

2.2 Les départs à la retraite dans la fonction publique

Yohann VASLIN
DGAFP
Kélig GAUTIER
SRE (DGFIP)
Loïc GAUTIER
CNRACL, FSPOEIE
Nathalie CHATAIGNER
Ircantec

Chiffres clés

Admission à la retraite en 2017 :

- 46 104 titulaires civils hors La Poste et Orange et 11 491 militaires dans la FPE
- 40 796 titulaires dans la FPT
- 25 470 titulaires dans la FPH

Âge moyen de départ à la retraite en 2017 :

- titulaires civils (hors La Poste et Orange) : 61,5 ans et militaires dans la FPE : 45,6 ans
- titulaires dans la FPT : 61,4 ans
- titulaires dans la FPH : 59,8 ans

En 2017, le nombre global de départs à la retraite de fonctionnaires, affiliés à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) et au Service des retraites de l'État (SRE¹), poursuit sa progression entamée en 2015. Ce sont 46 104 nouvelles pensions de droit direct qui ont ainsi été attribuées aux fonctionnaires civils de la fonction publique de l'État (FPE), hors fonctionnaires de La Poste et d'Orange (+10,4 %, après +0,8 % en 2016), et 11 491 aux militaires (+2,1 %, contre +1,8 % en 2016). À la CNRACL, le flux de nouveaux pensionnés progresse nettement comme en 2016 : 25 470 nouvelles pensions de droit direct (+11,5 %, après +8,7 % en 2016) sont enregistrées pour les fonctionnaires hospitaliers et 40 796 (+12,1 %, après +9,8 % en 2016) pour les territoriaux.

La part des fonctionnaires liquidant leur retraite avant 60 ans continue de se réduire en 2017, avec une baisse sur l'ensemble des trois versants de la fonction publique mais selon des trajectoires différentes. Elle stagne sur deux ans dans la FPE (-0,3 point à 23,0 % après +0,4 point l'année précédente). Au sein des fonctionnaires affiliés à la CNRACL, elle baisse de 1,2 point dans la FPT (après une baisse de 0,9 point par an depuis 2014 pour atteindre 11,6 % en 2017) et de 0,4 point dans la FPH pour atteindre 41,8 %, après des baisses plus marquées, entre 3 et 4 points les années précédentes. Ces départs anticipés concernent principalement les agents de catégorie active.

L'âge moyen de départ à la retraite – au sens de la radiation des cadres – progresse pour les agents civils de la FPE (61,3 ans hors ceux de La Poste et d'Orange), de la FPH (59,7 ans) et de la FPT (61,3 ans). Suite aux réformes des retraites menées depuis 2003 (relèvement de la durée de carrière complète pour bénéficier d'une pension à taux plein, relèvement de l'âge légal de la retraite, réforme de la retraite anticipée des fonctionnaires parents de trois enfants), les modifications de comportement sont perceptibles, notamment depuis 2012, sur l'âge de départ à la retraite.

Le vieillissement des effectifs dans les trois versants de la fonction publique se poursuit. En particulier, la part des 50 ans et plus représente, fin 2016, 35,3 % des effectifs de fonctionnaires civils de l'État (hors La Poste et Orange), 43,3 % des fonctionnaires territoriaux et 33,7 % des fonctionnaires hospitaliers.

1 Le SRE a homogénéisé l'ensemble de ses tableaux pour qu'ils soient tous sur le même champ. Les pensions sont maintenant y compris pensions d'orphelins, pensions des agents antérieurement affiliés aux collectivités publiques de Mayotte (CRFM), pensions anciennement cristallisées et hors soldes de réserve.

En 2017, les départs à la retraite étaient pour la dernière fois marqués par la poursuite de l'augmentation de l'âge légal de départ à la retraite prévu par la réforme de 2010 (modifiée en 2012) pour atteindre 62 ans.

Le nombre de départs à la retraite des fonctionnaires accélère en 2017

Une accélération du nombre des nouvelles pensions de droit direct en 2017 dans la fonction publique de l'État

Plus de 100 600 nouvelles pensions de fonctionnaires civils ou militaires (y compris fonctionnaires de La Poste et d'Orange), de droit direct ou de droit dérivé, sont entrées en paiement en 2017, soit une hausse de +8,8% après +2,4 % en 2016.

Les entrées en paiement de nouvelles pensions se décomposent en deux catégories, les pensions de droit direct d'une part et de droit dérivé d'autre part. La hausse des entrées en paiement concerne principalement les pensions civiles de droit direct (+6 400, soit +12,0 %) et plus modestement de droit dérivé (+800, soit +4,1 %). Pour les civils, ce sont ainsi plus de 59 500 pensions de droit direct et près de 20 900 de droit dérivé qui sont entrées en paiement en 2017.

Le nombre des pensions militaires nouvellement entrées en paiement augmente par rapport à 2016 à 20 200 (+4,7 % après +1,8 % en 2016). Une hausse qui concerne les pensions de droit direct (11 500, +2,1 %) et de droit dérivé (8 700, +8,4 %).

Fin 2017, plus de 2,4 millions de pensions civiles et militaires de retraite (+0,9 %) sont en paiement. Plus des trois quarts du stock des pensions en paiement sont des pensions civiles (78 %), réparties en 1 570 000 pensions de droit direct et 322 000 pensions de droit dérivé. Le nombre de pensions civiles augmente de 1,2 % entre 2016 et 2017. Les pensions militaires sont en légère baisse de 0,3 % par rapport au 31 décembre 2016 pour atteindre près de 548 000 pensions.

Les pensions de l'Éducation nationale et les pensions militaires représentent au total plus de la moitié de l'ensemble des pensions en paiement (droits direct et dérivé), puisqu'en 2017 leurs parts s'élevaient respectivement à 38 %, en baisse d'un point par rapport à 2016, et à 22 % proportion stable par rapport à 2016.

Le montant des pensions payées en 2017 s'est élevé à 43 milliards d'euros pour les pensions civiles et 9,6 milliards d'euros pour les pensions militaires.

Hausse du nombre des nouveaux pensionnés au FSPOEIE en 2017

Le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) est le régime de retraite des ouvriers d'État. Après une augmentation de l'effectif des nouveaux pensionnés de droit direct en 2016 (+7,1 %), le FSPOEIE a octroyé, en 2017, 2 665 nouvelles pensions de droit direct, soit une hausse de 16,5 % par rapport à 2016. Au total, 4 153 nouvelles pensions (de droit direct et de droit dérivé) ont été attribuées en 2017, soit une progression de 12,1 % par rapport à 2016.

Une nette reprise de la hausse du nombre des nouveaux pensionnés à la CNRACL en 2017

La CNRACL est la caisse de retraite des fonctionnaires hospitaliers et de la plupart des fonctionnaires territoriaux.

La CNRACL a octroyé, en 2017, 77 079 nouvelles pensions (de droit direct et de droit dérivé), soit une hausse accentuée (+10,4 %) comparativement à celle observée en 2016 (+8,1 %).

Le montant des pensions payées en 2017 s'est élevé à 19,4 milliards d'euros.

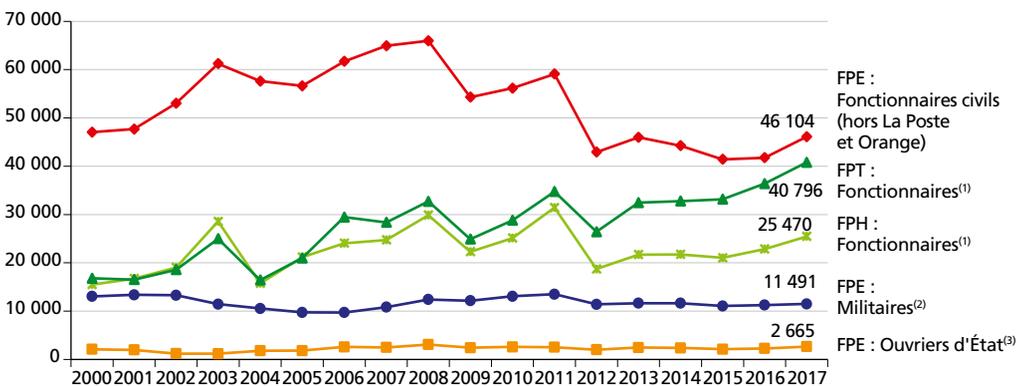
Concernant la fonction publique territoriale (FPT), parmi les fonctionnaires territoriaux, ceux travaillant à temps non complet avec une quotité de travail inférieure à 80 % d'un temps complet sont affiliés au régime général avec l'Ircantec comme régime complémentaire. Les fonctionnaires territoriaux à temps non complet affiliés à l'Ircantec dont la pension est entrée en paiement en 2017 et toujours en poste dans la fonction publique moins d'un an avant leur date de liquidation représentent 2,9% des entrées en pension de fonctionnaires territoriaux. Par la suite, seules les pensions de fonctionnaires territoriaux versées par la CNRACL sont commentées.

Ainsi, 40 796 pensions de droit direct ont été mises en paiement à la CNRACL en 2017 (Figure V.2.2-1), dont 9,8 % pour invalidité. Plus d'un pensionné sur trois est parti au titre du dispositif carrière longue. Parmi l'ensemble des départs à la retraite de la FPT, les femmes sont prédominantes (53,7 %) mais avec une répartition très différente selon le type de départ. En effet, 98,8 % des départs pour motifs familiaux (6,2 % de l'ensemble des départs, voir encadré 3) concernent des femmes, alors qu'elles représentent seulement 37,1 % des départs anticipés dans le cadre du dispositif carrière longue.

En 2017, 7 044 pensions territoriales de droit dérivé sont entrées en paiement, dont 19,0 % suite à des décès d'agents en activité. Depuis 2015, la part des pensions de droit dérivé diminue (-2,5 points pour atteindre 14,7 %).

Concernant les fonctionnaires de la fonction publique hospitalière (FPH), 25 470 pensions de droit direct ont été mises en paiement par la CNRACL en 2017, dont 7,1 % pour invalidité. Le personnel féminin est largement majoritaire dans ce versant de la fonction publique et concentre 78,0 % de l'ensemble des départs et quasiment la totalité des départs anticipés pour motifs familiaux (lesquels représentent 9,9 % de l'ensemble des départs).

Figure V 2.2-1 : Effectifs de pensionnés de droit direct dont la pension est entrée en paiement dans l'année, pour les agents affiliés au SRE (hors La Poste et Orange), à la CNRACL et au FSPOEIE, depuis 2000



Sources : DGFIP - Service des retraites de l'État ; CNRACL ; FSPOEIE. Tous les chiffres présentés sont des chiffres définitifs. Traitement DGAFP - Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

(1) Fonctionnaires affiliés à la CNRACL, avec une durée hebdomadaire de travail d'au minimum 28 heures. Les médecins hospitaliers, qui relèvent du régime général et de l'Ircantec, ne sont pas pris en compte.

(2) Hors soldes de réserve, et y compris pensions anciennement cristallisées depuis 2013.

(3) Pensions en titre définitif et pensions payées sous avance depuis 2004.

En 2017, 3 769 pensions de droit dérivé sont entrées en paiement à la CNRACL dans la fonction publique hospitalière, dont 12,9 % suite à des décès d'agents en activité. Comme pour la FPT, la part des pensions de droit dérivé diminue depuis 2015 (-1,5 point pour atteindre 12,9 %).

Hausse du nombre des nouveaux retraités à l'Ircantec en 2017, pour des durées de cotisation toujours courtes

L'Ircantec est le régime complémentaire obligatoire des agents contractuels des trois versants de la fonction publique, médecins hospitaliers et fonctionnaires territoriaux à faible quotité de travail. Leur régime de base est le régime général de la Sécurité sociale. En 2017, l'Ircantec compte 187 172 nouveaux retraités de droit direct dans le régime salarié (hors élus mais y compris 9 % d'agents ne relevant pas de la fonction publique), (voir Figures V 2.2-2 et V 2.2-3), en hausse de 6,6 % par rapport à 2016. Toutefois, le nombre de pensions entrées en paiement de fonctionnaires territoriaux toujours en poste dans la fonction publique moins d'un an avant leur date de liquidation était de 1 176, soit un recul de 5,6% par rapport à 2016.

Les durées de cotisation à l'Ircantec sont souvent très courtes : moins de 3 ans dans plus de la moitié des cas, si bien que la durée moyenne de cotisation associée aux pensions attribuées en 2017 est de 5 ans et 7 mois (stable par rapport à 2016). Il s'agit d'un régime de passage pour la majorité de ses affiliés.

Parmi les nouveaux retraités de l'Ircantec ayant liquidé en 2017 et cotisé au titre d'un emploi dans la fonction publique (91 % du total), 41 % relevaient de la FPE pour leur dernière période de cotisation dans la fonction publique, 41 % de la FPT et 18 % de la FPH, proportions identiques à celles de 2016.

Ils sont près de 27,7 % à avoir cotisé 5 ans et plus dans le champ de la fonction publique, dont 8,7 % entre 10 et 20 ans (Figure V 2.2-2), 3,2 % entre 20 et 30 ans et 2,5 % plus de 30 ans. Ils sont 11,9 % à avoir quitté la fonction publique depuis un an ou moins (Figure V 2.2-3), tandis que 38,6 % l'ont quittée depuis plus de 30 ans.

En 2017, 31,3 % des nouveaux retraités ayant cotisé dans le champ de la 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 (soit 6 975 personnes), 51,5 % de la FPT (11 467 personnes) et 17,2 % de la FPH (3 822 personnes). Les nouveaux retraités ayant travaillé dans la FPT sont plus fréquemment en poste dans la fonction publique moins d'un an avant l'entrée en paiement de leur pension Ircantec (16,3 %) que ceux des deux autres versants (9,9 % pour la FPE et 12,8 % pour la FPH). Parmi l'ensemble des nouveaux retraités ayant cotisé dans le champ de la fonction publique, 91,1 % avaient un statut de contractuel ou de fonctionnaire à temps non complet sur leur dernière période de cotisation, 6,4 % de fonctionnaire sans droit à pension, et 2,5 % un statut de médecin (Figure V 2.2-4).

Encadré 1 : Champ de l'Ircantec

L'Ircantec couvre un champ très étendu puisqu'il s'adresse notamment :

- à l'ensemble des agents contractuels des trois versants de la fonction publique et aux praticiens hospitaliers² et internes en médecine, odontologie et pharmacie ;
- aux fonctionnaires territoriaux à temps non complet travaillant moins de 28 heures par semaine (qui ne relèvent donc pas de la CNRACL), ainsi qu'aux fonctionnaires sans droit à pension (TSD), qui quittent leur emploi sans remplir les conditions requises pour bénéficier d'une pension du régime de la fonction publique auquel ils étaient affiliés³ ;
- aux agents contractuels des établissements publics administratifs ou à caractère industriel et commercial, ainsi qu'aux agents publics d'entreprises publiques ou semi-publiques (La Poste, industries électriques et gazières, Banque de France, audiovisuel, etc.) et aux salariés des organismes d'intérêt général à but non lucratif dont le financement est principalement assuré par des fonds publics.

Les élus locaux sont affiliés à l'Ircantec mais disposent d'un régime spécifique.

La pension de l'Ircantec intervient en complément de la pension versée par le régime général.

Depuis la réforme de 2014, et à l'issue d'une période transitoire qui s'est achevée le 1^{er} janvier 2017, l'affiliation à l'Ircantec s'effectue uniquement au regard de la nature du contrat : sont ainsi affiliés à l'Ircantec tous les agents contractuels de droit public quel que soit l'employeur. Toutefois, les affiliations en cours, y compris si elles ne sont pas conformes à ce critère, seront maintenues à l'Ircantec jusqu'à la rupture du contrat de travail des salariés considérés.

Par dérogation à ce nouveau critère, sont également affiliés à l'Ircantec les agents bénéficiant d'un contrat aidé recrutés par une personne morale de droit public, les praticiens hospitaliers, les fonctionnaires à temps non complet ne relevant pas de la CNRACL, les fonctionnaires sans droit à pension, les membres du gouvernement, les élus locaux et les apprentis recrutés dans le secteur public non industriel et commercial.

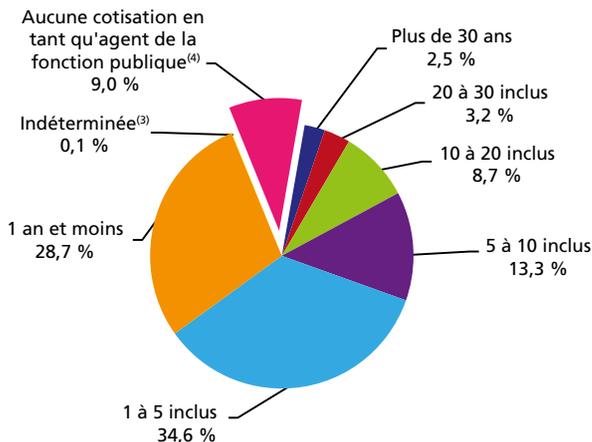
Contrairement aux régimes spéciaux de fonctionnaires, l'Ircantec est un régime en points.

2 Y compris les praticiens hors établissement hospitalier.

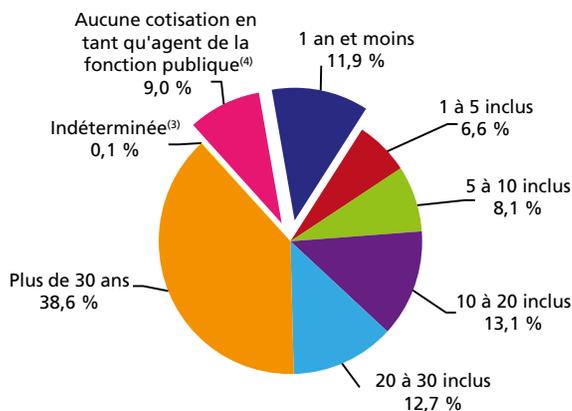
3 Il s'agit notamment des militaires qui quittent l'armée sans remplir les conditions permettant de bénéficier d'une pension militaire (deux ans de service pour les contrats démarrant à compter du 1^{er} janvier 2014, quinze ans de service minimum auparavant).

Figures V 2.2-2 et V 2.2-3 : Répartition des retraités de droit direct du régime salarié de l'Ircantec⁽¹⁾ ayant liquidé en 2017⁽²⁾ selon :
[en %]

Durée de cotisation à l'Ircantec en tant qu'agent de la fonction publique (en années)



Délai écoulé depuis la dernière cotisation à l'Ircantec en tant qu'agent de la fonction publique (en années)



Source : Ircantec, chiffres définitifs au 31 décembre de l'année. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

(1) L'Ircantec regroupe deux régimes : le régime salarié et le régime des élus locaux.

(2) Les données présentées ici portent sur les liquidations de droit direct à l'Ircantec en 2017, uniquement pour le régime des salariés (hors régime des élus locaux donc).

Seules les durées de cotisation correspondant à des employeurs relevant de la fonction publique ont été prises en compte. La borne supérieure de chaque intervalle est incluse.

(3) L'employeur et/ou la durée de cotisation est inconnue pour ces agents.

(4) 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.).

Figure V 2.2-4 : Statut et versant de la fonction publique d'appartenance des retraités de droit direct du régime salarié⁽¹⁾ de l'Ircantec ayant liquidé en 2017⁽²⁾

	Effectifs de retraités ayant liquidé en 2017	Part sur l'ensemble des liquidants en 2017 (en %)	FPE	FPT	FPH
Retraités de droit direct du régime salarié de l'Ircantec ayant liquidé en 2017 :	187 172	100,0	70 196	70 139	29 943
- dont pensionnés encore en poste dans la fonction publique moins d'un an avant leur date de liquidation ⁽³⁾ :	22 264	11,9	6 975	11 467	3 822
<i>contractuels</i>	19 494	10,4	6 960	10 236	2 298
<i>fonctionnaires à temps non complet⁽⁴⁾</i>	1 176	0,6	1	1 174	1
<i>fonctionnaires sans droit à pension⁽⁵⁾</i>	55	0,0	10	37	8
<i>médecins (hospitaliers ou hors établissement hospitalier)</i>	1 539	0,8	4	20	1 515
- dont pensionnés ayant cotisé à l'Ircantec en tant qu'agent de la fonction publique mais plus en poste moins d'un an avant leur date de liquidation :	164 908	88,1	63 221	58 672	26 121
<i>contractuels ou fonctionnaires à temps non complet⁽⁴⁾</i>	134 538	71,9	56 612	57 337	20 589
<i>fonctionnaires sans droit à pension⁽⁵⁾</i>	10 812	5,8	6 482	1 165	3 165
<i>médecins (hospitaliers ou hors établissement hospitalier)</i>	2 664	1,4	127	170	2 367
- dont pensionnés n'ayant jamais cotisé à l'Ircantec en tant qu'agent de la fonction publique ⁽⁶⁾	16 769	9,0	-	-	-
- Indéterminés	125	0,1	-	-	-

Source : Ircantec, chiffres définitifs au 31 décembre de l'année.

(1) L'Ircantec regroupe deux régimes : le régime salarié et le régime des élus locaux.

(2) Les données présentées ici portent sur les liquidations de droit direct à l'Ircantec en 2017, uniquement pour le régime des salariés (hors régime des élus locaux donc).

(3) Délai écoulé entre la dernière période de cotisation à l'Ircantec en tant qu'agent de la fonction publique et la date de la liquidation Ircantec inférieur ou égal à 1 an. Un changement de méthode, permettant de mieux déterminer la date de fin de carrière dans la fonction publique pour calculer le délai écoulé depuis cette date, a conduit à comptabiliser à compter de 2014 un volume un peu moins élevé de départ avec un délai inférieur ou égal à un an.

(4) Les fonctionnaires à temps non-complet (moins de 28h hebdomadaire) des collectivités locales relèvent de l'Ircantec et non de la CNRA.

(5) Un fonctionnaire sans droit à pension est un agent fonctionnaire qui quitte son emploi sans remplir les conditions requises pour bénéficier d'une pension du régime de la fonction publique auprès duquel il était affilié, et qui est donc rétroactivement affilié au régime général et à l'Ircantec.

(6) 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.).

L'âge moyen de départ à la retraite et la part des départs à la retraite après 60 ans augmentent pour les fonctionnaires

L'âge moyen de première mise en paiement de la pension progresse modérément dans les trois versants de la fonction publique

Les conditions pour bénéficier du dispositif de départ anticipé pour carrière longue ont été assouplies par les réformes des retraites de 2010, 2012 puis 2014. D'autres mesures ont également été prises ces dernières années dans le cadre des réformes des retraites (voir encadré 2). Parmi ces mesures, peuvent être cités le décalage de l'âge légal de départ à la retraite de 60 à 62 ans (4 mois par an de 2011 à 2017), la fermeture du dispositif de départ anticipé des fonctionnaires parents de trois enfants ainsi que la mise en place d'un système de surcote/décote selon la durée de cotisation.

Ces différentes mesures influent sur l'âge moyen de départ à la retraite des fonctionnaires dans les trois versants de la fonction publique.

Les âges moyens de première mise en paiement⁴ de la pension (hors départ pour invalidité), comme en 2016, progressent modérément en 2017 : il est de 61 ans et 9 mois pour les fonctionnaires civils (un mois de plus qu'en 2016) de la FPE (hors La Poste et Orange), de 48 ans et 5 mois pour les militaires (quatre mois de plus), de 60 ans et 3 mois pour les ouvriers d'État (stable), de 61 ans et 11 mois pour les fonctionnaires de la FPT (un mois de plus) et de 60 ans et 2 mois pour ceux de la FPH (un mois de plus) (Figure V 2.2-5). Après avoir été tirés à la baisse par les départs anticipés des parents de trois enfants en 2011, les âges moyens de première mise en paiement de la pension (de droit direct, hors départs pour invalidité) avaient augmenté de plus de deux ans en 2012 pour les fonctionnaires civils (hors fonctionnaires de La Poste et d'Orange) dans la FPE et pour les fonctionnaires de la FPT⁵, et de près de trois ans et demi pour les fonctionnaires de la FPH. En 2013, les âges moyens de première mise en paiement de la pension ont connu une progression moindre : entre un et six mois selon le régime. En 2014 et 2015, ils ont augmenté plus sensiblement en progressant de plus de cinq mois en moyenne par an pour les fonctionnaires hospitaliers et de cinq mois pour les militaires, de trois mois pour les fonctionnaires civils de l'État (hors La Poste et Orange), de deux mois pour les ouvriers d'État. En 2016, l'âge moyen s'est stabilisé pour les fonctionnaires civils de l'État (hors La Poste et Orange), les fonctionnaires territoriaux ainsi que les ouvriers d'État ; il a progressé d'un mois pour les militaires et de quatre mois pour les fonctionnaires hospitaliers.

Depuis 2012, cet âge s'est donc accru de un an et sept mois pour les fonctionnaires hospitaliers, d'un an et six mois pour les militaires, de dix mois pour les fonctionnaires civils de l'État, de huit mois pour les fonctionnaires territoriaux et de sept mois pour les ouvriers d'État.

Figure V 2.2-5 : Âge moyen de première mise en paiement de la pension (de droit direct) au SRE, et âges moyens à la date d'effet de la pension à la CNRACL et au FSPOEIE, des nouveaux retraités dont la pension est entrée en paiement dans l'année depuis 2011 (hors départ pour invalidité)

			Âge moyen (en années) de première mise en paiement de la pension (pour le SRE) et à la date d'effet de la pension (pour la CNRACL et le FSPOEIE) des agents dont la pension est entrée en paiement en :						
			2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fonction publique de l'État	Fonctionnaires civils hors La Poste et Orange (SRE)	Ensemble	58,8	60,9	61,2	61,3	61,6	61,6	61,7
		dont catégories sédentaires	59,8	62,0	62,2	62,4	62,6	62,7	62,8
		dont catégories actives	55,8	57,3	57,6	57,9	58,3	58,6	58,8
	Militaires (SRE)	46,8	46,9	47,3	47,7	48,1	48,1	48,4	
	Ouvriers d'État (FSPOEIE)	58,7	59,7	59,9	60,2	60,2	60,3	60,3	
Fonction publique territoriale	Fonctionnaires affiliés à la CNRACL ⁽¹⁾	Ensemble	58,9	61,2	61,3	61,6	61,8	61,8	61,9
		dont catégories sédentaires	61,5	62,1	62,2	62,9	63,3	63,3	63,4
		dont catégories actives	57,7	58,5	59,1	59,3	59,5	59,7	59,8
Fonction publique hospitalière	Fonctionnaires affiliés à la CNRACL ⁽¹⁾	Ensemble	55,1	58,6	58,9	59,4	59,8	60,1	60,2
		dont catégories sédentaires	61,1	61,5	61,7	62,2	62,4	62,5	62,3
		dont catégories actives	57,1	57,7	57,8	58,3	58,7	58,8	59,0

Sources : DGFiP - Service des retraites de l'État ; CNRACL ; FSPOEIE. Tous les chiffres présentés sont des chiffres définitifs. Traitement DGAFP - Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Fonctionnaires dont la pension est entrée en paiement au cours de l'année, y compris départs anticipés. Pour le FSPOEIE, pensions payées en titre définitif et pensions payées sous avance. Pour le SRE, pensions civiles et militaires des retraites de l'État, de droits directs, entrées en paiement depuis 2011, hors soldes de réserve, hors La Poste et Orange.

(1) D'une durée hebdomadaire de travail d'au minimum 28 heures, les agents ayant une durée hebdomadaire inférieure relevant de l'Ircantec.

4 Il y a en règle générale moins d'un mois d'écart entre la date de radiation des cadres (date de cessation d'activité) et celle de première mise en paiement (date de cessation d'activité ou premier jour du mois suivant selon le cas).

5 La très grande majorité des fonctionnaires de la FPT et de la FPH sont affiliés à la CNRACL ; seuls ceux travaillant moins de 28 heures hebdomadaires sont affiliés à l'Ircantec en complément du régime général. Par commodité, la mention du champ d'affiliation à la CNRACL n'est pas systématiquement rappelée dans le texte.

Encadré 2 : Les principaux points des réformes des retraites de 2003 à 2017**Les principaux points de la réforme de 2003 pour les agents fonctionnaires 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 du Rapport annuel sur l'État de la fonction publique), avec une entrée en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2004. Sont ensuite intervenus les rendez-vous sur les retraites de 2008 qui ont étendu les modifications paramétriques.

Les principaux points sont notamment :

- 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 160 trimestres en 2008 puis 164 en 2012 ;
- l'instauration progressive d'une décote lorsque la durée d'assurance tous régimes est inférieure à une durée de référence, et d'une surcote dès lors que cette durée d'assurance est supérieure à la durée de référence, au titre des trimestres de services accomplis au-delà de cette durée de référence et après l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite, alors fixé à 60 ans ;
- les paramètres de calcul de la retraite qui dépendent désormais de l'année d'ouverture des droits, à savoir l'année durant laquelle l'agent remplit les conditions d'âge et, le cas échéant, de durée de services nécessaires à son admission à la retraite ;
- une modification du calcul de minimum garanti ;
- la date de revalorisation annuelle des pensions unique (avril) à partir de 2009 ;
- l'élargissement du cumul emploi-retraite intégral lorsque l'assuré atteint l'âge du taux plein ou remplit les conditions requises pour bénéficier du taux plein ;
- l'assouplissement des limites d'âge pour les catégories « actives », qui pourront poursuivre leur activité jusqu'à atteindre la limite d'âge de la catégorie sédentaire ;
- l'extinction progressive de l'indemnité temporaire de retraite, qui consiste en une majoration de retraite pour les anciens fonctionnaires de l'État, civils ou militaires, résidant dans certains départements ou territoires d'outre-mer.

La réforme de 2003 a également ouvert la possibilité de partir à la retraite avant 60 ans pour les personnes 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 fonctionnaires : dans ce régime, les cotisations, génératrices de points, sont assises sur les éléments de rémunération non soumis à cotisation pour pension (qui sont retenus dans la limite de 20 % du traitement indiciaire brut). Un droit à l'information sur leur retraite a été instauré pour l'ensemble des retraités, avec la mise en place d'une information régulière des actifs concernant leur future retraite, *via* le relevé de situation individuelle (RSI), qui répertorie l'ensemble des périodes de cotisation, et l'estimation individuelle globale (EIG), qui reprend l'estimation du montant total de la retraite en fonction de l'âge de cessation d'activité.

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. Concernant les paramètres, d'ici à 2018, la réforme 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 (« taux d'appel ») étant égal à 125 % du taux de cotisation théorique.

La réforme des retraites de 2010

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 une pension de retraite ; limites d'âge et, mécaniquement, âge de la retraite à taux plein ; durée minimale de services pour les catégories actives) ;

- l'alignement progressif du taux de cotisation salariale pour pension des fonctionnaires sur le taux global applicable, sous un plafond de la Sécurité sociale, pour les salariés non cadres relevant du régime général d'assurance vieillesse et de l'ARRCO ;
- l'élargissement du champ du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue (âge d'accès au dispositif fixé à 58 ou 59 ans pour les assurés ayant commencé leur carrière avant 16 ou 17 ans ou à 60 ans pour ceux ayant débuté leur activité avant 18 ans) ;
- 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^{er} janvier 2012 ;
- l'exclusion des bonifications et des majorations de durée d'assurance, à l'exception de celles accordées au titre des enfants et du handicap, du calcul de la surcote ;
- la nécessité pour percevoir le minimum garanti de remplir les conditions de durée d'assurance exigées pour avoir le taux plein ;
- la réduction de quinze à deux ans, pour les fonctionnaires, de la durée des services exigée pour ouvrir droit à une pension (dite « condition de fidélité » ou « clause de stage ») ;
- la fermeture pour les agents titularisés après le 1^{er} 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 contributif.

Les réformes réalisées en 2012

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

La loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 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 cinq mois (au lieu de quatre mois) pour les générations nées entre 1952 et le 31 décembre 1954. L'âge d'ouverture des droits des fonctionnaires sédentaires sera ainsi porté à 62 ans dès 2017 pour la génération née à partir du 1^{er} janvier 1955. La limite d'âge suivra l'âge d'ouverture des droits (67 ans pour la génération 1955).

Les paramètres cible 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.

Le départ à la retraite anticipée 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 élargir l'accès au dispositif 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 quatre 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 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 est supprimée pour un départ à 60 ans ;
- la double condition de durée d'assurance validée et de durée d'assurance cotisée est supprimée, il ne demeure désormais qu'une seule condition de durée d'assurance cotisée ;
- 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 anticipée au titre de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé

La loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 et le décret n° 2012-1060 du 18 septembre 2012 permettent désormais aux fonctionnaires ou ouvriers d'État qui se sont vu 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. La mesure s'applique aux pensions liquidées à compter du 14 mars 2012.

La réforme des retraites de 2014

La loi n° 2014-40 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites du 20 janvier 2014 a eu pour objectif d'assurer la pérennité des régimes de retraites à plus ou moins long terme. La loi a ainsi mis en place diverses mesures qui concernent tant les actifs que les retraités :

Pour les actifs :

- une augmentation progressive du taux de cotisation des employeurs et des salariés. La hausse sera répartie sur quatre ans, de 2014 à 2017. Depuis le décret n° 2014-1531 du 17 décembre 2014, le taux de cotisation à la charge des agents est de 9,54 % pour 2015. Il atteindra 11,10 % en 2020 ;
- afin de garantir l'équilibre à long terme et compte tenu des évolutions démographiques, la durée d'assurance requise pour obtenir une pension à taux plein est augmentée d'un trimestre tous les ans à compter de la génération née en 1958 pour atteindre 172 trimestres (43 annuités) pour la génération née en 1973 ;
- la retraite pour handicap est dorénavant ouverte uniquement aux assurés qui totalisent, alors qu'ils étaient atteints d'une incapacité permanente d'au moins 50 %, une certaine durée d'assurance.

Pour les retraités :

- la loi reporte la revalorisation des pensions de retraite au 1^{er} octobre de chaque année. La revalorisation au 1^{er} avril est cependant maintenue pour les petites retraites et pensions d'invalidité.
- en outre, les majorations de 10 % perçues par les retraités qui ont élevé trois enfants ou plus ont été imposées à compter du 1^{er} janvier 2014 (loi de finances pour 2014).

La réforme comporte également un nombre important de mesures visant à compenser les injustices et inégalités. Outre un assouplissement des conditions d'ouverture de droit à une carrière longue afin de mieux prendre en compte l'impact des périodes de maternité, de chômage, de pénibilité et d'invalidité, la loi comprend une série de mesures visant à corriger les périodes d'interruption de carrière qui affectent les droits à la retraite (congé maternité, formation, chômage, travail à temps partiel...) : aide au rachat des trimestres d'étude pour les jeunes actifs, meilleure prise en compte de la formation professionnelle, élargissement du champ des fonctionnaires handicapés pouvant bénéficier d'un départ anticipé à la retraite...

En outre, la réforme crée un comité de suivi des retraites.

Enfin pour chaque salarié exposé, un compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) a été créé, depuis 2015.

Les mesures portées en 2017

Le dispositif du C3P a été remplacé à des fins de simplification par le compte professionnel de prévention par l'ordonnance n° 2017-1389 du 22 septembre 2017. La réflexion dans la fonction publique pour adapter ce dispositif prévu pour le secteur privé, tenant compte notamment de l'existence de catégories actives, sera menée dans le cadre de la réforme des retraites annoncée par le Président de la République. Parallèlement, un rapport des inspections générales (IGA et Igas) sur la prévention et la prise en compte de la pénibilité au travail au sein de la fonction publique avait été remis aux ministres chargés de la fonction publique, de l'intérieur et des affaires sociales en mars 2016.

2 Les flux de personnels dans la fonction publique

Augmentation de l'âge moyen de départ à la retraite des fonctionnaires civils de l'État radiés des cadres pour ancienneté

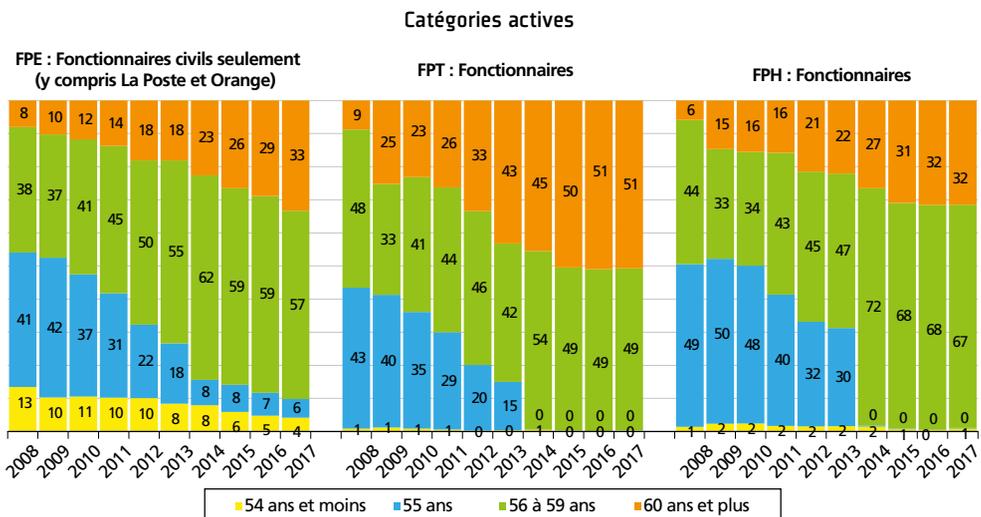
L'âge moyen de départ à la retraite des fonctionnaires civils de l'État augmente de deux mois à 61 ans et 6 mois après une stabilité en 2016 et plusieurs années de progression : 2015 et 2014 (+ 3 mois), 2013 (+ 1 mois), 2012 (+6 mois) et 2011 (+5 mois). L'évolution tendancielle de l'âge moyen de départ à la retraite, constatée depuis 2011, s'explique par l'impact des réformes de 2003 et de 2010 et par une entrée sur le marché du travail en moyenne plus tardive (Figures V 2.2-6 et V 2.2-7). Cependant, l'élargissement du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue ralentit l'évolution moyenne de l'âge moyen de départ à la retraite. En effet, les départs anticipés pour carrière longue prévus par le décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse continuent de progresser (9 600 contre 8 600 en 2016).

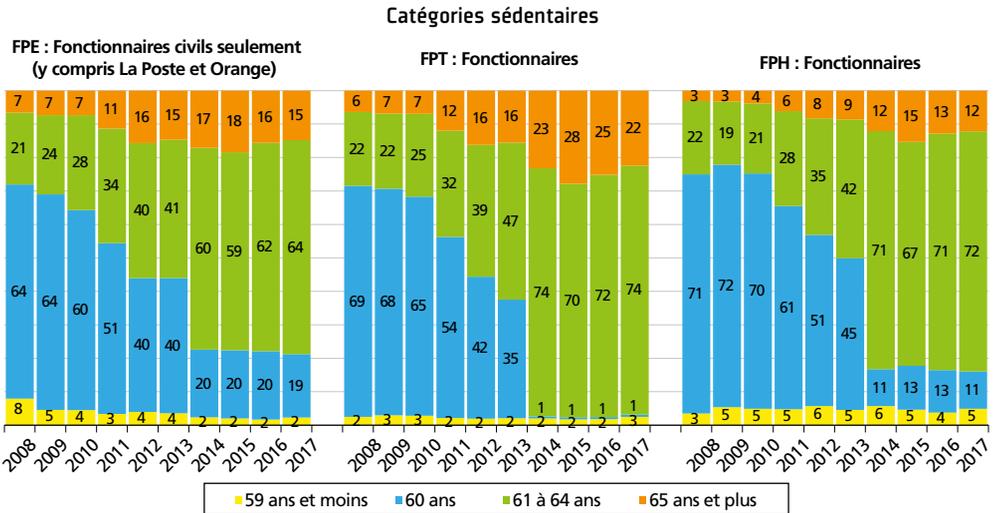
L'âge de départ pour ancienneté progresse en 2017 de deux mois pour les catégories sédentaires et de quatre mois pour les catégories actives. L'âge moyen de départ des fonctionnaires de catégorie sédentaire s'établit à 63 ans et un mois, légèrement supérieur pour les hommes que pour les femmes (+2 mois). L'âge moyen de départ des fonctionnaires de catégorie active s'établit à 59 ans (+2 mois), sensiblement plus bas pour les hommes que pour les femmes (-5 mois).

Toutes populations confondues, l'âge moyen de départ des femmes (61 ans et 4 mois en 2017) est supérieur de trois mois à celui des hommes (61 ans et 1 mois), les hommes étant relativement plus présents au sein des catégories actives.

Figures V 2.2-6 et V 2.2-7 : Évolution des âges à la radiation des cadres pour les pensionnés de droit direct (départs pour ancienneté uniquement) issus des trois versants de la fonction publique, dont la pension est entrée en paiement

[en %]





Sources : DGFIP – Service des retraites de l'État ; CNRACL. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Pensions de droits directs pour la catégorie sédentaire (départs pour ancienneté), pour les fonctionnaires civils de la FPE (y compris La Poste et Orange) et les fonctionnaires de la FPT et de la FPH affiliés à la CNRACL (dont la durée hebdomadaire de travail est d'au minimum 28 heures).

L'âge moyen de départ à la retraite des militaires radiés des cadres se stabilise

L'âge moyen de radiation des cadres des militaires augmente de 2 mois, comme en 2016, à 45 ans et 6 mois. La hausse est de 2 mois pour les non-officiers (44 ans et 5 mois) et de 9 mois pour les officiers (52 ans et 11 mois). Cette hausse modérée s'explique par le poids des non officiers (87 %) en augmentation de 2 points entre 2016 et 2017.

Les effets des réformes des retraites sur les départs des militaires sont globalement modérés, du fait de leur rythme différent de montée en charge. Concernant les départs de 2017, plus de 40 % des militaires liquidant pour ancienneté ont encore une durée de référence de 150 trimestres ou moins. Cette proportion a d'abord diminué fortement avec l'entrée en vigueur de la réforme de 2003 (89 % pour le flux 2004, 81 % pour le flux 2005, 68 % pour le flux 2007), puis plus lentement (53 % en 2012, 50 % en 2013, 46 % en 2014) pour se stabiliser désormais (43 % en 2015, 42 % en 2016 et 40 % en 2017). Il faut noter cependant que les militaires ne bénéficient pas du dispositif de la surcote.

L'âge moyen de départ à la retraite des fonctionnaires affiliés à la CNRACL radiés des cadres progresse de près de deux mois

Après avoir dépassé, pour la première fois en 2012 la barre des 60 ans, l'âge moyen à la radiation des cadres pour l'ensemble des départs à la CNRACL est de 60 ans et 8 mois. En se limitant aux départs pour ancienneté, il s'établit à 61 ans et 2 mois en 2017 (+1 mois par rapport à 2016).

Dans la FPT, l'âge moyen à la radiation des cadres est de 61 ans et 4 mois pour l'ensemble des départs. Il est en hausse de 10 mois par rapport à 2012, année qui avait succédé à un point bas en raison principalement de la baisse sensible des départs anticipés des parents de trois enfants (Encadré 3) et du décalage de l'âge légal de départ à la retraite. Il est de 61 ans et 4 mois pour les départs pour motifs familiaux et de 56 ans et 7 mois pour les départs pour invalidité. En se limitant aux seuls départs pour ancienneté, les fonctionnaires territoriaux sont partis à 61 ans et 10 mois en 2017.

Dans la FPH, l'âge moyen à la radiation des cadres s'établit à 59 ans et 8 mois pour l'ensemble des départs, en hausse de près de 1 an et 8 mois depuis 2012. Il est de 59 ans et 4 mois pour les départs pour motifs familiaux, et de 55 ans et 1 mois pour les départs pour invalidité. En se limitant aux seuls départs pour ancienneté, les fonctionnaires hospitaliers sont partis à 60 ans et 1 mois en 2017 soit 9 mois plus tôt que dans la FPT et 5 mois de moins que les fonctionnaires civils de l'Etat.

Encadré 3 : Les différents types de départs anticipés dans la fonction publique

Les départs anticipés pour motif familiaux

Les conditions de départ anticipé pour motifs familiaux chez les agents ayant quinze ans de services effectifs recouvrent trois cas : soit avoir trois enfants, soit avoir un enfant âgé de plus d'un an et atteint d'une invalidité au moins égale à 80 %, soit être atteint ou avoir un conjoint atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable plaçant dans l'impossibilité d'exercer une quelconque profession. Ce type de départ concerne principalement des femmes. Depuis le 1^{er} 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^{er} janvier 2012 (voir Encadré 2). Ces départs constituent le principal cas de départ anticipé pour motif familiaux.

Les départs anticipés pour carrières longues

Ce dispositif, introduit par la réforme des retraites de 2003 et modifié à plusieurs reprises ensuite, permet aux assurés ayant démarré leur activité très jeune de partir à la retraite avant l'âge normal d'ouverture des droits à pension (départ à 56 ou 57 ans au lieu de 62 ans), sous réserve d'avoir validé une durée d'assurance suffisamment longue auprès des régimes d'assurance vieillesse.

La loi du 9 novembre 2010 a élargi le champ d'application de ce dispositif aux agents ayant démarré leur activité avant l'âge de 18 ans. Depuis le 2 juillet 2012, ce dispositif est de nouveau assoupli en permettant aux agents qui ont commencé à travailler avant l'âge de 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 bénéficier du dispositif.

Le décret n° 2014-350 du 19 mars 2014 portant application de la loi n° 2014-40 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a modifié le champ des trimestres assimilés « réputés cotisés » pour le bénéfice de la retraite anticipée pour carrière longue.

Les départs pour invalidité

L'invalidité est prise en compte différemment pour les fonctionnaires et pour les salariés relevant du régime général de Sécurité sociale.

Dans le régime général, si le salarié se trouve dans l'incapacité de reprendre ses fonctions et selon que l'incapacité de travail est d'origine professionnelle ou non, il perçoit une rente d'accident du travail (dite « rente AT-MP ») ou une pension d'invalidité, prises respectivement en charge par l'assurance AT-MP ou l'Assurance maladie, dès la perte de ressources engendrée par l'incapacité partielle ou totale. Ces prestations sont converties en pension de vieillesse pour inaptitude au travail à l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite (de 60 à 62 ans, selon l'année de naissance de l'assuré).

Dans le régime spécial de retraite des fonctionnaires, si le fonctionnaire se trouve dans l'incapacité de reprendre ses fonctions, il est alors directement radié des cadres par anticipation et admis à la retraite pour invalidité. Il perçoit alors la pension de retraite rémunérant les années de service effectuées. Dans le cas où l'invalidité résulte du service, le fonctionnaire retraité a droit à une rente viagère d'invalidité (RVI) cumulable avec sa pension, le cumul des deux étant plafonné au montant du dernier traitement indiciaire brut.

La catégorie active dans la fonction publique

Dans la fonction publique de l'État et selon l'article L24-I-1° du code des pensions civiles et militaires de retraite, 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 pour la fonction publique de l'État et par arrêté interministériel pour les fonctions publiques territoriales et hospitalières. Par ailleurs, au sein de la catégorie active, certains emplois sont

également classés dans la catégorie dite « insalubre » : celle-ci regroupe les emplois de fonctionnaires des réseaux souterrains des égouts et des identificateurs de l'Institut médico-légal de la préfecture de police.

Les personnels ayant accompli au moins quinze/dix-sept ans de services dans un emploi de la catégorie active peuvent partir à la retraite dès l'âge de 55/57 ans (au lieu de 60/62 ans) selon leur génération, et ceux ayant réalisé au moins trente-deux ans de services dont douze ans dans un emploi de la catégorie « insalubre » (dont six consécutivement) le peuvent dès 50/52 ans. La réforme de 2010 a ainsi relevé progressivement de deux ans l'âge de départ à la retraite pour les fonctionnaires appartenant à ces catégories ainsi que leurs durées de services effectués (voir tableau « catégorie active » de la Fiche thématique 5.1).

Selon le « jaune Pensions » 2018, dans les ministères, 163 259 agents fonctionnaires civils occupaient un emploi classé dans la catégorie active au 31 décembre 2015, soit 12,3 % de l'ensemble des agents fonctionnaires civils, appartenant principalement au ministère de l'Intérieur (66,8 %) et au ministère de la Justice (16,4 %). Dans la fonction publique territoriale, le classement dans la catégorie active concerne quelques corps, comme par exemple les sapeurs-pompiers professionnels et les policiers municipaux. Dans la fonction publique hospitalière, environ les deux tiers des effectifs (hors médecins) relèvent d'un corps classé dans la catégorie active, soit 473 583 agents au 31 décembre 2015. Il s'agit principalement des personnels paramédicaux en contact avec les malades.

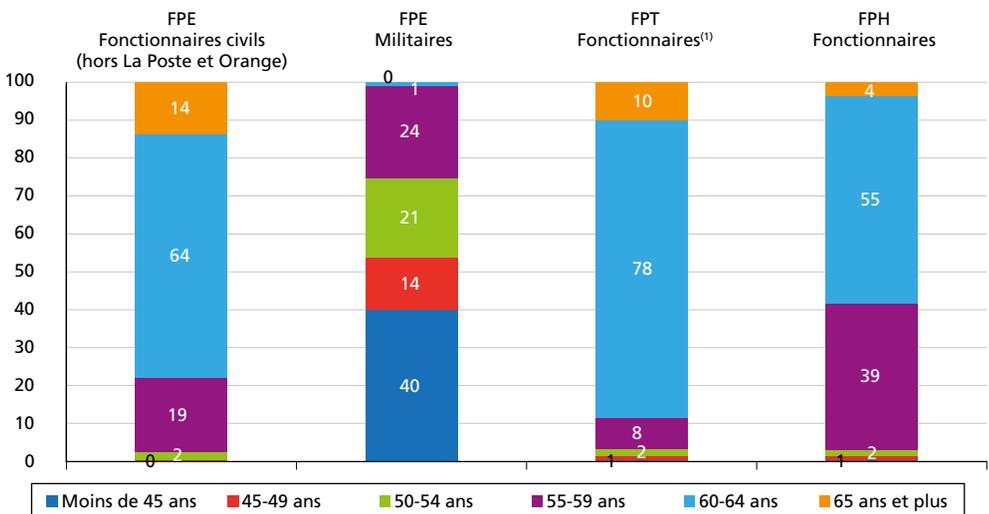
Le cas particulier des militaires

Contrairement aux fonctionnaires civils, les militaires bénéficient, par principe, d'une pension de retraite sans condition d'âge. Au 1^{er} janvier 2015, les militaires peuvent notamment partir à la retraite après dix-sept ans de services (militaires du rang et sous-officiers) ou vingt-sept ans de services (officiers de carrière).

Toutes catégories confondues, l'âge moyen du départ à la retraite des militaires était de 45 ans et 5 mois en 2015 (53 ans et 2 mois pour les officiers, 47 ans et 8 mois pour les sous-officiers et 33 ans et 5 mois pour les caporaux-chefs, caporaux et soldats).

Figure V 2.2-E3 : Ventilation des pensionnés de droit direct selon leur âge de radiation des cadres au SRE et leur date d'effet de la pension à la CNRACL, dont la pension est entrée en paiement en 2017

[en %]



Sources : DGFiP - Service des retraites de l'État ; CNRACL. Traitement DGAFP - Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Pensionnés de droit direct dont la pension est entrée en paiement au cours de l'année, pensions civiles et militaires hors invalidité pour les fonctionnaires civils de la FPE, y compris invalidité pour les fonctionnaires de la FPT et de la FPH affiliés à la CNRACL.

(1) D'une durée hebdomadaire de travail d'au minimum 28 heures, les agents ayant une durée hebdomadaire inférieure relevant de l'Ircantec.

Parmi les fonctionnaires, les départs à la retraite avant l'âge de 60 ans sont de plus en plus concentrés sur les agents en catégorie active⁶

En 2017, tous motifs confondus, les départs à la retraite avant l'âge de 60 ans concernent davantage les fonctionnaires hospitaliers (41,8 %) que les fonctionnaires civils de l'État, hors fonctionnaires de La Poste et d'Orange (23,0 %), et les fonctionnaires territoriaux (11,6 %) [Figure V 2.2-8].

Parmi l'ensemble des pensions de fonctionnaires entrées en paiement au SRE et à la CNRACL en 2017, 24,7 % concernaient des **personnels classés en catégorie active**⁷ : 6,5 % parmi les fonctionnaires de la FPT, 23,0 % parmi les fonctionnaires civils de la FPE, hors fonctionnaires de La Poste et d'Orange, et 45,7 % parmi les fonctionnaires de la FPH. En 2017, pour les départs à la retraite d'agents civils relevant de la catégorie active (pouvant partir à la retraite à partir de 57 ans) affiliés à la CNRACL et au SRE, l'âge moyen à la première mise en paiement de la pension est supérieur à 59 ans.

Les départs à la retraite anticipés sont également dus à d'autres dispositifs que la seule catégorie active. Le premier de ces autres dispositifs concerne les départs pour carrières longues avec 39,6 % des départs dans la FPT, 17,7 % dans la FPH et 14,1 % dans la FPE. Interviennent ensuite les motifs familiaux avec 9,9 % dans la FPH, 8,2 % dans la FPE et 6,2 % dans la FPT et enfin l'invalidité, plus fréquente dans la FPT (9,8 %) que dans la FPH (7,1 %) ou la FPE (5,7 %).

La part des départs au titre de la catégorie active augmente en 2017 dans les trois versants de la fonction publique (voir Figure V 2.2-9). Elle continue de s'accroître dans chacun des versants pour le motif de carrière longue et recule dans chacun des versants pour l'invalidité.

Au sein de la CNRACL, les premiers départs au titre du dispositif pour carrières longues s'étaient effectués en 2005, leur part restant toutefois limitée à 1,3 % du flux des nouveaux pensionnés de droit direct parmi les retraités pour ancienneté⁸ ou motifs familiaux. En 2006, la montée en charge de ce dispositif est très nette avec plus de 13 % des nouveaux retraités de la CNRACL bénéficiant du dispositif. Suite aux nouvelles dispositions en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008, leur part, qui avait atteint près de 17 % du flux en 2008 (et 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 puis en 2014, le nombre de départs à la retraite pour carrières longues s'est de nouveau accru pour atteindre 11,4 % du flux des nouveaux pensionnés de droit direct en 2012, 18,5 % en 2013, 25 % en 2014, 28,6 % en 2015, 30,1 % en 2016 et 31,2 % en 2017.

Les départs pour carrière longue représentent, en outre, 15,6 % des départs d'ouvriers d'État (contre 21,3 % en 2016, 26,3 % en 2015 et 22,7 % en 2014, 10,2 % en 2013, 20,1 % en 2012). La part des départs pour invalidité et pour motifs familiaux est en revanche très faible pour eux (respectivement 2,4 % et 0,3 %).

Avec la mise en extinction progressive, à compter du 1^{er} janvier 2012, du dispositif de **départ anticipé sans condition d'âge pour les fonctionnaires parents de trois enfants justifiant de quinze ans de services**, les départs pour motifs familiaux ont fortement diminué. En 2017, ils représentent 8,2 % du flux de départs des fonctionnaires civils de la FPE hors fonctionnaires de La Poste et d'Orange (contre 7,4 % en 2016, 7,6 % en 2015 et 2014, 7,4 % en 2013, 8,5 % en 2012), 6,2 % du flux de départs des fonctionnaires de la FPT (en légère hausse par rapport aux deux années précédentes mais inférieur à la période 2012-2014) et 9,9 % du flux de départs des fonctionnaires de la FPH (contre 9,7 % en 2016 qui constitue un point bas après la baisse chaque année depuis 2012).

6 La catégorie insalubre est incluse, pour la CNRACL, dans la catégorie active (statistiques de la CNRACL).

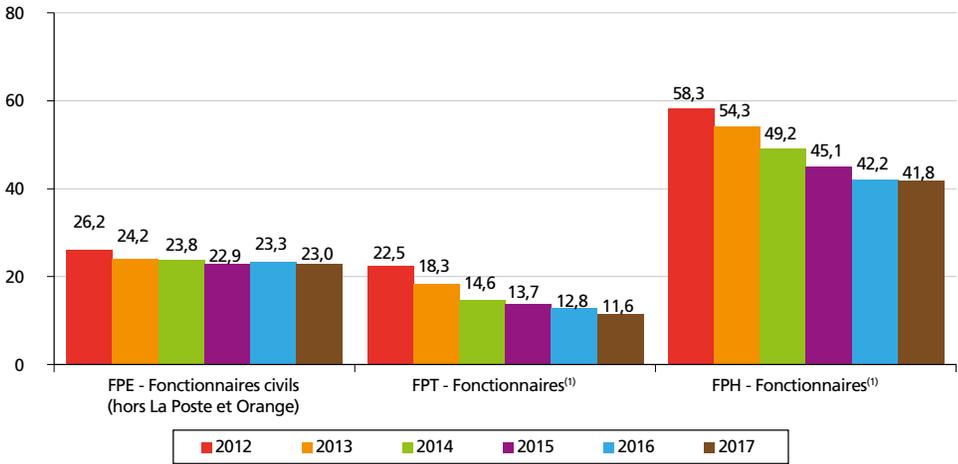
7 Seuls les agents partant au titre de l'ancienneté dans la catégorie active sont comptabilisés dans les actifs.

8 Les départs pour ancienneté, à la CNRACL, couvrent les départs pour catégorie active, catégorie sédentaire, catégorie insalubre et carrière longue.

2.2 Les départs à la retraite dans la fonction publique

Figures V 2.2-8 : Part des fonctionnaires affiliés au SRE et à la CNRACL partant avant l'âge de 60 ans dont la pension est entrée en paiement de 2012 à 2017

[en %]



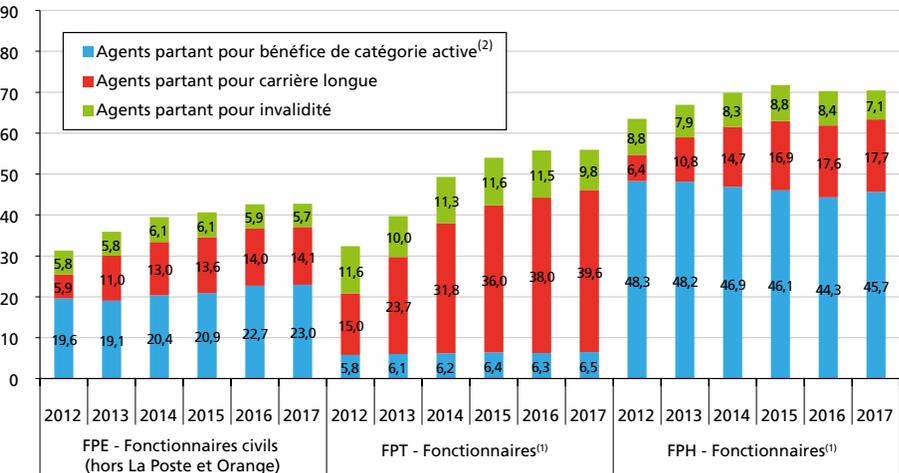
Sources : DGFIP - Service des retraites de l'État ; CNRACL. Traitement DGAFP - Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Fonctionnaires dont la pension est entrée en paiement au cours de l'année, y compris départs pour invalidité.

(1) D'une durée hebdomadaire de travail d'au minimum 28 heures, les agents ayant une durée hebdomadaire inférieure relevant de l'Ircantec.

Figures V 2.2-9 : Part des différents types de départ anticipé des fonctionnaires affiliés au SRE et à la CNRACL, par versant de la fonction publique

[en %]



Sources : DGFIP - Service des retraites de l'État ; CNRACL. Traitement DGAFP - Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Fonctionnaires dont la pension est entrée en paiement au cours de l'année, y compris départs pour invalidité. Les catégories insalubres sont incluses dans les catégories actives pour la CNRACL.

(1) D'une durée hebdomadaire de travail d'au minimum 28 heures, les agents ayant une durée hebdomadaire inférieure relevant de l'Ircantec.

(2) Seuls les agents partant au titre de l'ancienneté dans la catégorie active sont comptabilisés dans les actifs.

Encadré 4 : Les motivations de départ à la retraite dans la fonction publique⁹

En 2014, l'enquête mise en place en 2010 par le COR, la Drees, la DSS et la Cnav sur les motivations de départ à la retraite a été étendue aux régimes de la fonction publique (SRE pour la FPE, CNRACL pour la FPT et FPH). La dernière édition a eu lieu en 2017, ses résultats permettent de mieux cerner, pour les fonctionnaires âgés de plus de 50 ans et ayant pris leur retraite entre juillet 2015 et juin 2016, leurs motifs de départ et le niveau de connaissance de leurs droits et des différents dispositifs en matière de retraites.

Différentes motivations de départ ont été proposées aux personnes interrogées : financières, pour raison de santé, personnelles, liées au droit à pension et au travail. Concernant la connaissance des droits et des dispositifs, les agents ont été interrogés sur le taux plein (ou taux maximum), la durée d'assurance, la surcote, la décote, le minimum garanti, le cumul emploi retraite.

Au total, 1 032 anciens fonctionnaires civils de l'État et 1 028 fonctionnaires territoriaux ou hospitaliers ont été interrogés. Les militaires et les invalides n'ayant pas atteint leur âge d'ouverture des droits à la date d'enquête sont exclus de l'enquête.

Si 56 % des fonctionnaires nouvellement retraités indiquent être partis à la retraite à l'âge souhaité, 27 % des fonctionnaires déclarent être partis à la retraite après cet âge, tandis que 20 % déclarent être partis avant. Être parti plus tard que l'âge souhaité n'est pas nécessairement synonyme de départ retardé après l'âge légal. En effet, il n'y a pas forcément adéquation entre volonté de départ et possibilité de départ (au sens des règles d'ouverture des droits).

Cet âge de départ souhaité est en hausse comparé à la dernière vague de l'enquête : il passe de 60 ans et 11 mois à 61 ans chez les sédentaires, et gagne 7 mois chez les actifs pour passer à 57 ans et 10 mois. Cette évolution à la hausse peut s'interpréter comme le fait d'avoir internalisé la contrainte du relèvement de l'âge légal de départ suite à la réforme des retraites de 2010. Malgré un départ souhaité plus tardif, l'écart moyen entre l'âge de départ effectif et l'âge de départ souhaité est en hausse par rapport à l'enquête de 2014 : il augmente de quatre mois pour les sédentaires (passant de 10 mois à 1 an et 2 mois) et de cinq mois pour les actifs (passant de 7 mois à 1 an). Cette hausse se retrouve quelles que soient les catégories et administrations.

Parmi l'ensemble des motifs de cessation d'emploi et de départ à la retraite proposés, le souhait de profiter de la retraite le plus longtemps possible est celui qui est le plus souvent cité (78 %). Il ressortait également en motif principal lors de l'enquête de 2014. Deux motifs de départ à la retraite concernant les droits à pension sont ensuite avancés. Il s'agit de l'atteinte de l'âge légal minimal de départ et de l'âge permettant d'obtenir une retraite à taux plein. Ils ont respectivement joué dans la décision de partir à la retraite à hauteur de 70 % et de 64 %. Viennent ensuite deux autres motifs régulièrement cités : celui d'avoir atteint un niveau de pension suffisant (pour 57 % des retraités) et celui de ne plus vouloir travailler. Mis à part ce dernier qui n'était pas proposé lors de l'ancienne enquête, les retraités ont, pour cette nouvelle vague, exprimé les quatre mêmes principaux motifs de départ.

La possibilité de partir à la retraite n'entraîne pas mécaniquement un départ à la retraite, puisque quatre fonctionnaires nouveaux retraités sur dix indiquent être partis à la retraite plus tardivement qu'ils l'auraient pu. Plusieurs raisons sont avancées par les agents pour expliquer ces départs décalés, la conservation du salaire encore quelques années (qui a joué pour 62 % des retraités en prolongation d'activité) et la hausse de la pension via une augmentation des droits (60 %). Deux autres motifs sont également régulièrement cités : « l'intérêt de l'emploi ou des conditions de travail satisfaisantes » (57 %) et le fait de « ne pas subir de minoration de pension » (55 %). Comme pour la précédente vague, la prolongation d'activité est principalement motivée par des raisons financières : parmi les quatre motifs les plus avancés, trois sont d'ordre financier que ce soit via la pension ou la conservation du salaire.

Les nouveaux retraités partis avec une pension assortie d'une décote représentent 16 % des répondants. Plus de la moitié d'entre eux a indiqué que la perte engendrée par la décote n'était pas suffisamment importante pour les dissuader de partir avant l'annulation de cette décote. Cependant, cette décote est parfois subie par les agents puisque un quart des retraités affirme n'avoir pu retarder leur départ et ainsi annuler ou minorer la décote. Les nouveaux retraités partis avec une pension assortie d'une surcote représentent 27 % des répondants. La moitié des retraités qui surcotent ne le font pas dans le but d'augmenter leur pension. Ils sont, d'une part, 40 % à avancer d'autres raisons et, d'autre part, 9 % déclarent qu'ils ne savaient pas qu'ils allaient avoir une surcote.

Les retraités se sont considérés bien informés pour 79 % d'entre eux. La connaissance des dispositifs est en nette progression par rapport à la précédente vague de l'enquête, et ce quelle que soit la catégorie hiérarchique. Le taux plein reste le dispositif le mieux connu : 82 % des retraités déclarent savoir de quoi il s'agit contre 73 % dans l'enquête de 2014.

⁹ Cet encadré reprend les éléments publiés par Grosbois et Henry (2018) dans *Questions Retraites & Solidarité*.

En 2017, la part des fonctionnaires concernés par la décote augmente et ceux par la surcote diminue dans les trois versants de la fonction publique

En 2017, le nombre de fonctionnaires affiliés au SRE et à la CNRACL concerné par la décote augmente fortement

En 2017, le nombre de nouvelles pensions versées par le SRE décotées (Encadré 5) est de 8 400. Il s'accroît de +26,3 % par rapport à 2016, en raison de la hausse du nombre de nouveaux pensionnés mais aussi de la part des agents concernés par la décote. Cette part (14,1 % en 2017) reculait régulièrement depuis 2013 atteignant 12,5 % en 2016 contre 15,7 % en 2013 (Figure V2.2-10). Comme en 2016, et contrairement à 2015 et 2014 où elles étaient identiques, la part des hommes subissant une décote est légèrement moins élevée que celle des femmes (14 % contre 15 %) en 2017. C'était même l'inverse en 2013, avec 17 % pour les hommes et 15 % pour les femmes. En 2016, la perte mensuelle moyenne de pension est de l'ordre de 163 euros pour les retraités concernés. En conséquence, l'estimation de la masse financière induite par la décote, hors effet des reports de départ, se redresse fortement à 16,5 millions d'euros en 2017 après 12,5 millions d'euros en 2016 et 11,1 millions d'euros en 2015 pour revenir à un niveau légèrement inférieur à 2014 et 2013.

Parmi les nouveaux retraités pour ancienneté (hors carrières longues), la part des agents sédentaires partant avec une décote est proche de l'ensemble des agents (15 % en 2017) et suit la même progression. Elle est bien plus élevée pour les agents de catégorie active (31 % en 2017) en augmentation depuis 2015.

La part des agents nouvellement pensionnés de droit direct de la CNRACL concernés par la décote en 2017 est de 6,9 % pour la FPT (avec un taux moyen de décote de 11,4 %) et de 7,0 % pour la FPH (avec un taux moyen de décote de 10,4 %). Ces proportions étaient de 6,1 % pour la FPT et de 6,3 % pour la FPH en 2016. Pour la CNRACL comme pour le SRE, la hausse de la part des agents concernés par la décote combinée à la hausse du nombre de départs conduit à une hausse sensible du nombre de personnes partant avec une décote (+26,8 % dans la FPT et +23,9 % dans la FPH).

Parmi les nouveaux retraités pour ancienneté (hors carrières longues), la part des agents sédentaires bénéficiant d'une décote augmente depuis 2015 sur les deux versants pour atteindre 15 % à la FPT et 13 % à la FPH en 2017. Elle s'accroît de même pour les actifs avec des ratios proches en 2017 (9 % dans la FPT et 8 % dans la FPH).

En 2017, la perte moyenne occasionnée par la décote s'établit à 112 euros par mois (contre 104 euros en 2016). Cette perte ne concerne pas les nouveaux pensionnés de droit direct (hors invalides) qui sont relevés au minimum garanti.

Encadré 5 : Le dispositif de décote dans les régimes de retraite de la fonction publique

La réforme des retraites de 2003 a mis en place, à compter du 1^{er} janvier 2006, un dispositif de décote dans les régimes de retraite des fonctionnaires de l'État et des militaires, de la CNRACL et du FSPOEIE qui constitue l'une des mesures incitatives à la prolongation d'activité des agents publics. La décote ne s'applique pas aux pensions de certains agents, tels que ceux admis à la retraite pour invalidité ou au titre du handicap avec un taux d'incapacité permanente d'au moins 50 %, ou encore aux pensions de réversion lorsque le fonctionnaire décède avant d'avoir pu liquider sa pension.

Ce dispositif consiste à appliquer un coefficient de minoration aux pensions des agents qui n'ont pas accompli la durée d'assurance tous régimes nécessaire pour le taux plein et n'ont pas atteint un âge auquel s'annule la décote (les paramètres sont différents pour les militaires). Ce coefficient est fonction, dans la limite de vingt trimestres, suivant ce qui est le plus avantageux pour le pensionné, entre le nombre de trimestres manquants pour atteindre la durée d'assurance tous régimes requise pour le taux plein et le nombre de trimestres séparant l'âge auquel la pension est liquidée de la limite d'âge.

Ces paramètres font l'objet d'une montée en charge progressive à partir de 2006 jusqu'en 2020, avec d'une part le coefficient de minoration par trimestre manquant passant de 0,125 % à 1,25 % (soit 25 % au maximum) et d'autre part l'âge d'annulation de la décote augmentant de seize trimestres pour atteindre la limite d'âge en 2020.

Figure V 2.2-E5 : Évolution des paramètres de la décote jusqu'en 2020

Année d'atteinte de l'âge d'ouverture des droits	Coefficient de minoration par trimestre manquant (en %)	Âge d'annulation de la décote
Jusqu'en 2005	Pas de décote	Pas de décote
2006	0,13	Limite d'âge moins 16 trimestres
2007	0,25	Limite d'âge moins 14 trimestres
2008	0,38	Limite d'âge moins 12 trimestres
2009	0,50	Limite d'âge moins 11 trimestres
2010	0,63	Limite d'âge moins 10 trimestres
2011	0,75	Limite d'âge moins 9 trimestres
2012	0,88	Limite d'âge moins 8 trimestres
2013	1,00	Limite d'âge moins 7 trimestres
2014	1,13	Limite d'âge moins 6 trimestres
2015	1,25	Limite d'âge moins 5 trimestres
2016	1,25	Limite d'âge moins 4 trimestres
2017	1,25	Limite d'âge moins 3 trimestres
2018	1,25	Limite d'âge moins 2 trimestres
2019	1,25	Limite d'âge moins 1 trimestre
2020	1,25	Limite d'âge

En 2017, la part des fonctionnaires affiliés au SRE et à la CNRACL concernés par la surcote diminue

En 2017, le nombre de nouveaux retraités civils du SRE bénéficiant de la surcote augmente de 4 % (16 400). L'augmentation du nombre total de nouveaux retraités de 12 % conduit à une augmentation du nombre de pensionnés concernés par la surcote malgré la baisse de leur part (28 % contre 30 % en 2016). La part des nouveaux retraités civils de l'État bénéficiant de la surcote était stable de 2013 à 2015 (31 %).

Parmi les nouveaux retraités pour ancienneté (hors carrières longues), la part des agents partant avec une surcote est élevée parmi les sédentaires et en diminution depuis deux ans passant de

2.2 Les départs à la retraite dans la fonction publique

53 % en 2015 (taux le plus élevé depuis 2012) à 48 % en 2017. Elle est en revanche plus faible pour les agents de catégorie active et oscille entre 11 % (notamment en 2015) et 13 % (en 2016).

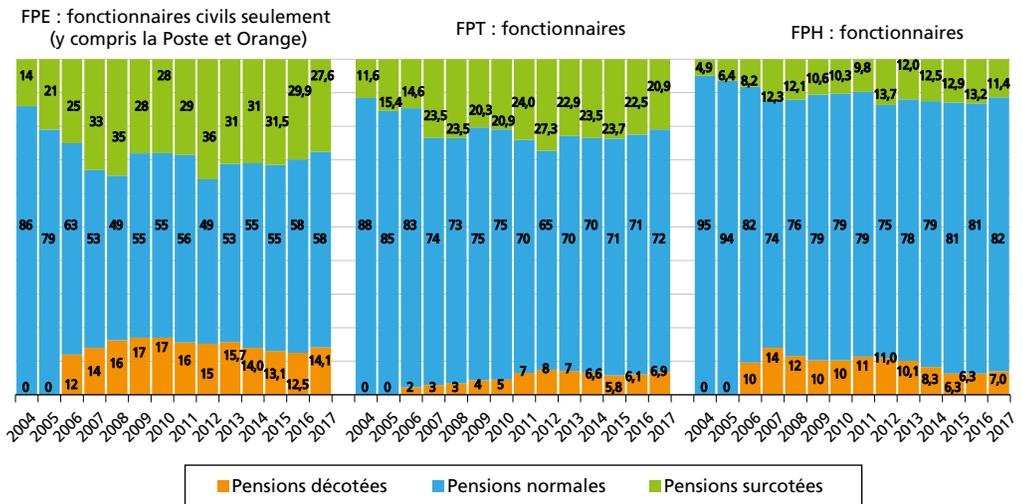
Après avoir augmenté régulièrement de 2004 à 2014, passant de 37 euros par mois à 323 euros, en lien avec l’allongement de la durée concernée par le nouveau taux de surcote, notamment à partir de 2012, le montant mensuel moyen de la surcote a diminué en 2015, 2016 et 2017 pour atteindre 271 euros. Ainsi, la masse financière de dépense globale induite par la surcote, hors économies occasionnées par la prolongation d’activité recule. Elle est estimée à 53,2 millions en 2017 contre 55,2 millions d’euros en 2016 après 61,2 millions d’euros en 2015 et 65,5 millions d’euros en 2014.

La proportion des nouveaux retraités de la FPT affiliés à la CNRACL qui remplissent les conditions pour bénéficier de la surcote (et qui ne sont pas relevés au minimum garanti) est de 20,9 % (après 22,5 % en 2016). Elle est de 11,4 % dans la FPH (après 13,2 % en 2016). La surcote leur procure un gain moyen mensuel de 177 euros en 2017 (contre 172 euros en 2016). Ce gain ne concerne que les nouveaux pensionnés de droit direct (hors invalides) qui remplissent les conditions pour bénéficier de la surcote (et qui ne sont pas relevés au minimum garanti).

Parmi les nouveaux retraités pour ancienneté (hors carrières longues), la part des agents sédentaires bénéficiant d’une surcote recule depuis 2014 à la CNRACL pour atteindre 33 % à la FPT et 30 % à la FPH en 2017. Elle baisse depuis 2015 pour les actifs avec une part plus élevée dans la FPT (9 % en 2017) que dans la FPH (4 %). Ainsi, le poids des catégories actives au sein de la FPH explique une part importante de la faible part d’agents partant en retraite avec une surcote.

Figure V 2.2-10 : Évolution de la part des pensions de fonctionnaires entrées en paiement, selon qu’elles sont ou non décotées ou surcotées

(en %)



Sources : DGFIP - Service des retraites de l’État ; CNRACL. Traitement DGAFF – Département des études, des statistiques et des systèmes d’information.

Champ :

FPE : Fonctionnaires civils (y compris La Poste et Orange) dont la pension est entrée en paiement dans l’année (y compris pensions d’invalidité).

FPT et FPH : Fonctionnaires de la FPT et FPH, dont la pension est entrée en paiement dans l’année et dont la durée hebdomadaire de travail est d’au minimum 28 heures (y compris pensions d’invalidité).

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

L'âge moyen des fonctionnaires en activité dans la fonction publique progresse encore de trois mois et la part des fonctionnaires de 50 ans et plus augmente dans les trois versants de la fonction publique

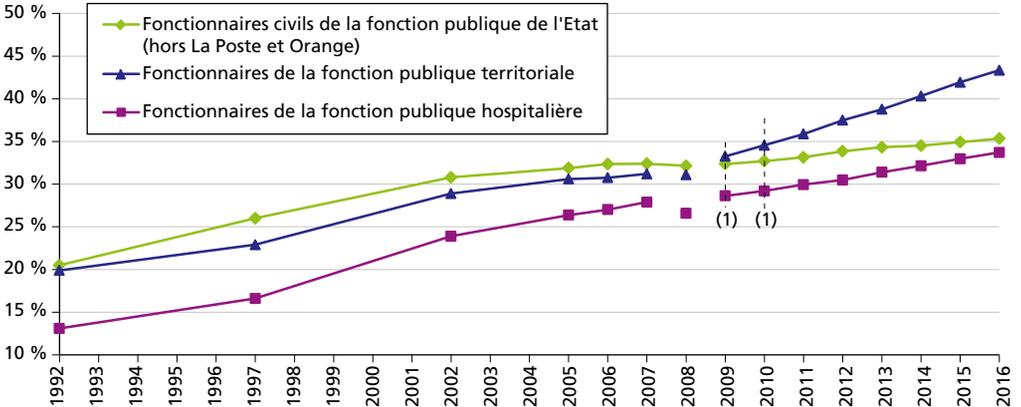
Entre le 31 décembre 2015 et 2016, l'âge moyen des agents de la fonction publique a augmenté de 1,6 mois : 0,8 mois pour la FPE, 3,0 mois pour la FPT et 1,3 mois pour la FPH. L'augmentation de l'âge moyen des agents est plus importante pour les fonctionnaires avec +2,8 mois pour l'ensemble des fonctionnaires des trois versants, 1,9, 3,8 et 3,0 respectivement dans chacun des versants.

La part des fonctionnaires civils (hors La Poste et Orange) de 50 ans et plus n'a cessé d'augmenter depuis 1992, avec une hausse entre 1992 et 2016 de près de 15 points dans la FPE, plus de 20 points dans la FPH et au-delà de 23 points dans la FPT. En 2016, elle augmente de 0,4 point chez les fonctionnaires civils de l'État (hors La Poste et Orange), de 0,7 point pour les fonctionnaires hospitaliers et de 1,4 point pour les fonctionnaires territoriaux. Ce niveau de hausse, par versant public, est assez stable depuis 2011.

Plus d'un agent fonctionnaire civil sur trois est âgé de 50 ans ou plus, fin 2016, dans la fonction publique de l'État (hors La Poste et Orange) : 35,3 % après 34,9 % en 2015, et 33,9 % en 2012. La proportion est plus élevée encore pour les fonctionnaires territoriaux : fin 2016, les agents de 50 ans ou plus représentent 43,3 % des effectifs après 41,9 % en 2015 et 37,5 % en 2012. Elle est moindre chez les fonctionnaires hospitaliers¹⁰ : 33,7 % en 2016 après 33,0 % en 2015, et 30,5 % en 2012, principalement en raison d'un âge de départ à la retraite en moyenne plus précoce (Figure V 2.2-11). En effet, les fonctionnaires hospitaliers classés en catégorie active sont majoritaire dans la FPH.

¹⁰ Les fonctionnaires à temps non complet, les contractuels et les médecins hospitaliers ne sont pas affiliés à la CNRACL. En revanche, la totalité des élèves stagiaires de la FPH sont pris en compte parmi les affiliés de la CNRACL.

Figure V.2.2-11 : Évolution de la part des agents âgés de 50 ans et plus chez les fonctionnaires civils dans les trois versants de la fonction publique, au 31 décembre de chaque année



Sources : FGE, Siasp, Insee ; CNRACL. Traitement DGAFP - Département des études, des statistiques et des systèmes d'information. Champ FPE : France hors collectivités d'outre-mer, hors emplois aidés, hors engagés du service civique. Agents fonctionnaires civils des ministères au 31 décembre de l'année jusqu'en 2008 (FGE, Insee) ; agents fonctionnaires civils des ministères et EPA au 31 décembre de l'année à partir de 2009 (Siasp, Insee).

Champ FPT et FPH : France hors collectivités d'outre-mer, hors élus, hors emplois aidés, hors engagés du service civique. De 1992 à 1997, agents fonctionnaires de la FPT affiliés au 31 décembre de l'année, avec une durée hebdomadaire de travail au moins égale à 28 heures (données CNRACL). À partir de 2009, agents fonctionnaires au 31 décembre de l'année (Siasp, Insee).

(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.

Pour la FPE, la FPT et la FPH, le passage à Siasp en 2009 ne permet pas d'établir d'évolution entre 2008 et 2009.

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

L'utilisation, depuis 2013, d'une nouvelle nomenclature des statuts harmonisée sur les trois versants de la fonction publique permet de mieux illustrer le vieillissement des effectifs dans la fonction publique et les flux de départs en retraite passés et à venir. En effet, le statut des agents (fonctionnaires, contractuels, etc.) détermine leur régime de retraite d'appartenance.

Fin 2016, la part des 50 ans et plus parmi les fonctionnaires de la fonction publique est de 38,0 %. Parmi les contractuels de la fonction publique, qui cotisent à l'Ircantec cette proportion est de 21,0 %.

Dans la FPE, la pyramide des âges des fonctionnaires présente en 2016 une forme en cloche avec des effectifs par âge croissants jusqu'à la génération 72 (44 ans en 2016), légèrement décroissante de 56 000 fonctionnaires à 44 ans à 17 500 à 62 ans (Figure V.2.2-12). Les recrutements dans la fonction publique de l'État avaient été massifs dans les années 1970, profitant aux générations du baby-boom (générations 47-50) dont l'emploi est en train de se résorber, puis ont été réduits par la suite. Le nombre de fonctionnaires âgés de 60 ans continue sa progression en 2016 (+2,2 % après +2,1 % en 2015 contre -0,6 % en 2014 et -1,7 % en 2013), après une nette progression en 2012 et 2011 (respectivement +15,8 % et +11,5 %).

La part des fonctionnaires civils quittant la FPE à 60 ans parmi ceux encore en poste l'année précédente¹¹, majoritairement pour partir à la retraite, demeure relativement stable depuis 2012 :

11 C'est-à-dire la différence entre les effectifs de fonctionnaires de la FPE âgés de 59 ans l'année N-1 et ceux de fonctionnaires de la FPE âgés de 60 ans l'année N, rapportée aux effectifs de fonctionnaires de la FPE âgés de 59 ans de l'année N-1.

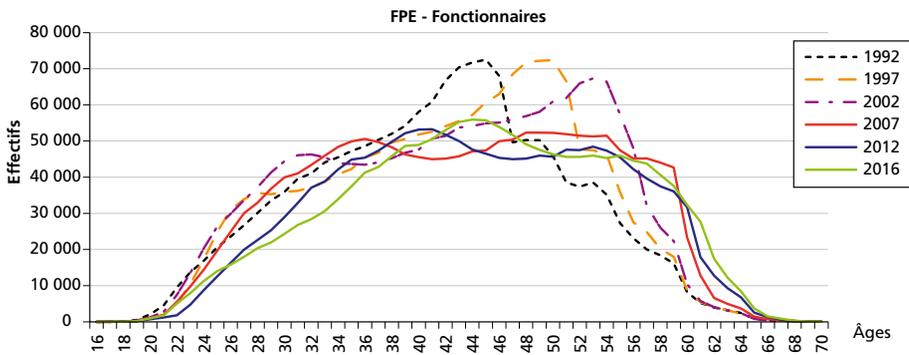
Les flux de personnels dans la fonction publique

elle est de 12,1 % en 2016, elle était de 12,7 % en 2015, 14,1 % en 2014, 13,6 % en 2013 et de 13,0 % en 2012, mais en nette diminution par rapport à son niveau de 2011 et 2010 (respectivement 26,3 % et 37,7 %). Cette forte contraction est à mettre en rapport avec la réforme des retraites.

Les pyramides des âges des agents contractuels de la fonction publique de l'État et des militaires présentent quant à elles une population bien plus jeune et bien plus stable dans le temps, avec un pic chez les 24-28 ans (respectivement 22,0 % et 8,8 % d'agents âgés de 50 ans et plus parmi ces populations, fin 2016) [Figures V 2.2-13 et V 2.2-14].

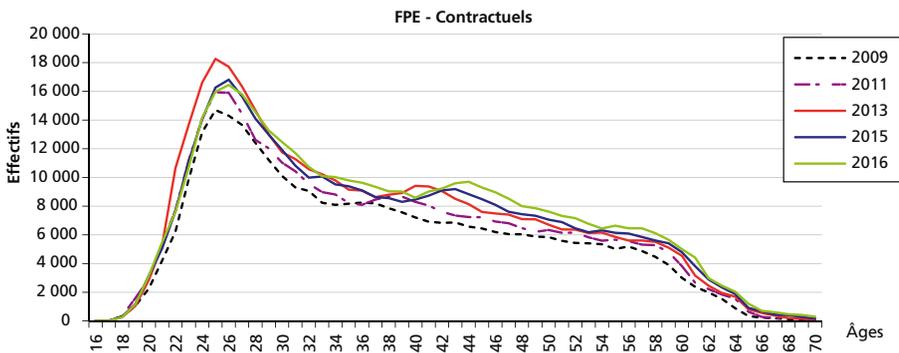
La pyramide des âges des agents relevant des autres catégories et statuts, qui prend notamment en compte les maîtres des établissements d'enseignement privé sous contrat ainsi que les ouvriers d'État, annonce des départs à la retraite nombreux dans les prochaines années (avec 36,6 % d'agents âgés de 50 ans et plus fin 2016) [Figure V 2.2-15].

Figures V 2.2-12 à 2.2-15 : Évolution des pyramides des âges dans la fonction publique de l'Etat selon le statut depuis 1992 (fonctionnaires seulement) ou 2009



Source : FGE ; Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : France hors collectivités d'outre-mer, hors emplois aidés, hors engagés du service civique. Agents fonctionnaires civils des ministères au 31 décembre de l'année de 1992 à 2007 (FGE, Insee), agents fonctionnaires civils des ministères et EPA (hors La Poste et Orange) au 31 décembre de l'année à partir de 2009 (Siasp, Insee).

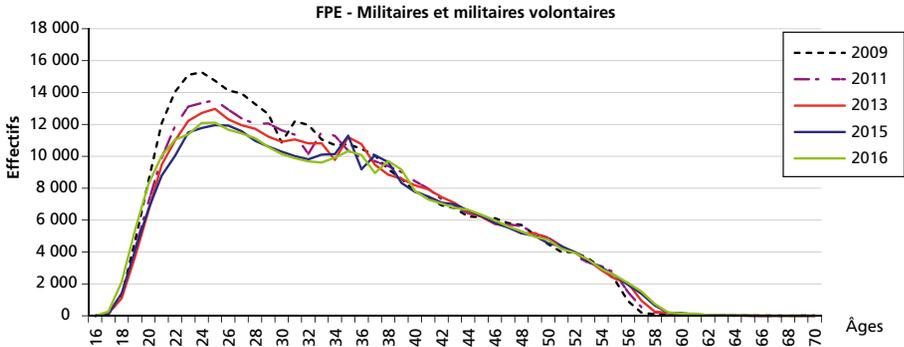


Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : France hors collectivités d'outre-mer, hors emplois aidés, hors engagés du service civique. Agents contractuels des ministères et EPA au 31 décembre de l'année.

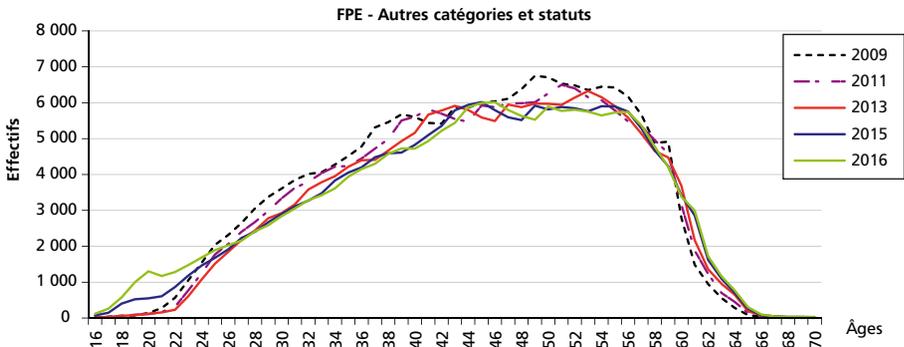
2.2 Les départs à la retraite dans la fonction publique

2



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : France hors collectivités d'outre-mer, hors emplois aidés, hors engagés du service civique. Militaires et militaires volontaires des ministères et EPA au 31 décembre de l'année.



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : France hors collectivités d'outre-mer, hors emplois aidés, hors engagés du service civique. Agents relevant des autres catégories et statuts des ministères et EPA au 31 décembre de l'année.

NB : La catégorie « autres catégories et statuts » recouvre principalement des enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat, des ouvriers d'État et des apprentis.

Dans la FPT, la pyramide des âges des fonctionnaires laisse aussi augurer des départs à la retraite plus nombreux dans les prochaines années. La hausse du nombre de fonctionnaires âgés de 50 ans ou plus a été amplifiée par les transferts d'agents¹² issus des services de l'État. Le nombre de fonctionnaires âgés de 60 ans et plus dans la FPT est en très forte progression depuis 1992 : il a augmenté de 11,1 % en 2016, a plus que doublé depuis l'année 2010 et quadruplé depuis 2002.

La pyramide des âges des agents contractuels présente pour sa part une forme plus régulière, avec un léger pic autour de 24 ans (Figure V 2.2-17). Seulement 23,9 % des agents contractuels de la FPT sont âgés de 50 ans et plus fin 2016.

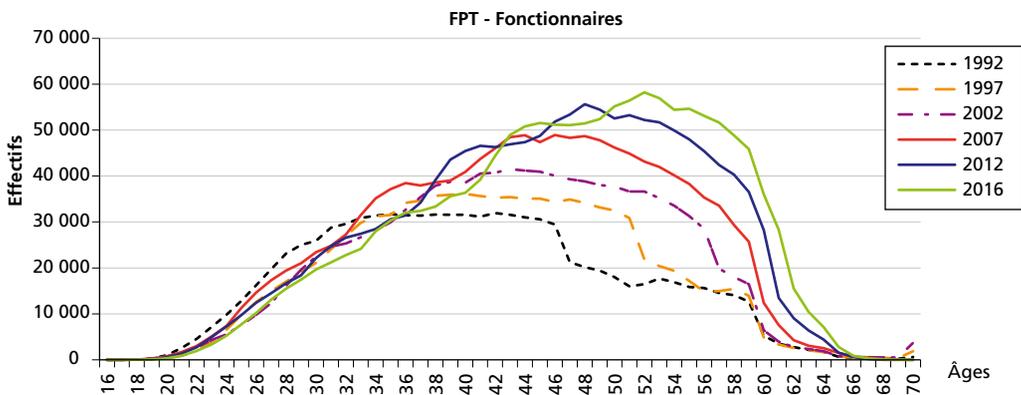
Le constat est plus proche de celui des fonctionnaires pour les agents relevant des autres catégories et statuts (comprenant notamment les assistants maternels et familiaux), les effectifs les plus importants se regroupant dans la tranche 50-60 ans (40,8 % fin 2016) [Figure V 2.2-18]. Le nombre d'agents de plus de 60 ans continue par ailleurs d'augmenter en 2016 mais à une vitesse

¹² Les agents de 50 ans et plus sont plus nombreux parmi les agents directement transférés, aussi bien dans les départements que dans les régions. Au 1^{er} janvier 2009, la part des agents de 50 ans et plus chez les agents transférés était de 34 % dans les régions et de 38 % dans les départements.

amoindrie d'année en année, avec une évolution de +3,1 % après +5,0 % en 2015, après +6,2 % en 2014, +7,9 % en 2013, +8,8 % en 2012 et +14,0 % en 2011. Par ailleurs, après avoir connu une forte hausse en 2011 (+11,3 %) et en 2012 (+12,0 %), le nombre d'agents âgés de 60 ans s'accroît plus faiblement depuis 2013 (avec +1,7 % en 2013, +1,1 % en 2014 et +3,1 % en 2015 et +0,3 % en 2016).

La part des fonctionnaires quittant la FPT à l'âge de 60 ans parmi ceux toujours en poste à la FPT l'année précédente¹³, majoritairement en raison des départs en retraite, est de 17,4 % en 2016. Cette part est relativement stable par rapport à 2013, 2014 et 2015 (18,6 %, 18,0 % et 17,3 %), en légère augmentation par rapport à 2012 (15,0 %), mais en nette diminution par rapport à 2011 et 2010 (respectivement 29,8 % et 40,4 %). Cette forte contraction s'explique aussi par la réforme des retraites.

Figures V 2.2-16 à 2.2-18 : Évolution des pyramides des âges dans la fonction publique territoriale selon le statut depuis 1992 (fonctionnaires seulement) ou 2009

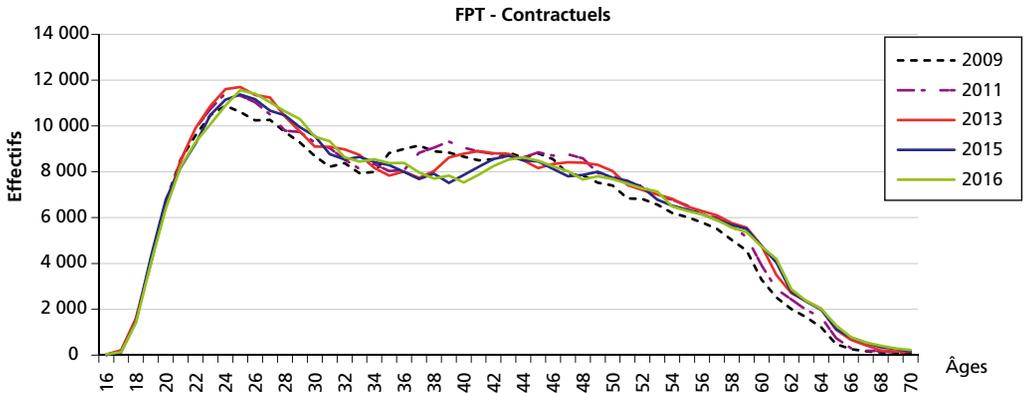


Sources : Données CNRACL ; Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.
 Champ : France hors collectivités d'outre-mer, hors élus, hors emplois aidés, hors engagés du service civique. De 1992 à 1997, agents fonctionnaires de la FPT affiliés au 31 décembre de l'année, avec une durée hebdomadaire de travail au moins égale à 28 heures (données CNRACL). À partir de 2009, agents fonctionnaires au 31 décembre de l'année (Siasp, Insee).

13 C'est-à-dire la différence entre les effectifs de fonctionnaires de la FPT âgés de 59 ans l'année N-1 et ceux de fonctionnaires de la FPT âgés de 60 ans l'année N, rapportée aux effectifs de fonctionnaires de la FPT âgés de 59 ans de l'année N-1.

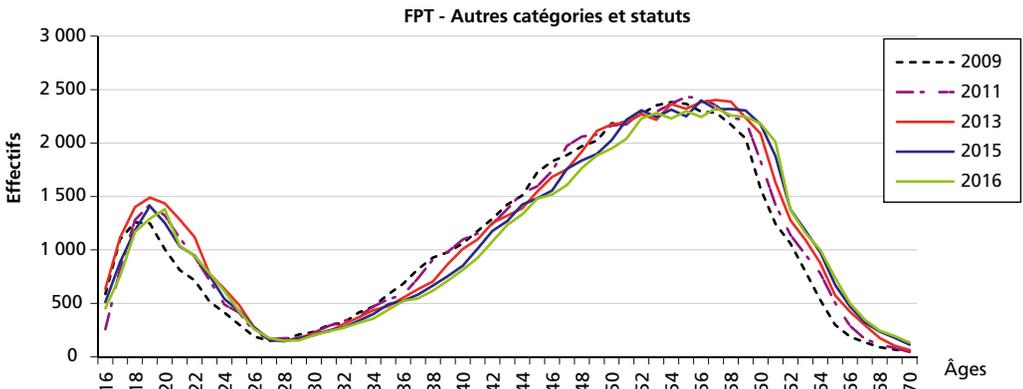
2.2 Les départs à la retraite dans la fonction publique

2



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : France hors collectivités d'outre-mer, hors élus, hors emplois aidés, hors engagés du service civique. Agents contractuels au 31 décembre de l'année.



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : France hors collectivités d'outre-mer, hors élus, hors emplois aidés, hors engagés du service civique. Agents relevant des autres catégories et statuts au 31 décembre de l'année.

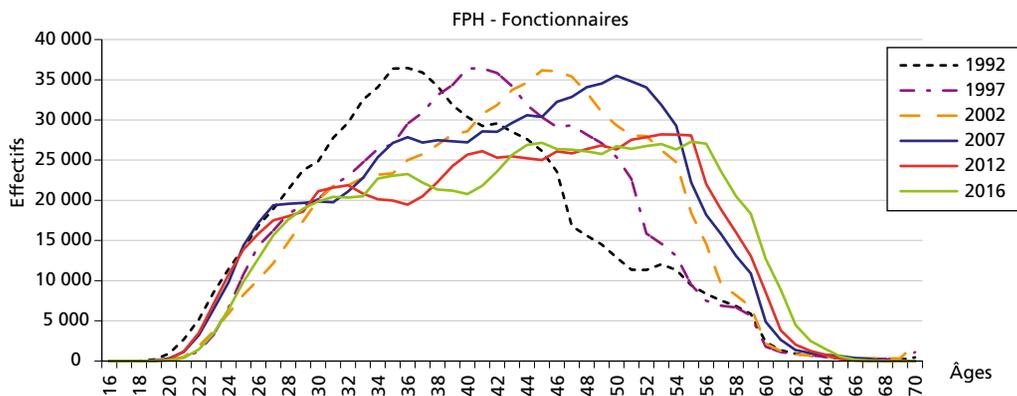
NB : La catégorie « autres catégories et statuts » recouvre principalement des assistants maternels et familiaux, et des apprentis.

Dans la FPH, la succession des pyramides des âges des agents fonctionnaires se rapproche de celle de la FPE, avec, au niveau des âges les plus élevés, une bosse en cours de résorption liée aux embauches du baby-boom (plus tardive que dans la FPE mais avec plus de départs anticipés liés au poids des catégories actives) [Figure V.2.2-19]. Fin 2016, cette pyramide des âges des fonctionnaires présente une forme relativement aplatie, qui laisse augurer une progressive stabilisation du nombre des départs à la retraite dans les années à venir. Par ailleurs, le vieillissement des effectifs se poursuit (33,7 % des fonctionnaires sont âgés de 50 ans et plus fin 2016, contre 33,0 % fin 2015) tandis que l'augmentation de l'âge de départ se ralentit.

La pyramide des âges des agents contractuels affiche une population nettement plus jeune, avec un pic autour de 24 ans (seulement 14,2 % des agents sont âgés de 50 ans et plus au 31 décembre 2016) [Figure V.2.2-20]. 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 (31,2 % fin 2016) [Figure V.2.2-21].

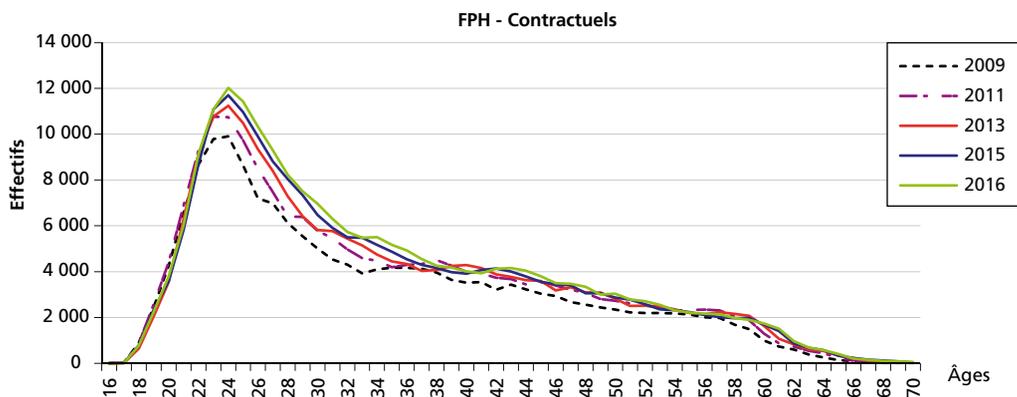
La part des fonctionnaires quittant la FPH à l'âge de 60 ans parmi les fonctionnaires âgés de 59 ans l'année précédente¹⁴, majoritairement en raison des départs en retraite, est de 25,3 % en 2016. Cette part est globalement stable depuis 2012 (26,2 % en 2015 après 26,6 % en 2014, 25,1 % en 2013 et 25,8 % en 2012), mais en nette diminution par rapport à 2011 et 2010 (respectivement à 30,2 % et 46,0 %). Cette forte contraction s'explique également par la réforme des retraites.

Figures V 2.2-19 à 2.2-21 : Évolution des pyramides des âges dans la fonction publique hospitalière selon le statut depuis 1992 (fonctionnaires seulement) ou 2009



Sources : Données CNRACL ; Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : France hors collectivités d'outre-mer, hors élèves de la FPH, hors emplois aidés, hors engagés du service civique. De 1992 à 1997, agents fonctionnaires 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 (données CNRACL). À partir de 2009, agents fonctionnaires (hors élèves stagiaires) au 31 décembre de l'année (Siasp, Insee).

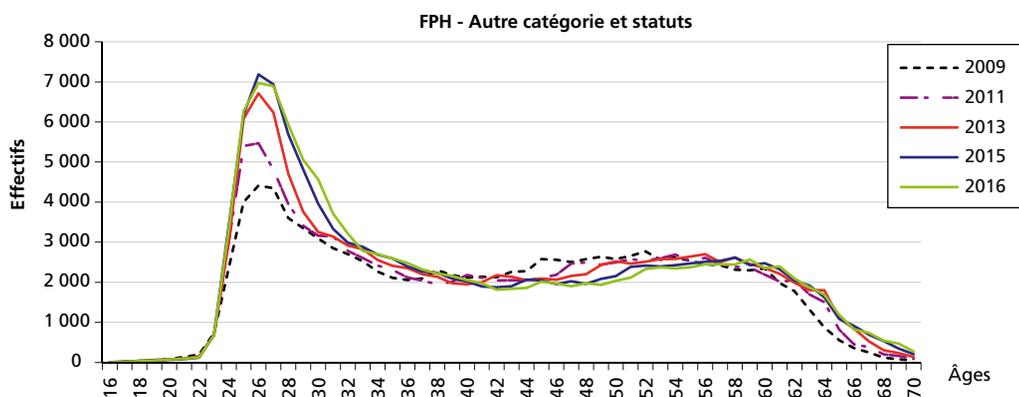


Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : France hors collectivités d'outre-mer, hors élèves de la FPH, hors emplois aidés, hors engagés du service civique. Agents relevant des autres catégories et statuts au 31 décembre de l'année.

14 C'est-à-dire la différence entre les effectifs de fonctionnaires de la FPH âgés de 59 ans l'année N-1 et ceux de fonctionnaires de la FPH âgés de 60 ans l'année N, rapportée aux effectifs de fonctionnaires de la FPH âgés de 60 ans de l'année N-1.

2.2 Les départs à la retraite dans la fonction publique



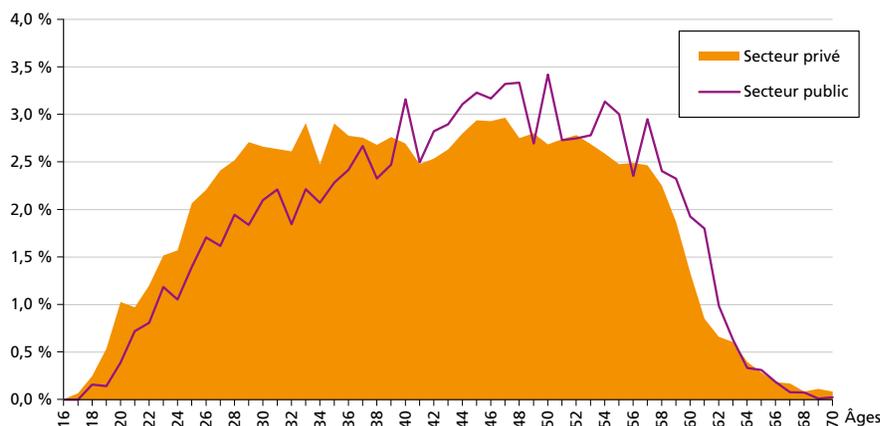
Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.
 Champ : France hors collectivités d'outre-mer, hors élèves de la FPH, hors emplois aidés, hors engagés du service civique. Agents relevant des autres catégories et statuts au 31 décembre de l'année.
 NB : La catégorie « autres catégories et statuts » recouvre principalement des médecins et des apprentis.

Une structure par âge différente entre secteur public et secteur privé

La proportion des salariés de 40 ans et plus est supérieure dans la fonction publique à celle du secteur privé (Figure V 2.2-22). Cette situation qui continue de s'accroître en 2017, résulte du rythme différent des recrutements passés, d'une part, mais aussi des modalités différentes de départs à la retraite. 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 système de carrière dans la fonction publique conduit, en règle générale, à une plus grande stabilité de l'emploi et donc au maintien dans l'emploi des « seniors ».

Figure V 2.2-22 : Ventilation par âge des effectifs des secteurs public et privé au 4^e trimestre 2017



Source : Enquête Emploi Insee, 4^{ème} trimestre de l'année. Traitement DGAFP, département des études, des statistiques et des systèmes d'information.
 Champ : France métropolitaine, salariés hors entreprises publiques, hors intérimaires, apprentis, contrats aidés et stagiaires.

De plus, le niveau de diplôme des agents de la fonction publique, en moyenne plus élevé que celui des salariés du privé, explique des entrées plus tardives dans la vie active, ce qui réduit d'autant le poids des jeunes.

Effectifs et pyramides des âges des agents en catégorie active dans les trois versants de la fonction publique

Le code des pensions civiles et militaires de retraite (pour les fonctionnaires civils de l'État) et le décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 pour la CNRACL (fonctionnaires territoriaux et hospitaliers) puis la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites prévoient une ouverture anticipée des droits à la retraite, pour les personnes dont l'emploi est classé dans la catégorie active ayant accompli 17 ou 27 ans de services actifs, à l'âge de 52 ou 57 ans (d'autres âges sont prévus pour certains emplois (voir fiche thématique 5.1). La notion de services actifs et insalubres est liée à l'occupation d'un emploi présentant un « risque particulier » ou des « fatigues exceptionnelles », aux termes de l'article L 24 du code des pensions.

Malheureusement, dans le système Siasp, l'information selon laquelle les agents en emploi sont ou non classés en catégorie active n'est pas disponible. Aussi, la détection des ayants droit à la retraite anticipée au titre de la catégorie active est relativement délicate et repose sur un certain nombre d'hypothèses. Sont ici considérés en catégorie active tous les fonctionnaires des grades ouverts au bénéfice de la catégorie active, et ceci indépendamment du fait que ce bénéfice soit ou non conditionné à l'occupation d'un poste y ouvrant droit. En outre, dans la FPE, le grade (selon la nomenclature NNE) n'est pas toujours correctement renseigné dans les établissements publics hors paie DGFIP.

Figure V 2.2-23 : Effectifs des fonctionnaires occupant ou susceptibles d'occuper un emploi classé dans la catégorie active dans la fonction publique au 31 décembre 2016

	Effectifs d'actifs	Effectifs susceptibles d'être actifs	Remarques
Fonction publique de l'État			
Personnels actifs de la Police nationale	110 668		
Personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire	27 147		
Ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne	3 892		
Personnels de la surveillance des douanes	nd	15 788	Impossibilité de distinguer dans la source les agents des douanes affectés à la branche surveillance
Instituteurs ⁽¹⁾	2 612		
Agents d'exploitation des travaux publics de l'État	4 801		
Géomètres de l'IGN	22		
Ingénieurs des travaux géographiques de l'État exerçant certaines activités de terrain	nd	87	Impossibilité de distinguer dans la source les ingénieurs exerçant ces activités
Éducateurs et infirmiers de la protection judiciaire de la jeunesse	3 275		
Personnels paramédicaux des hôpitaux militaires en contact avec les malades	nd		Impossibilité de distinguer les agents en contact avec les malades
Techniciens supérieurs du développement durable (Spécialité « navigation, sécurité maritime et gestion de la ressource halieutique et des espaces marin et littoral ») ⁽²⁾ et syndicats des gens de mer (spécialité « navigation et sécurité »)	nd		Impossibilité de distinguer les agents dans ces spécialités

2.2 Les départs à la retraite dans la fonction publique

Fonction publique territoriale			
Sapeurs pompiers professionnels	38 985		
Agents de police municipale	19 072		
Agents de surveillance de la préfecture de police ⁽²⁾	nd	nd	Impossibilité de distinguer dans la source les agents exerçant ces fonctions
Adjointes techniques ou agents de maîtrise (certains emplois, notamment dans le domaine de la salubrité)	nd	523 022	Impossibilité de distinguer dans la source les emplois en catégorie active
Assistants territoriaux socio-éducatifs en contact avec les malades (spécialités « assistant de service social »)	nd	29 998	Impossibilité de distinguer les agents respectant ces critères
Personnels médicaux, infirmiers, paramédicaux et de soin exerçant dans des services de santé	nd	19 033	Impossibilité de distinguer les agents dans ces spécialités
Fonction publique hospitalière			
Personnels infirmiers et masseurs-kinésithérapeutes en contact avec les malades n'ayant pas exercé le droit d'option prévu dans le décret 2010-751 du 5 juillet 2010	nd	83 066	Impossibilité de distinguer les agents en contact avec les malades
Cadre de santé occupant un poste de responsable d'unité de soin n'ayant pas exercé le droit d'option prévu dans le décret 2012-1466	nd	6 929	Impossibilité de distinguer les agents responsables d'unité de soin
Sages-femmes des hôpitaux exerçant en contact avec les parturientes	nd	10 186	Impossibilité de distinguer les agents en contact avec les parturientes
Autres personnels hospitaliers pratiquant une collaboration aux soins infirmiers (aides-soignants, agents de services hospitaliers)	nd	304 581	Impossibilité de distinguer les agents pratiquant une collaboration aux soins infirmiers
Assistants sociaux (spécialité « assistant de service social »)	nd	6 293	Impossibilité de distinguer les agents en contact avec les malades
Puéricultrices en fonction dans les services de pédiatrie n'ayant pas exercé le droit d'option dans le décret n° 2010-1139	nd	3 071	Impossibilité de distinguer dans la source les agents dans les services de pédiatrie
Personnels ouvriers (certains emplois parmi les buandiers, ouvriers et maîtres-ouvriers)	nd	49 994	Impossibilité de distinguer dans la source les emplois en catégorie active
Manipulateurs et aides des services de radiologie n'ayant pas exercé le droit d'option prévu dans le décret 2012-1466	12 838		
Agents de service mortuaire et de désinfection exerçant dans des services de soins	nd	147	Impossibilité de distinguer dans la source les agents dans ces services

Source : Siasp, Insee. Traitements DGAFP - Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : France hors collectivités d'outre-mer. Agents fonctionnaires civils au 31 décembre de l'année.

(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. Le personnel de surveillance de la préfecture de Paris sera affecté à la commune de Paris le 1^{er} janvier 2019.

(3) Techniciens supérieurs du développement durable exerçant leurs fonctions dans la navigation, la sécurité maritime et la gestion de la ressource halieutique et des espaces marin et littoral et affectés sur un moyen nautique des affaires maritimes, dans une unité littorale des affaires maritimes ou dans un centre de sécurité des navires.

nd : non disponible

Sous réserve de ces hypothèses, dans les ministères, on estime à 177 300 le nombre d'agents fonctionnaires civils susceptibles d'occuper un emploi classé dans la catégorie active¹⁵ au 31 décembre 2016, soit 13,3 % de l'ensemble des agents fonctionnaires civils des ministères, proportion relativement stable depuis 2014. Parmi ces agents, la part des 50 ans et plus est de 21,1 %, proportion relativement stable depuis 2014¹⁶. 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 de la catégorie active qu'au sein de la catégorie sédentaire.

¹⁵ La liste des corps voir figure V2.2-23

¹⁶ Données révisées par rapport aux éditions précédentes

Dans la FPT, le département des études et statistiques locales de la DGCL estime que les fonctionnaires territoriaux susceptibles d'occuper un emploi classé dans la catégorie active seraient de l'ordre de 5 à 10 % des effectifs.

Dans la FPH, le classement dans la catégorie active concerne essentiellement les personnels infirmiers et paramédicaux en contact avec les malades et les autres personnels hospitaliers (soit environ 387 600 agents).

Au total, dans la FPH, 477 105 agents fonctionnaires étaient susceptibles d'occuper un emploi classé dans la catégorie active au 31 décembre 2016, soit 57,3 % de l'ensemble des agents fonctionnaires de la FPH, en léger recul depuis 2013. De manière contre-intuitive, la part des 50 ans et plus est plus importante chez les fonctionnaires de la catégorie active que chez les fonctionnaires de la catégorie sédentaire (respectivement 37,5 % et 28,6 %) en raison de l'extinction progressive d'une partie de la catégorie active. En effet, ce résultat transitoire provient du choix offert aux infirmiers d'exercer ou non le droit d'option (décret 2010-751 du 5 juillet 2010) afin de garder leur « statut actif » en restant classé en catégorie B, ou de passer en catégorie A avec perte du classement dans la catégorie active. Parmi les personnes proches de la retraite, peu ont choisi de d'exercer le droit d'option pour passer en catégorie A.

Bibliographie

- Vaslin Y., 2018, « Les départs à la retraite dans la fonction publique en 2016 » Vue 2.2 et fiches thématiques 5 « Retraite », DGAFP, *Point Stat*.
- Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexe au projet de loi de finances pour 2018, Direction du budget.
- COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France », Rapports annuels de juin 2017 et juin 2018.
- Premier et deuxième avis annuel du Comité de suivi des retraites, juillet 2017 et juillet 2018.
- Solard G. (dir.), 2018, *Les retraités et les retraites*, Drees, Études et statistiques, édition 2018.
- « Les chiffres-clés des retraites de l'État », « Le recueil statistique » et « L'abrégé statistique », Service des retraites de l'État, édition 2017.
- « Le recueil statistique de la CNRACL », CNRACL, édition 2017.
- « Le recueil statistique de l'Ircantec », Ircantec, édition 2013.
- « Rapport annuel FSPOEIE 2016 », FSPOEIE, 2017.
- Grosbois G. et Henry M., 2018, « Profiter de la retraite le plus longtemps possible, la principale motivation de départ », *Questions Retraite & Solidarité*, n° 23, juillet 2018.
- Papon S. et Beaumel C., 2018, « Bilan démographique 2017 – Plus de 67 millions d'habitants en France au 1^{er} janvier 2018 », *Insee Première* n° 1683.

