



NOTE DE CONJONCTURE SUR LES FINANCES LOCALES

IMPACT DE LA DEMOGRAPHIE SUR LES FINANCES LOCALES

La France connaît une modification profonde de sa démographie : baisse de la natalité, allongement de l'espérance de vie, vieillissement de la population. Ces évolutions, combinées aux flux migratoires, modifient durablement les équilibres entre générations et les besoins collectifs. Le rapport de la Cour des Comptes -dont est issu cette synthèse- dresse un panorama de la démographie française actuelle et de son évolution à horizon 2070 et étudie les effets sur les finances publiques.

La présente note, dans sa première partie, développe les risques et les solutions relatifs à cette thématique pour le bloc communal tandis que la seconde partie fait le point habituel sur les marchés financiers.

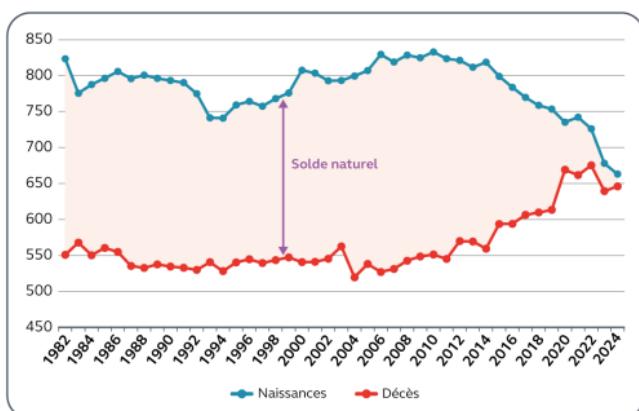
1ERE PARTIE – DEMOGRAPHIE ET FINANCES LOCALES

I- CONSTAT ET RISQUES

Fin 2024, la France comptait 68,6 millions d'habitants, répartis au sein d'environ 30 millions de ménages. La population française se caractérise par une structure par âge marquée par un vieillissement progressif. En 2025, le solde naturel (différence entre le nombre de naissances vivantes et le nombre de décès sur une période donnée) est négatif avec 651 000 décès pour 650 000 naissances.

1.1 Dynamique démographique et structure de la population

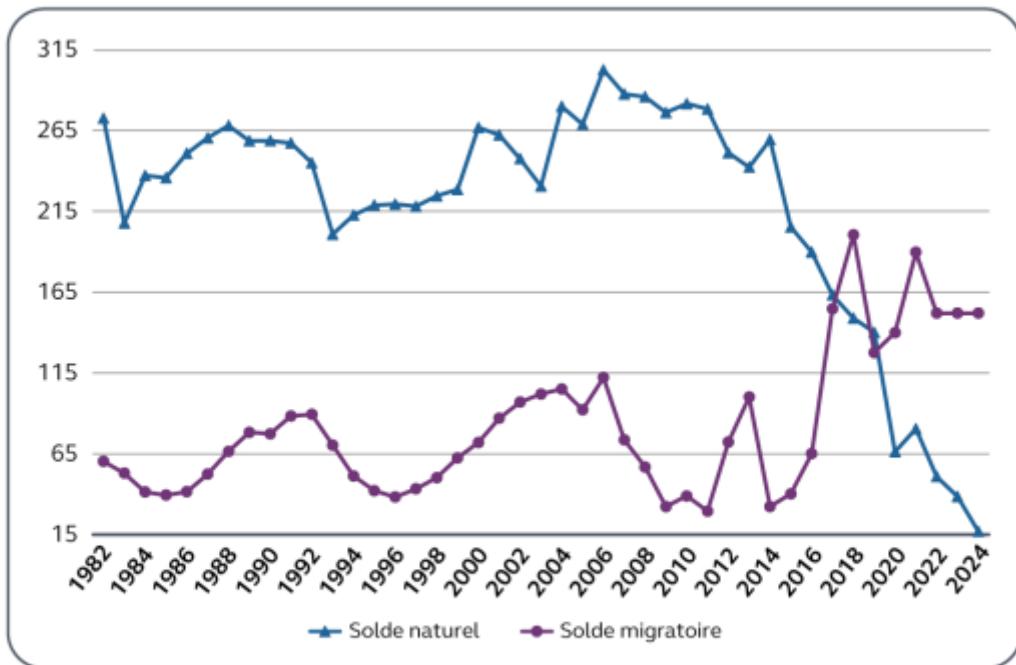
Graphique n° 1 : naissances vivantes, décès et solde naturel en France, en milliers



Lecture : en 2024, 663 000 naissances vivantes et 646 000 décès sont enregistrés, conduisant par différence à un solde naturel de + 17 000. Les données sont provisoires pour 2024. Champ : France, hors Mayotte jusqu'en 2013.
Source : Cour des comptes d'après Insee, [Statistiques et estimations d'état civil](#), 14/01/2025

A cette évolution, s'ajoutent trois mouvements démographiques : l'accélération du vieillissement portée par l'allongement de l'espérance de vie et l'arrivée des générations « babyboom » aux âges seniors, une diminution marquée et régulière de la fécondité et une hausse des flux migratoires, supérieure à 127 000 personnes depuis 2017.

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



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

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

1.2 Scénario à horizon « 2070 »

La population devrait s'établir à 68.1 millions d'habitants avec un vieillissement marqué : + 4 millions de personnes de plus de 75 ans ; la part des seniors (65 ans et plus) atteindrait 28.9% en 2070 contre 21.8% en 2024. La population en âge de travailler (20-64 ans) diminuerait de 3.4 millions de personnes. L'effet de ciseau est implacable. Parallèlement, le nombre de personnes vivant seules représenterait 41% des ménages en 2050 contre 37% en 2020.

Ces mutations démographiques auront des répercussions sur l'économie et les finances publiques tant en matière de dépenses (retraites, santé, dépendance, éducation), qu'en matière de recettes (fiscalité, cotisations sociales). L'analyse de ces éléments doit permettre de trouver les leviers d'action pour préserver la soutenabilité des finances publiques.

1.3 Des effets significatifs sur les finances publiques

La démographie interagit sur l'offre de travail disponible, la productivité globale de l'économie, les taux d'épargne nationaux, la formation de capital et donc sur la croissance économique.

Baisse ou hausse des recettes fiscales et foncières

A l'échelle territoriale, la démographie constitue un déterminant de l'évolution des recettes publiques locales. La direction générale des collectivités locales (DGCL) a ainsi publié une analyse des finances des départements en fonction de l'évolution de leur population. Il en ressort que **les départements en croissance démographique, souvent situés sur les littoraux ou dans les zones urbaines, bénéficient de recettes dynamiques**. L'attractivité résidentielle et économique stimule le marché immobilier, augmentant les droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Ces départements profitent également d'une base fiscale élargie grâce à la hausse de la population et de l'activité économique, qui renforce leurs recettes propres. À l'inverse, les départements en déprise démographique voient leurs recettes stagner ou décliner.

Au niveau national, le décrochage entre la baisse d'entrée des jeunes sur le marché du travail et les départs en retraite pèsera sur les recettes publiques car une large part d'entre elles repose sur la taxation du travail.

Parallèlement, la hausse attendue de la mortalité devrait se traduire par une hausse des montants transmis et notamment des droits de succession. La consommation devrait également être soutenue par les plus de 60 ans et favoriser les recettes indirectes. Mais ces hausses ne seront pas suffisantes pour contrebalancer le freinage des recettes induit par la baisse de la population active.

Pression accrue sur les dépenses sociales et de services

Le vieillissement de la population pèsera sur les comptes sociaux. Or, alors que l'impact des évolutions démographiques sur les dépenses de retraite fait l'objet de nombreuses études, la conséquence sur les dépenses de santé et d'autonomie apparaît peu prise en compte. Le Haut Conseil du financement de la protection sociale s'en alarmait dès 2022. Idem pour l'augmentation des dépenses d'autonomie.

Les projections qui ont été réalisées sur l'évolution des dépenses liées à la perte d'autonomie convergent toutes sur l'ampleur de leur progression à venir.

Au-delà de la question pressante posée par le financement, l'entrée dans la dépendance des personnes nées après-guerre pose un enjeu central en termes de nombre d'infrastructures d'accueil, notamment d'établissements médico-sociaux, et de disponibilité des ressources humaines nécessaires à leur fonctionnement. À cet égard, les travaux menés par la Direction de la Recherche, des Etudes, de l'évaluation et des statistiques (DRESS) et la direction générale du Trésor montrent l'inadéquation entre l'offre d'établissements et de services médico-sociaux et les besoins des personnes dépendantes. **C'est la raison pour laquelle Charlotte Parmentier-Lecocq, ministre déléguée aux personnes âgées et handicapées souhaite présenter d'ici début janvier 2026 un plan grand âge pour permettre au ministère de relever le défi du vieillissement de la population et établir une stratégie jusqu'en 2050.**

Dans le même temps, les communes doivent faire face à l'explosion de la demande sociale. Les budgets des Centre Communaux et Intercommunaux d'Action Sociale (CCAS et CIAS) dépendent à 62% de la subvention communale, modèle qui atteint ses limites, selon l'enquête réalisée par l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale (UNCCAS), qui appelle à un soutien structurel de l'Etat avec notamment la création d'un fonds national pluri-annuel de soutien aux CCAS/CIAS, la simplification de l'accès aux financements, le soutien prioritaire aux petites communes, le déploiement

d'une véritable ingénierie locale d'Etat et la reconnaissance du rôle des CCAS et CIAS dans le futur acte de décentralisation.

Endettement et tension sur la trésorerie

Le vieillissement de la population a également des conséquences sur l'épargne. Selon la théorie du cycle de vie développée par le prix Nobel Franco Modigliani, les jeunes actifs s'endettent (pour acheter un logement par exemple), les actifs épargnent pour leurs vieux jours et les retraités désépargnent en liquidant leurs actifs par la suite. En conséquence, le fait qu'une part plus importante de la population d'un pays donné épargne directement en prévision de la retraite (typiquement la population âgée de 45 à 64 ans) augmenterait l'épargne agrégée, ce qui induirait une pression à la baisse sur les taux d'intérêt. Les comportements d'épargne influencent donc l'accumulation de capital et le financement de l'économie.

La recherche empirique parvient globalement à la conclusion que le vieillissement de la population a fait baisser les taux d'intérêt au cours des dernières décennies.

Enfin, il est probable que le vieillissement de la population contribue à une inflation structurellement plus élevée à l'avenir, selon une étude réalisée par Mikael Juselius de la Banque de Finlande et Elod Takats de la Banque des Règlements internationaux.

De ces constats, il apparaît que la faiblesse des taux d'intérêt a permis aux États de réduire leurs charges d'intérêt malgré l'accroissement de leur endettement. Elle a donné de larges marges de manœuvre pour réagir à des chocs temporaires, comme celui de la crise Covid, et a atténué grandement les risques pesant sur la soutenabilité des dettes.

Si les facteurs démographiques devraient donc en théorie continuer de peser sur les taux d'intérêt naturels,¹ les marchés financiers demeurent malgré tout volatils. Les risques peuvent être réévalués à la hausse par les investisseurs, comme lors des crises de dettes souveraines, entraînant une déconnexion entre taux naturels et taux auxquels s'échangent les titres et conduisant ainsi à des tensions sur le refinancement des dettes.

Même si les emprunts d'État bénéficient de taux bas lors de leur émission, les marges budgétaires ne sont pas pour autant dégagées pour éteindre les dettes à l'échéance de ces emprunts qui doivent donc être au moins en partie refinancés. Le risque est d'autant plus important que les niveaux initiaux de dette et de déficit publics sont élevés, ce qui est le cas de la France.

Une variation de taux peut ainsi augmenter le coût de financement en accroissant les intérêts à payer sur les dettes à taux variable et réduire la rentabilité des placements : les obligations et autres actifs à revenu fixe perdent en valeur lorsque les taux montent.

Inégalités territoriales renforcées

Le vieillissement de la population ne revêt pas la même forme selon les territoires. Ses impacts sont donc également différents. Dans les espaces peu denses, la population est souvent vieillissante et confrontée à un exode des jeunes. A contrario, la plupart des territoires littoraux sont attractifs : la part des personnes âgées y a nettement crû.

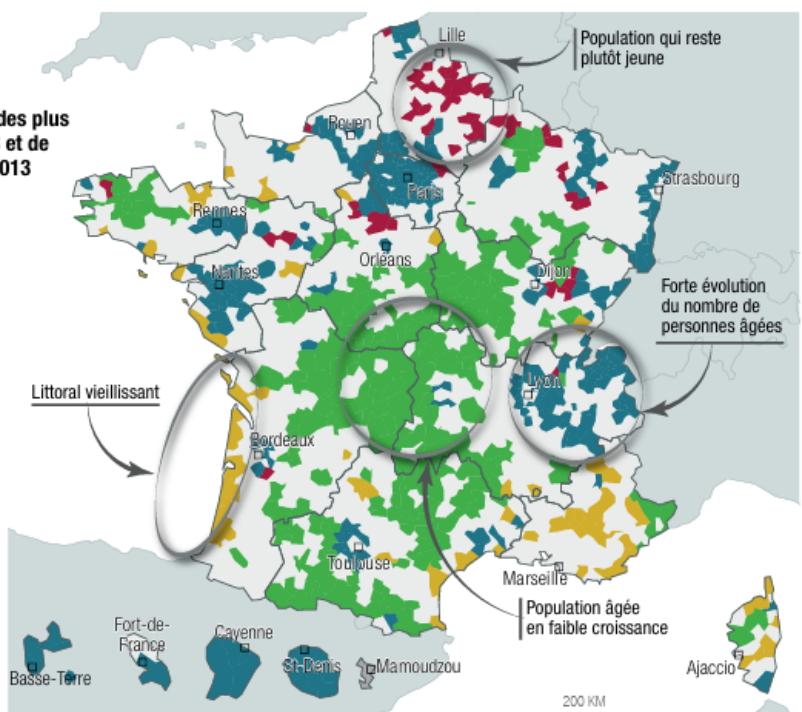
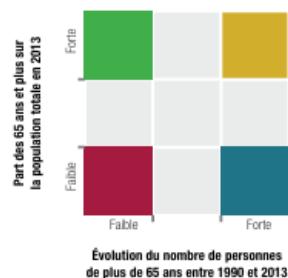
¹ Taux d'intérêt qui permet de maintenir l'inflation stable et un niveau de demande assurant le plein emploi de manière non inflationniste

Géographie du vieillissement en France

Typologie des EPCI en fonction de la part des plus de 65 ans sur la population totale en 2013 et de l'évolution de leur nombre entre 1990 et 2013

Forte part et forte évolution
 Forte part et faible évolution
 Situation moyenne
 Faible part et forte évolution
 Faible part et faible évolution

Données non disponibles



POUR MIEUX COMPRENDRE

Cette typologie a été réalisée à partir du croisement de deux variables calculées dans chaque EPCI :

- ° un indicateur statique (la part de personnes âgées de 65 ans ou plus) ;
- ° un indicateur d'évolution (l'évolution du nombre de personnes âgées de 65 ans et plus entre 1990 et 2013).

Afin de faire apparaître les situations les plus contrastées, seuls ont été retenus les tiers supérieurs et inférieurs des EPCI, pour chacun de ces deux indicateurs. Autrement dit, ont été retenus pour l'analyse les espaces qui présentent les parts de personnes âgées les plus élevées et les plus basses, ainsi que ceux où les augmentations du nombre de personnes âgées sont les plus fortes, ou au contraire les plus faibles. Les EPCI situés dans le tiers moyen pour l'un des indicateurs ou pour les deux sont considérés comme étant dans une situation moyenne (en gris sur la carte).

Sources : Insee, RP 1990-2013 – Traitements du bureau de l'Observation des territoires ; IGN GéoFla, 2015 • Réalisation : CGET, 2017

Les territoires les plus ruraux et les massifs montagneux ont une part stable de population âgée tandis que le vieillissement des littoraux s'accélère.

Risque pour la soutenabilité des services publics locaux

Les enjeux du vieillissement seront donc différents suivant les territoires mis en exergue par la typologie ci-dessus. Ils se posent avec une acuité particulière dans les zones de vive progression du nombre de personnes âgées.

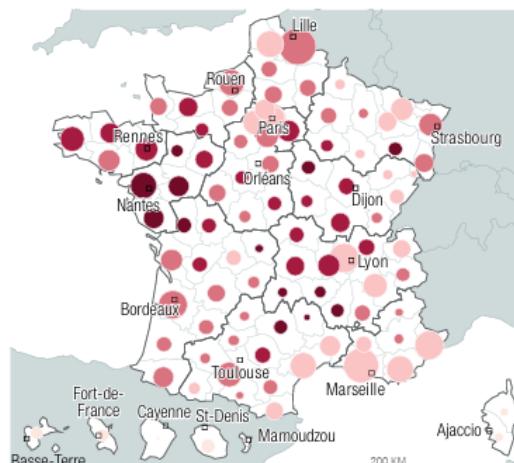
En métropole, **les territoires les plus concernés sont ceux situés le long des littoraux océanique et méditerranéen** qui présentent une augmentation vive du nombre de personnes âgées alors que leur proportion est déjà importante.

L'enjeu auquel ils doivent dès à présent répondre est celui de la prise en charge de la dépendance d'une population de plus en plus nombreuse. Cette prise en charge s'exerce soit par la solidarité familiale à travers l'aide de proches, soit par une solidarité collective financière (allocation personnalisée d'autonomie) ou par l'accueil dans des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). La solidarité familiale pourrait baisser du fait du faible nombre d'enfants par ménage et de

leur éloignement notamment pour les personnes ayant migré dans ces territoires à l'approche de la retraite. Par ailleurs, ces territoires connaissent, comparativement aux autres, de faibles disponibilités en places dans ces établissements.

Le taux de couverture, rapport du nombre de places disponibles dans un Ehpad à la population de 75 ans et plus, âge le plus concerné par ces structures, indique qu'ils font partie des territoires les moins pourvus, avec les frontières nord et est de la France.

Une disponibilité importante des places dans les EHPAD dans le massif central et dans les Pays de la Loire



Taux de couverture des places d'EHPAD par département

36	61	92	110	128	175
----	----	----	-----	-----	-----

Nombre de personnes âgées de 75 ans et plus

●	200 000
○	100 000
○	10 000
●	1 000

Sources : Insee, 2013 ; IGN GéoFla, 2015 • Réalisation : CGET, 2017

A l'opposé, des départements comme l'Aveyron, la Lozère, l'Ardèche, la Haute Loire ont un bon taux de couverture mais doivent faire face à l'isolement des personnes âgées.

Des zones construites et aménagées initialement pour des ménages avec enfants verront leur population diminuer et changer. Les réseaux de transport et les services disponibles devront donc être repensés.

L'accès des personnes âgées aux services (notamment de santé), aux commerces, aux mobilités, aux espaces publics, à des logements adaptés, etc. constitue une question de premier ordre, qui interroge l'évolution des territoires ruraux contemporains.

II- LES SOLUTIONS ENVISAGEABLES

Le rapport de la Cour des comptes invite implicitement les collectivités à engager une adaptation structurelle, et non conjoncturelle. Elle cible notamment l'impact de la démographie sur les finances des départements, l'inadéquation entre l'offre d'établissements médico-sociaux et les besoins des personnes dépendantes. Elle recommande une stratégie globale pour créer des places en établissements médico-sociaux et services d'aide à domicile en tenant compte des disparités territoriales. Elle met en lumière ces mêmes disparités dans le financement de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) et recommande une coordination efficace et équitable entre les acteurs publics pour répondre aux besoins croissants. Elle souligne l'impact de la démographie sur les besoins en logement en fonction de la croissance du nombre de ménages et de leur composition (hausse des familles mono-parentales). Elle recommande une planification territoriale pour répondre à ces besoins. Elle insiste sur la nécessité d'anticiper les besoins en infrastructures et en services publics liés aux évolutions démographiques. Elle cible une optimisation des politiques éducatives en indiquant que la baisse des effectifs scolaires offre une opportunité pour les collectivités de réorganiser les structures éducatives, d'améliorer le taux d'encadrement des élèves et d'adapter les moyens aux besoins territoriaux. Elle regrette notamment qu'il n'existe pas d'indicateurs de sensibilité démographique dans les documents budgétaires à tous niveaux, y compris au niveau territorial.

Ces points mettent en évidence la nécessité pour les collectivités de s'adapter aux transformations démographiques en cours, en ajustant leurs politiques publiques au vieillissement de la population sans perdre de vue la sobriété foncière et la recomposition des équipements, en adaptant leurs infrastructures et leurs mécanismes de financement pour préserver la cohésion territoriale entre territoires attractifs et en difficulté par des mécanismes de mutualisation, de péréquation et de coopération renforcée.

Face à ces défis, la Cour des Comptes souligne que l'inaction ou le report des ajustements nécessaires ne feraient qu'amplifier les déséquilibres à venir, rendant les solutions plus coûteuses et difficiles à mettre en œuvre.

Les enjeux identifiés dans le rapport nécessitent de trouver des solutions concrètes et coordonnées qui doivent s'inscrire dans une vision à long terme et sur lesquelles ont d'ores et déjà réfléchis plusieurs organismes.

2.1 Anticiper la démographie dans les schémas de planification à réinventer²

Bien qu'il existe de nombreux documents de planification (Scot, PLU, SRADDET...), leur temps d'élaboration n'est plus en adéquation avec l'urgence d'adaptation requise aujourd'hui et notamment en termes d'investissement, d'aménagement et de services à la population vieillissante. La vision est morcelée via la multiplication des plans et programmes alors qu'il faudrait au contraire une vision transversale. Outre les gains financiers (les documents d'urbanisme ont un coût important et mobilisent du temps aux élus et techniciens), un seul document cadre accompagné d'un programme d'actions financées et d'un calendrier opérationnel pourrait donner la vision d'un territoire à 10 ans.

² Cf. source en fin de document : « La planification, un outil puissant à réinventer »

2.2 Renforcer la solidarité intercommunale et la mutualisation³

Dans un contexte de finances locales tendues, la démarche d'adaptation au vieillissement passe par l'échelon démocratique de proximité (la commune) mais où l'intercommunalité a nécessairement un rôle à jouer. Le document « Pour des territoires engagés dans des politiques favorables au vieillissement » donne plusieurs exemples réussis de démarche prospective. L'association « Intercommunalités de France » a également publié plusieurs documents avec des exemples de stratégies d'adaptation au vieillissement.

La mutualisation des services support, la coopération sur les équipements structurants, l'optimisation des achats publics sont autant de pistes à investir pour maintenir des budgets ambitieux.

2.3 Diversifier et sécuriser les recettes locales

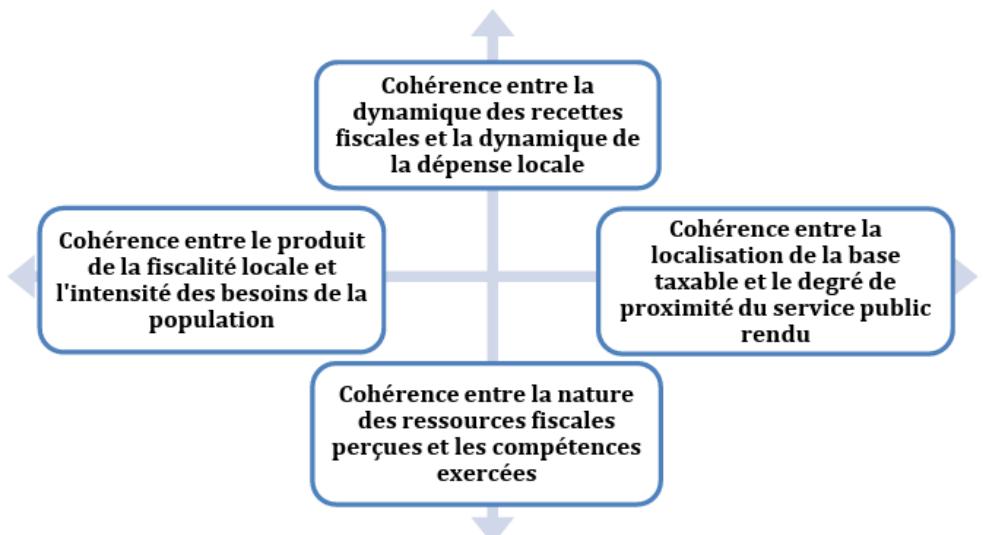
La baisse des actifs doit amener une réflexion sur les modes de financement actuels. Il apparaît notamment nécessaire de repenser l'assiette de la fiscalité locale mais probablement également les modalités de calcul d'impôt national et notamment l'imposition sur le revenu qui concentre l'essentiel des enjeux.

On peut d'ores et déjà souligner la création de la nouvelle contribution financière pour l'autonomie (CFA) adopté dans le projet de loi de finances de la Sécurité Sociale via un relèvement de la contribution sociale généralisée (CSG) de 10.6% sur une partie des revenus du capital.

Cette nouvelle ressource (rendement escompté de 1.5 milliard d'euros) est fléchée, non pas vers les départements, mais vers la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA) qui indique garantir ainsi le recrutement de 4 500 professionnels dans les EHPAD et concourir à améliorer leur situation financière.

³ Cf. source en fin de document : « Le vieillissement des espaces ruraux, un enjeu d'aménagement du territoire » ; « Pour des territoires engagés dans des politiques favorables au vieillissement » ; « Intercommunalités face au défi de la longévité »

Graphique 2 : Les quatre dimensions fondamentales mais difficilement conciliables d'une fiscalité locale optimale



Source : Mission.

Source : Mission « Finances Locales » - Les enjeux d'une refonte de la fiscalité locale -Janvier 2018

2.4 Sécuriser la trajectoire financière

Dans la programmation financière qui devrait intégrer l'aspect démographique, il convient d'éviter l'endettement excessif, par un recours maîtrisé à l'emprunt et le maintien d'une trésorerie suffisante pour faire face à des aléas.

2.5 Adapter l'offre de services à la population

Cela sous-entend de réorganiser des équipements par rapport à la réalité des bassins de vie et à leur évolution.

CONCLUSION

Il est capital de prendre en compte les changements qui s'opèrent dans notre société afin d'adapter les services publics locaux mais sans stigmatiser et opposer jeunesse et vieillesse. Dans un article intitulé « la civilisation des vieux »⁴, Guy Vallencien, membre de l'Académie de médecine relate le débat sur la place et le rôle des personnes âgées : [...] *Nos anciens, seniors, retraités actifs, s'investissent dans la garde et l'acculturation de leurs petits enfants à l'histoire, à l'organisation de la nation, à de multiples autres domaines de la vie personnelle et en société, dont ils ont l'expérience.* [...] *Les grands parents représentent une activité économique majeure sans laquelle le pays serait à l'arrêt.* [...] *Nos aîeuls ne sont pas une charge, mais une richesse.* [...] *faisons notre cette sagesse de considérer nos vieux, non comme des boulets à encombrer les Ehpad, mais bien comme une force vive méritant attention et respect.* »

⁴ Les Echos – Edito et analyses – 12 mars 2024

2EME PARTIE – LES MARCHES FINANCIERS

Au niveau européen, l'inflation reste maîtrisée. Elle atteint 2.2% sur un an. Les prix de l'énergie sont en légère baisse (-0.5%) tandis que la hausse des prix des services se maintient (+3.5%).

Dans ce contexte, la Banque Centrale Européenne continue de considérer que ses taux directeurs sont au point d'équilibre avec un taux de dépôt à 2% inchangé depuis juillet.

L'Obligation Assimilable du Trésor 10 ans, référence pour les taux de long terme, s'établit à 3.41% au 30 novembre 2025, sans grand changement par rapport au trimestre précédent.



TAUX À LONG TERME

Taux à 10 ans	déc-24	nov-25	28-nov	05-déc
Allemagne	2,22	2,68	2,69	2,80
France	3,03	3,44	3,41	3,53
Italie	3,37	3,42	3,41	3,49
Espagne	2,91	3,18	3,17	3,27
Etats-Unis	4,40	4,08	4,02	4,14
Japon	1,07	1,73	1,80	1,95
Royaume-Uni	4,44	4,48	4,44	4,48

Sources

Rapport public thématique « Démographie et Finances publiques » - Cour des comptes – décembre 2025

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

« D'ici 2050, 170 000 ménages supplémentaires dans l'Hérault dont la moitié dans le montpelliérain » - INSEE Analyses Occitanie n° 156 du 14/11/2024

« Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis » - Synthèse – HCFIPS -Janvier 2022

« Urgence sociale, urgence budgétaire : les CCAS en première ligne » - Enquête nationale UNCCAS – 12/11/2025

« Inflation and demography though time », Juselius M. et E. Takats, 2021, Journal of Economic Dynamics and Control, vol. 128.

Le vieillissement des espaces ruraux : un enjeu d'aménagement du territoire – Fondation Jean Jaurès – Anton Paumelle- 03/09/2025

La décroissance urbaine : enjeux, clés d'analyse et action publique -Agence Nationale de la Cohésion des Territoires – Juillet 2021

La planification, un outil puissant à réinventer – Timothée Hubscher – CITADIA -02/04/2025

« Pour des territoires engagés dans des politiques favorables au vieillissement » - La documentation française – CGET – Septembre 2019

Intercommunalités face au défi de la longévité – Association Intercommunalités de France - 04/07/2025

« Les enjeux d'une refonte de la fiscalité locale » - Fondation IFRAP -Janvier 2018

ActuEco – La Banque Postale – décembre 2025