

Partie 1. Les hypothèses de projection

Cette première partie présente les hypothèses démographiques, économiques et réglementaires dans lesquelles s'inscrit cet exercice de projection du COR. Celui-ci repose sur le nouveau jeu d'hypothèses démographiques publié par l'Insee (chapitre 1.1)²³. S'agissant des hypothèses économiques (chapitre 1.2 et 1.3), il intègre l'ensemble des informations disponibles à la date de son élaboration, notamment les prévisions économiques élaborées par le Gouvernement dans le cadre du Plan budgétaire et structurel à Moyen Terme (PSMT) pour 2025-2029, révisées dans le Rapport d'avancement annuel (RAA) du PSMT publié en avril²⁴ et les comptes définitifs de 2023, semi-définitifs 2024 et provisoires 2025 publiés par l'Insee (Comptes de la Nation en 2025)²⁵.

Cette partie précise également les hypothèses spécifiques retenues pour la masse salariale dans le secteur public (en distinguant fonctionnaires et contractuels), définies par la Direction du budget (chapitre 1.4). L'évaluation de la situation financière du système de retraite est en effet particulièrement sensible aux hypothèses relatives à la progression des rémunérations publiques, et plus spécifiquement à celles des fonctionnaires, pour deux raisons. D'une part, elles déterminent le niveau du dernier traitement indiciaire, qui sert de base au calcul des pensions et influence donc directement le montant des prestations versées. D'autre part, elles affectent les ressources du système *via* les cotisations dans le régime des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (CNRACL), où le taux de cotisation est plus élevé que dans le régime général²⁶, ainsi que par le biais de la contribution d'équilibre versée par l'État au régime de la fonction publique de l'État, dont l'objet est d'assurer l'ajustement entre dépenses et ressources²⁷.

Ces projections sont enfin réalisées sur la base de la législation en vigueur. Elles prennent ainsi en compte les mesures portées par la loi du 14 avril 2023, puis sa suspension pour une année, ainsi que les autres mesurées contenues dans la loi du 31 décembre 2025 de financement de la sécurité sociale. Les projections intègrent également de nouvelles hypothèses conventionnelles sur l'évolution des paramètres Agirc-Arrco sur la période 2037-2070 (c'est-à-dire *post* accord de 2023), définies par les partenaires sociaux gestionnaires du régime et communiquées au SG-COR par la Fédération (chapitre 2).

²³ Voir Blanpain N., Pointet J., 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, paru le : 08/06/2026

²⁴ [Rapport annuel d'avancement 2026](#).

²⁵ Eguienta J., Héam J.C., Meinzel P. (2026), « [Les comptes de la Nation en 2025 Le PIB ralentit et le pouvoir d'achat des ménages se replie](#) », Insee Première, n° 2105, paru le : 29/05/2026. Conformément au [décret n° 2014-654 du 20 juin 2014](#) relatif au comité de suivi des retraites modifiant l'article D. 114-4-0-5 du code de la sécurité sociale, « les soldes comptables annuels exprimés en droits constatés des régimes de retraite légalement obligatoires pour l'année en cours et projetés sur vingt-cinq ans, déterminés sur la base des prévisions financières des régimes de retraite sous-jacentes aux prévisions de comptes publics présentés dans le programme de stabilité de l'année en cours. »

²⁶ Le taux de cotisation employeur et salariés de la CNRACL passe ainsi de 41,8 % en 2024 à 53,8 % en 2028 *versus* 16,67 % pour le taux de cotisation Cnav + Agirc-Arrco (non-cadre).

²⁷ Plus (moins) les dépenses dans ce régime sont élevées et plus (moins) les ressources sont également élevées.

Chapitre 1. Le contexte démographique et économique

L'évolution du système de retraite dépend de ses propres règles mais aussi du contexte démographique et économique. L'évolution de la population agit sur le nombre de personnes en âge de travailler et celui des personnes en âge d'être retraitées. Les comportements d'activité et le chômage influent sur le nombre de cotisants du système et la productivité du travail détermine le niveau des salaires et, partant, les masses de cotisation.

L'objet de ce chapitre est de présenter l'évolution passée du contexte démographique et économique et de décrire les hypothèses retenues pour les évolutions futures.

1. Les hypothèses démographiques

Pour réaliser les projections financières du système de retraite, le COR s'appuie sur les nouvelles projections démographiques de l'Insee publiées en juin 2026. Les membres du COR n'ont en effet ni les compétences nécessaires, ni la légitimité pour élaborer des scénarios démographiques alternatifs à ceux de l'Insee qui servent de référence à tous les exercices de projection dans la sphère publique.

Cet exercice de projection est réalisé par l'Insee tous les 5 ans, le dernier exercice avait été publié fin 2021. La méthode utilisée pour les projections de 2026 s'inscrit dans la lignée des exercices précédents et s'appuie sur une large consultation d'experts venant d'horizons et de champs de compétences divers.

Une projection de population fournit une image de ce que pourrait être la taille et la structure à venir de la population par sexe et âge. Elle s'appuie sur la connaissance du passé et, pour le futur, sur des hypothèses pour les trois composantes démographiques : fécondité, mortalité et migrations. Autour d'un scénario central, différentes hypothèses d'évolution sont faites pour chaque composante, constituant autant de scénarios envisageables pour l'avenir.

1.1 Une cible d'indice conjoncturel de fécondité à 1,45 enfant par femme pour le scénario central

Le nombre de naissances en France est estimé à 645 000 en 2025, en baisse de 2,1 % par rapport à 2024. Ce recul est moins prononcé qu'en 2024 (- 2,8 %) et 2023 (- 6,6 %) mais reste néanmoins plus fort que celui observé en moyenne chaque année entre 2010 et 2022 (- 1,3 %). Au total, le nombre de naissances en 2025 est inférieur de 23,6 % à son niveau de 2010, dernier point haut observé, et atteint son plus bas niveau depuis 1942.

Le nombre de naissances dépend à la fois du nombre de femmes dites en âge d’avoir des enfants et de leur fécondité. Depuis 2016, le nombre de femmes en âge d’avoir des enfants, notamment celles âgées de 20 à 40 ans, ne diminue pas ; il augmente même légèrement sur la période récente. La baisse du nombre de naissances depuis cette date s’explique ainsi uniquement par le recul de la fécondité²⁸.

En 2025, l’indicateur conjoncturel de fécondité (ICF) continue ainsi de diminuer. Il s’établit à 1,56 enfant par femme après 1,61 en 2024. Cette baisse s’inscrit dans une tendance de moyen terme : l’ICF diminue depuis 2010, où il s’élevait à 2,02 enfants par femme en France métropolitaine. Il faut remonter à la fin de la Première Guerre mondiale pour retrouver un ICF aussi bas qu’en 2025 : en 1918, en France métropolitaine, l’ICF était de 1,56 enfant par femme, et il était descendu à 1,23 en 1916.

Le taux de fécondité diminue pour les femmes âgées de moins de 35 ans. Pour celles âgées de moins de 30 ans, cette baisse s’inscrit dans une tendance observée depuis le milieu des années 2000. Pour les femmes de 30 à 34 ans, la baisse est plus tardive et remonte à la fin des années 2010. Le taux de fécondité des femmes de 35 ans ou plus, en hausse depuis la fin des années 1970, a quant à lui cessé d’augmenter ces dernières années. En 2025, l’âge conjoncturel moyen à l’accouchement poursuit sa hausse tendancielle et s’élève à 31,2 ans pour les femmes (34,1 ans pour l’âge moyen à la naissance des enfants pour les hommes), contre 29,6 ans en 2005 (32,6 ans pour les hommes).

Lorsque les femmes repoussent l’âge de la maternité, cela peut entraîner une baisse temporaire du taux de fécondité. En effet, l’indicateur conjoncturel de fécondité (ICF), qui mesure la fécondité à un moment donné, est calculé à partir des taux de fécondité observés à chaque âge au cours d’une année précise. Ainsi, lorsque les naissances sont simplement différées vers des âges plus élevés, le nombre de naissances diminue provisoirement durant cette période de transition. Cette baisse ne signifie donc pas nécessairement que les femmes auront moins d’enfants au total au cours de leur vie : le taux de fécondité peut ensuite se redresser lorsque ces naissances ont finalement lieu.

La descendance finale mesure, quant à elle, le nombre moyen d’enfants mis au monde par une génération de femmes une fois leur vie féconde achevée. En 2019, les femmes nées en 1969, âgées de 50 ans, avaient ainsi eu en moyenne 2,0 enfants au cours de leur vie. La descendance finale devrait légèrement augmenter pour les générations nées dans les années 1970, en lien avec la hausse de la fécondité observée en France au début des années 2000, qui a principalement concerné ces générations.

Par ailleurs, la descendance atteinte à 30 ans diminue depuis 1967, tandis que celle observée à 40 ans progresse pour les générations récentes ayant atteint cet âge. Cette évolution traduit un report des naissances vers des âges plus tardifs. Toutefois, à moyen et long terme, la

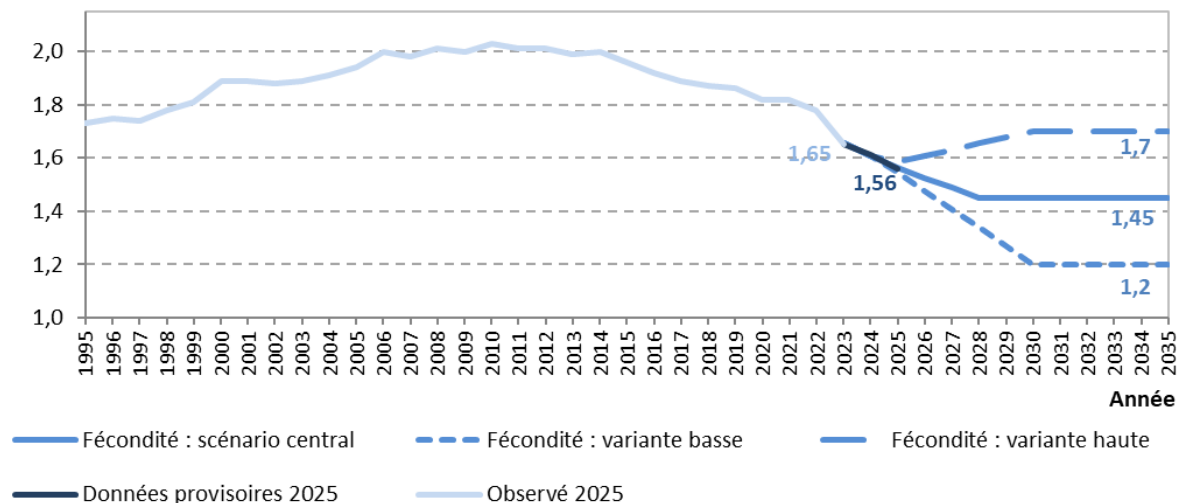
²⁸ Thélot H. (2026), « [Bilan démographique 2025 - En 2025, le solde naturel en France est négatif pour la première fois depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale](#) », Insee Première n° 2087, janvier 2026.

descendance finale pourrait de nouveau diminuer sous l’effet du recul continu de l’ICF observé depuis 2010.

Le niveau atteint par l’indice conjoncturel de fécondité en 2025 est en-deçà du scénario le plus pessimiste des dernières projections de l’Insee de 2021 (1,6 enfant par femmes). Ces projections avaient à la fois surestimé le niveau de la fécondité et sous-estimé la vitesse de sa baisse²⁹. Pour les projections de 2026, la poursuite de la baisse de la fécondité, cohérente avec le recul des intentions de fécondité fait largement consensus parmi les experts consultés par l’Insee dans le cadre de ses travaux. Sur le niveau à fixer, les avis demeurent en revanche partagés, entre un ICF cible de 1,4 (voire moins) et un autre de 1,5. Les experts sont nombreux à privilégier une fourchette relativement large pour les scénarios bas et haut (+/- 0,2, voire +/- 0,3 ou plus) et une date de convergence rapprochée pour pouvoir rapidement différencier les trajectoires. L’Insee a donc décidé de retenir un ICF cible de 1,45, avec un intervalle de +/- 0,25 et une convergence à horizon 2028 pour le central et 2030 pour les scénarios bas et haut. L’âge moyen à la maternité, autre paramètre à fixer, a évolué sur la période 2018-2024 au même rythme que dans les projections de 2021 ; l’hypothèse de 2021 est donc conservée : l’âge moyen à la maternité continuerait à croître jusqu’à 33 ans en 2050, puis se stabiliserait au-delà.

La sensibilité des résultats financiers du système de retraite aux hypothèses démographiques est présentée dans le chapitre 5 de la partie 2 du présent rapport et celle aux résultats du point de vue des assurés dans le chapitre 4 de la partie 3.

Figure 1.1 – Indice conjoncturel de fécondité observé puis projeté



Note : l’indicateur est calculé comme la moyenne sur 35 classes d’âge (femmes de 15 à 49 ans) des rapports, au sein de chaque classe d’âge, entre le nombre d’enfants nés en France et le nombre de femmes résidentes en France. Les hypothèses en projection sont constantes à partir de 2030 jusqu’en 2070.

Champ : France hors Mayotte jusqu’en 2013, y compris Mayotte à partir de 2014.

Source : Insee, bilan démographique 2025 et projections de population 2026.

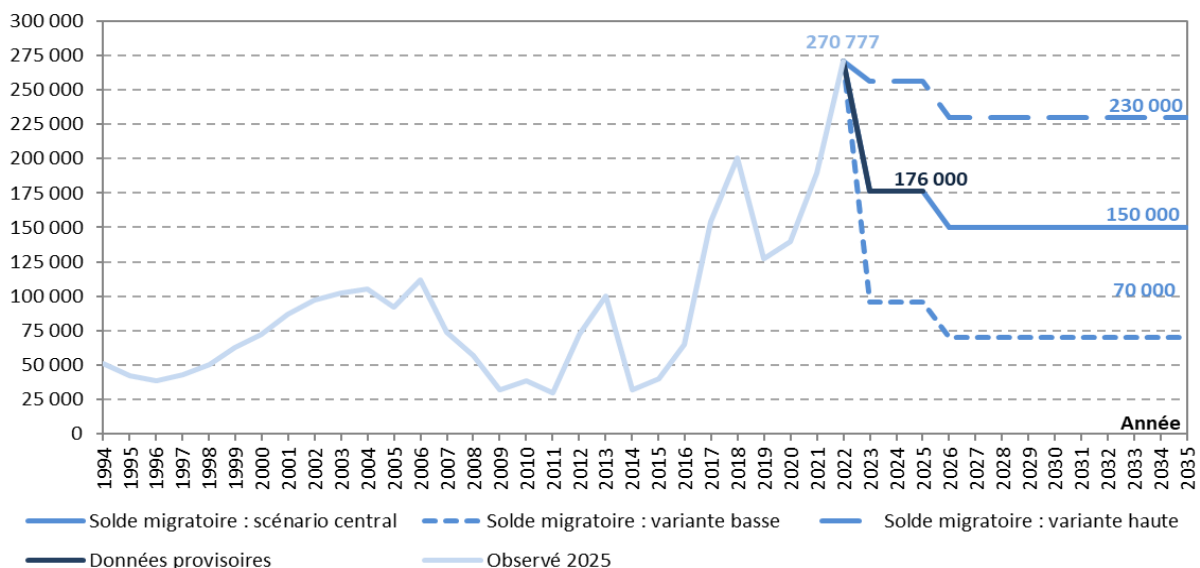
²⁹ Tavan C., « [Actualisation des projections de la population en France à l’horizon 2070 : quelles hypothèses retenir ?](#) », Blog de l’Insee, avril 2026.

1.2 Une hypothèse centrale de projection du solde migratoire à +150 000 personnes/an

Le solde migratoire est la différence entre le nombre de personnes qui sont entrées sur le territoire et le nombre de personnes qui en sont sorties au cours d'une année. Il est estimé indirectement par l'Insee, par différence entre l'évolution de la population mesurée à deux recensements successifs et le solde naturel³⁰ déduit de l'état civil. Le solde migratoire observé au cours des 20 dernières années (+ 100 000 personnes par an) se caractérise par des évolutions particulièrement volatiles et heurtées³¹. Plus encore que pour les autres composantes, une forte incertitude entoure son évolution qui peut refléter des fluctuations des entrées et des sorties, mais également l'aléa de sondage concernant le recensement. En 2022, dernière année observée, le solde migratoire s'élevait à 271 000 personnes. L'Insee retient la moyenne des années 2020 à 2022 (+ 176 000 entrées nettes), comme observation provisoire pour les années 2023 à 2025. Cette estimation est calculée hors choc lié à la guerre en Ukraine pour 2022 (arrivées nombreuses de personnes venant d'Ukraine et de Russie), afin de ne pas répercuter cet événement exceptionnel sur les soldes ultérieurs.

L'hypothèse centrale des projections de 2021 retenait un solde migratoire annuel de + 70 000 personnes, soit un niveau très inférieur à ce qui a été observé à la fin des années 2010 et au début des années 2020 (ces dernières étant marquées par le contexte très particulier de la crise sanitaire et de la guerre en Ukraine, qui ont eu un impact sur les mouvements de population). Pour les projections de 2026, un niveau de + 150 000 personnes, cohérent avec les derniers niveaux connus et une fourchette de +/- 80 000, traduisant l'incertitude importante qui existe en la matière, ont été retenus par l'Insee.

Figure 1.2 – Solde migratoire observé puis projeté



Note : les hypothèses de solde migratoire en projection sont constantes à partir de 2024.

Champ : France hors Mayotte jusqu'en 2013, y compris Mayotte à partir de 2014.

Source : INSEE, bilan démographique 2025 et projections de population 2026.

³⁰ Le solde naturel est la différence entre le nombre de naissances et le nombre de décès enregistrés au cours d'une période.

³¹ Voir également à ce sujet, Pariset C. (2026), « [Flux migratoires Les entrées sur le territoire diminuent en 2024 et retrouvent leur niveau d'avant-crise sanitaire](#) », Insee Première, n° 2107, paru le : 04/06/2026.

1.3 Une hausse de l'espérance de vie à 65 ans en projection

L'espérance de vie³² à 65 ans progresse en France depuis 1945. Entre 1950 et 2022, elle a augmenté de 8,5 ans pour les femmes et de 7 ans pour les hommes. En se référant à la période récente, après avoir baissé en 2015 en raison de conditions épidémiologiques et météorologiques peu favorables, l'espérance de vie à 65 ans a progressé de nouveau entre 2015 et 2019, mais de façon ralentie par rapport aux précédentes décennies. Avant 2014, l'espérance de vie à 65 ans progressait de 1,5 an à 2 ans par décennie ; entre 2014 et 2019, le rythme des gains d'espérance de vie à 65 ans est significativement plus lent : entre 0,7 an et 1,2 an par décennie chez les femmes et entre 1,1 an et 1,7 an par décennie chez les hommes. En 2025, l'espérance de vie à 65 ans est de 23,6 ans pour les femmes et de 20 ans pour les hommes. Elle dépasse son niveau de 2019 pour les femmes et pour les hommes.

L'espérance de vieⁱ

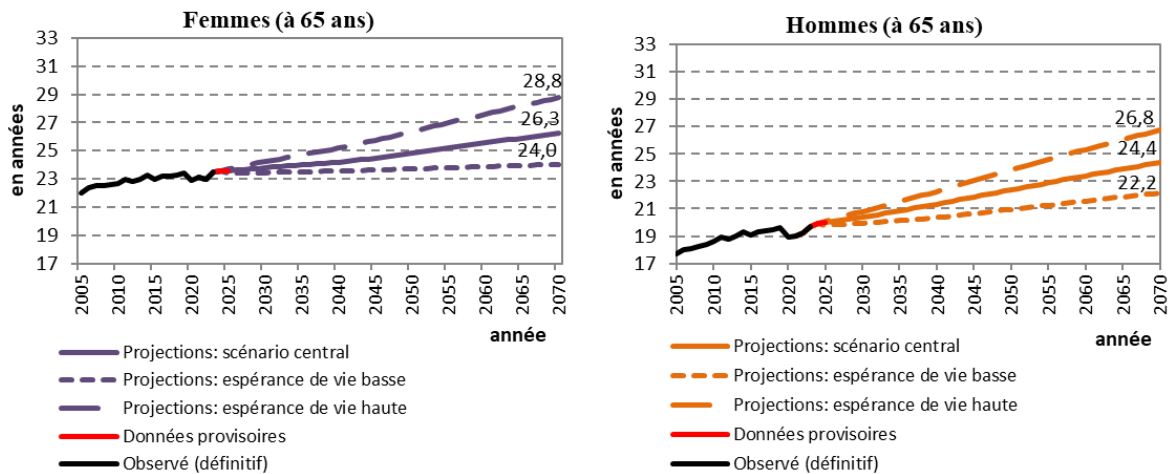
L'espérance de vie est un calcul statistique dont la définition est partagée par tous les organismes nationaux et internationaux, à commencer par l'ONU. L'espérance de vie à la naissance est « la durée de vie moyenne d'une génération fictive qui connaîtrait tout au long de son existence les conditions de mortalité par âge de l'année considérée. C'est un indicateur synthétique des taux de mortalité par âge de l'année considérée ». Cet indicateur peut aussi être décliné à différents âges, pour suivre par exemple l'espérance de vie des femmes et des hommes à 60 ans ou 65 ans, c'est-à-dire la durée de vie restante « dans les conditions de mortalité de l'année » des personnes survivantes à ces âges. Ces durées de vie restantes à chaque âge sont utiles notamment pour savoir à quels âges se concentrent les gains (ou pertes) d'espérance de vie, ou suivre l'évolution d'indicateurs centrés sur la durée de vie des personnes au-delà d'un certain âge, notamment pour les questions sur les retraites.

ⁱ Robert-Bobée I., Tavan C., « [L'espérance de vie, un calcul certes fictif mais très utile](#) », *Le blog de l'Insee*, Insee, 2025.

Dans le cadre de l'exercice de projections démographiques de l'Insee 2026, la trajectoire d'espérance de vie a été légèrement révisée à la baisse par rapport au précédent exercice, sachant que l'exercice de 2021 a légèrement surestimé l'espérance de vie en 2025. Ce choix conduit, dans le scénario central, à une espérance de vie à 65 ans en 2070 de 26,3 ans pour les femmes et de 24,4 ans pour les hommes, contre respectivement 26,7 ans et 24,8 ans dans le précédent exercice. Un scénario haut retient une espérance de vie à 65 ans en 2070 de 28,8 ans pour les femmes et de 26,8 ans pour les hommes. Un scénario bas prévoit une espérance de vie à 65 ans de 24 ans pour les femmes et de 22,2 ans pour les hommes. L'écart d'espérance de vie entre femmes et hommes devrait se réduire.

³² cf. encadré.

Figure 1.3 – Espérance de vie instantanée à 65 ans observée puis projetée



Lecture : en 2070, l'espérance de vie instantanée à 65 ans atteindrait 26,3 ans pour les femmes dans le scénario central (respectivement 24,0 ans dans le scénario bas d'espérance de vie et 28,8 ans dans le scénario haut d'espérance de vie) et 24,4 ans pour les hommes (respectivement 22,2 dans le scénario bas d'espérance de vie et 26,8 ans dans le scénario haut d'espérance de vie).

Champ : France hors Mayotte jusqu'en 2013, y compris Mayotte à partir de 2014.

Sources : INSEE, bilan démographique 2025 et projections de population 2026.

1.4 Les années de vie gagnées sont des années de vie en bonne santé

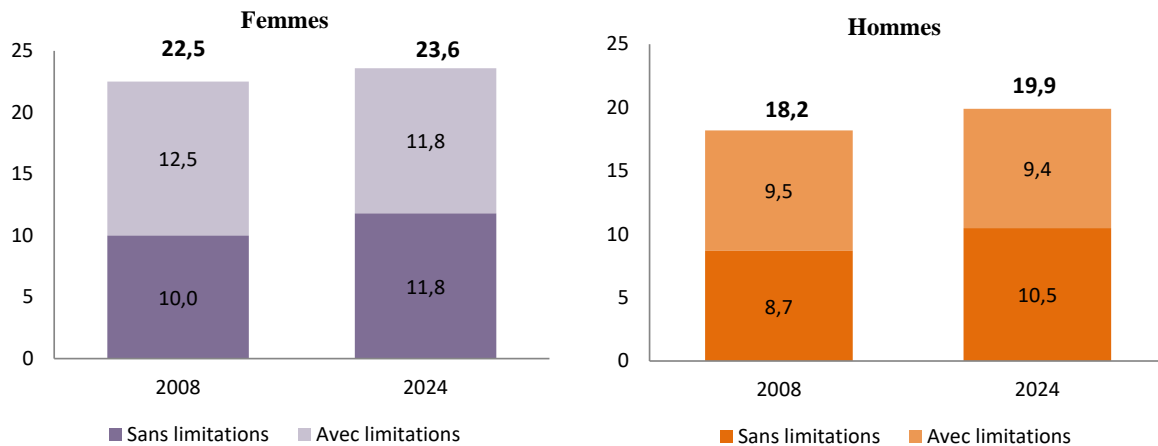
L'espérance de vie augmente aux âges élevés mais ces « années gagnées » sont-elles des années en « bonne santé » pour les femmes, comme pour les hommes ? Parmi les nombreux indicateurs correspondant à différentes notions de vie « en bonne santé » ou « sans incapacité », le COR choisit de s'appuyer sur une mesure des limitations d'activité à travers l'indicateur GALI (*General activity limitation indicator*). L'espérance de vie à 65 ans, différenciée entre hommes et femmes, est décomposée entre le nombre d'années de vie espérées sans limitations d'activité d'une part et le nombre d'années de vie au cours desquelles les personnes subiraient des limitations d'activité modérées ou sévères³³.

Même si les évolutions année après année de l'indicateur sont « bruitées », non seulement les années de vie gagnées après 65 ans semblent être des années de vie sans limitations d'activité mais la période avec limitations d'activité se réduit sur les quinze dernières années. L'espérance de vie sans limitations d'activités sévères ou modérées est orientée à la hausse pour les femmes et pour les hommes (+ 1,8 an de 2008 à 2024). Ces évolutions traduisent un recul de l'âge d'entrée en incapacité pour les personnes ayant atteint l'âge de 65 ans. Entre 2008 et 2024, l'espérance de vie sans incapacité à 65 ans a crû davantage que l'espérance de vie. L'essentiel de cette hausse a eu lieu entre 2008 et 2019, car depuis 2019 l'indicateur n'a progressé que de 4 mois pour les femmes et de 1 mois pour les hommes³⁴.

³³ Correspondant respectivement aux réponses « oui, fortement limité » et « oui, mais pas fortement limité » à la question : « Êtes-vous limité(e), depuis au moins 6 mois, à cause d'un problème de santé, dans les activités que les gens font habituellement ? ».

³⁴ « L'espérance de vie sans incapacité à 65 ans est de 11,8 ans pour les femmes et de 10,5 ans pour les hommes en 2024 », Etudes et Résultats n°1363, janvier 2026.

Figure 1.4 – Décomposition de l'espérance de vie après 65 ans avec et sans limitation d'activité, par genre (en années)



Lecture : en 2024, l'espérance de vie sans incapacité à 65 ans est de 11,8 ans pour les femmes et de 10,5 ans pour les hommes.

Champ : France pour les EV. France métropolitaine de 2008 à 2021, France hors Mayotte à partir de 2022, pour les EVSI.

Source : Insee, statistiques d'état civil et données issues de l'enquête Statistiques sur les revenus et les conditions de vie (SRCV).

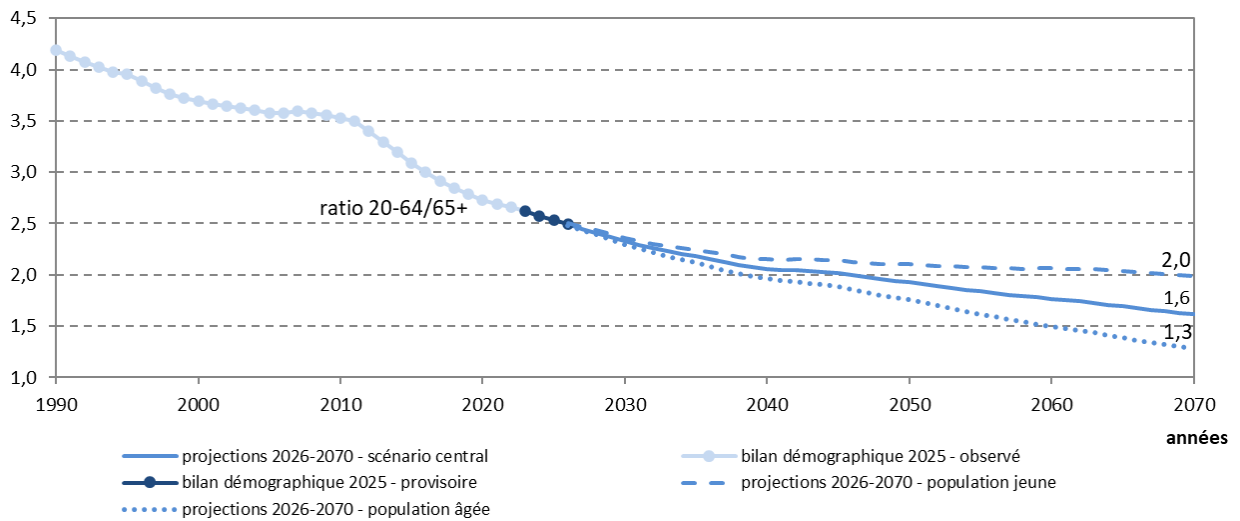
1.5 Un rapport démographique des personnes d'âge actif sur celles plus âgées en baisse

Les évolutions de la fécondité, du solde migratoire et de l'espérance de vie déterminent celles du rapport démographique des personnes d'âge actif sur celles plus âgées (des 20-64 ans sur les 65 ans et plus), dont dépendent en grande partie les évolutions du rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités³⁵.

La baisse du rapport démographique des 20-64 ans sur les 65 ans et plus s'est accélérée à partir de 2009 – année où il est compté 3,6 personnes de 20 à 64 ans par personne de 65 ans et plus (2,5 en 2025 selon les données provisoires) – et le phénomène se poursuivrait jusque vers le milieu des années 2030 en raison de l'arrivée à l'âge de 65 ans des générations du *baby-boom*. Au-delà, le rapport démographique continuerait à baisser notamment sous l'effet du recul de la natalité ; en 2070, il y aurait environ 1,62 personne de 20-64 ans par personne de 65 ans et plus dans le scénario de référence. Ce ratio était de 1,76 dans le cadre des précédentes projections démographiques.

³⁵ Ce rapport diffère du rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités dans la mesure où il faut prendre également en compte les taux d'activité aux différents âges. Les cotisants ne correspondent ainsi pas exactement aux effectifs âgés de 20 à 64 ans et les retraités à ceux âgés de 65 ans et plus.

Figure 1.5 – Rapports démographiques des populations de 20-64 ans rapportés aux 65 ans et plus, observés puis projetés



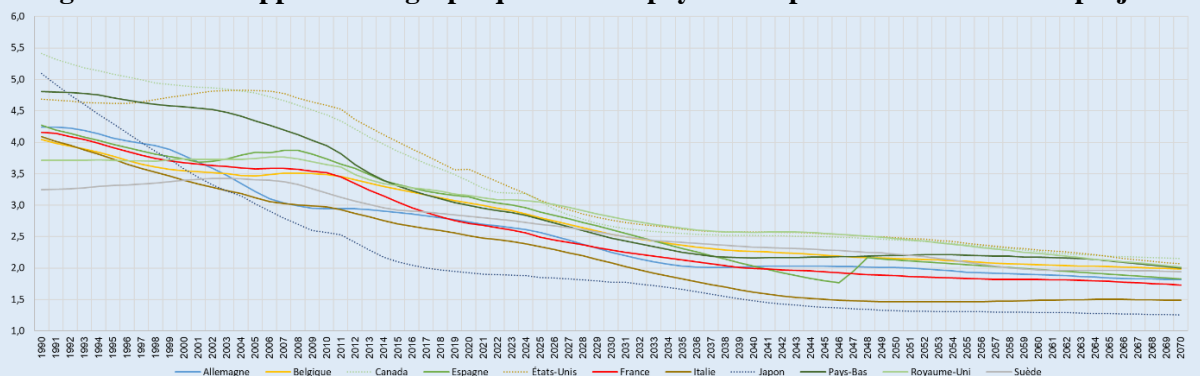
Champ : France hors Mayotte jusqu'en 2013, France entière à partir de 2014.

Sources : Insee, estimations de population (provisoires pour 2023-2025) et projections de population 2026.

Un recul généralisé du rapport démographique dans les pays suivis par le COR, quels que soient les contextes nationaux

La diminution du rapport démographique, qui mesure le nombre de personnes âgées de 20 à 64 ans rapporté à celui des 65 ans et plus, ainsi que son point d'inflexion autour de 2010, s'observent dans l'ensemble des pays de l'OCDE suivis par le COR. À partir de 2015, les valeurs de ce ratio convergent entre les pays européens, se situant entre 2,7 et 3,3 actifs potentiels par personne âgée. À la même date, les États-Unis et le Canada présentent des niveaux nettement plus élevés (respectivement 4 et 3,9), tandis que le Japon se distingue par un niveau plus faible (2,1). À l'horizon des années 2040, la tendance, selon les projections de l'OCDE, serait à une stabilisation du ratio entre 1,8 et 2,2 dans les pays européens considérés, à l'exception de l'Italie, où la baisse devrait être plus marquée. En fin de période de projection, vers 2070, les écarts entre pays continueraient de se réduire, bien que le Japon et l'Italie demeurent en retrait, avec respectivement 1,3 et 1,5 actifs potentiels par personne âgée.

Figure 1.A - Le rapport démographique dans les pays suivis par le COR observé et projeté

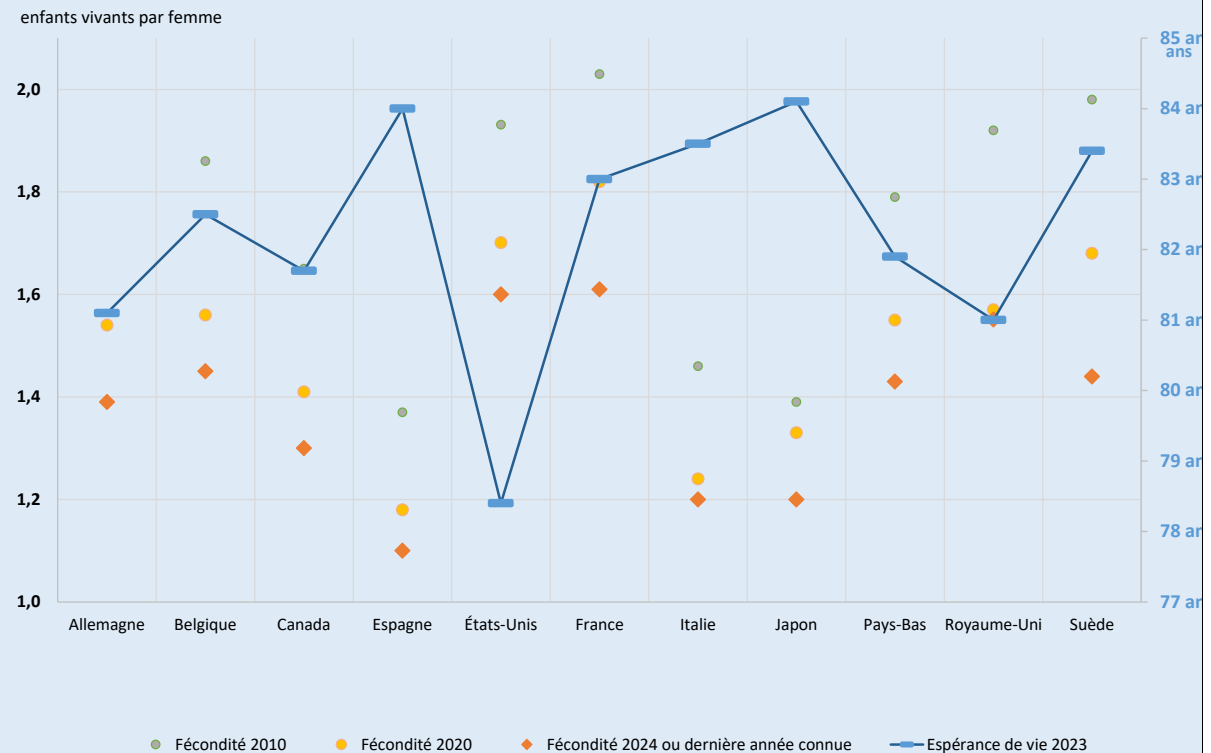


Sources : OCDE, jusqu'en 2024 Données démographiques historiques et au-delà Projections démographiques.

Les évolutions du rapport démographique entre les personnes d'âge actif (20-64 ans) et les plus âgées (65 ans et plus) dépendent largement de trois déterminants principaux : la fécondité, le solde migratoire et l'espérance de vie, dont les dynamiques varient sensiblement selon les pays. Entre 2010 et 2024, le taux de fécondité a reculé dans l'ensemble des pays étudiés, à l'exception de l'Allemagne

où il est resté stable autour de 1,4 enfant par femme ; son niveau le plus récent s'établit toutefois dans une fourchette étendue, allant de 1,6 en France et aux États-Unis à 1,1 en Espagne. L'espérance de vie présente également des écarts marqués : en 2023, elle s'échelonne de 78 ans aux États-Unis à 84 ans en Espagne et au Japon.

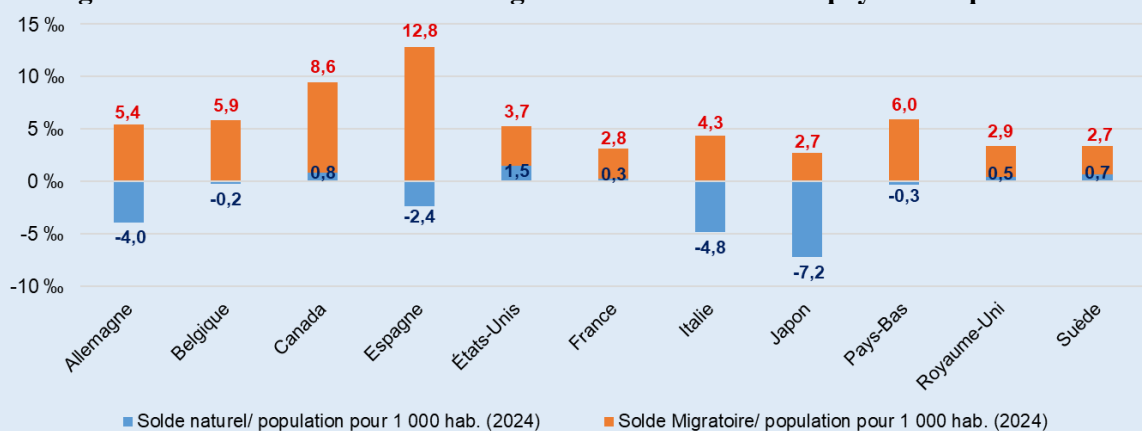
Figure 1.B - Le contexte démographique dans les pays suivis par le COR



Sources : OCDE ; ONU pour le taux de fertilité des USA, Canada, Japon en 2024 et pour celui du Royaume-Uni de 2010 à 2024.

Enfin, le solde migratoire rapporté à la population totale diffère nettement selon les pays, variant en 2024 de 2,7 % en Suède et au Japon (2,8 % en France) à 12,8 % en Espagne, avec des niveaux intermédiaires de 8,6 % au Canada, 6,0 % aux Pays-Bas et 4,3 % en Italie. Dans une grande majorité des cas, le solde migratoire compense l'excédent des décès sur les naissances (solde naturel négatif), sauf au Japon et en Italie.

Figure 1.C – Les soldes naturel et migratoire en 2024 dans les pays suivis par le COR



Sources : Eurostat 2026 [Population change](#) pour les pays européens et sites officiels des statistiques nationales pour le Canada, les États-Unis et le Japon.

2. La population active

Au-delà du rapport démographique entre les personnes en âge de travailler et celles en âge d'être à la retraite, il est nécessaire, pour déterminer les nombres de cotisants et de retraités qui influent directement sur la situation financière du système de retraite, de faire des hypothèses sur les évolutions potentielles des comportements d'activité, notamment des femmes et des seniors, et sur le taux de chômage.

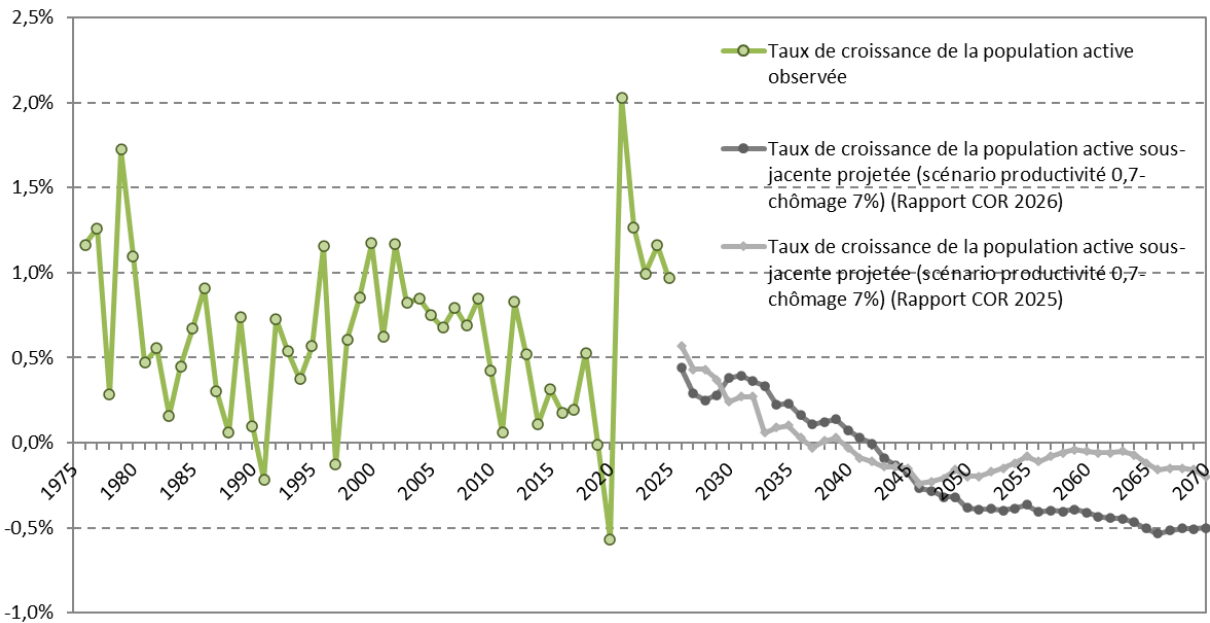
La population active recouvre l'ensemble des personnes de 15 ans ou plus susceptibles de contribuer à la production nationale, c'est-à-dire qui sont soit en emploi, soit au chômage. En moyenne en 2025, la France compte 31,8 millions d'actifs, dont 29,4 millions occupent un emploi et 2,4 millions sont au chômage. Depuis 1975, le nombre d'actifs a augmenté quasi continûment, à l'exception de l'année 2020 marquée par la crise sanitaire et économique. Le rythme de progression a néanmoins considérablement ralenti avec l'arrivée à l'âge de la retraite des premières générations du *baby-boom* à compter de 2006. Le taux de croissance annuel de la population active s'élevait en moyenne à + 0,7 % entre 1976 et 2005, contre + 0,4 % sur la période 2006-2019.

Suite à la publication de nouvelles projections démographiques en juin 2026, un nouvel exercice de projections de population active est en cours de préparation à l'Insee³⁶. En attendant la publication de ces données et afin d'actualiser les scénarios macroéconomiques à horizon 2070 pour le COR, la Direction générale du Trésor a réalisé des projections de population active qui intègrent pour l'exercice 2026 les nouvelles projections démographiques de l'Insee, construites avec une hypothèse d'indice conjoncturel de fécondité (ICF) à 1,45, et une hypothèse de solde migratoire portée à + 150 000. Les projections de population active sont construites en appliquant les taux d'activité par âge quinquennal et par sexe de l'exercice de projection de population active de l'Insee de 2022 (avant réforme des retraites de 2023) aux nouvelles projections de population de l'Insee. Elles intègrent ensuite les effets de calendrier liés, d'une part, à la réforme des retraites de 2023 et, d'autre part, à la suspension de cette réforme prévue par la LFSS 2026³⁷. Par rapport à l'exercice précédent, la population active est plus dynamique sur la période antérieure à 2045, sous l'effet de la révision à la hausse des projections de solde migratoire, mais moins dynamique à partir de 2045 du fait du recul important de l'indice conjoncturel de fécondité à 1,45 enfant par femme dans l'exercice 2026.

³⁶ Les projections de population active de l'Insee de 2022 reposaient sur le scénario central des projections démographiques 2021, voir Bechichi N., Fabre M. et Olivia T. (2022), « [Projections de population active : le nombre d'actifs diminuerait à partir de 2040](#) », *Insee Références – Édition 2022 – Éclairages, juin*. Voir également, Bechichi N., Fabre M. et Olivia T. (2023), [Une actualisation des projections de population active tenant compte de la réforme des retraites de 2023](#), *Insee Références, Emploi, chômage, revenus du travail, juin*.

³⁷ À partir des estimations du modèle Prisme de la Cnav.

Figure 1.6 – Taux de croissance de la population active observée et projetée

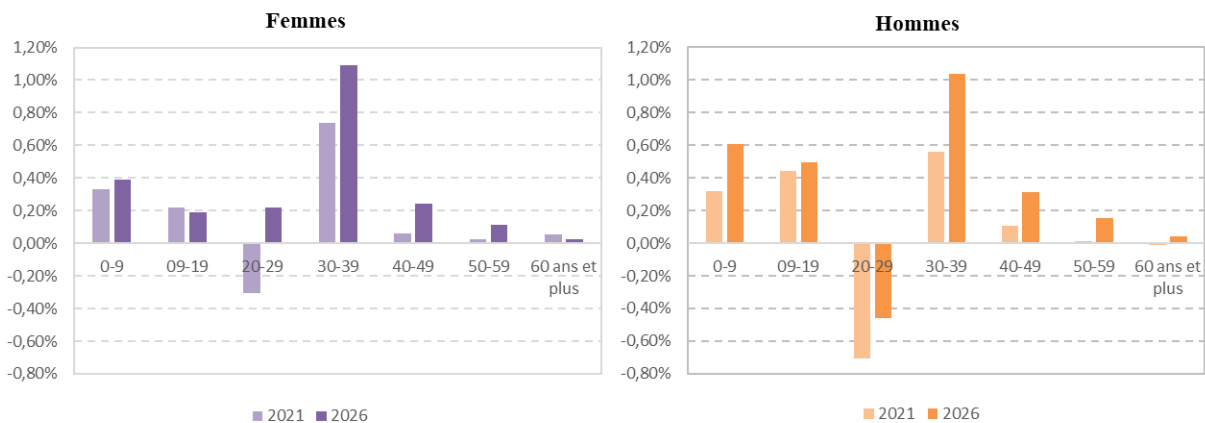


Champ : France hors Mayotte, personnes de 15 ans ou plus, vivant en logement ordinaire

Source : Insee, enquête Emploi, séries longues sur le marché du travail, projections de population active 2021-2070, calculs DG Trésor.

La révision à la hausse du niveau du solde migratoire dans les projections 2026 de l’Insee s’est accompagnée également d’une révision de sa structure par âge. Les tranches d’âge actives, pour les hommes et pour les femmes, notamment de 30 à 39 ans, sont plus nombreuses dans les projections 2026 que dans l’exercice précédent en 2070, ce qui a un impact positif sur le niveau de population active projeté.

Figure 1.7 – Solde migratoire par sexe et âge dans les projections démographiques 2021 et 2026 pour l’année 2070 (en part dans la classe d’âge)



Note de lecture : En 2070, dans la projection du solde migratoire, les hommes âgés de 30 à 39 ans représentent un peu plus de 1% de la population masculine totale de la tranche d’âge en 2026 contre un peu moins de 0,6 % de la population masculine totale âgée de 30 à 39 ans en 2021.

Source : Insee, projections de population 2026-2070, calculs SG-COR.

La projection débute à partir de la dernière année connue, ici 2025. Ensuite, elle est construite à partir des hypothèses retenues par le Gouvernement dans le Plan budgétaire et structurel à Moyen Terme (PSMT) pour 2025-2029, révisées dans le Rapport d'avancement annuel (RAA) publié en avril dernier. Entre 2030 et 2040, deux types de convergence sont opérées. D'une part, la fermeture de l'écart de production, fixée en 2033 et d'autre part, la convergence graduelle des variables structurelles (taux de chômage et croissance de la productivité potentielle) vers les cibles de long terme du scénario de référence. À partir de 2040, le scénario économique de référence est bâti à partir d'une hypothèse fixée par le COR sur l'évolution de la productivité horaire du travail, c'est-à-dire la valeur ajoutée moyenne créée par une heure de travail. L'évolution de la productivité horaire du travail détermine l'évolution de la rémunération horaire du travail dès lors qu'il est fait l'hypothèse d'une stabilité du partage de la valeur ajoutée entre le capital et le travail et de la durée travaillée.

3.1 Les hypothèses de court terme (2026-2029)

Les projections du présent rapport reposent sur la trajectoire prévisionnelle du Rapport d'avancement annuel (RAA) d'avril 2026 sur la période 2026-2029. En 2026, la prévision de croissance s'établit à 0,9 %, en baisse de - 0,3 pt par rapport au RAA 2025. Cette révision reflète l'intégration des informations économiques les plus récentes en avril 2026, notamment la dégradation de l'environnement international suite au conflit au Moyen-Orient.

La prévision de croissance est également revue à la baisse pour les deux années suivantes. Elle est de 1,0 % en 2027 et de 1,2 % en 2028 contre 1,4 % pour ces deux années dans le RAA 2025. Pour l'année 2029, la prévision de croissance est inchangée par rapport au scénario de référence de l'exercice précédent et fixée à 1,2 %.

L'écart de production a été révisé favorablement par rapport au précédent rapport : il s'établirait désormais à - 0,2 point de PIB potentiel en 2025, contre - 1,2 point dans l'exercice 2025 précédent. Cette révision s'explique principalement par l'intégration des comptes nationaux annuels publiés fin mai 2025, ainsi que par le relèvement des perspectives de croissance pour 2025.

L'écart de production (« output gap ») ne serait pas résorbé en 2029 et atteindrait encore - 0,5 % de PIB potentiel à cet horizon³⁸. La fermeture complète de l'écart de production est, selon les hypothèses de la Direction générale du Trésor, attendue en 2033.

L'inflation mesurée par l'IPC s'est révélée plus faible qu'anticipé en 2025, à + 0,9 %, contre + 1,4 % prévu lors de l'exercice précédent. En projection, elle est désormais attendue en hausse en 2026, à + 1,9 % (contre + 1,4 % précédemment), sous l'effet du choc énergétique consécutif au déclenchement du conflit au Moyen-Orient³⁹. Le choc énergétique devrait se répercuter rapidement sur l'IPC via la hausse des prix des carburants et du gaz. Elle serait ensuite plus

³⁸ Afin d'assurer la cohérence entre les différents exercices, l'évaluation de la croissance potentielle n'a pas été revue par la Direction générale du Trésor à l'horizon 2029 par rapport à celle présentée dans le plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) 2025-2029 publié en octobre 2024.

³⁹ Dans le RAA 2026, il est fait l'hypothèse que les prix du pétrole se maintiendraient autour de 100 \$ jusqu'à fin mai avant de refluer autour de 80 \$ à horizon fin 2026.

modérée en 2027, à + 1,6 %, avant de converger vers un rythme annuel de + 1,75 % à partir de 2028, compatible avec l'objectif de stabilité des prix de la Banque centrale européenne, fixé à 2 % pour la zone euro.

Le déflateur du PIB a, quant à lui, fait l'objet de révisions significatives à la baisse sur le passé : de - 0,2 point en 2022, - 0,3 point en 2023 et - 0,2 point en 2024. En 2025, sa progression s'est également avérée moins dynamique qu'anticipé, à + 1,2 % contre + 1,4 % prévu l'an dernier. En prévision, il est révisé à la baisse pour 2026, à + 1,3 % (contre + 1,4 % précédemment), notamment en raison d'une évolution des prix de la demande intérieure moins soutenue que celle de l'IPC, puis à + 1,5 % en 2027 (contre + 1,6 % auparavant). Au-delà, le déflateur du PIB progresserait moins rapidement que l'IPC jusqu'en 2029, sous l'hypothèse que certaines mesures de consolidation budgétaire se traduiraient par des prix de consommation publique moins dynamiques.

En 2029, le niveau du PIB en valeur est révisé à la baisse de - 1,3 % par rapport aux projections de l'an dernier. Par ailleurs, l'assiette des cotisations sociales serait également revue à la baisse, de l'ordre de - 2 %, en raison d'un partage de la valeur ajoutée moins favorable aux rémunérations sur l'ensemble de la période.

Tableau 1.1 – Croissance du PIB en volume et écart de production à l'horizon 2029

<i>Taux, en %</i>		2025	2026	2027	2028	2029
INSEE, comptes nationaux, hors CJO Mai 2026	Croissance effective	0,8%				
	Croissance potentielle	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,0%
RAA 2026 Avril 2026	Croissance effective	0,9%	0,9%	1,0%	1,2%	1,2%
	Croissance potentielle	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,0%
	Écart de production (% PIB)	-0,2%	-0,5%	-0,7%	-0,7%	-0,5%
RAA 2025 Avril 2025	Croissance effective	0,7%	1,2%	1,4%	1,4%	1,2%
	Croissance potentielle	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,0%
	Écart de production (% PIB)	-1,2%	-1,1%	-0,9%	-0,6%	-0,4%

Note : le PIB potentiel correspond au PIB qui résulte du seul jeu des facteurs d'offre : il dépend à la fois des quantités de facteurs de production (travail et capital) et des gains d'efficacité réalisés par les entreprises (progrès techniques et/ou organisationnels). L'écart de production (ou « output gap ») est la mesure de l'écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel, mesuré en % de PIB potentiel. Il s'explique par l'utilisation partielle (en cas d'écart négatif) ou par une surutilisation (en cas d'écart positif) des facteurs de production disponibles, ainsi que par l'efficacité de ces facteurs.

Champ : France entière.

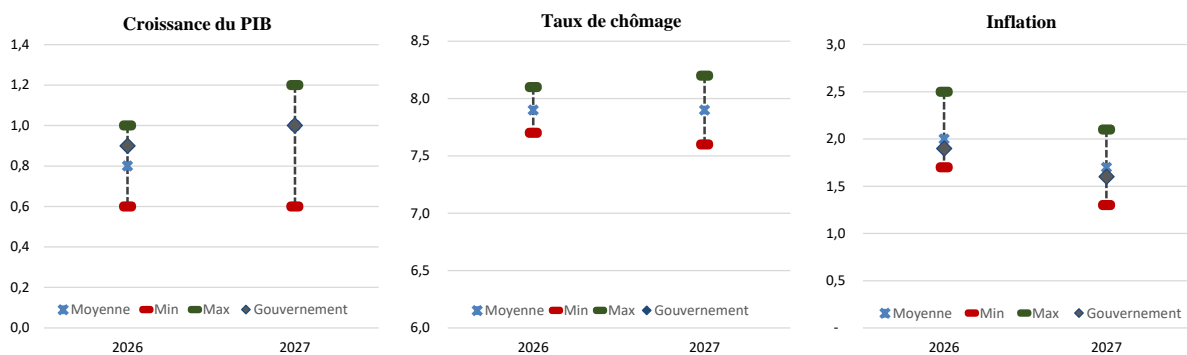
Sources : Insee, comptes nationaux 2026, Rapport d'avancement annuel (RAA) 2026.

La prévision de croissance pour 2026 du gouvernement est supérieure à la moyenne des prévisions recensées par le *Consensus Forecasts* de mai 2026 à partir des données émanant de différentes institutions (organismes internationaux, banques, instituts de prévision)⁴⁰. Le *Consensus Forecasts* prévoit ainsi une croissance de + 0,8 % pour 2026 (+ 1,0 % pour la prévision la plus haute et + 0,6 % pour la plus basse) contre + 0,9 % dans le Rapport d’avancement annuel 2026. Pour 2027, la prévision de croissance du gouvernement est équivalente à la moyenne des prévisions recensées par le *Consensus Forecasts* qui prévoit une croissance de 1,0 % (avec une fourchette allant de + 0,6 % à + 1,2 %).

En ce qui concerne le taux de chômage au sens du Bureau International du Travail (BIT), il s’établit en 2025 à 7,7 % de la population active⁴¹. Au premier trimestre 2026, le taux de chômage au sens du BIT s’établit à 8,1 % de la population active, supérieur de 0,2 point à son niveau du quatrième trimestre 2025 et de 0,7 point à celui du premier trimestre 2025. Il est à son plus haut niveau depuis le premier trimestre 2021 mais demeure nettement au-dessous de son pic de mi-2015 (10,5 %, soit - 2,4 points). Le *Consensus Forecasts* prévoit un taux de chômage de 7,9 % en 2026 et en 2027.

Enfin, les prévisions d’inflation servent à la revalorisation des pensions. L’inflation atteindrait, en moyenne annuelle, 1,9 % en 2026 et 1,6 % en 2027 d’après le gouvernement. Pour 2026, la prévision d’inflation issue du *Consensus Forecasts* de mai 2026 est de 2,0 % (2,5 % pour la plus haute et 1,7 % pour la plus basse) et de 1,7 % pour 2027 (2,1 % pour la prévision la plus élevée et 1,3 % pour la plus basse).

Figure 1.9 - Prévisions pour 2026 et 2027 du Gouvernement, des organismes internationaux et des instituts de conjoncture



Source : *Consensus Forecasts* mai 2026, RAA 2026.

Dans son avis du 22 avril 2026, le Haut Conseil des Finances Publiques notait que « *sous l’hypothèse de normalisation progressive au deuxième semestre, le Haut Conseil estime que le scénario de croissance du Gouvernement pour 2026 est cohérent. Il en va de même pour la consommation des ménages et la contribution extérieure, mais la prévision d’investissement privé apparaît haute au regard des autres prévisions. Ce scénario reste cependant soumis à un aléa majeur relatif à l’évolution de l’environnement international. Dans des scénarios alternatifs dégradés tels que ceux présentés à titre illustratif dans le RAA ou par les autres*

⁴⁰ Celles-ci intègrent la publication des comptes trimestriels du 1er trimestre 2026 fin avril, contrairement au RAA.

⁴¹ Champ : France entière hors Mayotte, personnes vivant en logement ordinaire, actives. Source : Insee, enquête Emploi.

instituts de prévision, les prix de l'énergie et possiblement ceux d'autres produits importés sont plus élevés et le restent plus durablement. Les conséquences sont alors plus marquées : la croissance est bien plus limitée en 2026 et l'inflation nettement plus élevée.

Sous les hypothèses retenues pour les prix de l'énergie, la prévision d'inflation pour 2026 (révisée à la hausse à + 1,9 %) est plausible, les effets de diffusion à l'inflation sous-jacente restant limités dans ce type de scénario. La prévision d'inflation reste toutefois sujette à d'importants aléas liés notamment aux développements géopolitiques au Moyen-Orient.

La prévision de masse salariale dans les branches marchandes non agricoles, révisée à la baisse à + 1,9 % est désormais plausible bien que dans le haut de l'éventail des prévisions. La nouvelle prévision d'emploi traduit bien le ralentissement de l'activité et celle du salaire est désormais cohérente avec la prévision d'inflation retenue et une probable revalorisation du Smic pendant l'été⁴².

L'hypothèse de croissance avancée pour 2027 (+ 1,0 %, révisée en baisse) suppose que les incertitudes internationales se dissipent et que l'ajustement budgétaire envisagé soit compensé par une reprise suffisante de la demande intérieure privée. Ce scénario est soumis à des risques. Le peu d'informations présentées n'a pas permis au Haut Conseil de l'expertiser. »⁴³.

3.2 Les hypothèses de long terme

a) Les hypothèses de productivité du travail

Le rythme de croissance de la productivité horaire du travail a ralenti en France depuis 30 ans. En effet, au cours des 35 dernières années, la productivité horaire du travail a progressé d'environ 1,0 % par an en moyenne. Sur les 25 dernières années, le rythme tendanciel de croissance de la productivité horaire s'est établi autour de 0,7 % par an. Sur une période plus récente de 15 ans, la productivité horaire du travail en France a augmenté de 0,4 % par an. D'après les comptes nationaux annuels publiés en mai 2026, la productivité horaire du travail a progressé de 1,5 % en 2025. La productivité horaire du travail en France n'est désormais inférieure que de 0,8 point à son niveau de 2019. Elle demeure toutefois en retrait d'environ 5 points par rapport au niveau qu'elle aurait atteint si la dynamique observée durant les années 2010 s'était poursuivie sans interruption liée à la crise sanitaire.⁴⁴

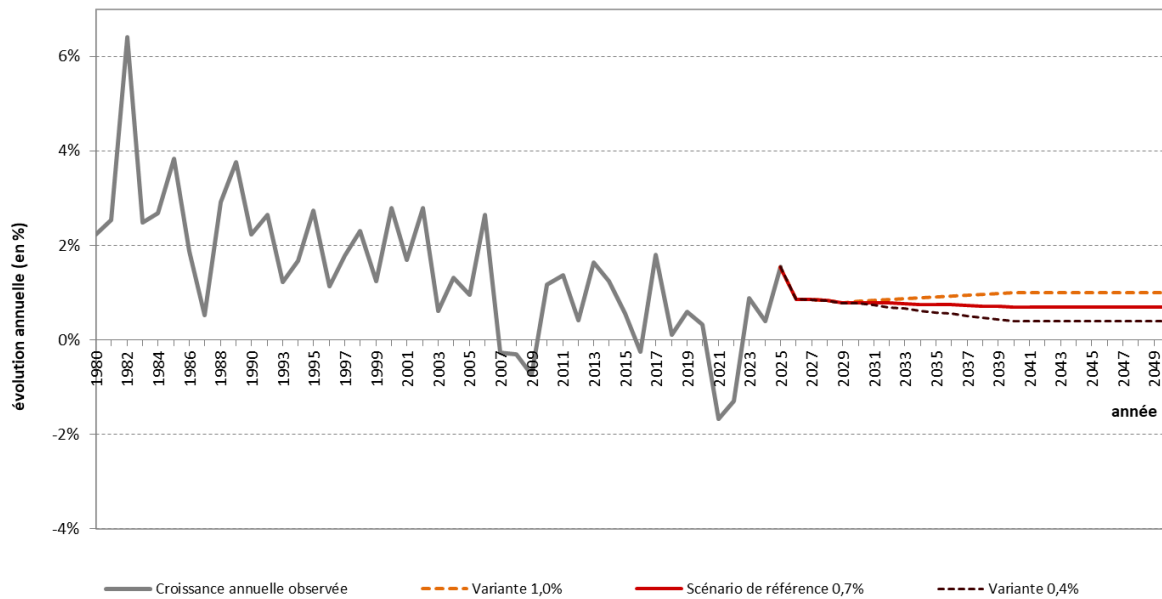
L'hypothèse de croissance de la productivité horaire du travail retenue dans le scénario de référence s'établit à 0,7 % par an à compter de 2040, conformément à l'exercice précédent de projections. Comme dans les précédents rapports du COR, une analyse de sensibilité est présentée dans une section dédiée du présent rapport. Celle-ci repose sur deux variantes de croissance réelle annuelle de la productivité horaire, fixées respectivement à 0,4 % et 1,0 %.

⁴² Une revalorisation du Smic au 1er juin 2026 a été annoncée le 13 mai 2026. Celle-ci n'est pas intégrée dans les travaux de projections dont le lancement de la mise en œuvre est antérieur à cette annonce.

⁴³ [Avis n° HCFP-2026-3](#) relatif au rapport d'avancement annuel 2026 du plan budgétaire et structurel à moyen terme 2025-2029.

⁴⁴ Cf. « [Les gains de productivité français en partie retrouvés, sans effacer le retard accumulé](#) », Le blog de l'Insee, 29 mai 2026.

Figure 1.10 – Taux de croissance annuels de la productivité horaire du travail observés puis projetés



Note : la productivité horaire est égale au rapport entre la valeur ajoutée et le volume d'heures travaillées. À partir de 2040, la croissance de la productivité du travail est supposée constante jusqu'en 2070 dans tous les scénarios et variantes.

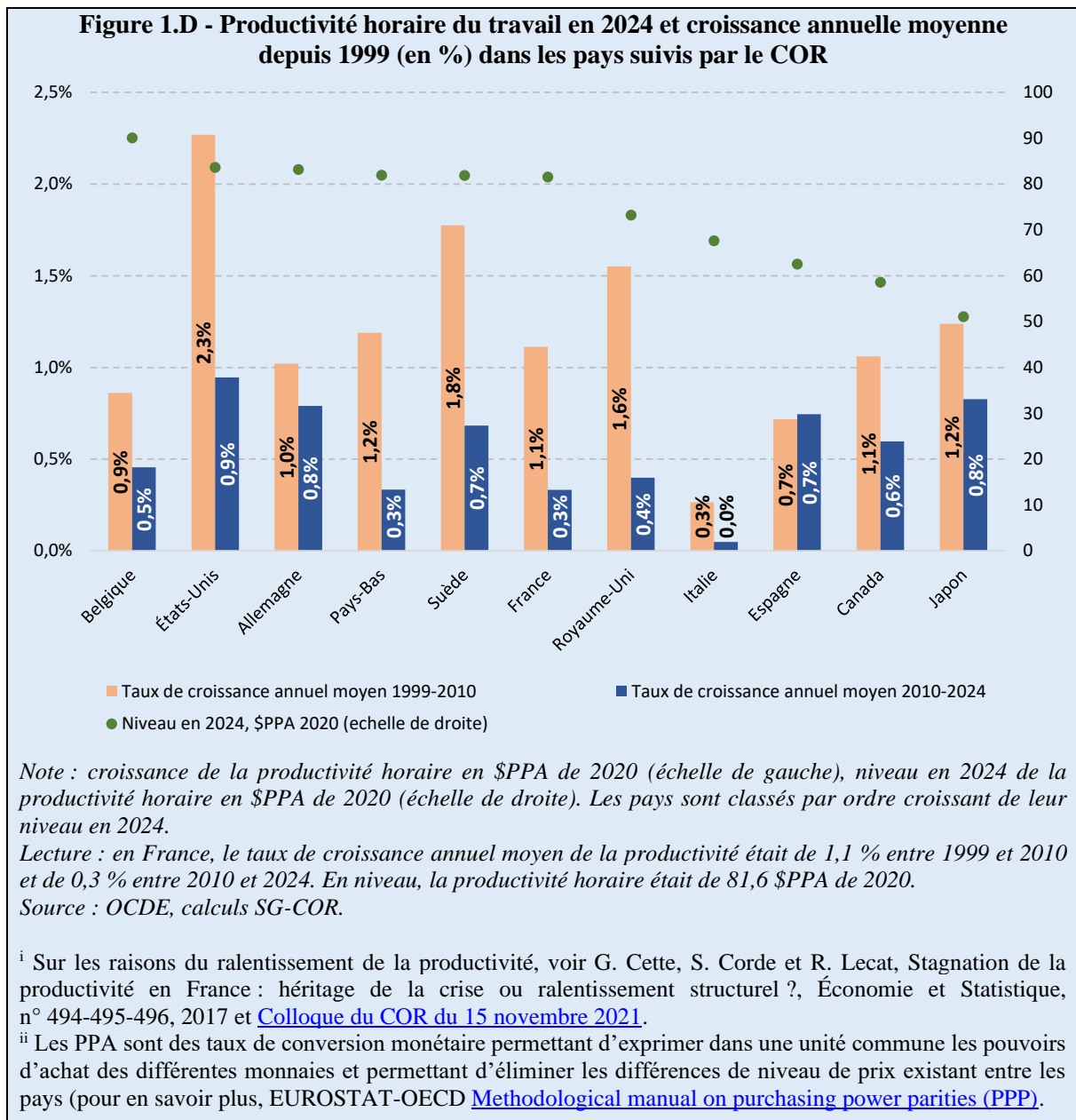
Champ : France entière.

Sources : Insee, comptes nationaux 2025 ; scénarios COR 2026 en prévision.

Une tendance au ralentissement de la productivité dans les économies développées

Dans tous les pays suivis par le COR, les rythmes tendanciels de croissance de la productivité apparente du travail ont baissé depuis plus de trente ansⁱ, et plus particulièrement ces quinze dernières années. En France, la croissance de la productivité horaire du travail exprimée en parité de pouvoir d'achatⁱⁱ était de seulement 0,3 % par an entre 2010 et 2024, contre 0,5 % en moyenne dans les pays suivis par le COR, dont 0,8 % en Allemagne et 0,7 % en Espagne. Cette moindre croissance à partir de 2010 s'explique entre autres causes par la chute de la productivité française en 2020 et 2021 en raison de la crise sanitaire qui n'a pas été rattrapée depuis, mais aussi par le développement des contrats d'apprentissage et l'entrée sur le marché du travail de personnes moins qualifiées.

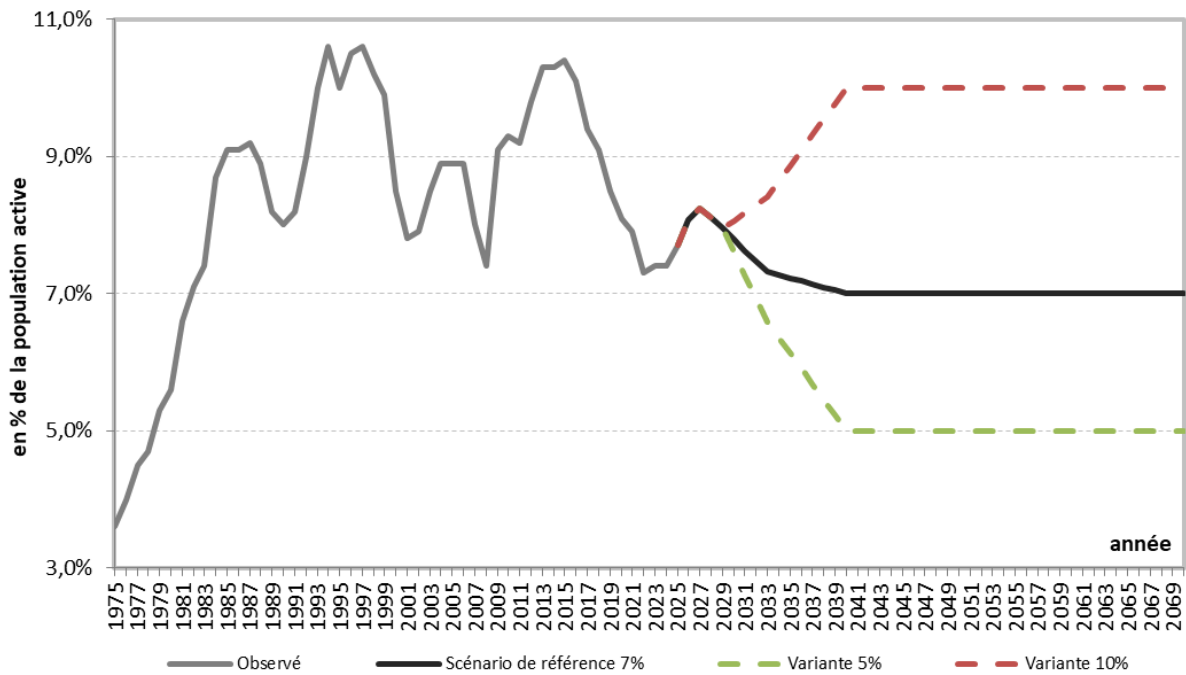
Toutefois, le niveau de la productivité horaire française (81,6 \$PPA) demeure plus élevé que la moyenne des pays suivis par le COR (74,1 \$PPA) et est comparable à celui des États-Unis (83,6 \$PPA), de l'Allemagne (83,2 \$PPA) et des Pays-Bas (81,9 \$PPA). Mais cette bonne performance en niveau de la productivité horaire du travail peut être au moins en partie liée à un taux d'emploi moins élevé en France que dans ces pays.



b) Taux de chômage et taux d'emploi observés et projetés

Le COR a décidé de conserver une cible de taux de chômage de 7 % à partir de 2040 pour le scénario de référence. Le taux de chômage n'est pas passé en dessous de 7 % depuis 1982 en France. Le scénario d'un chômage de long terme à 5 % est maintenu au titre de variante, ainsi que celui à 10 % correspondant au taux de chômage observé lors des crises.

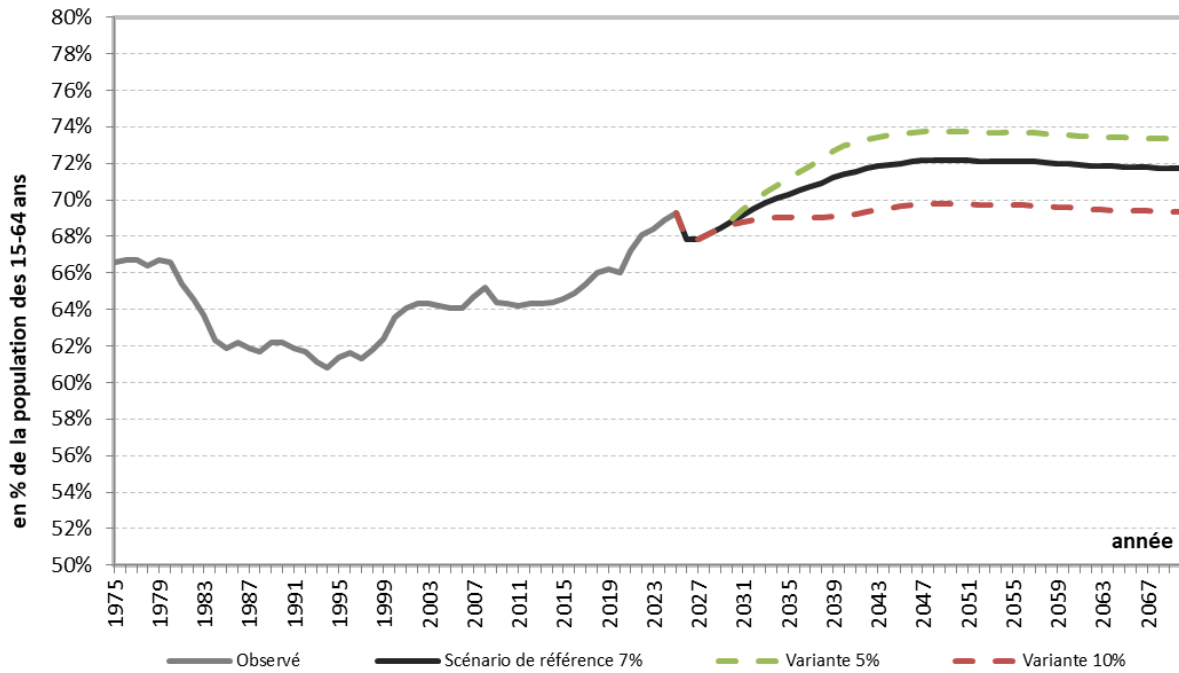
Figure 1.11 – Taux de chômage observé puis projeté



Note : après 2040, les taux de chômage sont supposés constants jusqu'en 2070 dans tous les scénarios et variantes.
Champ : France entière.

Sources : Insee, enquête Emploi ; scénarios COR 2025 en prévision.

En 2025, en France, 69,3 % des personnes âgées de 15 à 64 ans sont en emploi au sens du Bureau international du travail (BIT). Ce taux d'emploi augmente de 0,3 point en moyenne sur l'année, poursuivant la tendance haussière amorcée au milieu des années 2010. Alors que le taux d'emploi des jeunes se stabilise, celui des seniors continue d'augmenter, à un rythme comparable à celui de la dernière décennie. Le taux d'emploi des 15-64 demeure toutefois en France, inférieur au niveau moyen enregistré dans l'Union européenne. En projection, dans le cadre du scénario de référence qui prévoit un taux de chômage à 7 % à partir de 2040, le taux d'emploi des 15-64 ans continuerait de progresser et se stabiliserait à long terme un peu en dessous de 72 %.

Figure 1.12 – Taux d’emploi des 15-64 ans observé et projeté

Champ : population des 15-64ans.

Sources : INSEE, enquête Emploi ; scénarios COR 2025 en prévision.

c) La croissance du PIB

À partir des hypothèses concernant la productivité horaire du travail, il est possible de déduire l'évolution de la masse des rémunérations soumises à cotisation en retenant comme hypothèse conventionnelle que la durée du travail et le partage de la valeur ajoutée (capital/travail) restent stables après la période couverte par le PSMT.

Il est également possible d'en déduire la croissance du PIB à partir de la croissance de la productivité apparente du travail par tête et de celle de l'emploi (ou de la population active, lorsque le taux de chômage est stable).

Entre 2012 et 2022, la croissance de l'économie française s'élevait à 1,1 % en moyenne annuelle. Entre 2023 et 2033, dans le scénario de référence, le taux de croissance annuel moyen s'élèverait à 1,2 %. Entre 2034 et 2044, le rythme annuel moyen de croissance du PIB serait de l'ordre de 0,8 %. Cette dynamique résulterait de l'effet conjugué de l'évolution de la population active, du taux de chômage et des gains de productivité. À plus long terme, le PIB augmenterait à un rythme annuel moyen proche de 0,3 %. Cette croissance serait essentiellement tirée par les hypothèses relatives aux gains de productivité, la population active diminuant en fin de période de projection sous l'effet de la poursuite du recul de la natalité.

Tableau 1.2 – Taux de croissance annuels moyens de la population active et du PIB en volume par tranche décennale

Rythme annuel de croissance moyen	2012-2022	2023-2033	2034-2044	2045-2055	2056-2066
PIB scénario de référence 0,7%	1,1%	1,2%	0,8%	0,3%	0,3%
PIB variante 1%		1,2%	1,1%	0,6%	0,6%
PIB variante 0,4%		1,1%	0,5%	0,0%	0,0%
Population active	0,5%	0,5%	0,1%	-0,4%	-0,4%

Champ : France entière.

Sources : Insee, comptes nationaux ; RAA 2026 ; scénarios COR 2026 en prévision.

4. La déclinaison des hypothèses démographiques et économiques par régime

Les hypothèses démographiques et macroéconomiques à l’horizon 2070 concernent l’ensemble de la population et de l’économie. Les projections nécessitent cependant des hypothèses plus fines, notamment celles concernant les effectifs cotisants et les assiettes moyennes de chaque régime.

À court terme, les hypothèses sont cohérentes avec celles retenues par la DSS pour l’élaboration des comptes de la sécurité sociale, et calées sur les derniers PSMT et RAA.

À moyen et long terme, les hypothèses retenues pour les différents régimes sont d’abord établies pour la fonction publique (fonctionnaires et contractuels), les régimes spéciaux et les régimes de non-salariés. Celles relatives aux régimes de salariés du secteur privé sont ensuite déterminées au moyen d’un double bouclage⁴⁵ sur l’assiette des cotisations, afin d’assurer la cohérence entre les hypothèses propres à chaque régime et les hypothèses macroéconomiques d’ensemble. Pour les régimes de base (Cnav – y compris la SSI – et MSA salariés), un premier bouclage est effectué par différence entre l’assiette totale de cotisations et celle des autres régimes de base. Une fois ce premier ajustement réalisé, un second bouclage est appliqué aux régimes complémentaires du secteur privé et des contractuels de la fonction publique. Celui-ci vise à tenir compte du fait que l’évolution de l’assiette de cotisations de l’Ircantec est alignée sur celle de l’ensemble des fonctionnaires, relevant du régime de la fonction publique de l’État et de la CNRACL.

4.1 Les hypothèses d’évolution des cotisants et des rémunérations dans les régimes de la fonction publique

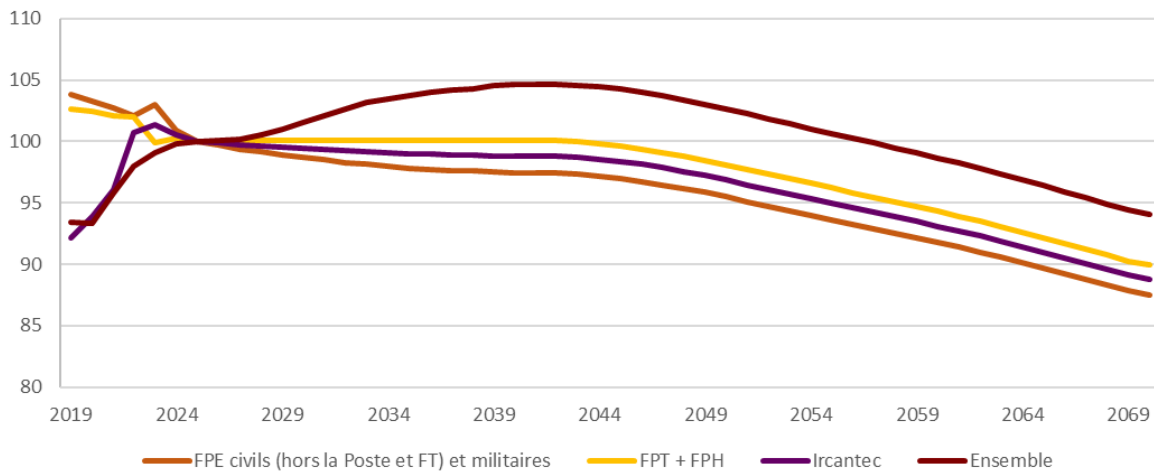
Les hypothèses relatives aux effectifs de cotisants et à l’évolution des rémunérations des fonctionnaires et contractuels de la FPE, de la FPT et de la FPH sont établies par la Direction du budget pour le gouvernement jusqu’en 2037 et sont identiques à l’an dernier.

⁴⁵ Jusqu’en 2030, les hypothèses sont celles établies par la DSS et sont communes à la Cnav et à l’Agirc-Arrco.

Les effectifs de titulaires des trois fonctions publiques seraient quasiment stables jusqu'en 2037, hors une légère baisse constatée à la FPE liée à l'extinction des effectifs encore fonctionnaires à La Poste et Orange (*ex* France Télécom). En ce qui concerne les effectifs de contractuels cotisants à l'Ircantec, il a été retenu qu'ils évolueraient comme l'ensemble des effectifs de titulaires. Cette hypothèse marquerait ainsi une rupture par rapport aux dernières années puisque les effectifs de contractuels ont nettement progressé depuis 2019 alors que dans le même temps les effectifs de fonctionnaires ont diminué.

Après 2037, les hypothèses conventionnelles du COR retiennent une évolution des effectifs de fonctionnaires et contractuels similaire à celle de la population active globale (avec comme plafond une stabilité des effectifs), ce qui conduirait à une diminution des effectifs de la fonction publique à compter de 2043.

Figure 1.13 – Évolution des effectifs cotisants aux régimes de la fonction publique (régime des fonctionnaires de l'État, CNRACL et Ircantec, base 100 en 2025)



Champ : emplois dans les trois fonctions publiques.

Sources : Direction du budget, Ircantec, hypothèses COR 2026.

Les hypothèses de traitements indiciaires, sur lesquelles sont également fondées celles relatives aux rémunérations des contractuels, sont inchangées par rapport à 2025. Le traitement indiciaire moyen évolue de 0,1 % en euros courants en 2026 et 2027, ce qui correspond à un gel de la valeur du point d'indice sur cette période et le SMPT total des fonctionnaires évolue comme l'inflation (il n'y a pas de perte de pouvoir d'achat) sur ces mêmes dates. De 2028 à 2032, le SMPT total des fonctionnaires converge vers le SMPT de l'ensemble de l'économie alors que la progression du traitement indiciaire moyen est limitée à + 0,1 % par an en euros constants (soit 1,85 % en euros courants). Entre 2033 et 2037, le rythme d'évolution du traitement indiciaire moyen est rattaché en cinq ans à celui de l'ensemble de l'économie puis évolue ensuite au même rythme. Après 2037, le traitement indiciaire moyen et le SMPT total des fonctionnaires évoluent comme la rémunération moyenne par tête (RMPT) de l'ensemble de l'économie.

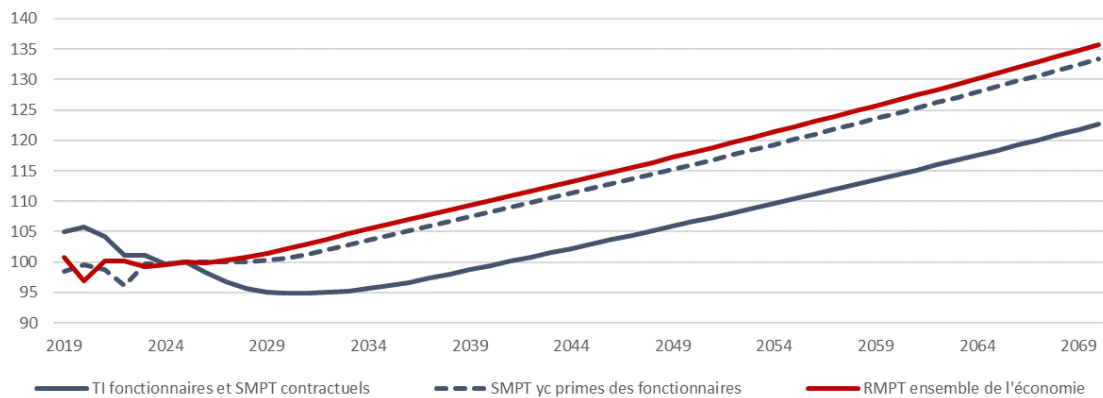
Tableau 1.3 – Récapitulatif des hypothèses relatives aux rémunérations des fonctionnaires et des contractuels de la fonction publique

Traitement indiciaire et SMPT des contractuels	Progression de 0,1 % par an en euros courants Quasi gel de la valeur du point d'indice	Rejoint le rythme de progression des prix + 0,1 % par an	Rejoint le rythme de progression de l'ensemble des rémunérations en fin de période
SMPT des fonctionnaires	Progression égale à l'inflation La part des primes augmente	Rejoint le rythme de progression de l'ensemble des rémunérations, La part des primes continue de progresser	Progresse comme l'ensemble des rémunérations. La part des primes n'augmente plus
	2026	2027	2032
			2037

Source : hypothèses Direction du budget pour COR, juin 2026

Ces hypothèses impliquent, en termes réels – c’est-à-dire après prise en compte de l’inflation anticipée –, une baisse de 2,6 % du traitement indiciaire ainsi que du salaire moyen des agents contractuels entre 2025 et 2037, traduisant ainsi une érosion relative de l’assiette de cotisation des régimes de la fonction publique sur cette période. Le salaire moyen par tête (SMPT) des fonctionnaires progresserait néanmoins de 6,0 % en termes réels, sous l’effet notamment des évolutions des primes, mais à un rythme légèrement inférieur à celui du revenu moyen par tête (RMPT) de l’ensemble de l’économie, attendu à + 7,8 %. Sur l’ensemble de la période de projection, ces progressions atteindraient respectivement 22,6 % pour le traitement indiciaire et les salaires des contractuels, 33,4 % pour le SMPT des fonctionnaires et 35,7 % pour le RMPT de l’économie.

Figure 1.14 – Évolution des rémunérations moyennes des cotisants aux régimes de la fonction publique (régime des fonctionnaires de l’État, CNRACL et Ircantec, base 100 en 2025)



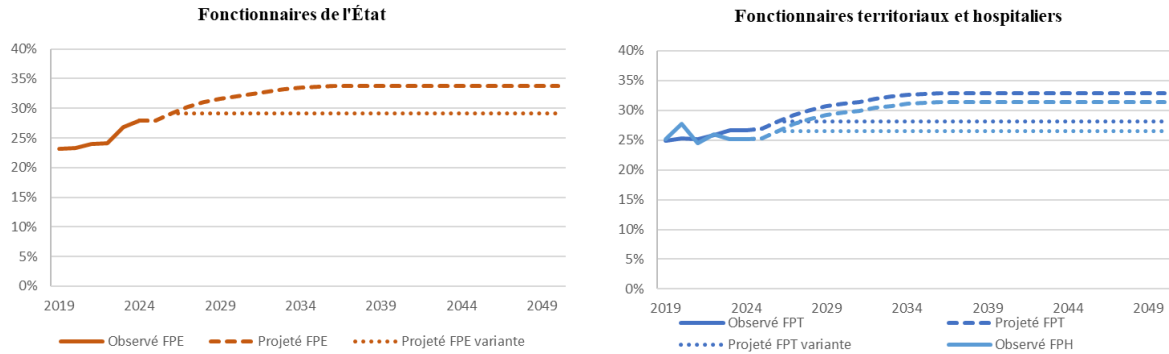
Champ : emplois dans les trois fonctions publiques.
Sources : Direction du budget, hypothèses COR 2026.

Pour les fonctionnaires, la part des primes dans leur rémunération totale serait donc en progression sur la période 2026-2037 : elle passerait entre 2023⁴⁶ et 2037 de 26,8 % pour les fonctionnaires de l’État à 33,7 %, de 26,6 % à 32,8 % pour les fonctionnaires territoriaux et de 25,2 % à 31,3 % pour les fonctionnaires hospitaliers, puis se stabiliserait à ces niveaux jusqu’en 2070.

⁴⁶ Dernier chiffre connu (source : DGAFP).

Les résultats du rapport sont complétés cette année par la mise en œuvre d’une variante dans laquelle l’évolution du salaire et du traitement indiciaire moyen des fonctionnaires suivrait celle de l’ensemble des rémunérations dès 2027. Dans cette hypothèse, la part des primes serait donc stable dès cette date.

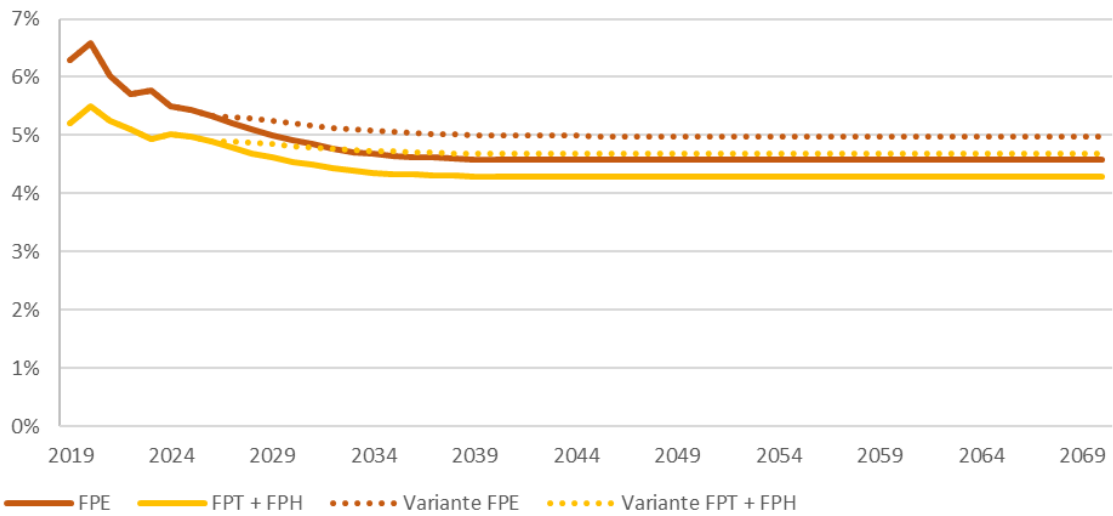
Figure 1.15 – Part des primes dans les rémunérations des fonctionnaires



Sources : Direction du budget, DGAFP, hypothèses COR 2026.

En combinant les hypothèses relatives aux effectifs cotisants et à l’évolution des rémunérations, la part de l’assiette de cotisation des régimes de la fonction publique dans l’ensemble des revenus soumis à cotisations diminuerait sur l’horizon de projection. Celle du régime de la fonction publique d’État passerait ainsi de 5,4 % en 2025 à 4,6 % à partir de 2037, tandis que celle de la CNRACL reculerait de 5,0 % à 4,3 %, avant de se stabiliser à ces niveaux. Cette évolution traduit un décrochage progressif du poids relatif de l’emploi public et de sa masse salariale dans l’assiette globale de financement du système. À l’inverse, dans l’hypothèse où les rémunérations publiques progresseraient au même rythme que celles de l’ensemble de l’économie, avec une part des primes stable, la contraction de la part relative de l’assiette de cotisation de ces deux régimes serait plus limitée.

Figure 1.16 – Part de l’assiette de cotisations des régimes de fonctionnaires (régime des fonctionnaires de l’État et CNRACL) dans l’assiette totale de cotisations



*Scénario de référence : hypothèses démographiques centrales de l’Insee (poursuite des gains d’espérance de vie, fécondité de 1,45 enfant par femme à partir de 2028 et solde migratoire net de 150 000 personnes par an), croissance annuelle de la productivité horaire du travail de 0,7 % et taux de chômage de 7,0 % (à partir de 2040).
Champ : assiette de cotisations dans les trois fonctions publiques.
Sources : Direction du budget, hypothèses COR 2026 et calculs SG-COR.*

4.2 Les hypothèses d’évolution des cotisants et rémunérations dans les régimes spéciaux et les régimes de non-salariés

Les effectifs de cotisants des régimes spéciaux prennent en compte la fermeture de la CRPCEN, de la Banque de France, de la Cniég et de la RATP prévue par la réforme de 2023. Pour la SNCF et la RATP, sont également intégrés les effets de l’ouverture à la concurrence qui fait basculer un certain nombre de cotisants dans les régimes de salariés du privé. Pour les régimes de non-salariés, les évolutions ont été communiquées par les régimes en 2024.

L’évolution des rémunérations moyennes dans les régimes de spéciaux et les régimes de non-salariés est égale à celle de la rémunération moyenne par tête de l’ensemble de l’économie dès 2030. D’ici là, les hypothèses de court terme retenues sont celles établies par la DSS.