivité apparente du travail sur les dépenses de retraites sont obtenus à partir de la différence entre les scénarios de productivité du COR.

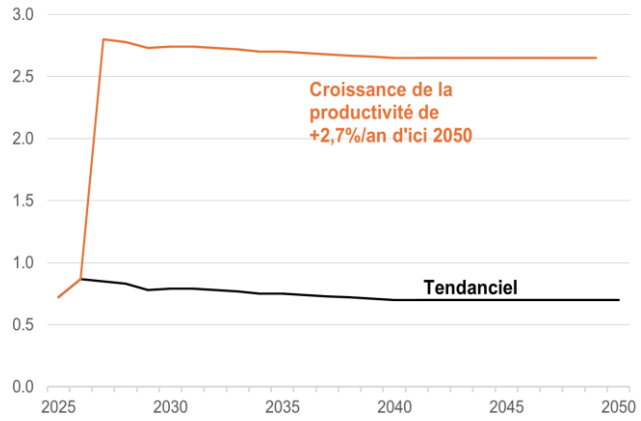
uniquement par ce biais (Graphique 32c), une croissance de la productivité du travail de +2,7 % par an serait nécessaire (en orange dans le Graphique 32b), contre +0,7 % dans notre scénario central. Comme pour les recettes publiques, un tel taux de croissance a été observé avant 2000, mais il n'a dépassé ce seuil que deux fois ensuite, en 2000 et en 2002.

Graphique 32 – Objectifs de taux d'emploi ou de croissance de la productivité du travail pour atteindre une trajectoire soutenable de la dette publique

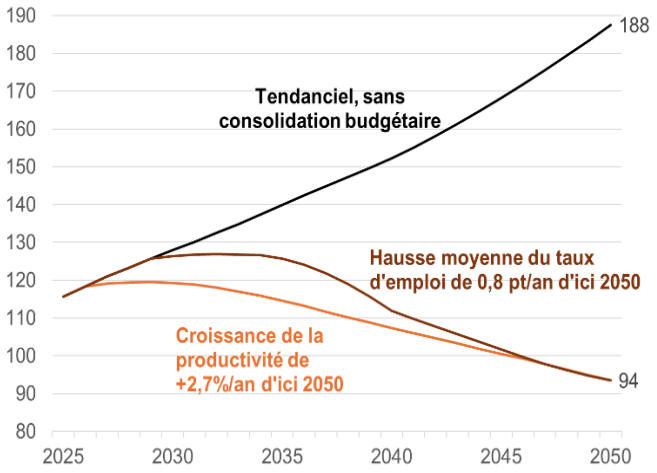
a) Taux d'emploi, en % des 15-64 ans



b) Croissance de la productivité du travail, en %



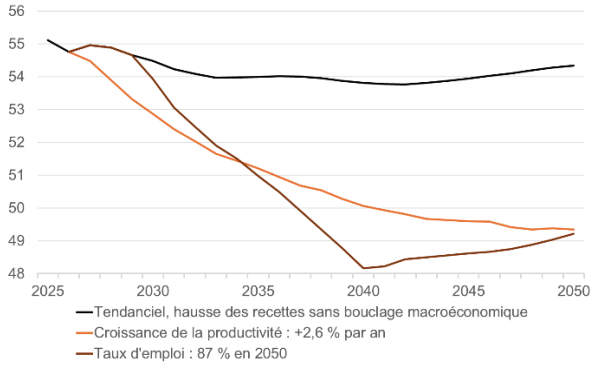
c) Dette publique, en % du PIB



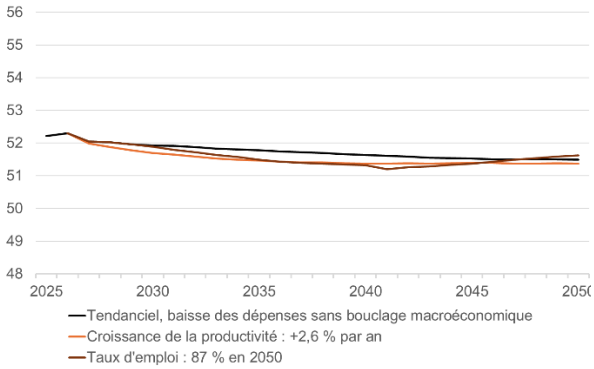
Source : calculs HCSP-OFCE

Graphique 33 – Effets des objectifs de taux d'emploi et croissance de la productivité sur les déterminants du solde public primaire, en % de PIB

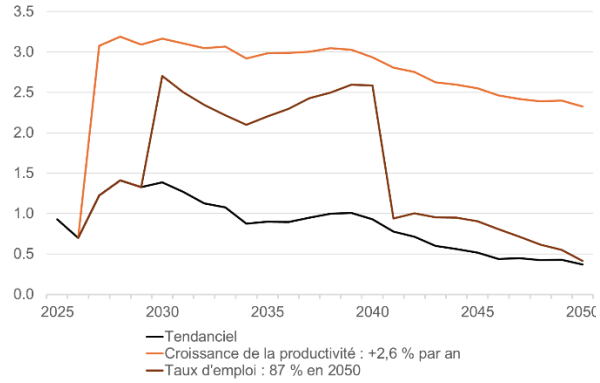
a) Dépenses primaires, en % du PIB



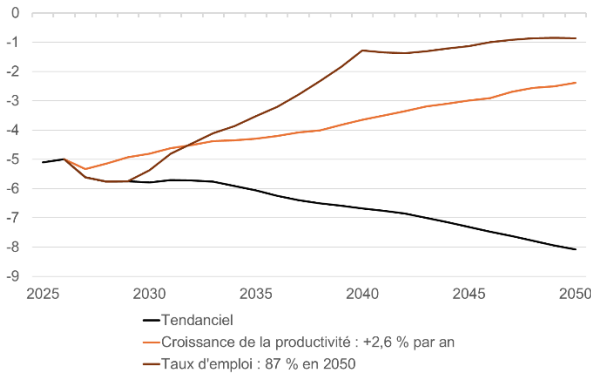
b) Recettes publiques, en % du PIB



c) PIB réel, taux de croissance en %



d) Solde public, en % du PIB



Source : calculs HCSP-OFCE

Ces objectifs devront donc contribuer de manière significative au rétablissement des finances publiques à long terme, notamment parce qu'elles n'auraient pas les effets négatifs d'une consolidation budgétaire (à travers une hausse des prélèvements ou une baisse des dépenses) sur l'activité, bien au contraire. Cependant, leurs effets macroéconomiques ne se matérialiseraient que très progressivement et conduiraient à une inflexion de la trajectoire de dette plus tardive qu'un ajustement portant directement sur les dépenses ou les recettes. À elles seules, elles ne permettraient donc pas de respecter les règles budgétaires européennes qui exigent que la dette soit placée sur une trajectoire plausiblement descendante dès 2031 comme l'exige la procédure pour déficit excessif déclenchée pour la France[121], mais pourraient permettre de retrouver davantage de marges de manœuvre une fois leurs effets constatés.

[121] Voir Bordellès-Viala E. et De la Rue du Can J. (2026), « Le nouveau cadre budgétaire européen, de la négociation à la mise en œuvre », *Trésor-Éco,* n° 386, avril.

3.3. Leçons à tirer de ces approches polaires

À titre illustratif, le Tableau 10 ci-dessous résume **l'ampleur avec laquelle chaque levier devrait être mobilisé, s'il était actionné isolément, pour parvenir à une évolution de la dette publique proche de celle notifiée à la Commission européenne** (c'est-à-dire avec une baisse enclenchée avant 2035 et un retour aux alentours de 94 % du PIB d'ici 2050[122]). Des cibles additionnelles sont indiquées pour illustrer les efforts qu'impliqueraient les priorités déjà actées (voire pour l'ensemble des priorités discutées dans la section 2 ci-dessus). Pour chaque variable, les valeurs observées lors de ces vingt dernières années permettent de mettre en perspective l'ampleur des efforts à fournir. Le nombre de fois où ces cibles ont été atteintes depuis le début des séries statistiques est également présenté dans la dernière colonne.

Tableau 10 – Leviers de redressement des finances publiques

Levier	Variable	Cible			Valeurs historiques	
		Sans priorités supplémentaires (1)	Avec les priorités contraignantes (2)	Avec l'ensemble des priorités (3)	Moyenne annuelle 2005-2025	Nombre d'années où la cible (1) a été atteinte
Maîtrise des dépenses publiques	Croissance des dépenses structurelles en volume	-0,2 %/an d'ici 2031	-0,3 %/an d'ici 2031	-0,3 %/an d'ici 2031	+1,4 %/an	0 fois entre 1959 et 1999, 3 fois depuis 2000
	Tendanciel	+1,3 %/an	+1,6 %/an	+1,9 %/an		
Hausse des recettes publiques	Croissance des recettes structurelles en volume	+2,7 %/an d'ici 2031	+3 %/an d'ici 2031	+3,3 %/an d'ici 2031	+1,4 %/an	32 fois entre 1959 et 1999, 7 fois depuis 2000
	Tendanciel	+1 %/an	+0,9 %/an			
Réformes structurelles	Hausse du taux d'emploi	+0,8 pt/an d'ici 2050 (soit +18,8 pts pour atteindre 87 %)	+1 pt/an d'ici 2050 (soit +26,1 pts pour atteindre 95 %)	+1,2 pt/an d'ici 2050 (soit +29,2 pts pour atteindre 98 %)	+0,3 pt/an	0 fois entre 1975 et 1999, 3 fois depuis 2000
	Tendanciel	+0,2 pt/an d'ici 2050 (soit +5,1 pts pour atteindre 74 %)				
	Croissance de la productivité du travail (en volume)	+2,7 %/an d'ici 2050	+3,5 %/an d'ici 2050	+4 %/an d'ici 2050	+0,5 %/an	31 fois entre 1950 et 1999, 2 fois depuis 2000
	Tendanciel	+0,7 %/an d'ici 2050				

Source : calculs HCSP-OFCE

[122] Trajectoire calculée à partir du PSMT (2024), en tenant compte du *Rapport annuel d'avancement* (2025) et prolongée jusqu'en 2050.

Rétablir nos comptes publics dans les prochaines années en ne **mobilisant qu'un seul levier** – qu'il s'agisse de la maîtrise des dépenses, de hausses d'impôts ou de réformes destinées à accroître la productivité ou le taux d'emploi et donc *in fine* les recettes publiques – apparaît donc **peu crédible**. De fait, il faudrait que l'effort sur chacun de ces leviers pris individuellement soit très largement supérieur à ce qui a été réalisé par le passé pour atteindre les résultats souhaités (voir Tableau 10 page précédente). De tels efforts ont parfois été observés, y compris récemment, mais rarement à une telle intensité et surtout jamais de façon durable, ce qui souligne la nécessité d'un mandat politique clair pour soutenir un tel effort dans le temps.

L'ampleur et la rapidité des ajustements seraient, dans chaque cas, particulièrement importantes, largement inédites et pourraient affecter la croissance voire le pacte social de façon fortement négative. En effet, **un redressement des comptes publics d'ici 2031 par une hausse des recettes ou une baisse des dépenses de 4,4 % de PIB telles que présentées dans le Tableau 10 page précédente conduirait à une perte de PIB par rapport au tendanciel pouvant atteindre respectivement 1,9 % ou 2,6 % au début des années 2030**, avant de se résorber d'ici 2040.

La solution proviendra vraisemblablement d'une **combinaison de tout ou partie de ces leviers**[123], qui requerra des arbitrages politiques majeurs. La cohérence dans la conception et la mise en œuvre des différents leviers est un prérequis du succès de cette combinaison. Elle devra reposer sur une évaluation objective des effets attendus de chaque mesure et un consensus large sur le paquet global, assurant la pérennité des actions mises en œuvre. Elle devra aussi différencier les leviers et les efforts de court et de long terme ; les réformes de structure mettent plus de temps à produire leurs effets mais sont plus bénéfiques à moyen-long terme.

[123] Pour une liste des mesures précises en dépense et en recette qui pourraient être mobilisées pour contribuer à la consolidation budgétaire, voir Auclert A., Barbara M.-A., Jaravel X. *et al.* (2025), « Comment stabiliser la dette publique ? », *CAE Focus*, n° 124, octobre.

Conclusion

L'exercice présenté dans ce document met en évidence un constat essentiel : **à politiques inchangées, les finances publiques françaises ne suivent pas une trajectoire soutenable à long terme**. Les transformations démographiques et climatiques modifieront profondément la structure des dépenses et des recettes au cours des vingt-cinq prochaines années, mais elles ne constituent pas, à elles seules, la principale source de dérive. C'est surtout la persistance de déficits primaires élevés, combinée à l'accumulation de dettes et à la hausse progressive de la charge d'intérêts, qui conduirait à une forte augmentation du ratio de dette publique d'ici 2050. Dans ce scénario à politiques inchangées, celui-ci approcherait 190 % du PIB et continuerait d'augmenter significativement, même avec des hypothèses macroéconomiques plus favorables.

Le redressement des comptes publics apparaît donc nécessaire, mais il ne saurait constituer à lui seul une stratégie de finances publiques de long terme. Les prochaines décennies nécessiteront simultanément de financer des engagements déjà pris, notamment en matière de défense et de transition climatique, et de préserver la capacité collective à investir dans l'éducation, la recherche, la petite enfance, la cohésion sociale ou encore la prévention des risques sanitaires et climatiques. Certains de ces investissements peuvent d'ailleurs contribuer à améliorer à terme la soutenabilité budgétaire, en soutenant la croissance potentielle ou en évitant des dépenses futures.

L'ampleur de l'ajustement nécessaire requiert de mobiliser simultanément plusieurs leviers. Une stratégie soutenable devra vraisemblablement **combiner maîtrise et réallocation des dépenses, évolutions ciblées des prélèvements, réformes favorisant l'emploi et la productivité et politiques de prévention**, tout en tenant compte de leurs effets sur l'activité et de leur temporalité.

L'enjeu est ainsi de passer d'un pilotage essentiellement annuel des finances publiques à une **stratégie explicite de long terme, fondée sur une trajectoire régulièrement actualisée** et permettant d'éclairer les arbitrages entre soutenabilité, résilience et financement des priorités collectives. Une telle démarche permettrait de mieux mesurer aujourd'hui les conséquences des choix budgétaires sur les marges de manœuvre dont disposeront les générations futures.

Annexe

Tableau A1 – Pratiques d'élaboration de trajectoires budgétaires « à politiques inchangées » dans les pays de l'OCDE, 2026

	Autorité en charge	Périodicité	Horizon	Risques traités	
				Avec chiffrage	Sans chiffrage
Allemagne	Ministère des Finances	Tous les 4 ans	50 ans	Taux d'intérêt/ dette Vieillissement	
Australie	Ministère des Finances	Tous les 5 ans	50 ans	Taux d'intérêt/ dette Vieillissement Changement climatique Géopolitique	Numérique/IA
Canada	Institution indépendante rattachée au Parlement	Annuelle	75 ans	Taux d'intérêt/ dette Vieillissement	
Corée du Sud	Institution indépendante rattachée au Parlement	Irrégulière	50 ans	Taux d'intérêt/ dette Vieillissement	
Espagne	Institution indépendante rattachée à l'Exécutif	Tous les deux ans	50 ans	Taux d'intérêt/ dette Vieillissement	Changement climatique
États-Unis	Institution indépendante rattachée au Parlement	Annuelle	30 ans	Taux d'intérêt/ dette Vieillissement	
Japon	Ministère des Finances	Biannuelle	10 ans	Taux d'intérêt / dette Vieillissement	Numérique/IA
Norvège	Ministère des Finances	Tous les 4 ans	30 ans	Taux d'intérêt / dette Vieillissement	Changement climatique Numérique/IA
Nouvelle-Zélande	Ministère des Finances	Tous les 4 ans	50 ans	Taux d'intérêt / dette Vieillissement	Changement climatique Numérique/IA Géopolitique
Royaume-Uni	Institution indépendante rattachée au Parlement	Annuelle	50 ans	Taux d'intérêt / dette Vieillissement Changement climatique	Numérique/IA Géopolitique Migration
Suisse	Ministère des Finances	Tous les 4 ans	40 ans	Taux d'intérêt / dette Vieillissement Changement climatique	

Source : HCSP sur la base des informations disponibles sur les pages officielles des autorités en charge dans chaque pays

Tableau A2 – Variables sous-jacentes et sources d'information pour la construction des trajectoires tendancielles de long terme des finances publiques

Poste budgétaire	Variables sous-jacentes	Sources pour la construction des scénarios
Recettes publiques		
Impôt sur le revenu des personnes physiques	Élasticité au PIB = 1,23 (effet de l'indexation des barèmes sur l'inflation)	DT Insee 2015/08
Taxes sur les énergies (accises et TVA)	Taux apparents par type d'énergie	Direction du Budget 2026
	Consommation énergétique finale	Direction du Budget 2026 SNBC 3 – AME (2024)
	Prix des énergies	SNBC 3 – AME (2024)
Taxes sur les véhicules (malus et TVA)	Taux apparents par type de véhicules	Insee 2026 SDES 2025
	Vente de véhicules particuliers neufs	SNBC 3 – AME (2024)
	Prix des véhicules (IPCHT)	COR 2026
Contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises	Fin en 2027	
Autres recettes publiques	Suit le PIB nominal	COR 2026
Dépenses publiques		
Rémunération des agents publics	Salaires moyens des agents publics	COR 2026
Services généraux (GF01), hors charges d'intérêts Ordre et sécurité (GF03) Logement et équipements collectifs (GF1006) Loisirs, culture et culte (GF08)	Population totale	Insee 2026
	Productivité potentielle + déflateur PIB	COR 2026
Charges d'intérêts sur la dette (GF0107)	Taux d'intérêt (r) = croissance du PIB nominal (g) + 0,5	Calculs HCSP
	Dette publique	Calculs HCSP
Défense (GF02)	Loi de programmation militaire 2024-2030 actualisée en 2026 (PLAPM)	
Coûts des aléas climatiques (dans affaires économiques, GF04)	Sinistralité assurée moyenne des aléas (2019-2023)	CCR 2023, HCSP 2025
	Évolution de la fréquence des aléas	Soubeyroux *et al.*, 2025
	Taux de couverture publique	Modèle stylisé sur la base de CCR 2025 et CCR 2026
Transition énergétique (dans affaires économiques, GF04)	Dépenses totales en faveur du climat	I4CE, 2025
	Évolution des dépenses totales en faveur du climat à politiques inchangées (2026-2050)	Gagliardi, 2025
	Part de financement public	

Poste budgétaire	Variables sous-jacentes	Sources pour la construction des scénarios
Santé (GF07)	Population par groupe d'âge	Insee 2026
	Prévalence des pathologies chroniques par groupe d'âge	Projections HCSP à partir de Cnam 2025
	Productivité potentielle + déflateur PIB	COR 2026
Enseignement scolaire (GF0901 et GF0902)	Population des enfants entre 3 et 18 ans	Insee 2026
	Élasticité à la population des 3-18 ans = 0,6	DEPP, 2025
	Productivité potentielle + déflateur PIB	COR 2026
Indemnités journalières (dans maladie et invalidité, GF1001)	Indemnités versées par groupe d'âge	Cnam 2026
	Population par groupe d'âge	Insee 2026
	Salaires moyens des travailleurs	COR 2026
Prestations monétaires de compensation du handicap (maladie et invalidité, GF1001)	Population active	COR 2026
	Inflation de l'IPC	COR 2026
Retraites (GF1002 et GF1003)	Dépenses totales de retraite	COR 2026
Aide à l'autonomie des personnes âgées (GF1002)	Population de seniors (60 ans et plus)	Insee 2026
	Évolution de la perte d'autonomie	Drees 2025
	Taux d'accueil en établissement	REPSS 2025
	Évolution des coûts moyens par personne (productivité potentielle + déflateur PIB)	COR 2026
Petite enfance (dans familles et enfants, GF1004)	Population des enfants de moins de 3 ans	Insee 2026
	Taux d'accueil par mode de garde formel	Onape 2025
	Évolution des coûts moyens par personne (productivité potentielle + déflateur PIB)	Onape 2025 COR 2026
Prestations familiales, liées à la scolarité et à la maternité (dans GF1004)	Population des enfants de moins 18 ans	Insee 2026
	Évolution base mensuelle de calcul des allocations familiales (IPC)	COR 2026, IPP 2025
Autres dépenses dans familles et enfants (GF1004)	Population des enfants de moins 18 ans	Insee 2026
	Productivité potentielle + déflateur PIB	COR 2026
Prestations chômage (dans GF1005)	Population au chômage	Calculs à partir de COR 2026 et Insee 2026
	Productivité potentielle + déflateur PIB	COR 2026
Prestations logement (dans GF1006)	Population totale	Insee 2026
	Inflation de l'IPC	COR 2026
Autres dépenses dans protection sociale logement (GF1006)	Population totale	Insee 2026
	Productivité potentielle + déflateur PIB	COR 2026
Autres dépenses des administrations publiques	Croissance du PIB potentiel	COR 2026

Source : HCSP

Directeur de la publication
Clément Beaune, haut-commissaire
Directeur de la rédaction
Antonin Aviat, haut-commissaire adjoint
Secrétariat de rédaction
Olivier de Broca
Contact presse
Matthias Le Fur, directeur du service
Édition/Communication/Événements
01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie-plan.gouv.fr

HAUT-COMMISSARIAT
À LA STRATÉGIE
ET AU PLAN

Liberté
Égalité
Fraternité

Retrouvez les dernières actualités du Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan sur :

@StrategiePlan

@StrategiePlan

Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan

francestrategie

@strategieplan

StrategieGouv

Le Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Il éclaire les choix collectifs sur les enjeux démographiques, économiques, sociaux, environnementaux, sanitaires, technologiques et culturels, dans un cadre national et européen.

Les opinions exprimées dans ce document de travail engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.

HAUT-COMMISSARIAT
À LA STRATÉGIE ET AU PLAN

20, AVENUE DE SÉGUR
TSA 90725
75334 PARIS CEDEX 07

TÉL. 01 42 75 60 00