

## 2.2 Les départs à la retraite dans les trois versants de la fonction publique

Magali Flachère  
DGAFP  
Frédérique Mercier  
Service des retraites de l'État (DGFIP)  
Loïc Gautier  
CNRACL<sup>1</sup>

### Chiffres clés

Admission à la retraite en 2012 :  
- 42 905 titulaires et 11 415 militaires dans la FPE ;  
- 26 418 titulaires dans la FPT ;  
- 18 719 titulaires dans les établissements publics de santé de la FPH.

Le vieillissement des effectifs de chacun des versants de la fonction publique se poursuit. En particulier, la part des 50 ans et plus représente, fin 2011, 33,2% des effectifs de titulaires civils, 35,2% des agents titulaires affiliés à la CNRACL dans la fonction publique territoriale et 28,7% dans la fonction publique hospitalière.

Après avoir été fortement tirés en 2011 par les derniers départs anticipés des parents de trois enfants, les départs à la retraite de titulaires reculent en 2012 dans les trois versants de la fonction publique. En 2012, 42 905 nouvelles pensions de droit direct ont été attribuées aux titulaires civils et 11 415 nouvelles pensions aux militaires par le régime des pensions civiles et militaires de retraite de l'État, hors fonctionnaires de La Poste et France Télécom, et 45 137 nouvelles pensions par la CNRACL. Les départs avant l'âge de 60 ans restent non négligeables (de 22,2% dans la fonction publique territoriale à 58,2% dans la fonction publique hospitalière) et concernent principalement les agents de catégorie active.

Dans le même temps, l'âge moyen de départ à la retraite pour ancienneté progresse sensiblement et dépasse désormais 60 ans dans la FPE et la FPT. En effet, suite aux réformes des retraites menées depuis 2003, les modifications de comportement sont perceptibles, en particulier en 2012 sur l'âge de départ à la retraite.

### Le vieillissement des effectifs se poursuit dans les trois versants de la fonction publique

À l'image de la population française, les effectifs des trois versants de la fonction publique ont vieilli. Fin 2011, l'âge moyen s'établit à 41,7 ans dans la fonction publique de l'État, 43,8 ans dans la fonction publique territoriale et 41,1 ans dans la fonction publique hospitalière. Sur le seul champ des agents titulaires civils, l'âge moyen est passé entre fin 1998 et fin 2011 de 42,6 ans à 43,6 ans sur le périmètre restreint des ministères de la fonction publique de l'État, et pour les affiliés à la CNRACL, de 42,9 à 44,8 ans dans la fonction publique territoriale et de 41,7 à 42,3 ans dans la fonction publique hospitalière<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Magali Flachère est chargée d'études au département des études et des statistiques de la DGAFP. Loïc Gautier est responsable de l'unité Études et Statistiques de la direction de la gouvernance des fonds de l'établissement de Bordeaux de la CDC (CNRACL). Frédérique Mercier est chargée d'études au bureau financier et des statistiques du Service des retraites de l'État (DGFIP).

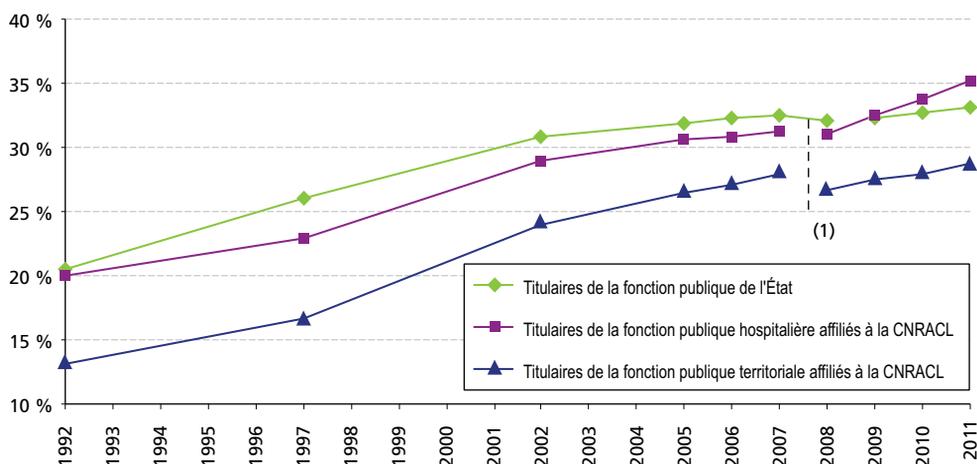
<sup>2</sup> Pour les agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière affiliés à la CNRACL.

## 2 Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique

Aussi, la part des agents titulaires de 50 ans et plus, autre indicateur du vieillissement de la structure démographique, n'a cessé de progresser depuis 1992, en hausse de plus de 12 points entre 1992 et 2011. Depuis 2002, cette proportion augmentait à un rythme ralenti du fait de départs à la retraite relativement importants. En 2011, la part des seniors se stabilise dans la fonction publique de l'État mais poursuit sa progression dans la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale.

Près d'un agent titulaire sur trois est âgé de 50 ans ou plus en 2011 dans la fonction publique de l'État (33,2 %), comme chez les affiliés à la CNRACL de la fonction publique territoriale (35,2 %<sup>3</sup>). Chez les affiliés à la CNRACL de la fonction publique hospitalière, cette proportion est inférieure (28,7 %<sup>4</sup>), principalement en raison d'un âge de départ à la retraite en moyenne plus précoce. En effet les deux tiers des titulaires de la fonction publique hospitalière (hors médecins) sont classés en catégorie active fin 2011 (voir encadré 1), celle-ci ouvrant droit à un départ à la retraite à 57 ans<sup>5</sup>. Il s'agit notamment des personnels infirmiers et des personnels paramédicaux en contact avec les malades n'ayant pas exercé le droit d'option prévu à l'article 37 de la loi 2010-751 du 5 juillet 2010 et des autres personnels hospitaliers (aides soignants, agents de service hospitaliers). À noter qu'au 1<sup>er</sup> décembre 2010, environ la moitié des agents infirmiers ont d'ores et déjà choisi d'être reclassés en catégorie A, soit hors catégorie active.

**Figure V 2.2-1: Évolution de la part des agents âgés de 50 ans et plus depuis 1992, chez les titulaires civils pour la FPE, chez les agents cotisant à la CNRACL pour la FPT et la FPH**



Source : FGE, SIASP, Insee ; CNRACL. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

Champ FPE : agents titulaires civils des ministères jusqu'en 2008 (FGE, Insee) ; agents titulaires civils des ministères et Épa depuis 2009 (SIASP, Insee).

Champ FPT et FPH : agents titulaires affiliés à la CNRACL au 31/12 de l'année, avec une durée hebdomadaire de travail au moins égale à 28 heures. Un agent est affilié dès lors qu'il cotise ou a cotisé à la CNRACL jusqu'à sa radiation des cadres.

(1) Pour la FPT et la FPH, la fiabilisation du fichier des actifs, opérée en 2008 dans le cadre de la constitution de la liste électorale pour le conseil d'administration de la CNRACL, ne permet pas d'établir d'évolution entre 2007 et 2008.

3 Cette part est de 35,9 % dans l'ensemble des titulaires de la fonction publique territoriale.

4 Cette part est de 30 % dans l'ensemble des titulaires de la fonction publique hospitalière. L'écart est en partie dû au fait que les élèves stagiaires sont pris en compte parmi les affiliés de la CNRACL.

5 La loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites relève progressivement, en les majorant de deux ans, l'ensemble des bornes d'âges (voir encadré 5). Pour 2012, les titulaires doivent compter 15 ans et 9 mois de services actifs au moment de leur départ en retraite.

## Le suivi des pyramides des âges selon le statut des agents permet d'affiner l'évaluation des flux de départs à la retraite

L'analyse des caractéristiques statutaires des agents s'appuie désormais sur une nomenclature de référence, harmonisée sur les trois versants de la fonction publique (voir Dossier 1). Elle distingue, hors bénéficiaires des contrats aidés<sup>6</sup> les agents titulaires (y compris élèves fonctionnaires et magistrats), les militaires (et militaires volontaires), les agents non-titulaires *stricto sensu* et les agents dont les contrats particuliers ne sont pas régis par les règles de droit commun des agents non-titulaires. Ces derniers sont classés en « autres catégories et statuts », une catégorie qui recouvre principalement des enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat et des ouvriers d'État dans la FPE, des assistants maternels et familiaux dans la FPT, des médecins dans la FPH et des apprentis dans les trois versants.

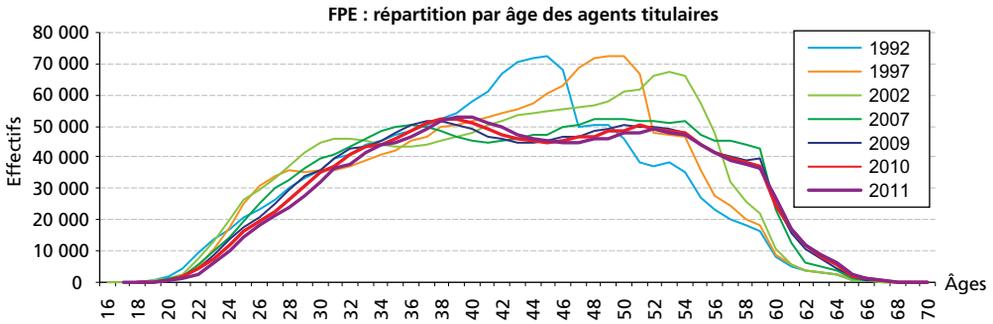
Cette nomenclature harmonisée de statuts permet d'affiner le suivi des pyramides des âges des agents des trois versants de la fonction publique et ainsi de mieux apprécier les flux de départs à la retraite passés et à venir, les régimes de retraite de la fonction publique étant articulés avec les catégories statutaires des agents. Les pyramides des âges de chacun des versants de la fonction publique par type de statut illustrent de manière assez claire le vieillissement des effectifs, notamment chez les titulaires. Chez les autres catégories d'agents, tels les non-titulaires et ceux relevant des autres catégories et statuts, la structure démographique peut différer.

Concernant les non-titulaires des trois versants de la fonction publique, l'évaluation des futurs départs à la retraite pourra ainsi être améliorée (voir encadré 2). Fin 2011, la part des 50 ans et plus est de 19,8 % parmi eux. Le suivi des départs à la retraite des non-titulaires s'appuiera également sur les travaux d'estimations de sortants de la fonction publique, en cours à la DGAFP, à partir du fichier SIASP-Insee (voir fiche thématique 4.1).

Les recrutements dans la fonction publique de l'État ont été massifs dans les années 1970, profitant aux générations du baby-boom, puis ont été réduits par la suite. La pyramide des âges des agents titulaires (dans les ministères et Épa) présente en 2011 une forme relativement aplatie, traduisant le phénomène des départs à la retraite depuis 2002 de ces générations du baby-boom (nées entre 1945 et 1960) qui étaient plus nombreuses. On constate désormais une stabilisation de l'âge moyen et de la part des agents titulaires de 50 ans et plus, tendance qui devrait se poursuivre. Les pyramides des âges des agents non titulaires et des militaires présentent quant à elles une population bien plus jeune, avec un pic d'effectifs chez les 23-26 ans (respectivement 20,2 % et 7,8 % d'agents âgés de 50 ans et plus parmi ces populations fin 2011). La pyramide des âges des agents relevant des autres catégories et statuts, qui prend notamment en compte les maîtres des établissements d'enseignement privé sous contrat ainsi que les ouvriers d'État, est plus arrondie, ce qui annonce des départs à la retraite plus nombreux dans les prochaines années (36,1 % d'agents âgés de 50 ans et plus fin 2011). À noter cependant que la population des ouvriers d'État (37 500 personnes fin 2011) est plus âgée que celle des maîtres du privé (141 000 personnes fin 2011).

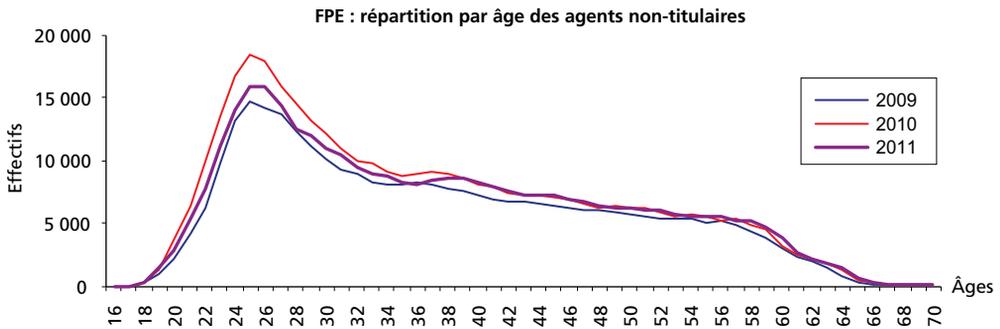
<sup>6</sup> Les 134 500 bénéficiaires de contrats aidés employés dans la fonction publique fin 2011 relèvent du code du travail et du régime général de retraite.

Figures V.2.2-2 à 2.2-5 : Évolution des pyramides des âges dans la fonction publique de l'État selon le statut



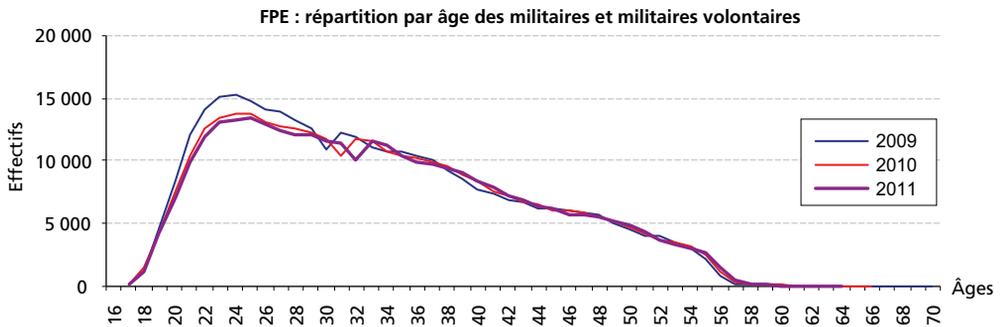
Sources : FGE, SIASP, Insee. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

Champ : France entière. Agents titulaires civils des ministères au 31 décembre de l'année de 1992 à 2007 (FGE, Insee), agents titulaires civils des ministères et Épa au 31 décembre de l'année à partir de 2009 (SIASP, Insee).



Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

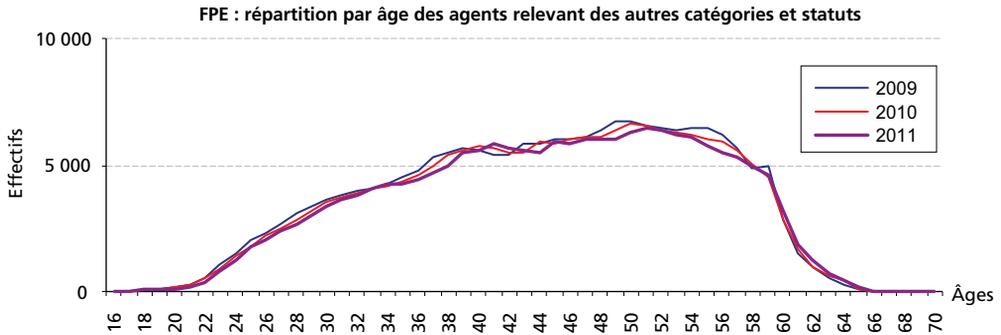
Champ : France entière. Agents non-titulaires des ministères et Épa au 31 décembre de l'année.



Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

Champ : France entière. Militaires et militaires volontaires des ministères et EPA au 31 décembre de l'année.

## Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique



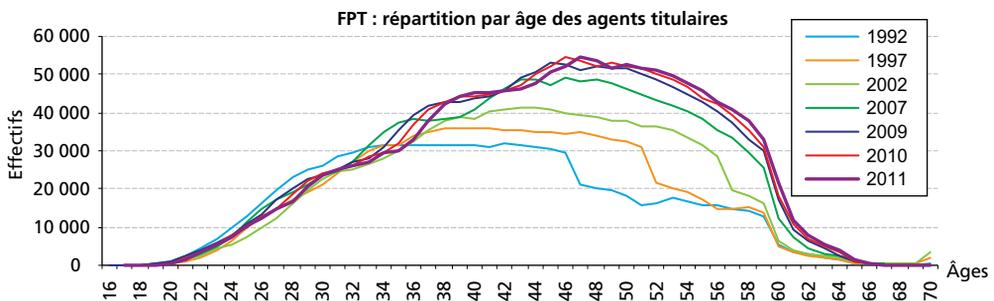
Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

Champ : France entière. Agents relevant des autres catégories et statuts des ministères et Épa au 31 décembre de l'année.

Note : La catégorie « autres catégories et statuts » recouvre principalement des enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat et des ouvriers d'État dans la FPE, des assistants maternels et familiaux dans la FPT, des médecins dans la FPH et des apprentis dans les trois versants.

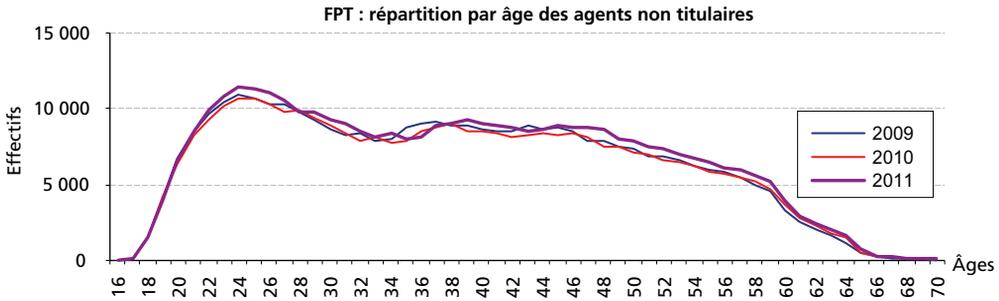
Dans la FPT, la pyramide des âges des agents titulaires (35,9 % des agents âgés de 50 ans et plus fin 2011), avec une forme « arrondie », laisse aussi augurer des départs à la retraite plus nombreux dans les prochaines années, phénomène qui aura été amplifié par les transferts d'agents issus des services de l'État. Le constat est le même pour la pyramide des âges des agents relevant des autres catégories et statuts (comprenant notamment les assistants maternels et familiaux), les effectifs les plus importants se regroupant dans la tranche 50-60 ans (40,1 % fin 2011). La pyramide des âges des agents non-titulaires présente pour sa part une forme plus régulière, avec un léger pic autour de 25 ans (22,4 % seulement des agents âgés de 50 ans et plus fin 2011).

### Figures V 2.2-6 à 2.2-8 : Évolution des pyramides des âges dans la fonction publique territoriale selon le statut



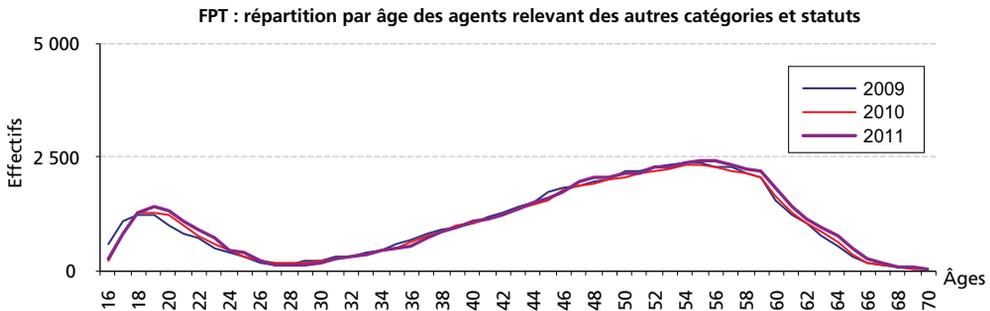
Sources : CNRACL jusqu'en 2007 ; SIASP, Insee à partir de 2009. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

Champ : France entière. De 1992 à 1997, agents titulaires de la FPT affiliés au 31 décembre de l'année, avec une durée hebdomadaire de travail au moins égale à 28 heures (CNRACL). À partir de 2009, agents titulaires au 31 décembre de l'année (SIASP, Insee).



Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

Champ : France entière. Agents non titulaires au 31 décembre de l'année.



Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

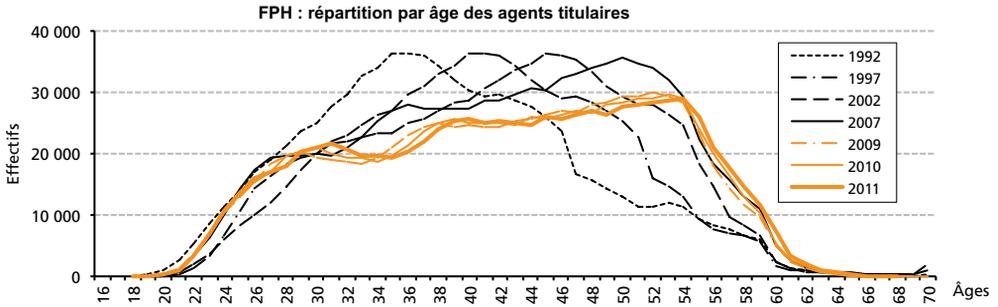
Champ : France entière. Agents relevant des autres catégories et statuts au 31 décembre de l'année.

Note : La catégorie «autres catégories et statuts» recouvre principalement des enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat et des ouvriers d'État dans la FPE, des assistants maternels et familiaux dans la FPT, des médecins dans la FPH et des apprentis dans les trois versants.

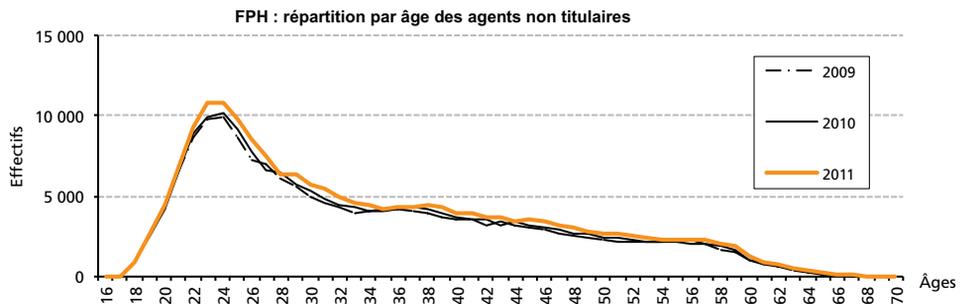
Dans la FPH, la pyramide des âges des agents titulaires présente une forme aplatie. Le pic correspondant à des générations nombreuses et âgées d'un peu plus de 50 ans (30 % des agents âgés de 50 ans et plus fin 2011) tend à se réduire, laissant augurer une progressive stabilisation du nombre des départs à la retraite dans les années à venir. La pyramide des âges des agents non titulaires affiche une population nettement plus jeune, avec un pic autour de 24 ans (seulement 14,4 % des agents âgés de 50 ans et plus fin 2011). La pyramide des âges des agents relevant des autres catégories et statuts (comprenant notamment les médecins hospitaliers) laisse apparaître à la fois un pic autour de 26 ans et une part non négligeable d'agents âgés de 50 ans et plus (33,3 % fin 2011).

Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique

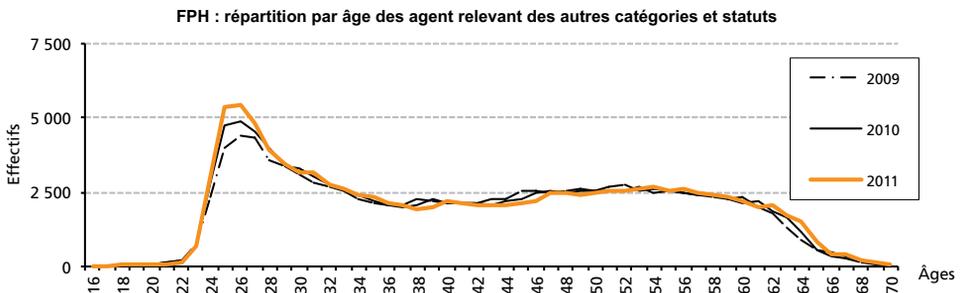
Figures V 2.2-9 à 2.2-11 : Évolution des pyramides des âges dans la fonction publique hospitalière selon le statut



Sources : CNRACL jusqu'en 2007 ; SIASP, Insee à partir de 2009. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques. Champ : France entière. De 1992 à 1997, agents titulaires de la FPH (y compris élèves stagiaires) affiliés au 31 décembre de l'année, avec une durée hebdomadaire de travail au moins égale à 28 heures (CNRACL). À partir de 2009, agents titulaires (hors élèves stagiaires) au 31 décembre de l'année (SIASP, Insee).



Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques. Champ : France entière. Agents non titulaires au 31 décembre de l'année.



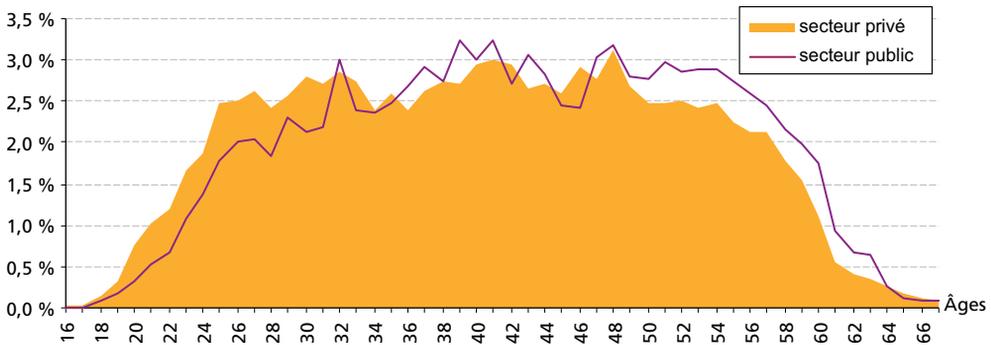
Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques. Champ : France entière. Agents relevant des autres catégories et statuts au 31 décembre de l'année. Note : La catégorie « autres catégories et statuts » recouvre principalement des enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat et des ouvriers d'État dans la FPE, des assistants maternels et familiaux dans la FPT, des médecins dans la FPH et des apprentis dans les trois versants.

## 2 Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique

Le profil par âge des secteurs public et privé indique une proportion de salariés de moins de 35 ans supérieure dans le secteur privé, alors qu'inversement, la proportion des salariés de 50 ans et plus est supérieure dans la fonction publique. Cette situation résulte du rythme des recrutements et départs à la retraite passés. Dans le privé, le recours à des dispositifs de préretraite (et de dispense de recherche d'emploi pour les chômeurs), ainsi que des entrées plus précoces sur le marché du travail contribuent à diminuer le poids des plus âgés.

À la différence du privé, le principe même de la carrière dans la fonction publique conduit, en règle générale, au maintien dans l'emploi des « seniors ». De plus, le niveau de diplôme des agents de la fonction publique, en moyenne plus élevé que celui des salariés du privé (en 2012, 46 % des agents en emploi dans la fonction publique ont un diplôme du supérieur contre 32 % pour ceux en emploi dans le secteur privé, voir fiche thématique 2.8), explique des entrées plus tardives dans la vie active, ce qui réduit d'autant le poids des jeunes.

Figure V 2.2-12 : Ventilation par âge des effectifs des secteurs public et privé à fin 2012



Source : enquête Emploi Insee, 4<sup>ème</sup> trimestre 2012. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.  
 Champ : salariés hors entreprises publiques, hors intérimaires, apprentis, contrats aidés et stagiaires.

Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique

**Encadré 1 : Les effectifs des catégories actives dans les trois versants de la fonction publique**

Le code des pensions pour les fonctionnaires civils de l'État et le décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 pour la CNRACL (fonctionnaires territoriaux et hospitaliers) prévoient une ouverture anticipée des droits à la retraite pour les personnes ayant accompli au moins 17 ans de services actifs à l'âge de 52 ou 57 ans (la loi n°2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites relève progressivement, en les majorant de deux ans, l'ensemble des bornes d'âge ainsi que les durées de services effectifs exigées). La notion de services actifs est liée à l'occupation d'un emploi présentant un « risque particulier » ou des « fatigues exceptionnelles », aux termes de l'article 75 de la loi du 31 mars 1932.

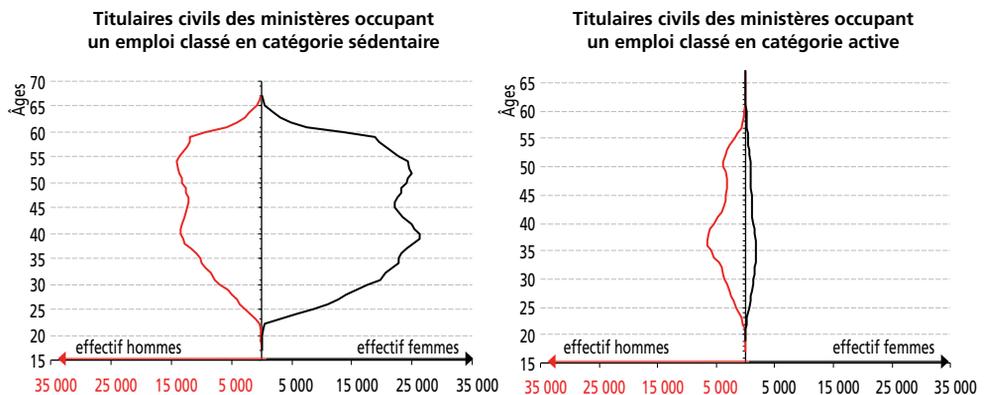
La détection des catégories actives est relativement délicate. En effet, la source d'information utilisée (SIASP – Insee) permet seulement de repérer les agents occupant un emploi classé en catégorie active, sans garantie d'un départ à la retraite ultérieur en tant que tel, celui-ci étant conditionné par la durée de service. Il existe ensuite des problèmes inhérents à la source dans chaque versant de la fonction publique.

- Dans la **fonction publique de l'État**, les différentes catégories actives ont été identifiées parmi les titulaires civils des ministères à partir d'une liste de grades de la nomenclature des emplois de l'État (soit la NNE). Les grades NNE des agents des établissements publics administratifs (Épa) n'étant pas renseignés dans SIASP – Insee, ces agents sont automatiquement exclus de l'étude.

Dans certains cas, les effectifs n'ont pu être estimés (cas des personnels paramédicaux des hôpitaux militaires) ; dans d'autres cas, le chiffre fourni constitue une **estimation plafond** (pas de distinction possible ici au sein des contrôleurs des affaires maritimes et syndics des gens de mer des fonctions donnant lieu à un classement en catégorie active).

Dans les ministères, on estime que 164 781 agents titulaires civils occupaient un emploi classé en catégorie active au 31/12/2011, soit 12,1 % de l'ensemble des agents titulaires civils des ministères. Parmi ces agents, la part des 50 ans et plus est de 16,6 %. Elle est de 34,5 % chez les titulaires civils occupant un emploi de catégorie sédentaire. Du fait de départs à la retraite généralement à 57 ans, voire 52 ans, la proportion d'agents de 50 ans et plus est mécaniquement plus faible au sein des catégories actives qu'au sein des catégories sédentaires.

**Figures V 2.2-13 : Pyramide des âges des titulaires civils des ministères avec la distinction actifs/sédentaires au 31 décembre 2011**



Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

Champ : agents titulaires civils des ministères au 31 décembre 2011.

Note de lecture : 164 781 agents titulaires civils occupaient un emploi classé en catégorie active au 31 décembre 2011, soit 12,1 % de l'ensemble des agents titulaires des ministères. Ces chiffres constituent une estimation plafond.

## 2 Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique

- Dans la **fonction publique territoriale**, les estimations des effectifs ont été réalisées sur le champ des titulaires par le département des études et statistiques locales de la DGCL. Elles ne sont possibles que pour les catégories actives trouvant une correspondance directe avec des grades disponibles dans SIASP-Insee, c'est-à-dire les sapeurs pompiers professionnels et les agents de Police municipale.

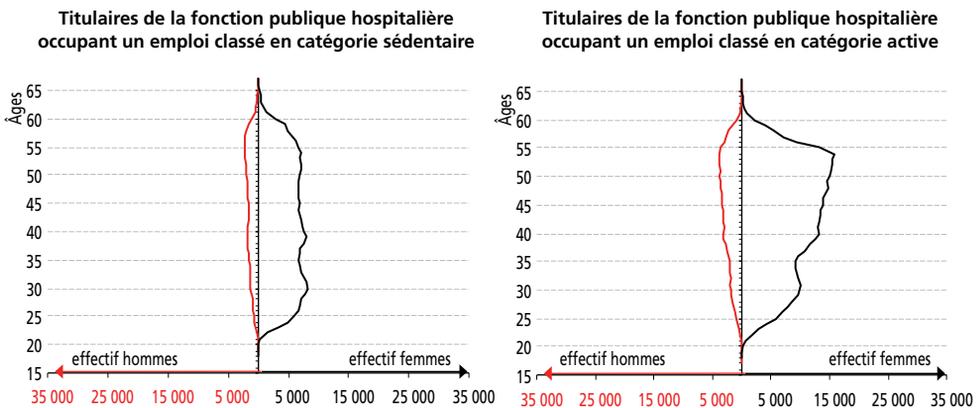
La DGCL estime cependant que les fonctionnaires territoriaux susceptibles d'occuper un emploi classé en catégorie active seraient de l'ordre de 5 à 10 % des effectifs.

- Dans la **fonction publique hospitalière**, les différentes catégories actives ont été identifiées sur le champ des titulaires à partir d'une liste de grades de la nomenclature des emplois hospitaliers (NEH).

Le classement en catégorie active concerne essentiellement les personnels infirmiers et paramédicaux en contact avec les malades et les autres personnels hospitaliers (soit environ 424 200 agents<sup>7</sup>). Les effectifs des autres catégories actives sont plus difficiles à estimer précisément, compte tenu de l'impossibilité de distinguer au sein des différents grades, les fonctions ou emplois concernés par le classement en catégorie active. Là encore **les chiffres fournis constituent une estimation plafond**.

506 721 agents titulaires (hors médecins) occupaient un emploi classé en catégorie active au 31/12/2011, soit près des deux tiers de l'ensemble des agents titulaires de la FPH. La part des 50 ans et plus est similaire chez les agents de catégorie active et ceux de catégorie sédentaire (respectivement 30,5 % et 29,1 %). Ceci est dû à un effet de structure : parmi les catégories actives, les femmes sont très nombreuses entre 50 et 55 ans et proches du départ à la retraite.

**Figures V 2.2-14 : Pyramide des âges des titulaires de la fonction publique hospitalière avec la distinction actifs/sédentaires au 31 décembre 2011**



Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

Champ : agents titulaires au 31 décembre 2011.

Note de lecture : 506 721 agents titulaires civils occupaient un emploi classé en catégorie active au 31 décembre 2011, soit 61,4 % de l'ensemble des agents titulaires. Ces chiffres constituent une estimation plafond.

<sup>7</sup> Cette estimation prend en compte le fait qu'au 1<sup>er</sup> décembre 2010, environ la moitié des agents infirmiers ont d'ores et déjà choisi d'être reclassés en catégorie A, soit hors catégorie active.

## Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique

Figure V 2.2-15 : Effectifs des titulaires occupant un emploi classé en catégorie active des trois versants de la fonction publique

Fonction publique de l'État	Effectifs au 31/12/2011	Remarques
Personnels actifs de la Police nationale	111 994	
Personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire	21 047	
Ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne	3 255	
Personnels de la surveillance des douanes	9 679	
Instituteurs <sup>(1)</sup>	5 607	
Agents d'exploitation des travaux publics de l'État	7 785	
Éducateurs et infirmiers de la protection judiciaire de la jeunesse	4 600	
Personnels paramédicaux des hôpitaux militaires	n.d.	
Contrôleurs des affaires maritimes et syndics des gens de mer (certains emplois)	814	Impossibilité de distinguer dans la source les emplois en catégorie active
<b>Fonction publique territoriale</b>		
Agents des réseaux souterrains des égouts	n.d.	
Sapeurs pompiers professionnels	38 431	
Agents de salubrité	n.d.	
Agents de Police municipale	15 904	
Agents de surveillance de la Préfecture de Police <sup>(2)</sup>	n.d.	
Agents d'entretien et agents techniques (certains emplois)	n.d.	
<b>Fonction publique hospitalière</b>		
Personnels infirmiers et personnels paramédicaux en contact avec les malades n'ayant pas exercé le droit d'option prévu à l'article 37 de la loi 2010-751 du 5 juillet 2010	124 843	
Autres personnels hospitaliers (aides-soignants, agents de services hospitaliers)	299 337	
Assistants sociaux dont l'emploi comporte un contact direct et permanent avec les malades	4 704	Impossibilité de distinguer dans la source les emplois en contact avec les malades
Puéricultrices en fonction dans les services de pédiatrie n'ayant pas exercé le droit d'option prévu à l'article 31 du décret n° 2010-1139 du 29 septembre 2010 (renoncement aux droits liés au classement dans la catégorie active) <sup>(3)</sup>	9 083	Impossibilité de distinguer dans la source les services de pédiatrie
Maîtres ouvriers et ouvriers professionnels (certaines fonctions)	52 397	Impossibilité de distinguer dans la source les fonctions en catégorie active
Agents d'entretien (certaines fonctions)	16 086	Impossibilité de distinguer dans la source les fonctions en catégorie active
Agents de service mortuaire et de désinfection	273	

Source : SIASP, Insee. Traitements DGAFP, département des études et des statistiques ; DGCL.

Champ : France entière, agents titulaires civils au 31/12/2011.

n.d. : non disponible.

(1) Corps de catégorie B mis en extinction par le décret du 23 décembre 2003 et remplacé progressivement par le corps de professeur des écoles (catégorie A).

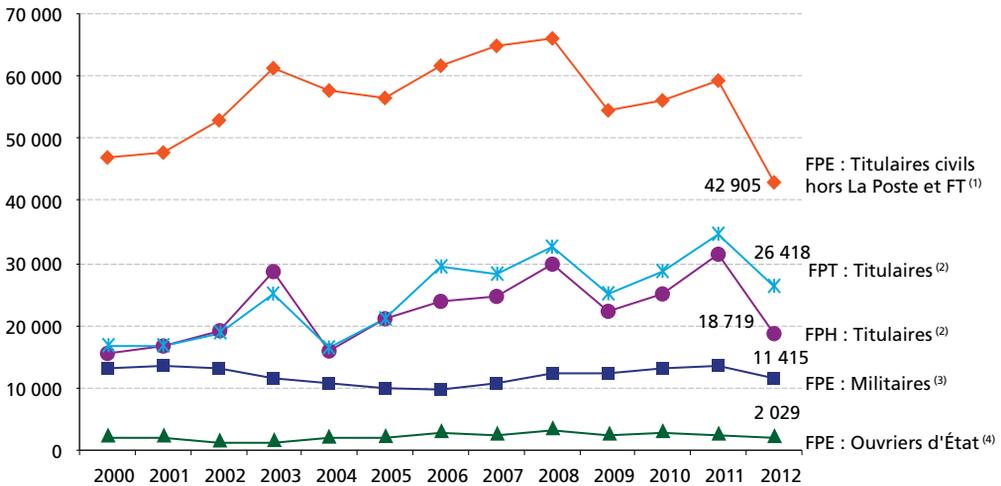
(2) Pour le suivi statistique de l'emploi et des salaires, les agents de la préfecture de police de Paris sont désormais classés dans la fonction publique de l'État. À l'occasion du Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2010-2011, l'introduction du nouveau système d'information SIASP-Insee pour le décompte des effectifs des trois versants de la fonction publique a conduit à réviser les périmètres de chacun des versants de la fonction publique, à partir de la catégorie juridique de l'employeur. En revanche, il n'a pas été possible à ce stade d'identifier parmi les agents de la préfecture de police de Paris ceux classés en catégorie active.

(3) Droit d'option ouvert pendant un durée de six mois à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012.

### Le nombre de départs à la retraite dans les trois versants de la fonction publique se réduit fortement en 2012

Le nombre de pensions de droit direct<sup>8</sup> entrées en paiement en 2012 suite au départ à la retraite de titulaires est en forte baisse dans les trois versants de la fonction publique, d'une part en raison du décalage de l'âge légal de départ à la retraite, et d'autre part en raison de la suppression depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012 des départs anticipés des parents de trois enfants (voir encadré 4). Dans la fonction publique de l'État, 42 905 nouvelles pensions ont été attribuées à des titulaires civils (hors La Poste et France Télécom, soit une baisse de 27,4 % par rapport à 2011), 11 415 à des militaires (soit -15,5 %) et 2 029 à des ouvriers d'État (soit -20,3 %). 26 418 nouvelles pensions ont été attribuées à des titulaires de la fonction publique territoriale (-24 % par rapport à 2011) et 18 719 à des titulaires de la fonction publique hospitalière (hors médecins hospitaliers, -40 % par rapport à 2011).

Figure V 2.2-16: Flux annuels de pensions de droit direct entrées en paiement dans les trois fonctions publiques depuis 2000



Sources : DGFIP - Service des retraites de l'État (chiffres 2012 définitifs) ; CNRACL ; FSPOEIE. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

- (1) Les pensions de fonctionnaires de La Poste et France Télécom ne sont pas prises en compte.
- (2) Titulaires affiliés à la CNRACL, avec une durée hebdomadaire de travail d'au minimum 28 heures.
- (3) Y compris soldes de réserve.
- (4) Pensions en titre définitif et pensions payées sous avance.

Les âges de liquidation varient sensiblement selon le versant de la fonction publique et le statut civil ou militaire de l'agent. Après avoir été tirés à la baisse par les départs anticipés des parents de trois enfants en 2011, les âges moyens de mise en paiement de la pension s'élèvent en 2012 dans les trois versants de la fonction publique.

<sup>8</sup> Pensions versées à un agent du fait de son activité professionnelle, par opposition aux pensions de réversion qui sont versées au conjoint ou aux enfants (orphelins) suite au décès du pensionné de droit direct.

## Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique

**Figure V 2.2-17 : Âges moyens de départ à la retraite (pensions entrées en paiement en 2011 et en 2012) y compris départ anticipé**  
[en années]

			Âge moyen 2011	Âge moyen 2012
<b>Fonction publique de l'État</b>	Titulaires civils hors La Poste et France Télécom	Ensemble (hors départs pour invalidité)	58,8	60,9
		<i>dont catégories sédentaires</i>	59,8	62,0
		<i>dont catégories actives</i>	55,8	57,3
	Militaires	Ensemble (hors départs pour invalidité)	46,8	46,9
Ouvriers d'État	Ensemble (y compris départs pour invalidité)	58,4	59,5	
<b>Fonction publique territoriale</b>	Titulaires <sup>(1)</sup>	Ensemble (y compris départs pour invalidité)	58,9	61,2
		<i>dont catégories sédentaires</i>	61,5	62,1
		<i>dont catégories actives</i>	57,7	58,5
	Titulaires <sup>(1)</sup>	Ensemble (y compris départs pour invalidité)	55,1	58,6
		<i>dont catégories sédentaires</i>	61,1	61,5
		<i>dont catégories actives</i>	57,1	57,7

Sources : DGFIP - Service des retraites de l'État (chiffres 2011 et 2012 définitifs); CNRACL; FSPOEIE. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

(1) D'une durée hebdomadaire de travail d'au minimum 28 heures.

### Encadré 2 : La retraite des non-titulaires et l'Ircantec<sup>9</sup>

Le nombre de nouveaux pensionnés à l'Ircantec en 2012 est de 129 793 (pensions de droit direct dans le régime salarié), un nombre en baisse par rapport à 2011 (131 290) suite à l'application des mesures de report de l'âge de la retraite au 1<sup>er</sup> juillet 2011.

Le régime couvre un champ très étendu puisqu'il s'adresse à :

- l'ensemble des agents non titulaires de la fonction publique de l'État (FPE) et des fonctions publiques territoriales (FPT) et hospitalières (FPH), dont les médecins hospitaliers ;
- les agents titulaires à temps non complet des collectivités locales qui ne relèvent pas de la CNRACL (travaillant moins de 28 heures par semaine) ainsi que les agents titulaires sans droit à pension (TSD), qui quittent leur emploi sans remplir les conditions requises pour bénéficier d'une pension du régime spécial auprès duquel ils étaient affiliés ;
- les agents non titulaires des établissements publics à caractère industriel et commercial, ainsi que les agents salariés d'entreprises publiques ou semi-publiques telles que La Poste, les industries électriques et gazières, la Banque de France ainsi que des associations.

Les élus locaux sont affiliés à l'Ircantec mais disposent d'un régime spécifique. Excepté pour le régime des élus, la pension de l'Ircantec intervient en complément de la pension versée par le régime général. Contrairement aux régimes de titulaires, l'Ircantec est un régime par points.

Les durées de cotisation à l'Ircantec sont dans de nombreux cas relativement courtes : 6 ans et 2 mois en moyenne pour les pensions attribuées en 2012 et moins de 3 ans dans la moitié des cas. Il s'agit d'un régime de passage pour la majorité de ses affiliés : aux 2,8 millions d'actifs cotisants qui y sont affiliés s'ajoutent environ 12,3 millions d'anciens salariés y ayant acquis des droits mais n'y cotisant plus. Actuellement, plus d'un affilié sur trois n'a pas liquidé ses droits à l'âge de 70 ans : ce sont des affiliés qui ont accumulé peu de droits. Cependant l'amélioration de l'information apportée aux actifs devrait progressivement faire diminuer ce taux.

<sup>9</sup> Cet encadré a été réalisé en collaboration avec Philippe Micallef (Ircantec).

## 2 Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique

Pour les pensionnés Ircantec ayant liquidé en 2012, l'étude portant sur leurs différentes périodes de cotisation à l'Ircantec et sur les employeurs correspondants a été actualisée et poursuivie (par l'Ircantec et la DGAFP). Il en ressort que 91 % des pensionnés de l'Ircantec ayant liquidé en 2012 ont cotisé au moins une fois dans leur carrière dans le périmètre de la fonction publique en tant qu'agent non titulaire (ou titulaire dans certains cas). 43 % relevaient de la FPE pour leur dernière période de cotisation dans la fonction publique, 40 % de la FPT et 17 % de la FPH.

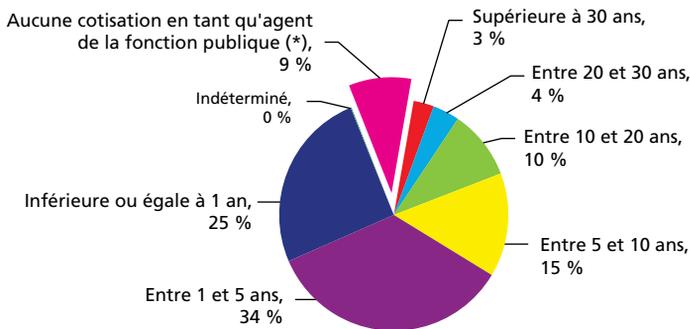
31 % des pensionnés de l'Ircantec ayant liquidé en 2012 ont cotisé dans le champ fonction publique plus de 5 ans, dont 10 % entre 10 et 20 ans, 4 % entre 20 et 30 ans et 3 % plus de 30 ans. 16 % des nouveaux pensionnés de l'Ircantec ont quitté la fonction publique depuis moins d'un an, tandis que 34 % l'ont quittée depuis plus de 30 ans.

En 2012, 30 % des nouveaux pensionnés ayant cotisé dans le champ fonction publique et encore en poste moins d'un an avant l'entrée en paiement de leur pension relevaient de la FPE pour leur dernière période de cotisation, 52 % relevaient de la FPT et 18 % de la FPH. Ceux ayant travaillé dans la FPT sont plus fréquemment en poste au moment de l'entrée en paiement de leur pension Ircantec (22 % des nouveaux retraités de la FPT, contre 12 % pour la FPE et 18 % pour la FPH).

Parmi l'ensemble des nouveaux pensionnés ayant cotisé dans le champ fonction publique, 89 % avaient un statut de non-titulaire (la grande majorité) ou de titulaire à temps incomplet sur leur dernière période de cotisation, 8 % un statut de titulaire sans droit à pension, et 3 % un statut de médecin.

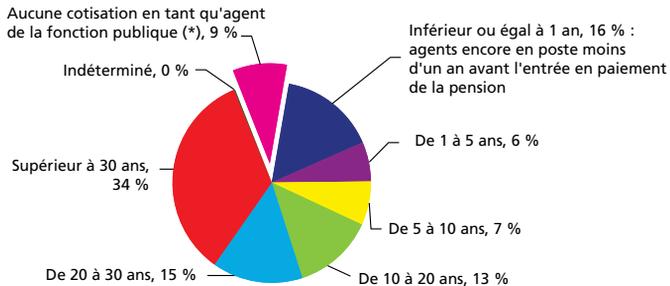
**Figures V 2.2-18 et V 2.2-19 : Répartition des pensionnés du régime salarié de l'Ircantec ayant liquidé en 2012**

**1) la durée de cotisation à l'Ircantec en tant qu'agent de la fonction publique**



## Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique

## 2) le délai écoulé depuis la dernière cotisation à l'Ircantec en tant qu'agent de la fonction publique



Source : Ircantec. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

(\*) Ces pensionnés ont cotisé à l'Ircantec uniquement au sein du secteur semi-public (La Poste, industries électriques et gazières, Banque de France, audiovisuel, associations, etc.).

Note : seules les durées de cotisation correspondant à des employeurs relevant de la fonction publique (d'après la catégorie juridique) ont été prises en compte. À noter que la durée de cotisation peut être minorée et le délai écoulé majoré dans le cas où la catégorie juridique de l'employeur n'est pas renseignée. La borne supérieure de chaque intervalle est incluse.

Figure V 2.2-20 : Répartition des pensionnés du régime salarié de l'Ircantec ayant liquidé en 2012 selon le statut et le versant de la fonction publique d'appartenance

	Total	FPE	FPT	FPH	
<b>Pensionnés de l'Ircantec dont la pension est entrée en paiement en 2012 :</b>	<b>129 793</b>	<b>100 %</b>			
- dont pensionnés encore en poste dans la fonction publique moins d'un an avant l'entrée en paiement de la pension <sup>(1)</sup> :	<b>20 347</b>	<b>16 %</b>	6 176	10 608	3 563
non-titulaire	17 863	14 %	6 124	9 689	2 050
titulaire à temps incomplet <sup>(2)</sup>	786	1 %	0	784	2
titulaire sans droit à pension	149	0 %	46	77	26
médecin (hospitalier ou hors établissement hospitalier)	1 549	1 %	6	58	1 485
- dont pensionnés ayant cotisé à l'Ircantec en tant qu'agent de la fonction publique mais plus en poste moins d'un an avant l'entrée en paiement de la pension :	<b>97 865</b>	<b>75 %</b>	44 819	36 810	16 236
non-titulaire ou titulaire à temps incomplet <sup>(2)</sup>	86 160	66 %	39 337	34 991	11 832
titulaire sans droit à pension	9 503	7 %	5 372	1 606	2 525
médecin (hospitalier ou hors établissement hospitalier)	2 202	2 %	110	213	1 879
- dont pensionnés n'ayant jamais cotisé à l'Ircantec en tant qu'agent de la fonction publique <sup>(3)</sup>	<b>11 463</b>	<b>9 %</b>			
- Indéterminé	<b>118</b>	<b>0 %</b>			

Source : Ircantec. Traitement Ircantec et DGAFP, département des études et des statistiques.

(1) Délai écoulé entre la dernière période de cotisation à l'Ircantec en tant qu'agent de la fonction publique et l'entrée en paiement de la pension Ircantec inférieur ou égal à 1 an.

(2) Les titulaires à temps incomplet (moins de 28 h hebdomadaires) relèvent de l'Ircantec. Aucun titulaire à temps incomplet n'est présent dans la FPE.

(3) Ces pensionnés ont cotisé à l'Ircantec uniquement au sein du secteur semi-public (La Poste, industries électriques et gazières, Banque de France, audiovisuel, associations, etc.).

## 2 Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique

### Forte diminution des nouvelles pensions civiles des ayants droit au Service des retraites de l'État en 2012<sup>10</sup>

Plus de 86 000 nouvelles pensions de fonctionnaires civils ou militaires, ayants droit ou ayants cause, sont entrées en paiement en 2012, contre 113 000 nouvelles pensions en 2011, soit une baisse de - 23,7 % entre 2012 et 2011. La baisse du volume de nouvelles pensions est principalement due aux pensions d'ayants droit entrées en paiement en 2012 (respectivement - 34,0 % pour les civils et - 15,5 % pour les militaires). Pour les civils, cette baisse tient pour la moitié à la suppression progressive des départs anticipés de parents de trois enfants et pour un tiers à la mesure d'âge. Pour les ayants droit, ce sont ainsi près de 49 500 pensions civiles et 11 500 pensions militaires qui sont entrées en paiement en 2012.

Le nombre des pensions civiles et militaires d'ayants cause nouvellement entrées en paiement a légèrement augmenté par rapport à l'an dernier (+ 2,5 %).

Globalement, la pension brute moyenne des nouveaux retraités civils augmente de 9,3 % en 2012. Elle s'élève à 2 158 euros par mois. Cette augmentation est due, pour moitié, aux nombreux départs anticipés de parents de trois enfants en 2011.

Au total, fin 2012, plus de 2,3 millions de pensions civiles et militaires de retraite sont en paiement. Leur nombre a progressé de plus de 0,7 % entre 2011 et 2012. Plus des trois quarts du stock de pensions en paiement sont des pensions civiles. Ces dernières se partagent entre près de 1 471 000 pensions d'ayants droit et plus de 303 000 pensions d'ayants cause. Les pensions militaires s'élèvent à près de 550 000. Comme en 2011, les pensions relatives aux ministères de l'enseignement et celles des militaires sont les plus importantes avec respectivement environ 38 % et 24 % des pensions (ayants droit et ayants cause).

Le montant des pensions payées s'est lui élevé à 39 328 millions d'euros pour les pensions civiles et à 9 393 millions d'euros pour les pensions militaires en 2012.

### Une baisse sensible des nouveaux pensionnés à la CNRACL en 2012<sup>11</sup>

En 2012, la CNRACL a octroyé 54 512 nouvelles pensions, soit une baisse de 27,8 % par rapport au flux observé en 2011. Cette évolution est due, d'une part, au décalage de l'âge légal de départ à la retraite (9 mois en 2012), et d'autre part, à la fermeture du dispositif de départ anticipé des fonctionnaires parents de trois enfants prévue par la loi portant réforme des retraites de 2010 qui avait entraîné d'importants départs en 2011. La hausse des départs anticipés pour carrières longues, suite à la réforme 2010 et à l'assouplissement des conditions en 2012, vient toutefois limiter cette baisse.

Ces évolutions réglementaires ont également eu un impact sur l'âge moyen au départ. En effet, en 2012, pour la première fois, l'âge moyen à la radiation des cadres des départs pour ancienneté a dépassé 60 ans, pour s'établir à 60,2 ans.

**Au sein de la fonction publique territoriale**, 26 418 départs à la retraite ont été constatés en 2012, dont 11,6 % en invalidité. La distinction par sexe montre une prépondérance des femmes (55,4 %) mais avec une répartition très différente selon le type de départ. En effet, 98,8 % des départs pour motifs familiaux (8,7 % de l'ensemble des départs) concernent des femmes, alors qu'elles représentent seulement un départ anticipé sur trois dans le cadre du dispositif carrières longues.

<sup>10</sup> La partie sur le Service des retraites de l'État a été rédigée en collaboration avec Frédérique Mercier (SRE). Les chiffres de ce paragraphe portent sur l'intégralité du régime (y compris La Poste et France Télécom).

<sup>11</sup> La partie concernant la CNRACL a été rédigée en collaboration avec Loïc Gautier (CNRACL).

## Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique

L'âge moyen de jouissance de la pension est de 60,6 ans pour l'ensemble des départs de droit direct. Il est en hausse de deux ans par rapport à 2011 en raison, principalement, de la baisse sensible des départs anticipés des parents de trois enfants et du décalage de l'âge légal de départ à la retraite (9 mois en 2012).

Le taux moyen de liquidation hors décote et surcote des nouveaux pensionnés territoriaux s'établit à 51,9 %. La proportion des pensions au taux plein est de 13,8 % et celle des pensions relevées au minimum garanti s'élève à 33,7 %. Au final, les nouveaux pensionnés territoriaux perçoivent une pension moyenne mensuelle de 1 231 euros, pour une durée moyenne de cotisation de 111,8 trimestres (avant écrêtement et y compris bonifications). Parmi les pensionnés de droit direct, 7,5 % se voient appliquer une décote avec un taux moyen de décote de 7,4 %. Cette minoration de pension ne concerne ni les invalides, ni les retraités dont la pension est relevée au minimum garanti. En 2012, 6 146 pensions territoriales de droit dérivé<sup>12</sup> sont entrées en paiement, dont 19,6 % suite à des décès d'agents en activité.

**Concernant la fonction publique hospitalière**, 18 719 départs à la retraite ont été observés en 2012, dont 8,8 % en invalidité. Le personnel féminin est largement majoritaire dans cette fonction publique, et concentre 78,8 % de l'ensemble des départs et quasiment la totalité des départs anticipés pour motifs familiaux (lesquels représentent 13,6 % de l'ensemble des départs). De par une forte proportion d'emplois classés en catégorie active, seulement 42 % des départs s'effectuent à 60 ans ou plus. L'âge moyen de jouissance de la pension s'établit à 58,6 ans pour les pensionnés au titre de l'ancienneté ou pour motifs familiaux et 58,2 ans en prenant en compte les départs pour invalidité.

Les nouveaux pensionnés, dont le taux moyen de liquidation hors décote et surcote s'élève à 60,5 %, sont 18,0 % à recevoir une pension relevée au minimum garanti et 16,1 % à percevoir une pension à taux plein. La pension moyenne mensuelle s'élève à 1 475 euros, dont près de 6 % d'avantages accessoires<sup>13</sup>, pour une durée moyenne de cotisation de 129,9 trimestres (avant écrêtement et y compris bonifications). Parmi les pensionnés de droit direct, 11 % se voient appliquer une décote avec un taux moyen de décote de 8 %. Cette minoration de pension ne concerne ni les invalides ni les retraités dont la pension est relevée au minimum garanti.

En 2012, 3 229 pensions de droit dérivé ont été concédées dans la fonction publique hospitalière, dont 17,1 % suite à des décès d'agents en activité.

### Encadré 3 : État des lieux des polypensionnés de la fonction publique

Par définition, un individu est dit polypensionné lorsqu'il perçoit plusieurs pensions de différents régimes de retraite de base. L'Ircantec, qui est un régime complémentaire au régime général, est ainsi pris en compte via celui-ci pour estimer le nombre de polypensionnés.

En 2008, la proportion de polypensionnés, parmi les pensionnés âgés de 60 ans ou plus des différents régimes, est de 68 % dans le régime des pensions militaires de retraite, de 75 % à la CNRACL et au FSPOEIE, contre 40 % dans le régime des pensions civiles de retraite de l'État et 38 % à l'Ircantec. À titre de comparaison, la proportion de polypensionnés est de 38 % parmi les pensionnés du régime général.

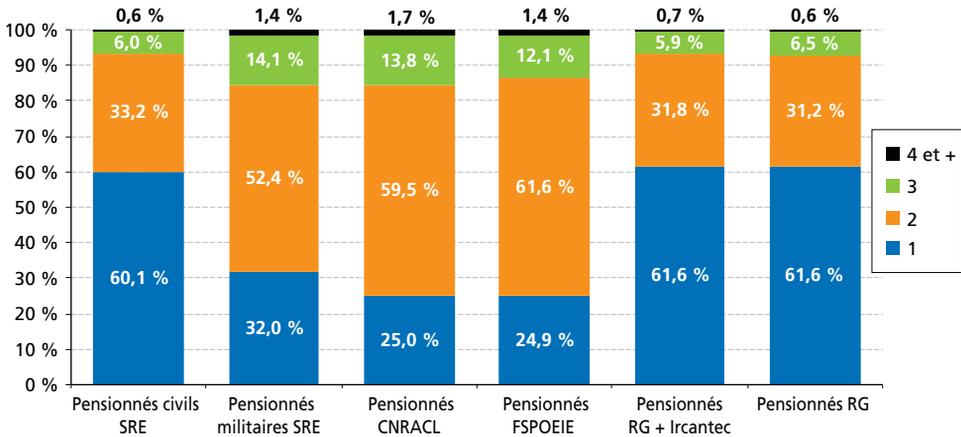
Un agent non titulaire de la fonction publique est susceptible d'occuper différents emplois sous différents statuts durant sa carrière. Cependant, du fait du périmètre très large du régime général auquel est associé le régime Ircantec, un agent a plus de chances d'avoir toujours occupé des emplois, que ce soit dans le public ou le privé, relevant de ce régime de base. Ainsi, la proportion de polypensionnés parmi les pensionnés de l'Ircantec est, au final, inférieure à celle des autres régimes.

<sup>12</sup> Pensions de droit dérivé : pensions de droit indirect ou pensions de réversion.

<sup>13</sup> Avantage accessoire : avantage complémentaire à l'avantage principal (pension de base ou pension de réversion) correspondant à des majorations (pour enfants, pour charge d'enfants, pour conjoint à charge, pour tierce personne, etc.).

2 Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique

Figure V 2.2-21: Nombre de pensions de retraite dans un régime de base



Source : EIR 2008, Drees.Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

Champ : pensionnés des différents régimes de retraite âgés de 60 ans ou plus.

SRE : Service des retraites de l'État. RG : régime général.

Dans le tableau suivant figure, pour chaque régime de retraite, la part des pensionnés de 60 ans ou plus bénéficiant également d'une pension de tel ou tel autre régime. Une proportion importante des pensionnés du SRE, de la CNRACL et du FSPOEIE cumule également une pension du régime général (36 % des pensionnés civils de l'État, 57 % des pensionnés militaires, et près de 70 % des pensionnés de la CNRACL et du FSPOEIE). Environ 10 % des pensionnés militaires perçoivent, outre leur pension militaire, une pension civile de l'État, une pension de la CNRACL ou une pension du FSPOEIE. Aucun pensionné ne cumule une pension civile de l'État et une pension CNRACL, étant donné qu'une pension unique est versée par le dernier des deux régimes auquel l'agent a été affilié. Entre 6 % et 10 % des pensionnés des régimes de retraite des titulaires des trois fonctions publiques, des militaires et des ouvriers d'État perçoivent en parallèle une pension de l'Ircantec, malgré la possibilité de valider sous certaines conditions les services effectués en tant qu'agent non titulaire. Une proportion non négligeable de pensionnés, allant de 7 % (parmi les pensionnés civils de l'État) à 18,7 % (parmi ceux de l'Ircantec) bénéficie également d'une pension auprès de la Mutualité sociale agricole (MSA).

Figure V 2.2-22: Part des pensionnés des régimes de la fonction publique bénéficiant de différentes pensions

Part des pensionnés de chacun des régimes ayant :	Pensionnés civils de l'État	Pensionnés militaires de l'État	Pensionnés de la CNRACL	Pensionnés du FSPOEIE	Pensionnés de l'Ircantec
- une pension du régime général	36,1 %	57,3 %	71,2 %	68,2 %	100,0 %
- une pension civile de l'État	100,0 %	6,7 %	0,0 %	0,1 %	5,7 %
- une pension militaire de l'État	1,2 %	100,0 %	0,5 %	4,1 %	1,1 %
- une pension de la CNRACL	0,0 %	1,6 %	100,0 %	0,0 %	4,4 %
- une pension du FSPOEIE	0,0 %	1,3 %	0,0 %	100,0 %	0,5 %
- une pension de la MSA	7,0 %	9,6 %	15,5 %	13,2 %	18,7 %
- une pension d'un autre régime	2,8 %	9,0 %	5,5 %	5,5 %	15,6 %
- une pension de l'Ircantec	6,3 %	7,2 %	9,2 %	9,4 %	100,0 %

Source : EIR 2008, Drees. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

Champ : pensionnés des différents régimes de retraite âgés de 60 ans ou plus.

Lecture : 36,1 % des pensionnés civils de l'État de 60 ans ou plus perçoivent une pension du régime général.

## Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique

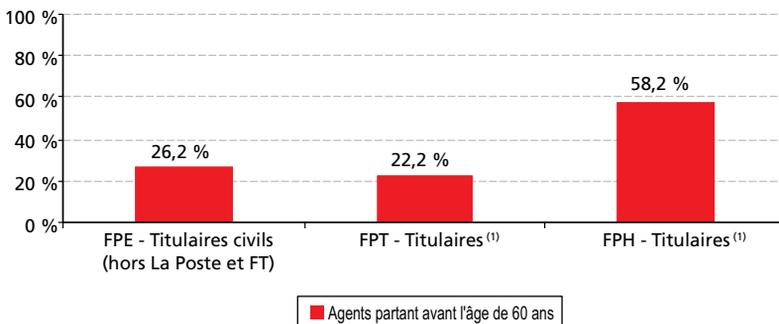
Selon une étude de la Drees<sup>14</sup> menée à partir de l'échantillon interrégimes de retraités 2008 (EIR), le montant mensuel moyen de l'avantage principal de droit direct perçu par les fonctionnaires civils de l'État unipensionnés est supérieur à celui des poly pensionnés (2 012 euros, contre 1 840 euros). L'écart s'inverse en ce qui concerne les pensionnés de la CNRACL (1 402 euros pour les poly pensionnés, contre 1 258 euros pour les unipensionnés), et se creuse pour les pensionnés militaires (2 415 euros pour les poly pensionnés, contre 1 583 euros pour les autres). À noter que les montants mensuels moyens des pensions perçus par les hommes sont supérieurs à ceux concédés aux femmes tous régimes de la fonction publique confondus.

### Parmi les titulaires, les départs à la retraite avant l'âge de 60 ans concernent d'abord les catégories actives

Une proportion importante des départs à la retraite avant l'âge de 60 ans est due aux départs d'agents de catégorie active dans la FPE et la FPH. Dans la FPT, les départs anticipés sont majoritairement dus à d'autres types de départs (notamment pour invalidité, pour carrières longues ou pour motifs familiaux). Parmi les pensions de titulaires entrées en paiement en 2012, 23 % concernaient des personnels comptant au moins 15 ans et 9 mois de services actifs dans la FPE, 6,4 % dans la FPT et 62,6 % dans la FPH. Dans les trois versants de la fonction publique, ces personnels partent en moyenne en 2012 après 57 ans, notamment les agents de la FPT (âge moyen proche de 58 ans).

En 2012, avec l'extension du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue, la part de ce type de départ est en nette augmentation dans les trois versants par rapport à 2011 : ils représentent 5,9 % du flux des départs de titulaires dans la FPE (contre 1,3 %), 15 % dans la FPT (contre 6,1 %) et 6,4 % dans la FPH (contre 1,8 %). Ces départs pour carrières longues représentent, en outre, 20,1 % parmi les départs d'ouvriers d'État (contre 8,8 % en 2011). Avec la suppression des départs anticipés des parents de trois enfants, les départs pour motifs familiaux en 2012 ne représentent plus que 8,4 % du flux de départ pour les titulaires de la FPE (contre 24,2 % en 2011), 8,7 % du flux de départ pour les titulaires de la FPT (contre 25,7 %) et 13,6 % pour les titulaires de la FPH (contre 38,8 %).

**Figures V 2.2-23 et V 2.2-24 : Part des agents titulaires, dont la pension est entrée en paiement en 2012, partant avant l'âge de 60 ans ou selon différents types de départ**  
(en %)



Sources : DGFIP - Service des retraites de l'État (chiffres 2012 définitifs) ; CNRACL. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

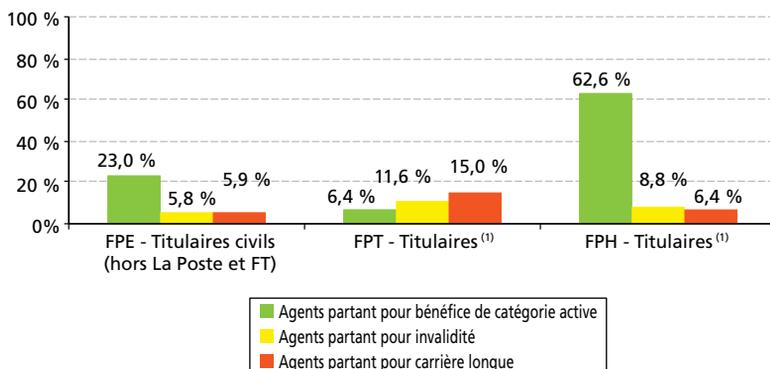
(1) D'une durée de travail hebdomadaire d'au minimum 28 heures.

Note : le pourcentage est exprimé par rapport à l'ensemble des départs y compris pour invalidité.

Lecture : en 2012 dans la FPT, 22,2 % des titulaires sont partis avant l'âge de 60 ans.

14 Les données de ce paragraphe portent sur l'ensemble des bénéficiaires d'un avantage principal de droit direct dans un régime de base, nés en France ou à l'étranger, résidents en France entière ou à l'étranger, vivants au 31 décembre 2008. Source : « Les retraités et les retraites en 2009 », Études et statistiques, Drees, juin 2011.

## 2 Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique



Sources : DGFIP - Service des retraites de l'État (chiffres 2012 définitifs); CNRACL. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

(1) D'une durée de travail hebdomadaire d'au minimum 28 heures.

Note : le pourcentage est exprimé par rapport à l'ensemble des départs y compris pour invalidité.

Lecture : en 2012 dans la FPT, 6,4 % des agents sont partis suite à au moins 15 ans et 9 mois de services actifs, 11,6 % sont partis pour invalidité et 15 % sont partis pour carrière longue.

### Encadré 4 : Les différents types de départs anticipés dans la fonction publique

#### • Les départs anticipés de parents de trois enfants

Les conditions de départ anticipé pour motifs familiaux chez les agents ayant quinze ans de services effectifs recouvrent trois cas : soit trois enfants vivants ou élevés pendant neuf ans, soit un enfant âgé de plus d'un an et atteint d'une invalidité de plus de 80 %, soit un conjoint invalide. Ce type de départ concerne principalement des femmes. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le dispositif de départ anticipé des fonctionnaires parents de trois enfants ayant quinze années de services effectifs est fermé. Le droit au départ anticipé est resté acquis pour les parents remplissant les conditions de parentalité et d'ancienneté avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012 (voir encadré 5).

#### • Les départs anticipés pour carrières longues

Ce dispositif, introduit par la réforme des retraites de 2003, permettait de partir au plus tôt à 59 ans jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2006 et 58 ans sur la deuxième moitié de 2006. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008, un départ à 56 ans ou 57 ans était possible si un certain nombre de conditions de durée de carrière étaient remplies. Depuis le 2 juillet 2012, ce dispositif est assoupli en permettant aux agents qui ont commencé à travailler avant 20 ans et ayant les années de cotisation requises pour liquider une retraite à taux plein (41 ans pour les personnes qui atteignent 60 ans en 2012) de partir à la retraite à 60 ans. Ces départs concernent majoritairement des hommes.

#### • Les départs pour invalidité

Contrairement au régime général, un départ à la retraite pour cause d'invalidité est possible, et ce, sans conditions d'âge ni de durée de services.

#### • Les catégories actives dans la fonction publique

Dans la fonction publique de l'État et selon l'article L 24-I-1<sup>o</sup> du Code des pensions civiles et militaires, sont classés dans la catégorie active les emplois présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles (les autres catégories d'emplois étant qualifiées de sédentaires). La nomenclature de ces emplois est établie par décret en Conseil d'État. Les personnels ayant accompli au moins quinze ans de services dans un emploi de catégorie active peuvent partir à la retraite dès l'âge de 55 ans (au lieu de 60 ans), et 50 ans pour certaines professions (du domaine de la sécurité, essentiellement).

## Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique

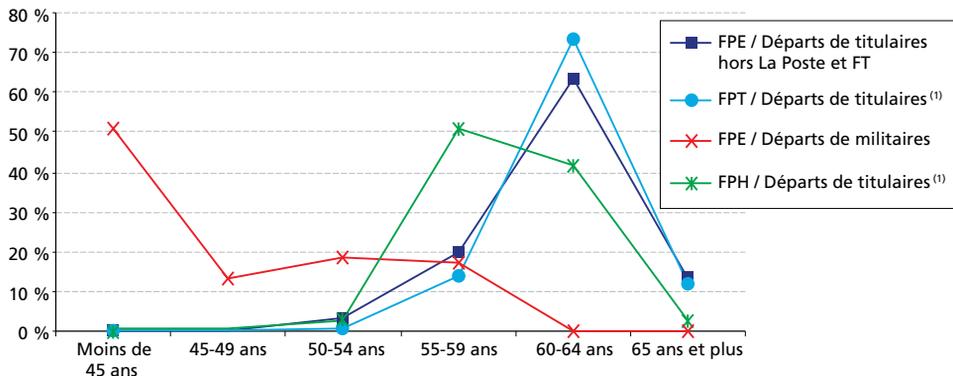
La réforme de 2010 relève progressivement de 55 à 57 ans l'âge de départ à la retraite pour les fonctionnaires appartenant à la catégorie active ainsi que les durées de services effectués (voir tableau « catégorie active » de la Fiche thématique 5.1). Dans les ministères, 164 781 agents titulaires civils occupaient un emploi classé en catégorie active au 31 décembre 2011, soit 12,1 % de l'ensemble des agents titulaires civils des ministères, appartenant principalement au ministère de l'Intérieur, aux ministères économique et financier et à celui de l'Éducation nationale. Dans la fonction publique territoriale, le classement en catégorie active concerne quelques corps, comme par exemple les sapeurs-pompiers professionnels, représentant entre 5 % et 10 % de l'effectif total. Dans la fonction publique hospitalière, environ les deux tiers des effectifs (hors médecins) relèvent d'un corps classé en catégorie active. Il s'agit principalement des personnels paramédicaux en contact avec les malades.

#### • Le cas particulier des militaires

Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, les militaires peuvent partir à la retraite après 16 ans et 7 mois de services (militaires du rang et sous-officiers) ou 26 ans et 7 mois de services (officiers de carrière). À partir de 2015, ces durées sont portées respectivement à 17 et 27 ans. Toutes catégories confondues, l'âge moyen du départ à la retraite des militaires était de 44,2 ans en 2012 (52,5 ans pour les officiers, 46,6 ans pour les sous-officiers et 32,2 ans pour les caporaux et soldats).

Sur le flux des nouveaux pensionnés de l'année 2012, près d'un militaire sur deux part à la retraite avant 45 ans, tandis que la majorité des effectifs de la fonction publique hospitalière part avant 60 ans, du fait d'un nombre important de catégories actives. Les agents titulaires de la fonction publique territoriale et de la fonction publique de l'État partent, quant à eux, majoritairement à 60 ans ou plus.

**Figure V 2.2-25 : Ventilation des pensionnés de droit direct dont la pension est entrée en paiement en 2012 selon l'âge de liquidation (hors départs pour invalidité)**



Sources : DGFIP - Service des retraites de l'État (chiffres 2012 définitifs) et CNRA. Traitement DGAFF, département des études et des statistiques.

(1) D'une durée de travail hebdomadaire d'au minimum 28 heures.

### Encadré 5 : Les principaux points des réformes des retraites de 2003 à 2012

#### Les principaux points de la réforme de 2003 pour les agents titulaires de la fonction publique

La promulgation de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a instauré un nouveau mode de calcul des pensions des fonctionnaires (voir schéma dans la Fiche thématique 5.3), avec une entrée en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004. Les principaux points sont notamment les suivants :

- l'alignement de la durée de cotisation du régime des fonctionnaires, nécessaire pour avoir une retraite au taux plein, sur celle applicable dans le régime général, à savoir 40 ans en 2008 (augmentation progressive jusqu'en 2008). En fonction des gains d'espérance de vie constatés dans les prochaines années, il était également prévu de porter progressivement cette durée à 41 ans en 2012 ;
- l'instauration progressive d'une décote, lorsque la durée d'assurance tous régimes est inférieure à une durée de référence de 160 trimestres en 2008 et d'une surcote, dès lors que cette durée d'assurance est supérieure à la durée de référence ;
- les paramètres de calcul de la retraite dépendent désormais de l'année d'ouverture des droits, à savoir l'année où l'agent remplit les conditions d'âge et/ou de durée de services nécessaires à son admission à la retraite ;
- une modification du calcul de minimum garanti.

La réforme de 2003 a également ouvert la possibilité de partir à la retraite avant 60 ans pour les individus ayant commencé leur carrière de manière précoce (dispositif dit de « carrière longue »). L'indexation des retraites a aussi été revue, avec une indexation non plus sur l'évolution des salaires mais sur celle des prix hors tabac. Un régime additionnel de retraite a également été créé pour les agents titulaires. Les cotisations sont assises sur les primes non soumises à cotisation pour pension (dans la limite de 20 % du traitement indiciaire brut). Un droit à l'information a été instauré pour l'ensemble des retraités, concernant leur retraite, avec la mise en place d'une information régulière des actifs concernant leur future retraite, à partir du relevé de situation individuelle (RSI), répertoriant l'ensemble des périodes de cotisation, et l'estimation individuelle globale (EIG), reprenant l'estimation du montant total de la retraite en fonction de l'âge de cessation d'activité.

#### Le rendez-vous sur les retraites de 2008

Les principales mesures portant sur les régimes de fonctionnaires ont été les suivantes :

- confirmation de l'allongement au fil des générations de la durée d'assurance exigée pour le taux plein de 40 ans en 2008 à 41 ans en 2012 ;
- le taux de surcote évolue de 0,75 % à 1,25 % par trimestre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 et les conditions pour bénéficier de la surcote sont alignées sur le régime général ;
- à partir de 2009, la revalorisation des pensions intervient chaque année au 1<sup>er</sup> avril, de façon à prendre en compte l'inflation réellement constatée pour l'année précédente ;
- le cumul emploi-retraite n'est plus soumis à une condition de cumul, mais à la condition que l'assuré ait liquidé intégralement sa retraite en ayant rempli les conditions requises pour bénéficier du taux plein ;
- assouplissement des limites d'âge pour les catégories « actives », qui pourront poursuivre leur activité jusqu'à 65 ans ;
- extinction progressive de l'indemnité temporaire de retraite, qui consiste en une majoration de retraite pour les anciens fonctionnaires de l'État ou militaires résidant dans certains départements ou territoires d'Outre-mer.

#### La réforme de l'Ircantec de 2008

La réforme, conduite en 2008 en concertation avec les partenaires sociaux, a porté à la fois sur les paramètres et la gouvernance du régime, afin d'en assurer la pérennité sur le long terme. D'ici à 2018, la réforme des paramètres combine une baisse progressive du rendement du régime par points (de 12,1 % à 7,75 %) et une hausse progressive des taux théoriques de cotisation (de 4,5 % à 5,6 % en tranche A et de 14 % à 15,6 % en tranche B), le taux de cotisation effectif étant égal à 125 % du taux de cotisation théorique.

La réforme introduit des critères de pilotage du régime sur le long terme. Il a été décidé que le paiement des pensions devait être assuré sur une durée de trente ans par les cotisations futures, ainsi que par les réserves. Ces dernières devront être, au minimum, équivalentes à une année et demie de prestations à l'horizon de vingt ans. En 2018, au terme d'une période transitoire de neuf ans, la responsabilité du pilotage du régime incombera au conseil d'administration.

## Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique

### La loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites

La réforme des retraites opérée en 2010 prolonge l'effort entrepris en 2003 et vise le retour à l'équilibre des régimes de retraite à l'horizon de 2018. À ce titre, la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites modifie profondément les règles de pension pour les fonctionnaires, notamment par :

- le relèvement de deux ans des bornes d'âge de la retraite (âge légal d'ouverture du droit à la retraite ; âge de la retraite à taux plein ; limites d'âge et durée minimale de service pour les catégories actives) ;
- l'alignement progressif du taux de cotisation d'assurance vieillesse des fonctionnaires sur celui en vigueur au régime général ;
- la mise en extinction progressive, accompagnée de dispositions transitoires, du dispositif de départ anticipé sans condition d'âge pour les fonctionnaires parents de trois enfants justifiant de quinze ans de services à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012 ;
- la nécessité pour percevoir le minimum garanti de remplir les conditions de durée d'assurance exigées pour avoir le taux plein ;
- la réduction de 15 à 2 ans, pour les fonctionnaires, de la durée des services exigée pour ouvrir droit à une pension (« condition de fidélité ») ;
- la fermeture pour les agents titularisés après le 1<sup>er</sup> janvier 2013 des validations de services auxiliaires ;
- la création d'un comité de pilotage des régimes de retraite ;
- la poursuite de l'harmonisation du minimum garanti, avec une linéarisation pour les durées inférieures à quinze ans, ainsi que l'écrêtement au vu du montant total des pensions comme pour le minimum.

### Les réformes réalisées en 2012

#### • L'accélération du calendrier de relèvement de l'âge de départ à la retraite

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 a accéléré le rythme de la transition. Ainsi, l'âge d'ouverture des droits à la retraite pour les fonctionnaires de la catégorie sédentaire est relevé de 5 mois (au lieu de 4 mois) pour les générations nées entre 1952 et 1955. L'âge d'ouverture des droits sera ainsi porté à 62 ans dès 2017 pour la génération née à partir de 1955. L'âge de l'annulation de la décote suivra l'âge d'ouverture des droits (67 ans pour la génération 1955).

Les paramètres de la réforme de 2010 restent inchangés : à terme, l'âge légal d'ouverture des droits reste fixé à 62 ans, et l'âge d'ouverture des droits à taux plein à 67 ans. Seul le calendrier est accéléré. Les mesures de relèvement des âges sont transposées à l'ensemble des agents publics, elles concernent également les fonctionnaires appartenant à la catégorie active. Cette réforme vise ainsi un retour à l'équilibre des comptes dès 2017.

#### • Le départ à la retraite anticipé pour carrière longue

Le décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse est venu assouplir le dispositif de départ anticipé pour carrière longue qui avait été modifié dans le cadre de la réforme des retraites de 2010. Il permet aux agents qui ont commencé à travailler avant 20 ans et ayant les années de cotisation requises pour liquider une retraite à taux plein (41 ans pour les personnes qui atteignent 60 ans en 2012) de partir à la retraite à 60 ans. Les modifications portent essentiellement sur trois points :

- l'ouverture du dispositif aux assurés qui ont commencé à travailler avant 20 ans (et non plus seulement aux assurés qui ont commencé à travailler avant 18 ans) ;
- la suppression de la condition d'acquisition d'une durée d'assurance supérieure de 8 trimestres à la durée d'assurance permettant de bénéficier d'une retraite à taux plein ;
- l'assouplissement des conditions de prise en compte des périodes n'ayant pas donné lieu à cotisation (trimestres « réputés cotisés »). Outre les quatre trimestres déjà pris en compte au titre des services militaires et des congés pour maladie, sont ajoutés deux trimestres au titre du chômage et deux trimestres au titre de la maternité. Pour les fonctionnaires, cet avantage aura cependant uniquement un effet au titre de périodes acquises dans d'autres régimes.

#### • Le départ à la retraite anticipé au titre de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé

Le décret n° 2012-1060 du 18 septembre 2012 permet désormais aux fonctionnaires ou ouvriers d'état qui se sont vus reconnaître la qualité de travailleur handicapé de partir à la retraite dans les mêmes conditions que ceux qui sont atteints d'une incapacité permanente de 80 %. Ainsi, les travailleurs handicapés peuvent partir à la retraite avec un taux plein entre 55 et 59 ans, sous réserve de remplir des conditions de durée d'assurance et de durée d'assurance cotisée. Le décret s'applique aux pensions liquidées à compter du 14 mars 2012.

## 2 Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique

### Des modifications de comportement perceptibles à la suite des réformes des retraites

Un certain recul reste nécessaire pour évaluer l'ensemble des impacts des réformes en termes de durée de carrière et de montant de pension (voir encadré 5 ci-dessus et encadré de la fiche thématique 5.3). Néanmoins, les caractéristiques des nouveaux retraités évoluent progressivement : le relèvement de l'âge de départ à la retraite ainsi que les nouvelles règles concernant les départs pour carrières longues et la surcote ont des effets perceptibles dans les trois versants.

### Pour le régime des pensions civiles et militaires de l'État, progression de six mois de l'âge moyen au départ des nouveaux liquidants pour ancienneté<sup>15</sup>

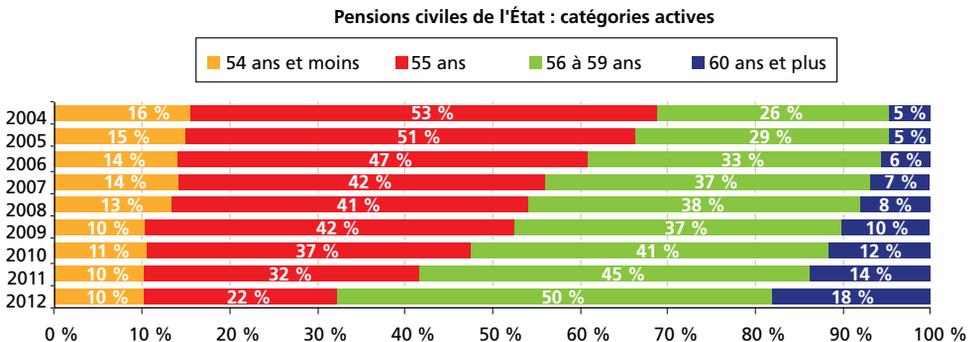
Au Service des retraites de l'État, l'âge moyen à la radiation des cadres des fonctionnaires civils liquidant pour ancienneté a encore nettement progressé en 2012 pour atteindre 60 ans et 8 mois. La progression (+ 6 mois) est un peu plus marquée que celle de 2011 (+ 5 mois) et trouve une explication commune dans le relèvement de l'âge minimal de départ. Ce volet de la réforme de 2010 induit une progression de l'âge moyen de départ des civils évaluée à 3 mois.

Les effets de la structure démographique jouent à la hausse pour moins d'un mois dans la progression de l'âge moyen de départ. Le reste de la progression n'est pas lié à la structure du flux entre actifs et sédentaires. Ainsi, le reste de l'augmentation, de deux mois et demi, tient à une accentuation des reports (en plus des effets de la mesure d'âge). Cela constitue un niveau élevé de reports par rapport aux années précédentes qui s'explique par un déficit de départs parmi les personnes qui liquidait dès que possible auparavant.

La progression de l'âge observée en 2012 est du même ordre pour les catégories sédentaires que pour les catégories actives (entre 5 et 7 mois). L'âge moyen de départ des fonctionnaires de catégorie sédentaire s'établit à 61 ans et 10 mois, il dépasse même 62 ans pour les hommes sédentaires.

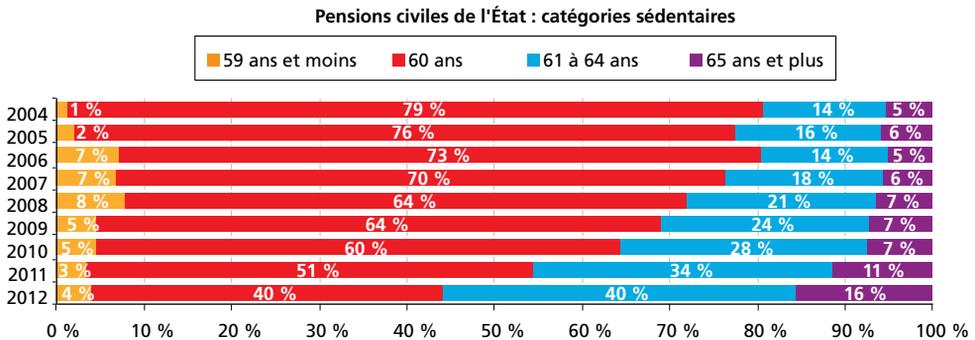
Tout confondu, l'âge moyen de départ des femmes reste supérieur à celui des hommes, de près de 7 mois en 2012. Il progresse toutefois moins que celui des hommes (+ 4 mois contre + 8 mois).

Figures V 2.2-26 et 2.2-27 : Évolution des âges à la radiation des cadres depuis 2004



<sup>15</sup> La partie sur le Service des retraites de l'État a été rédigée en collaboration avec Frédérique Mercier. Les chiffres de ce paragraphe portent sur l'intégralité du régime (y compris La Poste et France Télécom).

## Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique



Source : DGFIP - Service des retraites de l'État. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

Champ : départs pour ancienneté uniquement (hors invalidité et départs pour motifs familiaux), y compris La Poste et France Télécom.

L'âge moyen de radiation des cadres des militaires augmente peu en 2012. Les départs à la retraite des militaires sont largement déterminés par des facteurs propres à la politique de gestion des personnels militaires. En 2012, le nombre d'entrées en paiement s'est réduit à 11 500 pour les pensions militaires, en baisse de 15,5 % par rapport à 2011. En 2011, la stabilité de l'âge moyen de radiation résultait d'une poursuite de la progression pour les officiers (+ 9 mois) et d'une anticipation des départs des non-officiers (- 2 mois). En 2012, elle correspond à une modeste régression de l'âge de départ des officiers (- 2 mois) et à une très légère progression de celui des non-officiers (moins d'un mois).

## Pour le régime des pensions civiles et militaires de l'État, augmentation de la part des bénéficiaires de la surcote<sup>16</sup>

En 2012, la proportion du flux de nouveaux retraités civils bénéficiaires de la surcote progresse à 35,8 % soit une augmentation de plus de 7 points par rapport à 2011. Elle retrouve son rythme de montée en charge après la perturbation liée aux départs de parents de trois enfants en 2011 et la diminution de 2009 du fait de la nouvelle règle de calcul du trimestre de surcote.

En 2012, l'effectif de nouveaux retraités connaît une forte baisse (- 34,0 %), principalement du fait de l'extinction progressive des possibilités de départ anticipé pour parents de trois enfants et de la mesure de relèvement de la borne d'âge. De ce fait, malgré la progression de la part des surcotés, l'effectif de surcotés se réduit à 17 700 concernés contre 21 300 l'an dernier.

Contrairement à 2011, les hommes et les femmes sont à nouveau concernés par la surcote dans des proportions similaires : la part des femmes bénéficiant d'une surcote progresse ainsi de plus de 9 points (à 35,3 % contre 25,9 % en 2011). L'origine de cette variation tient à l'afflux exceptionnellement important de départs de mères de trois enfants en 2011, ces départs ayant été moins fréquemment concernés par la surcote.

Les agents de catégories A et B continuent d'être davantage bénéficiaires d'une surcote que les autres. Le montant moyen mensuel de la surcote était de 37 euros mensuels en 2004, de 85 euros en 2007, de 153 euros en 2009 et de 196 euros en 2010. Il avait nettement progressé en 2010 du fait de la diminution de la part des petites surcotes et de la majoration du taux de surcote. Il poursuit sa progression en 2012, à 293 euros par mois, en lien avec l'allongement de la durée concernée par le nouveau taux de surcote. Le montant global induit par la surcote est estimé à 62,1 millions d'euros en 2012, un montant proche de celui de 2011, la hausse du gain moyen étant compensée par la réduction de l'effectif concerné.

<sup>16</sup> La partie sur le Service des retraites de l'État a été rédigée en collaboration avec Frédérique Mercier. Les chiffres de ce paragraphe portent sur l'intégralité du régime (y compris La Poste et France Télécom).

## 2 Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique

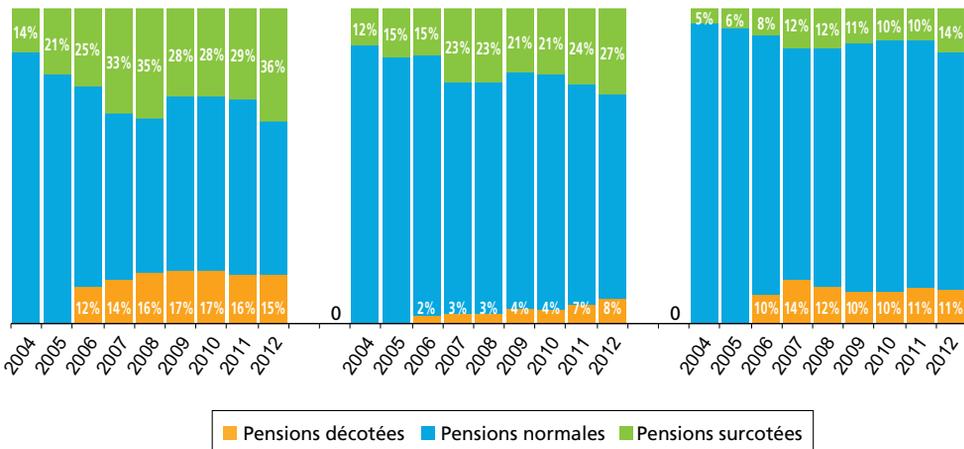
La part des agents concernés par la décote se réduit légèrement en 2012, à 15,2 %, poursuivant la réduction observée en 2011, en lien avec la montée en charge du coefficient de minoration. La part des hommes concernés par la décote se réduit nettement, de 20,1 % à 15,9 %. Quant à la part des femmes subissant une décote, elle progresse de près de 2 points, en lien avec l'extinction progressive des départs anticipés de parents de trois enfants.

Comme exposé plus haut, en raison de l'importante contraction du flux de nouveaux retraités civils, l'effectif de nouvelles pensions décotées se réduit de 11 600 pensions à 7 500.

La perte mensuelle moyenne de pension est de l'ordre de 96 euros pour les retraités concernés. Le montant global induit par la décote, hors effets des reports de départ, est estimée à 8,6 millions d'euros en 2012, en légère régression.

En 2012, 9,6 % des pensions militaires d'ayants-droit entrées en paiement sont concernées par la décote, soit une augmentation de 1,5 point par rapport à 2011.

**Figure V 2.2-28 : Évolution de la part des pensions avec surcote (depuis 2004) et avec décote (depuis 2006)**  
[en %]



Sources : DGFIP - Services des retraites de l'État (chiffres 2012 définitifs) ; CNRACL. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

(1) Hors pensions militaires.

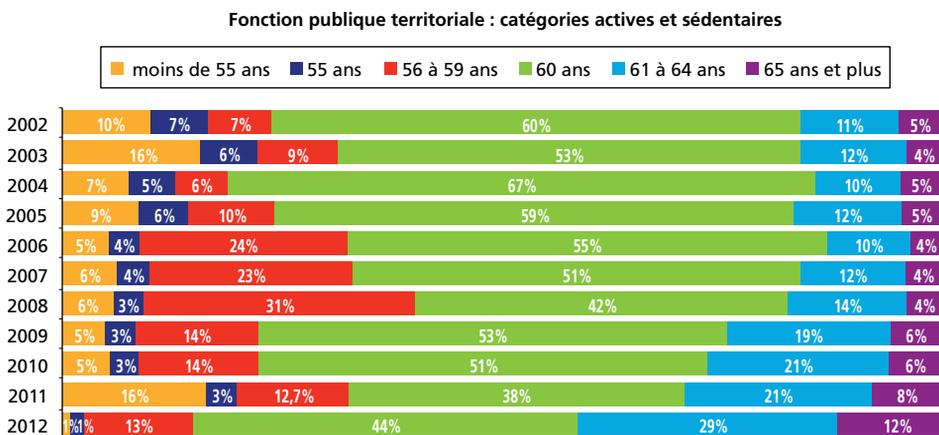
Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique

À la CNRACL, les principales évolutions concernent les départs anticipés pour carrières longues et les départs anticipés pour motifs familiaux<sup>17</sup>

Dans les fonctions publiques hospitalière et territoriale, le nombre de départs à la retraite de droit direct a progressé régulièrement jusqu'en 2002. 2003 a constitué une année atypique avec une rupture de tendance dans l'évolution observée jusqu'alors. En effet, l'augmentation de 42 % par rapport à 2002 résulte d'un phénomène d'anticipation avant l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2004 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Cette anticipation est particulièrement sensible pour les départs anticipés après 15 ans de service des fonctionnaires parents de trois enfants ou d'un enfant handicapé. En 2003, ce type de départ correspond à un départ sur quatre alors qu'il en représentait un sur cinq environ les années précédentes. Les modifications apportées par la loi portant réforme des retraites de 2010, entraînent, en 2011, un flux de départs très importants d'agents, un pensionné sur quatre souhaitant bénéficier du dispositif « parent de trois enfants et 15 ans de services » selon la réglementation avant réforme. En 2012, ce type de départ ne représente plus que 3,4 % des nouveaux pensionnés de droit direct.

Les premiers départs au titre du dispositif pour carrières longues s'effectuent en 2005, leur part restant toutefois limitée à 1,3 % du flux des nouveaux pensionnés de droit direct parmi les retraités pour ancienneté ou motifs familiaux. En 2006, la montée en charge de ce dispositif est très nette avec plus de 13 % des nouveaux retraités bénéficiant du dispositif. Suite aux nouvelles dispositions en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, leur part qui avait atteint près de 17 % du flux en 2008 (quasiment un nouveau retraité sur quatre dans la FPT), redescend dès 2009 à 5,6 %, puis à 5,1 % en 2010 et à 4,1 % en 2011. Suite à la réforme des retraites de 2010 et à l'élargissement des conditions intervenu en 2012, le nombre de départs à la retraite pour carrières longues est reparti à la hausse en 2012 pour atteindre 11,4 % du flux des nouveaux pensionnés de droit direct.

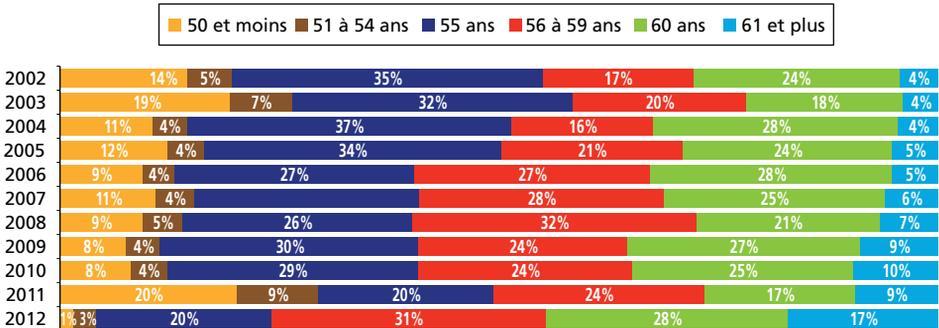
Figures V 2.2-29 et 2.2-30 : Évolution des âges à l'entrée en jouissance de la pension depuis 2002 dans le régime CNRACL



17 La partie relative à la CNRACL a été rédigée en collaboration avec Loïc Gautier (CNRACL).

## 2 Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique

Fonction publique hospitalière : catégories actives et sédentaires



Source : CNRACL. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

Champ : départs pour ancienneté et anticipés pour motifs familiaux (hors invalidité).

La surcote, qui est entrée en vigueur en 2004 suite à la réforme de 2003 et dont les modalités d'application ont changé au 1<sup>er</sup> janvier 2009, procure un gain moyen de 169 euros pour les nouveaux pensionnés de 2012 ayant perçu une pension en décembre (contre 136 euros en 2011). Ce gain ne concerne que les nouveaux pensionnés de droit direct qui remplissent les conditions pour bénéficier de la surcote, et qui ne sont pas relevés au minimum garanti, soit 27,3 % du flux des pensionnés de la FPT de droit direct en 2012 et 13,7 % dans la FPH (respectivement 24,0 % et 9,8 % en 2011).

La décote, qui ne concerne que le risque vieillesse, est entrée en vigueur en 2006 pour une fin de montée en charge en 2020. En 2012, la perte moyenne occasionnée par la décote s'établit à 77,5 euros par mois (contre 59 euros en 2011) et concerne 7,5 % du flux des pensionnés de droit direct pour la FPT et 11 % pour la FPH, contre respectivement 6,5 % et 11,4 % en 2011.

### Les dernières projections du COR effectuées à la suite de l'entrée en vigueur de la réforme des retraites de 2010

Le Conseil d'orientation des retraites (COR) a lancé au second semestre 2012 un exercice de projections à l'horizon 2060 de l'ensemble des régimes de retraite, qui a donné lieu à un rapport rendu public le 19 décembre 2012.

Au cours de la séance du conseil du 11 juillet 2012, le COR a procédé à un examen approfondi des scénarios macroéconomiques sur lesquels se sont appuyés les travaux de projection. Comme cela a été le cas pour les précédents exercices, ces travaux ont notamment pris en compte les dernières projections de population totale et de population active de l'Insee ainsi que plusieurs scénarios économiques à moyen et long terme.

Trois scénarios macroéconomiques, synthétisant les évolutions économiques et démographiques envisagées à moyen et long terme pour la France, ont ainsi été retenus pour l'ensemble des régimes (cf. tableau ci-après). Ils se distinguent notamment par les hypothèses à long terme en matière de taux de chômage et de progression annuelle de la productivité du travail. Ces hypothèses sont respectivement de 4,5 % et de 1,8 % pour le scénario A, de 4,5 % et de 1,5 % pour le scénario B et de 7 % et de 1,3 % pour le scénario C. Par ailleurs, deux variantes plus contrastées seront examinées pour les régimes de retraite les plus importants : d'une part, 4,5 % de taux de chômage et 2 % de gains annuels de productivité, d'autre part, 7 % de taux de chômage et 1 % de gains annuels de productivité.

## Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique

## Dégradation du ratio démographique dans les trois versants de la fonction publique

Dans le cadre du rendez-vous 2013 sur les retraites, le COR a actualisé ses précédentes projections, qui dataient de 2010, pour l'ensemble des régimes de retraite et en particulier celui de l'État.

Le rapport du COR du 19 décembre 2012, « Retraites : perspectives 2020, 2040 et 2060 », repose sur de nouvelles hypothèses conventionnelles d'emploi et de revalorisation des salaires année par année, selon différents scénarios détaillés ci-dessous (hypothèses actualisées par rapport aux projections de 2010 pour tenir compte de l'évolution du contexte macroéconomique actuel, impactant l'équilibre financier des régimes de retraite).

Figure V 2.2-31

Scénarios du COR de décembre 2012	Taux de chômage cible à long terme	Évolution cible du salaire moyen par tête (en termes réels)
Scénario A'	4,5 % dès 2027	+2,0 % par an dès 2027
Scénario A	4,5 % dès 2027	+1,8 % par an dès 2026
<b>Scénario B</b>	<b>4,5 % dès 2031</b>	<b>+1,5 % par an dès 2024</b>
Scénario C	7,0 % dès 2024	+1,3 % par an dès 2025
Scénario C'	7,0 % dès 2024	+1,0 % par an dès 2025

Les principales hypothèses du scénario intermédiaire du COR (scénario B) sont les suivantes :

- la démographie suit les évolutions du scénario central des dernières projections de l'Insee qui prolongent les grandes tendances démographiques et d'activité, avec une prise en compte spécifique des effets des réformes des retraites<sup>18</sup> ;
- le taux de chômage diminue puis se stabilise à 4,5 % à partir de 2031 (Pour mémoire 4,5 % en 2024 dans le scénario B du COR de 2010) ;
- la productivité du travail et le salaire réel moyen par tête augmentent de 1,5 % par an en tendance ;
- enfin, les différentes réformes des retraites viennent impacter la réglementation des régimes : prise en compte de l'ensemble des évolutions réglementaires survenues depuis les dernières projections du COR d'avril 2010 : loi portant réforme des retraites du 9 novembre 2010, loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 (accélération de la montée en charge du calendrier initial de la réforme de 2010 s'agissant du report des bornes d'âges), décret du 2 juillet 2012 (extension du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue).
- Par ailleurs, certaines dispositions introduites par la réforme des retraites du 21 août 2003 poursuivent leur montée en charge au-delà de la date de l'évaluation, notamment l'allongement de la durée d'assurance en fonction des gains d'espérance de vie à 60 ans et l'évolution des paramètres relatifs à la décote et à la surcote dans les régimes des trois versants de la fonction publique. À titre de rappel, la loi portant réforme des retraites de 2003 a également fixé le principe de la revalorisation sur les prix des pensions et des salaires portés au compte.

Projections à l'horizon 2060 : des actifs plus nombreux et plus âgés, Insee Première, n°1345, avril.

## 2 Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique

Les projections des régimes de la fonction publique reposent sur ces hypothèses générales, ainsi que sur des hypothèses spécifiques tenant compte des éléments de contexte connus à la date de l'exercice :

- s'agissant des effectifs de fonctionnaires de l'État, l'actualisation des projections tient compte des mesures de décentralisation (transfert d'agents de la fonction publique de l'État vers la CNRACL) et du changement de statut des nouveaux employés à La Poste et à France Telecom. Elle intègre également la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite jusqu'en 2012. Au-delà de 2012, une hypothèse conventionnelle de stabilité des effectifs de fonctionnaires en activité est retenue, hors l'impact du changement de statut des nouveaux employés à La Poste et à France Telecom ;
- la rémunération moyenne des fonctionnaires, avec l'hypothèse de taux de prime constant, est supposée évoluer à moyen terme et à long terme comme le salaire moyen des salariés du secteur privé, conformément aux hypothèses macroéconomiques de progression du salaire moyen par tête ;
- s'agissant des tables de mortalité utilisées pour les fonctionnaires, un décalage dans le temps est introduit par rapport aux tables de mortalité prospectives de l'Insee afin de tenir compte de la plus grande longévité observée des fonctionnaires.

S'agissant des régimes de la fonction publique, les projections du COR de décembre 2012 ont confirmé la dégradation de leur ratio démographique tout au long de la projection :

**Figure V 2.2-32 : Évolution du ratio démographique des régimes de retraite de la fonction publique**

Rapport démographique corrigé *	2011	2020	2030	2040	2050	2060
Fonctionnaires civils et militaires de l'État	1	1,2	1,3	1,4	1,3	1,3
Ouvriers des établissements industriels d'État (FSPOEIE)	2	3,4	8,9	29	923	Infini
Fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (CNRACL)	0,4	0,6	0,7	0,9	0,9	0,9
Régime complémentaire des agents non titulaires (IRCANTEC)	0,6	0,7	0,7	0,9	0,9	1

Source : Projections réalisées dans le cadre du onzième rapport du COR du 19 décembre 2012 : « Retraites : perspectives 2020, 2040 et 2060 ».

\* Le rapport démographique corrigé est le rapport entre, d'une part, la somme du nombre de retraités de droits directs et de la moitié du nombre de retraités de droits dérivés et, d'autre part, le nombre de cotisants.

Concernant le régime de la fonction publique de l'État, les effectifs cotisants diminueraient rapidement jusqu'en 2012 suite aux effets conjugués des mesures de décentralisation, de la diminution progressive du nombre de fonctionnaires encore en activité à La Poste et à France Télécom, ainsi que de l'application de la règle de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Les effectifs de fonctionnaires affiliés au régime de retraite de l'État passeraient ainsi de 2,3 millions en 2008 à un peu moins de 2,1 millions en 2013. Les effectifs continueraient ensuite de se réduire progressivement pour se stabiliser à un peu plus de 1,8 million vers 2035, en cohérence avec les hypothèses retenues pour les projections des actifs cotisants de la fonction publique de l'État. Quant au nombre de retraités de droit direct, il augmenterait jusqu'en 2035 environ en raison du départ à la retraite des générations nombreuses du baby-boom, passant de 1,7 à 2,2 millions, puis diminuerait un peu (2,1 millions en 2050). Cette inflexion proviendrait notamment des effets retardés de la diminution actuelle du nombre de cotisants et explique la légère augmentation du ratio démographique à horizon 2050.

Concernant la CNRACL, l'augmentation observée des effectifs de cotisants a été rapide au cours des années récentes (plus de 3 % par an entre 2006 et 2010), en partie du fait des transferts vers les collectivités publiques territoriales des personnels concernés par les mesures de décentralisation. Ces transferts ayant pris fin en 2011, l'augmentation des effectifs durant les premières années de projection (+0,8 % par an entre 2010 et 2014) reflète les évolutions récentes hors décentralisation.

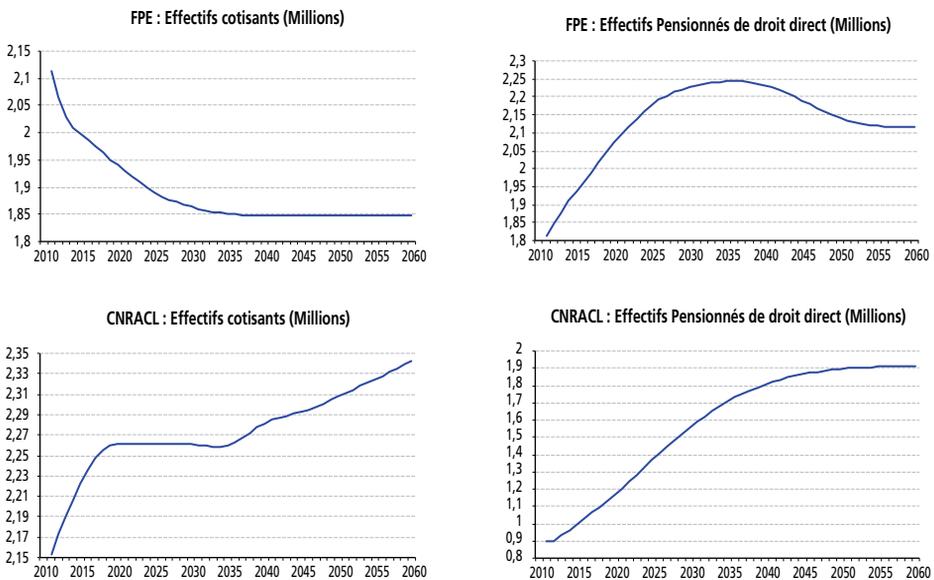
## Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique

Il a ensuite été supposé que cette augmentation se ralentirait progressivement d'ici 2020, et que les effectifs seraient stabilisés entre 2020 et 2030.

Compte tenu de ces hypothèses, les effectifs cotisants de la CNRACL augmenteraient entre 2011 et 2020, passant de 2,15 à 2,25 millions; puis ils se stabiliseraient entre 2020 et 2030; enfin ils augmenteraient après 2030 comme la population active, atteignant 2,35 millions en 2060.

Les graphiques ci-après donnent le profil de ces évolutions pour le régime de retraite de l'État et la CNRACL.

**Figure V 2.2-33 : Évolution du nombre de cotisants et de pensionnés des régimes de retraite de la fonction publique**



Source : Projections réalisées dans le cadre du onzième rapport du COR du 19 décembre 2012 : « Retraites : perspectives 2020, 2040 et 2060 ».

À titre de comparaison, l'évolution démographique devrait également peser sur les régimes de droit commun. Son ratio démographique connaîtrait une dégradation à horizon 2050. Celui du régime de base passerait au-dessus du seuil de 1 à partir de 2030. Les projections figurent dans le tableau ci-dessous.

**Figure V 2.2-34 : Évolution du ratio démographique des régimes de droit commun**

Ratio démographique	2011	2020	2030	2040	2050	2060
Régime de base - CNAV	0,8	0,9	1,0	1,1	1,1	1,2
Régime complémentaire ARRCO en rendements constants <sup>19</sup>	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9
Régime complémentaire AGIRC en rendements constants	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	1,0

Source : Projections réalisées dans le cadre du onzième rapport du COR du 19 décembre 2012 : « Retraites : perspectives 2020, 2040 et 2060 ».

<sup>19</sup> Rendements constants : la valeur de service du point évolue comme les prix et la valeur d'achat du point comme les salaires. Le COR a également étudié un scénario de rendements décroissants pour l'ARRCO et l'AGIRC, selon lequel les valeurs d'achat et de service du point évoluent comme les prix.

### Encadré 6 : Construction de cas types dans la fonction publique dans le cadre de l'exercice de projection du COR

Lancée en 2012, une collaboration entre le secrétariat général du COR, le service des retraites de l'État (SRE) et le département des études et des statistiques (DES) de la DGAFP, a permis de mener en parallèle deux types de travaux. À visée complémentaire, ces travaux portent pour la première fois sur la construction statistique de cas types dans la fonction publique de l'État et leur utilisation, avec d'une part la reconstitution de carrières salariales de cas types et d'autre part le calcul de taux de remplacement.

#### 1. Reconstitution de carrières salariales sur cas types dans la FPE

Depuis de nombreuses années, le Conseil d'orientation des retraites (COR) réalise un travail d'élaboration de cas types pour étudier l'évolution des taux de remplacement en projection, en complément des projections financières (et en cohérence avec les hypothèses faites pour ces dernières). L'élaboration des cas types de salariés du secteur privé s'est appuyée sur des travaux réalisés à la Drees et à la CNAV.

Côté fonction publique, quatre cas types ont été retenus. Pour chacun d'eux, la DGAFP a élaboré un profil de carrière type à partir d'une exploitation du panel des agents de l'État, constitué actuellement par l'Insee à partir des fichiers de paie des agents de l'État de 1978 à 2006. La démarche est la suivante :

- Définition pour chaque cas type, des catégories d'individus correspondantes (« contrepartie empirique »), sur lesquelles extraire des statistiques descriptives ;
- Estimation d'un profil de salaire et de taux de prime<sup>20</sup> à chaque âge et pour chaque catégorie, à partir des moyennes observées pour la génération 1950, ayant achevé ou quasiment achevé sa carrière.

#### Contreparties empiriques

##### **Cas type 1 : Agent sédentaire de catégorie B avec un taux de prime de l'ordre de 25 à 30 %**

La contrepartie empirique de ce cas type regroupe pour l'essentiel des secrétaires administratifs, contrôleurs, greffiers et techniciens supérieurs. Les instituteurs et policiers de catégorie B en sont exclus.

Leur taux de prime est de 25 % en moyenne de 50 à 56 ans<sup>21</sup>.

##### **Cas type 2 : Agent sédentaire de catégorie A à faible taux de prime**

Ce cas type regroupe les professeurs agrégés ou certifiés.

Leur taux de prime est de 13 % en moyenne de 50 à 56 ans<sup>21</sup>.

##### **Cas type 3 : Agent de catégorie A+ à taux de prime élevé**

Ce cas type regroupe l'ensemble des grades correspondant à des catégories A+, hors enseignement supérieur, recherche et assimilés. Il regroupe pour l'essentiel des magistrats, des commissaires de police, des cadres dirigeants d'administration centrale et des services déconcentrés, des ingénieurs, des administrateurs civils, etc.

Leur taux de prime est de 45 % en moyenne de 50 à 56 ans<sup>21</sup>.

##### **Cas type 4 : Agent actif avec départ possible à 50 ans et 5 années de bonifications du cinquième**

Ce cas type correspond au corps d'encadrement et d'application de la police nationale, assimilé à la catégorie C puis B à partir de 2006.

Leur taux de prime est de 31 % en moyenne de 40 à 50 ans<sup>22</sup>.

20 Il s'agit des primes et indemnités y compris heures supplémentaires.

21 Pour la génération 1950.

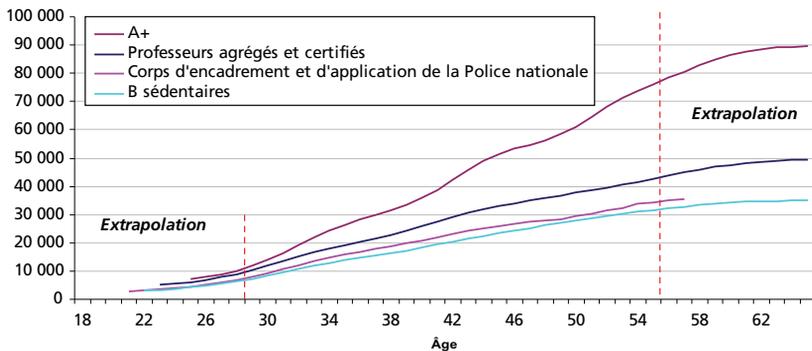
22 La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a relevé de deux ans l'ensemble des bornes d'âge (âge d'ouverture des droits passé de 50 ans à 52 ans pour ces corps actifs de la police nationale), mais seules les générations nées à partir de 1956 sont concernées.

## Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique

**Reconstitution des carrières salariales**

Les carrières salariales sont estimées sur les agents nés en 1950 et identifiés comme appartenant en fin de carrière aux quatre cas types de la FPE, y compris si une année donnée, et notamment en début de carrière, ils ne sont pas dans le(s) corps de leur cas type. Une fois ces individus sélectionnés, une carrière salariale moyenne est obtenue à partir des moyennes à chaque âge et par cas type, des salaires bruts perçus en euros courants et en équivalent temps plein. Enfin, pour reconstituer pour la génération 1950 une carrière complète, au-delà des âges observés dans le panel, des hypothèses de progression sont établies pour chaque cas type.

**Figure V.2.2-35 : Carrières salariales des différents cas types – génération 1950**



Source : Panel État 1978-2006, Insee. Traitements DGAFP, Département des études et des statistiques.

Champ : France métropolitaine, titulaires en emplois principaux nés en 1950 et identifiés comme relevant des 4 cas type en 2006 (2000 pour le corps d'encadrement et d'application de la Police nationale).

Note : Les montants sont des montants annuels, en euros courants et en équivalent temps plein. Les montants de primes comprennent les primes et indemnités y compris heures supplémentaires.

La méthodologie mise en œuvre ainsi que l'ensemble des résultats sont disponibles en ligne sur le site du COR : « Elaboration de cas types dans la fonction publique de l'État pour l'exercice de projection du COR - Reconstitutions de carrières salariales pour la génération 1950 », DGAFP. Réunion du Conseil d'orientation des retraites du 26 février 2013, document n°5 (<http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1899.pdf>)

## 2. Estimation de taux de remplacement dans la FPE : une approche par cas types

L'étude du SRE<sup>23</sup>, à partir d'une typologie des retraités de la génération 1946 (génération la plus jeune quasi intégralement partie à la retraite), présente des cas types tenant compte à la fois de l'environnement institutionnel de la fonction publique de l'État et des caractéristiques statistiques observées. Elle permet ensuite l'analyse des niveaux de taux de remplacement observés sur ces cas types. Pour rappel, le taux de remplacement, indicateur usuel permettant de mesurer l'impact du passage à la retraite sur le niveau de vie, correspond au ratio de la première pension par le dernier salaire.

On notera ainsi qu'un ingénieur général (catégorie A+) part en retraite avec un taux de remplacement net de 51 %. Un professeur certifié ou agrégé (catégorie A) affiche un taux de 76 %, un gardien de la paix un taux de 71 % et un contrôleur ou secrétaire administratif (sédentaire de catégorie B) un taux de 64 %.

L'élaboration de cas types dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière est quant à elle en cours, en collaboration avec la CNRACL.

Des résultats sur l'ensemble de la fonction publique, en comparaison avec le secteur privé, sont cependant disponibles : une étude de la Drees<sup>24</sup> montre que les taux de remplacement médians sont globalement de niveaux comparables entre le secteur privé et le secteur public.

23 « Hétérogénéité des taux de remplacement dans la fonction publique d'État – Une approche par cas types », SRE, octobre 2012.

24 « Les taux de remplacement du salaire par la retraite pour la génération 1942 », Dossiers solidarité et santé n°33, Drees, novembre 2012.

### Bibliographie

- « Vue 2.2 - Les départs à la retraite dans les trois versants de la fonction publique », *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2010-2011*.
- « Vue 2.2 - Les départs à la retraite dans les trois versants de la fonction publique », *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2012*.
- *Pensions civiles et militaires de l'État: Chiffres-clés 2012 des retraites de l'État (Service des retraites de l'État)*, [www.pensions.bercy.gouv.fr](http://www.pensions.bercy.gouv.fr)
- *Recueil statistique de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)*, [www.cnracl.fr](http://www.cnracl.fr)
- *Recueil statistique du Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels d'État (FSPOEIE)*, [www.fspoeie.fr](http://www.fspoeie.fr)
- *Annuaire statistique 2012 de l'Institut de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec)*, [www.ircantec.fr](http://www.ircantec.fr)
- *PLF 2013, Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique*, Direction du Budget.
- *Les retraités et les retraites, édition 2013*, Drees, Études et statistiques.
- 11<sup>ème</sup> rapport du COR : *Retraites : perspectives 2020, 2040 et 2060*, décembre 2012.
- 12<sup>ème</sup> rapport du COR : *Retraites : un état des lieux du système français*, janvier 2013.
- *Nos retraites demain : équilibre financier et justice*, Rapport Moreau, juin 2013.