

## 2.2 Les départs à la retraite dans la fonction publique

Yohann VASLIN

DGAFF

Dorothée AGUER et Kélig GAUTIER

SRE (DGFIP)

Clémence DARRIGADE, Loïc GAUTIER et Ségolène LEROY

CNRACL, FSPOEIE

Nathalie CHATAIGNER

Ircantec

### Chiffres clés

Admission à la retraite en 2018 :

- 43 548 fonctionnaires hors La Poste et Orange et 11 803 militaires dans la FPE
- 43 138 fonctionnaires dans la FPT
- 26 059 fonctionnaires dans la FPH

Âge moyen de départ à la retraite en 2018 :

- fonctionnaires dans la FPE (hors La Poste et Orange) : 61,8 ans et militaires : 45,1 ans
- fonctionnaires dans la FPT : 61,5 ans
- fonctionnaires dans la FPH : 60,0 ans

En 2018, 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 (SRE), stagne après une hausse les deux années précédentes. Cette stagnation (0,2 %) est due à une hausse des départs des fonctionnaires et ouvriers d'État qui compense une hausse des départs des fonctionnaires affiliés à la CNRACL. Ce sont 43 548 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 (-5,5 %, après +10,4 % en 2017), et 11 803 aux militaires (+2,7 %, contre +2,1 % en 2017). À la CNRACL, le flux de nouveaux pensionnés progresse : 26 059 nouvelles pensions de droit direct (+2,3 %, après +11,5 % en 2017) sont enregistrées pour les fonctionnaires hospitaliers et 43 138 (+5,7 %, après +12,1 % en 2017) pour les territoriaux.

La part des fonctionnaires liquidant leur retraite avant 60 ans continue de se réduire en 2018, avec une baisse sur l'ensemble des trois versants de la fonction publique mais selon des trajectoires différentes. Elle baisse fortement dans la FPE après une période de stagnation [-4,0 points à 19,0 % après une période de 4 ans plutôt stable entre 22,9 % et 23,8 %]. Au sein des fonctionnaires affiliés à la CNRACL, elle baisse de 0,1 point dans la FPT (après une baisse de 1,0 point de moyenne par an depuis 2014 pour atteindre 11,5 % en 2018) et de 2,9 points dans la FPH pour atteindre 38,9 % (le niveau de baisse est le même qu'en 2016, avant une faible baisse de 0,4 point en 2017). Ces départs anticipés concernent principalement les agents de catégorie active ou les départs pour carrière longue.

L'âge moyen de départ à la retraite – au sens de la radiation des cadres – progresse pour les agents civils de la FPE (61,6 ans hors ceux de La Poste et d'Orange) et de la FPH (59,8 ans) et se stabilise dans la FPT (61,4 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 2017, 35,6 % des effectifs de fonctionnaires civils de l'État (hors La Poste et Orange), 44,4 % des fonctionnaires territoriaux et 34,2 % des fonctionnaires hospitaliers.

### **Globalement, le nombre de départs à la retraite des fonctionnaires stagne en 2018**

#### ***Une baisse du nombre des nouvelles pensions de droit direct en 2018 dans la fonction publique de l'État après une année 2017 de forte croissance***

Les entrées en paiement de nouvelles pensions se décomposent en deux catégories, les pensions de droit direct pour les agents ayant cotisés et de droit dérivé pour les pensions reçues par des ayants droit. La baisse des entrées en paiement concerne principalement les pensions civiles de droit direct (-2 700, soit -4,6 %). Pour les fonctionnaires, ce sont ainsi plus de 56 800 pensions de droit direct et près de 21 400 de droit dérivé qui sont entrées en paiement en 2018.

Le nombre des pensions militaires nouvellement entrées en paiement baisse par rapport à 2017 à 19 600 (-2,8 % après +4,7 % en 2017). La hausse qui concerne les pensions de droit direct (11 800, +2,7 %) ne compense pas la baisse plus prononcée des pensions de droit dérivé (7 800, +10,0 %).

Au total, près de 97 900 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 2018, soit une baisse de 2,7 % après +8,8 % en 2017.

Fin 2018, près de 2,5 millions de pensions civiles et militaires de retraite (+0,9 %) sont versées par le Service des retraites de l'État (SRE). Plus des trois quarts du stock des pensions en paiement sont des pensions civiles (78 %), réparties en 1 589 000 pensions de droit direct et 324 000 pensions de droit dérivé. Le nombre de pensions civiles augmente de 1,1 % entre 2017 et 2018. Les pensions militaires sont en légère hausse (+0,2 %) par rapport au 31 décembre 2017 pour atteindre plus de 549 000 pensions réparties en 391 000 pensions de droit direct et 158 000 pensions de droit dérivé.

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 2018 leurs parts s'élevaient respectivement à 38 %, en baisse d'un point par rapport à 2017, et à 22 %, proportion stable par rapport à 2017.

Le montant des pensions payées en 2018 s'est élevé à 43,9 milliards d'euros pour les pensions civiles et 9,4 milliards d'euros pour les pensions militaires.

#### ***Baisse du nombre de nouveaux pensionnés au FSPOEIE en 2018***

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 forte hausse de l'effectif des nouveaux pensionnés de droit direct en 2017 (+16,5 %), le FSPOEIE a octroyé, en 2018, 2 195 nouvelles pensions de droit direct. Il s'agit d'une baisse de 17,6 % par rapport à 2017, revenant ainsi sous les 2 287 nouvelles pensions de droit direct attribuées en 2016. Au total, 3 645 nouvelles pensions (de droit direct et de droit dérivé) ont été attribuées en 2018, soit une baisse de 12,2 % par rapport à 2017 mais à un niveau proche de 2016.

#### ***Une hausse plus modérée du nombre des nouveaux pensionnés à la CNRACL en 2018 après une forte hausse en 2017***

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

La CNRACL a octroyé, en 2018, 80 467 nouvelles pensions (de droit direct et de droit dérivé), soit une hausse plus modérée (+4,4 %) comparativement à celle observée en 2017 (+10,1 %).

Le montant des pensions payées en 2018 s'est élevé à 20,4 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 2018 et toujours en poste dans la fonction publique moins d'un an avant leur date de liquidation représentent 2,0 % des entrées en pension de fonctionnaires territoriaux. Par la suite, seules les pensions de fonctionnaires territoriaux versées par la CNRACL sont commentées.

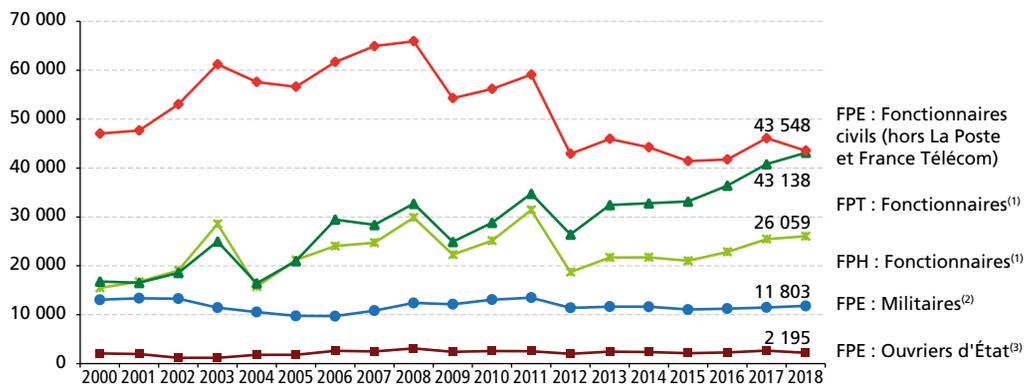
Ainsi, 43 138 pensions de droit direct ont été mises en paiement à la CNRACL en 2018 (+2 340 soit +5,7 %), dont 12,1 % pour invalidité et 5,8 % au bénéfice de la catégorie active (**Figure V 2.2-1**). Plus d'un pensionné sur trois (36,7 %) est parti au titre du dispositif carrière longue. Parmi l'ensemble des départs à la retraite de la FPT, les femmes sont prédominantes (55,0 %) mais avec une répartition très différente selon le type de départ. En effet, 98,9 % des départs pour motifs familiaux (5,8 % de l'ensemble des départs) concernent des femmes, alors qu'elles représentent 37,3 % des départs anticipés dans le cadre du dispositif carrière longue et 11,4 % des départs au bénéfice de la catégorie active.

En 2018, 7 365 pensions territoriales de droit dérivé sont entrées en paiement, dont 17,7 % suite à des décès d'agents en activité. Depuis 2015, la part des pensions de droit dérivé diminue (-2,6 points pour atteindre 14,6 %).

**Concernant les fonctionnaires de la fonction publique hospitalière (FPH)**, 26 059 pensions de droit direct ont été mises en paiement par la CNRACL en 2018 (+590 soit +2,3 %), dont 8,0 % pour invalidité et 43,3 % au bénéfice de la catégorie active. Le personnel féminin est largement majoritaire dans ce versant de la fonction publique et concentre 78,3 % de l'ensemble des départs. Les femmes représentent presque la totalité des départs anticipés pour motifs familiaux (99,5 % en 2018, lesquels représentent 8,8 % de l'ensemble des départs) et 85,1 % des départs au bénéfice de la catégorie active. Ce sont les départs pour carrière longue (17,1 % de l'ensemble des départs) où la part des femmes dans les départs anticipés est la plus faible (53,8 %)

En 2018, 3 905 pensions de droit dérivé sont entrées en paiement à la CNRACL dans la fonction publique hospitalière, dont 12,3 % suite à des décès d'agents en activité. Après une baisse de 1,5 point entre 2015 et 2017, la part des pensions de droit dérivé remonte de 0,1 point pour atteindre 13,0 %.

**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 – SRE, CNRACL et FSPOEIE. Tous les chiffres présentés sont des chiffres définitifs. Traitement DGAFP – Dessi.

(1) Fonctionnaires affiliés à la CNRACL, avec une durée hebdomadaire de travail d'au minimum 28 heures. Les praticiens 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.

### ***Légère baisse du nombre de nouveaux retraités à l'Ircantec en 2018, avec une hausse des durées de cotisations longues***

L'Ircantec est le régime complémentaire obligatoire des agents contractuels des trois versants de la fonction publique, praticiens hospitaliers et fonctionnaires territoriaux à temps non complet (moins de 28h par semaine). Leur régime de base est le régime général de la Sécurité sociale. En 2018, l'Ircantec compte 186 754 nouveaux retraités de droit direct dans le régime salarié (hors élus mais y compris 8,6 % d'agents ne relevant pas de la fonction publique), en légère baisse de 0,2 % par rapport à 2017 (Figure V 2.2-2). 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 885, soit un recul de 24,7 % par rapport à 2017 (après -5,6 % l'année précédente).

## 2.2 Les départs à la retraite dans la fonction publique

2

Figure V 2.2-2 : Statut et versant de la fonction publique d'appartenance des retraités de droit direct du régime salarié<sup>(1)</sup> de l'Ircantec ayant liquidé en 2018

	Effectifs de retraités	Part sur l'ensemble des liquidants (en %)	FPE	FPT	FPH
<b>Retraités de droit direct du régime salarié de l'Ircantec :</b>	<b>186 754</b>	<b>100,0</b>	<b>68 144</b>	<b>71 298</b>	<b>31 190</b>
– dont pensionnés encore en poste dans la fonction publique moins d'un an avant leur date de liquidation <sup>(2)</sup> :	23 123	12,4	7 361	11 796	3 966
<i>contractuels</i>	20 407	10,9	7 343	10 868	2 196
<i>fonctionnaires à temps non complet<sup>(3)</sup></i>	885	0,5	1	884	0
<i>fonctionnaires sans droit à pension<sup>(4)</sup></i>	55	0,0	13	35	7
<i>médecins (hospitaliers ou hors établissement hospitalier)</i>	1 776	1,0	4	9	1 763
– 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 :	147 509	79,0	60 783	59 502	27 224
<i>contractuels ou fonctionnaires à temps non complet<sup>(3)</sup></i>	133 127	71,3	54 680	57 350	21 097
<i>fonctionnaires sans droit à pension<sup>(4)</sup></i>	10 908	5,8	5 943	1 921	3 044
<i>médecins (hospitaliers ou hors établissement hospitalier)</i>	3 474	1,9	160	231	3 083
– dont pensionnés n'ayant jamais cotisé à l'Ircantec en tant qu'agent de la fonction publique <sup>(5)</sup>	15 985	8,6	-	-	-
– indéterminés	137	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. Les données présentées ici portent sur les liquidations de droit direct à l'Ircantec en 2018, uniquement pour le régime des salariés.

(2) 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 un 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.

(3) Les fonctionnaires à temps non complet (moins de 28 h hebdomadaire) des collectivités locales relèvent de la Cnav et de l'Ircantec, et non de la CNRACL.

(4) 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.

(5) 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.).

Les durées de cotisation à l'Ircantec sont souvent très courtes : 5 ans et moins dans les deux tiers des cas, si bien que la durée moyenne de cotisation associée aux pensions attribuées en 2018 est de 5 ans et 11 mois (hausse de 4 mois par rapport à 2017). Il s'agit d'un régime de passage pour la majorité de ses affiliés.

Parmi les nouveaux retraités de l'Ircantec ayant liquidé en 2018 et cotisé au titre d'un emploi dans la fonction publique (91 % du total), 40 % relevaient de la FPE pour leur dernière période de cotisation dans la fonction publique, 42 % de la FPT et 18 % de la FPH, proportions stables depuis plusieurs années.

Ils sont 31,9 % à avoir cotisé plus de 5 ans dans le champ de la fonction publique<sup>1</sup>, dont 10,2 % entre 10 et 20 ans (Figure V 2.2-3), 3,8 % entre 20 et 30 ans et 3,1 % plus de 30 ans. En 2018, 13,6 % des nouveaux pensionnés à l'Ircantec ont quitté la fonction publique depuis un an ou moins (Figure V 2.2-4), tandis que 41,1 % l'ont quittée depuis plus de 30 ans.

1 Les figures 2.2-3 et 2.2-4 sont hors pensionnés ayant cotisé au sein du secteur semi-public et hors indéterminés.

En 2018, 31,8 % 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 7 361 personnes), 51,0 % de la FPT (11 796 personnes) et 17,2 % de la FPH (3 966 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 (16,5 %) que ceux des deux autres versants (10,8 % pour la FPE et 12,7 % pour la FPH). Ceci est en partie dû aux fonctionnaires à temps non complet de la FPT, mais surtout à un volume de contractuels plus important. Parmi l'ensemble des nouveaux retraités ayant cotisé dans le champ de la fonction publique, 90,5 % 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 3,1 % un statut de praticien hospitalier.

### Encadré 1 : Champ de l'Ircantec

L'Ircantec couvre un champ très étendu adressé notamment :

- à l'ensemble des agents contractuels des trois versants de la fonction publique et aux praticiens hospitaliers<sup>2</sup> 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 affiliés<sup>3</sup> ;
- 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<sup>er</sup> 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.

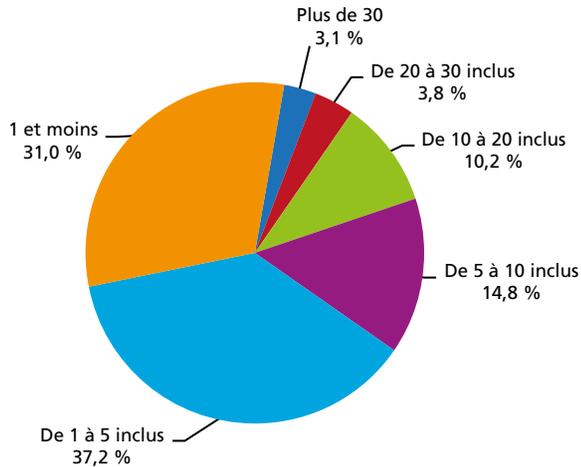
2 Y compris les praticiens hors établissement hospitalier.

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<sup>er</sup> janvier 2014, quinze ans de service minimum auparavant).

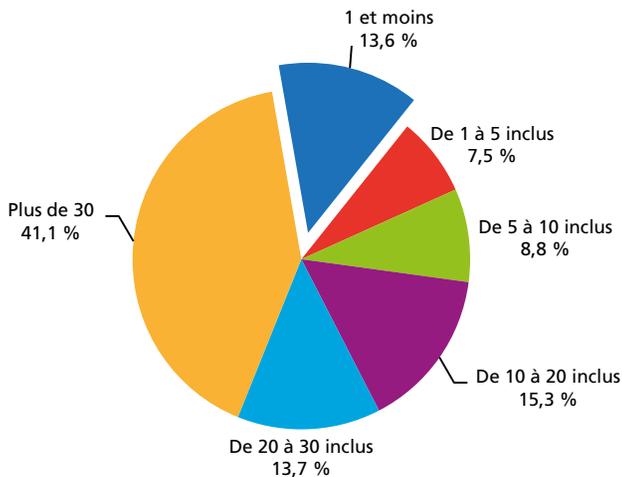
Figures V 2.2-3 et V 2.2-4 : Répartition des retraités de droit direct des agents publics du régime salarié de l'Ircantec ayant liquidé en 2018<sup>(1)</sup> selon :

[en %]

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



2) Le 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 – Dessi.

(1) Les données présentées ici portent sur les liquidations de droit direct à l'Ircantec en 2018, uniquement pour les agents publics du régime des salariés (hors régime des élus locaux donc). La borne supérieure de chaque intervalle de durée de cotisation est incluse.

### 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 pour les fonctionnaires des trois versants et baisse pour les militaires

En 2018, les âges moyens de première mise en paiement<sup>4</sup> de la pension (hors départ pour invalidité) évoluent à la hausse pour les fonctionnaires et ouvriers d'État et à la baisse pour les militaires : il est de 62 ans et 1 mois pour les fonctionnaires civils (quatre mois de plus qu'en 2017) de la FPE (hors La Poste et Orange), de 48 ans et 3 mois pour les militaires (deux mois de moins), de 60 ans et 5 mois pour les ouvriers d'État (un mois de plus), de 62 ans et quatre mois pour les fonctionnaires de la FPT (cinq mois de plus) et de 60 ans et 5 mois pour ceux de la FPH (deux mois de plus) (Figure V 2.2-5).

Depuis 2012, cet âge s'est accru d'un an et dix mois pour les fonctionnaires hospitaliers, d'un an et six mois pour les militaires, d'un an et deux mois pour les fonctionnaires civils de l'État, d'un an et un mois pour les fonctionnaires territoriaux et de neuf 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 (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	2018
Fonction publique de l'État	Fonctionnaires civils hors La Poste et Orange (SRE)	Ensemble	58,9	60,9	61,1	61,4	61,6	61,7	61,8	62,1
		dont catégories sédentaires	59,8	62,0	62,1	62,4	62,7	62,8	62,8	63,0
		dont catégories actives	55,8	57,3	57,6	58,0	58,3	58,6	58,9	59,1
	Militaires (SRE)		46,7	46,8	47,3	47,7	48,1	48,2	48,5	48,3
	Ouvriers d'État (FSPOEIE)		58,7	59,7	59,9	60,2	60,2	60,3	60,3	60,4
Fonction publique territoriale	Fonctionnaires affiliés à la CNRACL	Ensemble	58,9	61,2	61,3	61,6	61,8	61,8	61,9	62,3
		dont catégories sédentaires	61,5	62,1	62,2	62,9	63,3	63,3	63,4	63,6
		dont catégories actives	57,7	58,5	59,1	59,3	59,5	59,7	59,8	59,9
Fonction publique hospitalière	Fonctionnaires affiliés à la CNRACL	Ensemble	55,1	58,6	58,9	59,4	59,8	60,1	60,2	60,4
		dont catégories sédentaires	61,1	61,5	61,7	62,2	62,4	62,5	62,3	62,6
		dont catégories actives	57,1	57,7	57,8	58,3	58,7	58,8	59,0	59,1

Sources : DGFIP – SRE, CNRACL et FSPOEIE. Tous les chiffres présentés sont des chiffres définitifs. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Pour le FSPOEIE, pensions payées en titre définitif et pensions payées sous avance. Pour le SRE, pensions civiles et militaires hors La Poste et Orange. Pour la CNRACL, sans les fonctionnaires à temps non complet 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 le premier jour du mois suivant selon le cas).

### Encadré 2 : Les principaux points des réformes des retraites depuis 2003

Le 18 juillet 2019, le haut-commissaire à la réforme des retraites a présenté ses préconisations pour la création d'un régime universel des retraites par points aux partenaires sociaux avant de les remettre au Premier ministre. Le programme, voulu par le candidat élu à l'élection présidentielle de mai 2017 s'étale sur 15 ans. Les générations d'actifs nés à partir de 1963 seraient intégrées dans le nouveau régime à compter de 2025.

Précédemment, depuis 2003, quatre réformes concernant la retraite des agents de la fonction publique ont été mises en œuvre visant essentiellement à maintenir l'équilibre et une certaine convergence progressive des régimes.

La promulgation de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a instauré un nouveau mode de calcul des pensions des fonctionnaires (voir schéma dans la Fiche thématique 5.3), avec une entrée en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004. 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 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 l'âge légal d'ouverture des droits 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 par points a également été créé pour les fonctionnaires : dans ce régime, les cotisations, sont assises sur les éléments de rémunération non soumis à cotisation pour pension dans la limite de 20 % du traitement indiciaire brut.

En 2008, en concertation avec les partenaires sociaux, l'Ircantec a connu une modification de sa gouvernance et de certains paramètres : baisse progressive du rendement du régime par points (de 12,1 % à 7,75 % en 2018) et hausse progressive des taux théoriques de cotisation (de 4,5 % à 5,6 % en 2018 pour la 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 opérée en 2010 (loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010) prolonge l'effort entrepris en 2003 et modifie profondément les règles de pension pour les fonctionnaires notamment par :

- le relèvement de deux ans des bornes d'âge de la retraite et 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2013 des validations de services auxiliaires ;
- la création d'un comité de pilotage des régimes de retraite ;
- la poursuite de l'harmonisation du minimum garanti, avec une linéarisation pour les durées inférieures à quinze ans, ainsi que l'écêtement au vu du montant total des pensions comme pour le minimum contributif.

La loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la Sécurité sociale pour 2012 a accéléré le rythme de la transition. Les paramètres cibles 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 décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse élargit l'accès au dispositif de départ anticipé pour carrière longue en permettant aux agents ayant commencé à travailler avant 20 ans et ayant les années de cotisation requises pour liquider une retraite à taux plein de partir à la retraite à 60 ans. Les modifications portent essentiellement sur quatre points :**

- l'ouverture du dispositif aux assurés ayant commencé à travailler avant 20 ans (et non plus seulement 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 l'âge légal ;
- 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.

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 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 une certaine durée d'assurance alors qu'ils étaient atteints d'une incapacité permanente d'au moins 50 %.

La réforme comporte également un nombre important de mesures visant à mieux prendre en compte l'impact des périodes de maternité, de chômage, de pénibilité et d'invalidité, à corriger les périodes d'interruption de carrière qui affectent les droits à la retraite (congé maternité, formation, chômage, travail à temps partiel...) : assouplissement des conditions d'ouverture de droit à une carrière longue, 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...

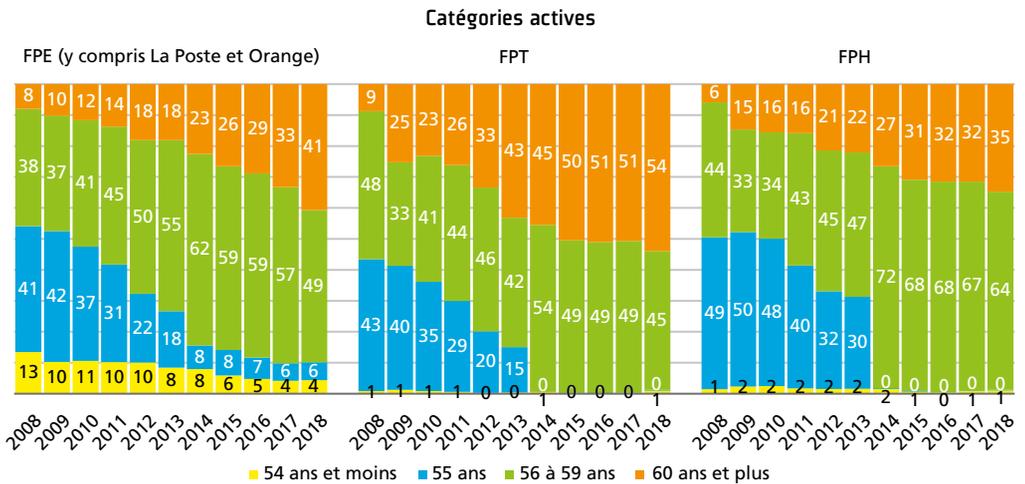
**Augmentation de l'âge moyen de départ à la retraite des fonctionnaires civils de l'État radiés des cadres pour ancienneté**

L'âge moyen de départ à la retraite des fonctionnaires civils de l'État radiés des cadres pour ancienneté augmente en 2018 de quatre mois à 61 ans et 10 mois soit un rythme proche de celui observé en moyenne depuis 2011. 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). Si l'élargissement du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue prévu par le décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 a ralenti l'évolution moyenne de l'âge moyen de départ à la retraite jusqu'en 2017. Le nombre de départs anticipés pour carrière longue a baissé pour la première fois en 2018 (8 100 contre 9 600 en 2017).

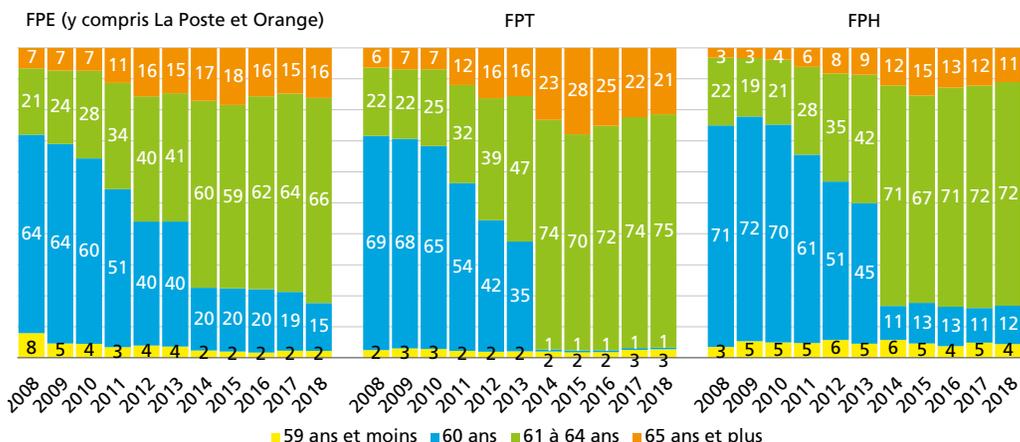
L'âge de départ pour ancienneté progresse en 2018 de 1 mois pour les catégories sédentaires et de 3 mois pour les catégories actives. L'âge moyen de départ des fonctionnaires de catégorie sédentaire s'établit à 63 ans et cinq mois, supérieur de 4 mois à celui des femmes. L'âge moyen de départ des fonctionnaires de catégorie active s'établit à 59 ans et 5 mois, sensiblement plus bas pour les hommes que pour les femmes (-3 mois).

Toutes populations confondues, l'âge moyen de radiation des cadres des femmes (61 ans et 7 mois en 2018) est supérieur de deux mois à celui des hommes, les hommes étant dans la FPE relativement plus présents au sein des catégories actives. Cet écart entre les femmes et les hommes recule légèrement.

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



Catégories sédentaires



Sources : DGFiP – SRE et CNRACL. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Pensions de droits directs (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.

**L'âge moyen de départ à la retraite des militaires radiés des cadres baisse**

L'âge moyen de radiation des cadres des militaires s'établit à 45 ans, en baisse de 6 mois après deux augmentations de 2 mois en 2016 et 2017. Cette baisse est amplifiée par un effet de structure inverse des années précédentes. En effet on enregistre une baisse inférieure de 5 mois pour les non-officiers (44 ans) et 3 mois pour les officiers (52 ans et 7 mois) et une hausse modérée du poids des non-officiers (89 %, +2 points entre 2017 et 2018), et notamment d'un point des militaires du rang dont les départs sont beaucoup plus précoces (34 ans et 6 mois).

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 2018, plus de 35 % 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 (passant de 89 % pour le flux 2004 à 68 % pour le flux 2007), puis plus lentement (53 % en 2012 à 46 % en 2014) pour se stabiliser désormais (43 % en 2015, 42 % en 2016, 40 % en 2017 et 35 % en 2018). 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 augmente de 2 mois en 2018 pour atteindre 60 ans et 10 mois. En se limitant aux départs pour ancienneté, avec la même hausse, il s'établit à 61 ans et 4 mois en 2018.

Dans la FPT, l'âge moyen à la radiation des cadres est de 61 ans et 5 mois pour l'ensemble des départs (+1 mois par rapport à 2017). Il est en hausse de 11 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 8 mois pour les départs pour motifs familiaux (+4 mois) et de 56 ans et 11 mois

pour les départs pour invalidité (+3 mois). En se limitant aux seuls départs pour ancienneté, les fonctionnaires territoriaux sont partis à 62 ans en 2018 (+2 mois).

Dans la FPH, l'âge moyen à la radiation des cadres s'établit à 59 ans et 10 mois (+2 mois) pour l'ensemble des départs, en hausse de près de 1 an et 10 mois depuis 2012. Il est de 59 ans et 8 mois pour les départs pour motifs familiaux (+4 mois), et de 55 ans et 1 mois pour les départs pour invalidité (+1 an et 10 mois). En se limitant aux seuls départs pour ancienneté, les fonctionnaires hospitaliers sont partis à 60 ans et 4 mois en 2018, soit 1 an et 8 mois plus tôt que dans la FPT et 1 an et 6 mois de moins que les fonctionnaires civils de l'État.

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

#### Les départs anticipés pour motif familial

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<sup>er</sup> janvier 2012, le dispositif de départ anticipé des fonctionnaires parents de trois enfants ayant quinze années de services effectifs est fermé. Le droit au départ anticipé est resté acquis pour les parents remplissant les conditions de parentalité et d'ancienneté avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012 (voir Encadré 2). Ces départs constituent le principal cas de départ anticipé pour motif familial.

#### Les départs anticipés pour carrière longue

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 légal 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<sup>o</sup> 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 « catégories actives » de la Fiche thématique 5.1, p. 450).

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.

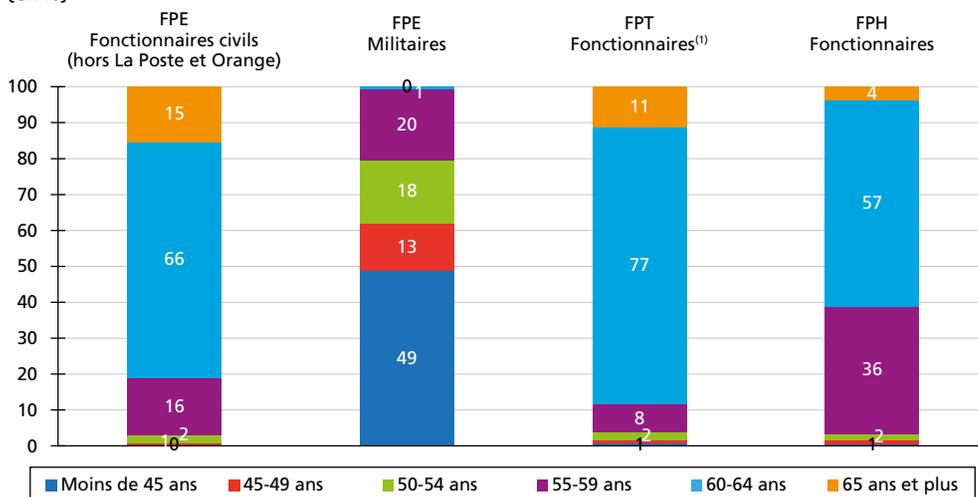
**Le cas particulier des militaires**

Contrairement aux fonctionnaires civils, les militaires bénéficient, par principe, d'une pension de retraite sans condition d'âge. Au 1<sup>er</sup> 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 (tous motifs de départ), dont la pension est entrée en paiement en 2018**

[en %]



Sources : DGFIP – SRE et CNRACL. Traitement DGAFP – Dessi.

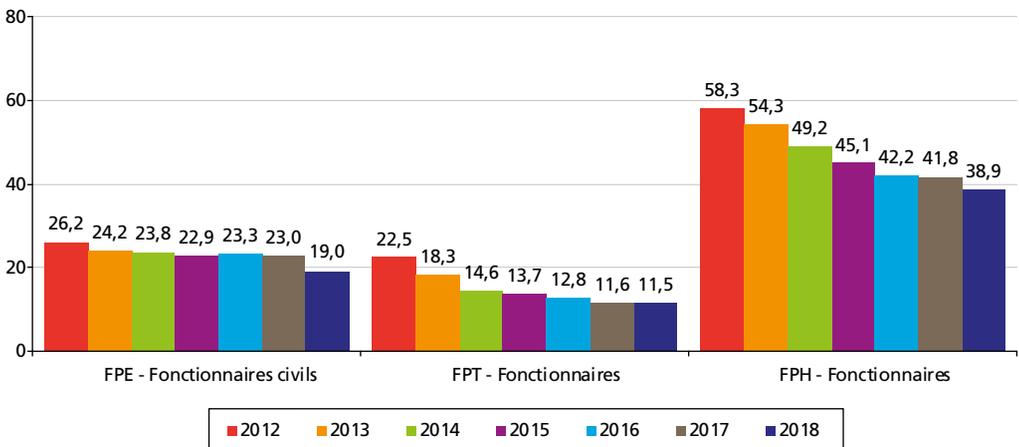
Champ : Pensionnés de droit direct dont la pension est entrée en paiement au cours de l'année, pensions civiles (hors La Poste et Orange) et militaires de la FPE, fonctionnaires de la FPT et de la FPH affiliés à la CNRACL.

### *Poursuite du recul des départs avant 60 ans, diminution en 2018 de la part des départs pour carrière longue, motifs familiaux et catégorie active<sup>5</sup>*

En 2018, comme depuis 2016, la part des départs à la retraite tous motifs confondus avant l'âge de 60 ans recule dans chaque versant de la fonction publique. Ces départs anticipés concernent davantage les fonctionnaires hospitaliers (38,9 %, -2,9 points depuis 2017) que les fonctionnaires civils de l'État, hors fonctionnaires de La Poste et d'Orange (19,0 %, -4 points), et les fonctionnaires territoriaux (11,5 %, -0,1 point) (**Figure V 2.2-8**).

**Figure V 2.2-8 : Part des fonctionnaires affiliés au SRE et à la CNRACL partant avant l'âge de 60 ans**

[en %]



Sources : DGFIP – SRE, CNRACL. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Fonctionnaires affiliés au SRE ou à la CNRACL dont la pension est entrée en paiement au cours de l'année.

Parmi l'ensemble des pensions de fonctionnaires entrées en paiement au SRE et à la CNRACL en 2018, la part de la catégorie active recule : 20,0 % concernaient des **personnels classés en catégorie active**<sup>6</sup> : 5,8 % parmi les fonctionnaires de la FPT (-0,8 point), 20,1 % parmi les fonctionnaires civils de la FPE hors fonctionnaires de La Poste et d'Orange (-2,9 points), et 43,3 % parmi les fonctionnaires de la FPH (-2,4 points) (**Figure V 2.2-9**). En 2018, 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. Il est de 59 ans et 4 mois pour la FPH, 59 ans et 11 mois pour la FPT et 60 ans pour la FPE.

Il existe d'autres dispositifs que la seule catégorie active au sein des départs à la retraite anticipés. Le premier de ces autres dispositifs concerne les départs pour carrière longue en repli en 2018 après être montés en charge dans chacun des versants depuis 2012 et notamment depuis les élargissements du dispositif intervenus en 2012 et 2014. Ces départs anticipés représentent 36,7 % des départs dans la FPT (-2,9 points), 17,1 % dans la FPH (-0,6 point) et 12,0 % dans la FPE (-2,1 points).

5 La catégorie insalubre dans la fonction publique territoriale est ici incluse dans la catégorie active (statistiques de la CNRACL).

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

## 2 Les flux de personnels dans la fonction publique

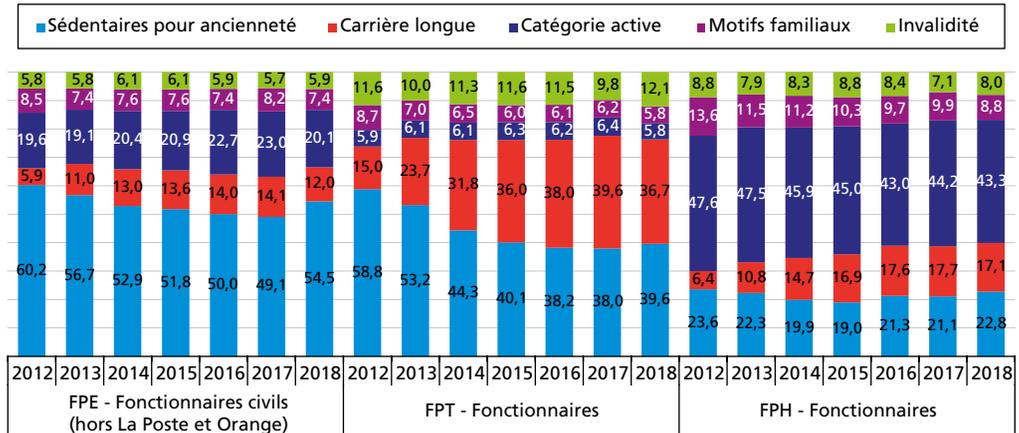
Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le dispositif de départ anticipé pour motifs familiaux est fermé, seuls les agents ayant les conditions de parentalité et d'ancienneté requises avant cette date peuvent encore y prétendre. La part de ces départs est ainsi tendanciellement en baisse sauf dans la FPE. La part des départs pour motifs familiaux recule cette année dans chacun des versants après avoir connu une hausse en 2017. Elle est inférieure à la part observée en 2017 avec 8,8 % dans la FPH, et 5,8 % dans la FPT et retrouve son niveau de 2016 dans la FPE (7,4 %).

La part des départs au titre de l'invalidité augmente en 2018 dans les trois versants de la fonction publique, les autres départs anticipés ont une progression inverse. En conséquence la part des départs pour ancienneté des sédentaires est en hausse dans les trois fonctions publiques.

Concernant les ouvriers d'État, la part des départs pour carrière longue s'accroît à 21,9 % après une baisse en 2017 pour retrouver un niveau proche de 2016 mais nettement inférieur à 2015 (26,3 %) et 2014 (22,7 %). Pour cette population particulière, la part des départs pour invalidité et pour motifs familiaux est particulièrement faible (respectivement 1,9 % et 0,0 %).

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

[en %]



Sources : DGFiP – SRE et CNRACL. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Fonctionnaires affiliés au SRE ou à la CNRACL dont la pension est entrée en paiement au cours de l'année. Les catégories insalubres sont incluses dans les catégories actives pour la CNRACL.

## 2.2 Les départs à la retraite dans la fonction publique

**Encadré 4 : Les motivations de départ à la retraite dans la fonction publique<sup>7</sup>**

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 et 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 en sont exclus.

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 augmente de 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 4 mois pour les sédentaires (passant de 10 mois à 1 an et 2 mois) et de 5 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 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 ont 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 affirment 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 considèrent bien informés pour 79 % d'entre eux. La connaissance des dispositifs est en nette progression par rapport à la précédente vague de l'enquête, 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.

<sup>7</sup> Cet encadré reprend les éléments publiés par Grosbois et Henry dans *Questions Retraites & Solidarité* n° 23, juillet 2018.

## En 2018, une évolution différenciée entre les fonctionnaires concernés par la surcote et ceux par la décote

### *En 2018, la part des fonctionnaires concernés par la surcote diminue pour les sédentaires et augmente pour les actifs*

En 2018, le nombre de nouveaux retraités civils du SRE bénéficiant de la surcote continue d'augmenter pour atteindre 17 400 (+5,8 % après +3,6 % en 2017). Cette hausse, cumulée à la baisse du nombre total de nouveaux retraités de 4,6 %, conduit à une augmentation notable du ratio de pensionnés concernés par la surcote (30,6 % contre 27,6 % en 2017). Cette évolution globale résulte en partie d'un effet de structure avec un repli notable du poids des catégories actives en 2018 (-2,9 points). La part des nouveaux retraités civils de l'État bénéficiant de la surcote était stable de 2013 à 2015 (31 %) pour ensuite baisser jusqu'en 2017.

Dans la FPH, la part des départs avec surcote augmente également sous l'effet d'une hausse du nombre des départs avec surcote (+10,4 % pour 3 200 départs) supérieure à celle du nombre total (+2,3 %). À l'inverse, la part des départs des fonctionnaires territoriaux de la CNRACL concernés par la surcote baisse légèrement en 2018 (-0,2 point à 20,7 %), du fait d'une hausse des départs avec surcote (+4,7 % pour 8 900 départs) plus faible que le nombre total de départs (+5,7 %).

Parmi les nouveaux retraités du SRE dans la catégorie sédentaire, la part des agents partant avec une surcote est élevée mais en diminution constante depuis trois ans passant de 53,1 % en 2015 (taux le plus élevé depuis 2012) à 47,1 % en 2018 (**Figure 2.2-10**). Les baisses sont similaires pour les nouveaux pensionnés sédentaires de la FPT et de la FPH, à la différence que le point haut est en 2014 (respectivement de 41,3 % et 38,7 % en 2014 à 29,8 % et 27,5 % en 2018).

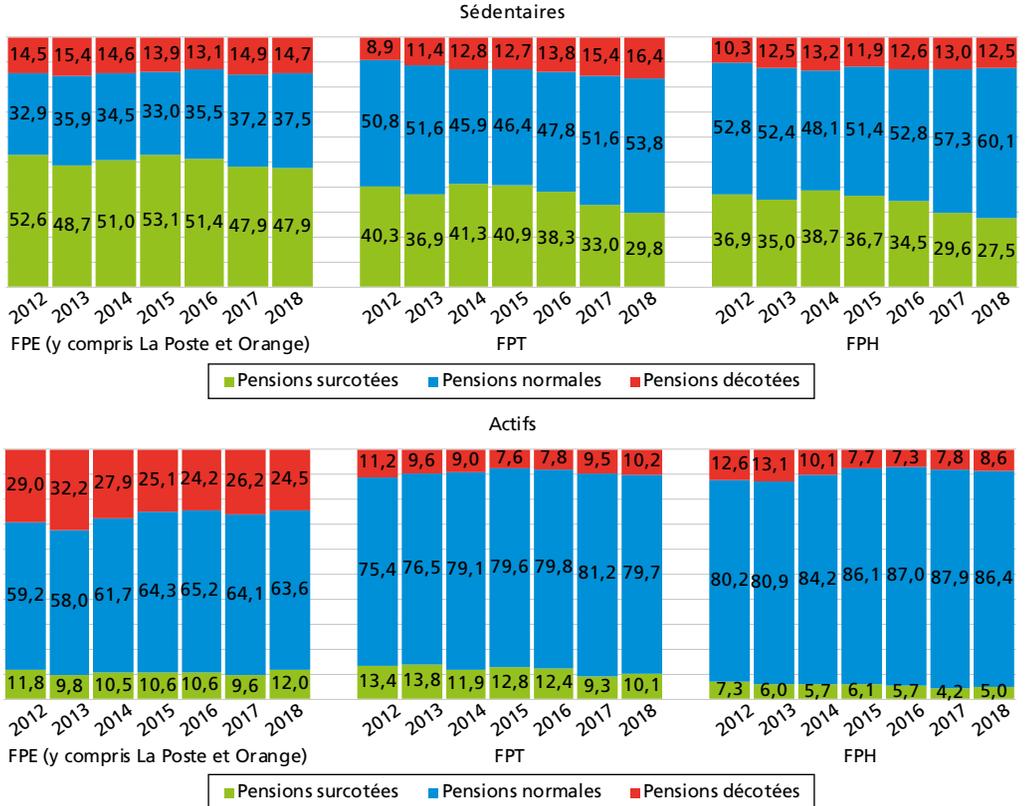
Les ratios de départs avec surcote d'agents de catégorie active sont bien plus faibles (12,0 % dans la FPE, 10,1 % dans la FPT et 5,0 % dans la FPH) mais avec également une dynamique analogue entre les trois versants de la fonction publique (**Figure 2.2-11**). Les parts augmentent en 2018 (+2,4 points dans la FPE et +,8 point dans la FPT et la FPH) après une baisse en 2017 (-1,5 point dans la FPH, -1,1 point dans la FPT et -1 point dans la FPE). Cette dynamique ne révèle pas les mêmes conséquences, le ratio de 2018 est le plus élevé depuis 2012 dans la FPE alors qu'il reste à un niveau faible pour la CNRACL après point bas en 2017.

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 au SRE a diminué chaque année depuis 2015 pour atteindre 248 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 51,6 millions en 2018, contre 53,2 millions en 2017, 55,2 millions d'euros en 2016 après 61,2 millions d'euros en 2015 et 65,5 millions d'euros en 2014.

Les bénéficiaires de la surcote en 2018 pour la CNRACL obtiennent un gain moyen mensuel de 165 euros, après 177 euros en 2017 et 172 euros en 2016. Cette baisse est plus prononcée dans la FPH (170 euros en 2018, après 195 euros en 2017) que dans la FPT (163 euros en 2018, après 171 euros en 2017).

2.2 Les départs à la retraite dans la fonction publique

Figure V 2.2-10 et V 2.2-11 : Évolution de la part des pensions de fonctionnaires entrées en paiement, par catégorie, selon qu'elles sont ou non décotées ou surcotées (en %)



Sources : DGFIP – SRE et CNRACL. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Fonctionnaires affiliés au SRE ou à la CNRACL dont la pension est entrée en paiement dans l'année.

**En 2018, le nombre de fonctionnaires concernés par la décote baisse au SRE et augmente à la CNRACL**

En 2018, le SRE a versé 7800 nouvelles pensions décotées (Encadré 5), soit 7,2 % de moins qu'en 2017. Cette baisse provient à la fois du recul du nombre de nouveaux pensionnés mais aussi de la part des agents concernés par la décote. Cette part (13,7 % en 2018), hormis la hausse en 2017 (14,1 %), reculait régulièrement depuis 2013 atteignant 12,5 % en 2016 contre 15,7 % en 2013. C'est la première fois depuis 2014 que l'écart entre la part des hommes subissant une décote et celle des femmes est supérieur à un point (respectivement 12,5 % et 14,8 % en 2018). L'écart était inversé en 2013, avec 16,9 % pour les hommes et 14,6 % pour les femmes.

La part des agents nouvellement pensionnés de droit direct de la CNRACL concernés par la décote en 2018 est de 7,3 % pour la FPT (+0,4 point) et la FPH (+0,3 point) conséquence d'une hausse plus prononcée du nombre d'agents subissant une décote (+12,0 %) que du nombre total de départs (+4,4 %). Le taux moyen de décote reste inchangé à 10,3 % pour la FPH et augmente de 0,9 point dans la FPT (12,3 %).

La baisse de la part des agents du SRE ayant une décote en 2018 concerne les actifs (24,5 % avec +1,7 point) et à un degré moindre les sédentaires (14,7 % avec -0,2 point). Cette trajectoire commune, quelle que soit la catégorie, se retrouve depuis 2012. L'effet se retrouve dans la FPT avec une hausse continue, sans distinction de catégorie, depuis 2015. Cette hausse est de 3,7 points pour les sédentaires (16,4 %) et 2,6 points pour les actifs (10,2 %). La dynamique ne se retrouve pas dans la FPH avec des évolutions plus heurtées selon la catégorie. Le ratio baisse en 2018 pour les sédentaires (12,5 % avec -0,5 point) et augmente pour les actifs (8,6 % avec +0,8 point).

En 2018, la perte mensuelle moyenne de pension due à la décote est de l'ordre de 180 euros au SRE (contre 163 euros en 2017) 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 16,9 millions en 2018 après 16,5 millions d'euros en 2017, 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.

À la CNRACL la perte moyenne occasionnée par la décote s'établit à 114 euros par mois (contre 112 euros en 2017). Cette légère augmentation du coût est similaire entre la FPT (-108 euros contre -105 euros en 2017) et la FPH (-124 euros contre -122 euros en 2017).

### 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<sup>er</sup> 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

## 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 de deux mois et la part des fonctionnaires de 50 ans et plus augmente dans les trois versants de la fonction publique*

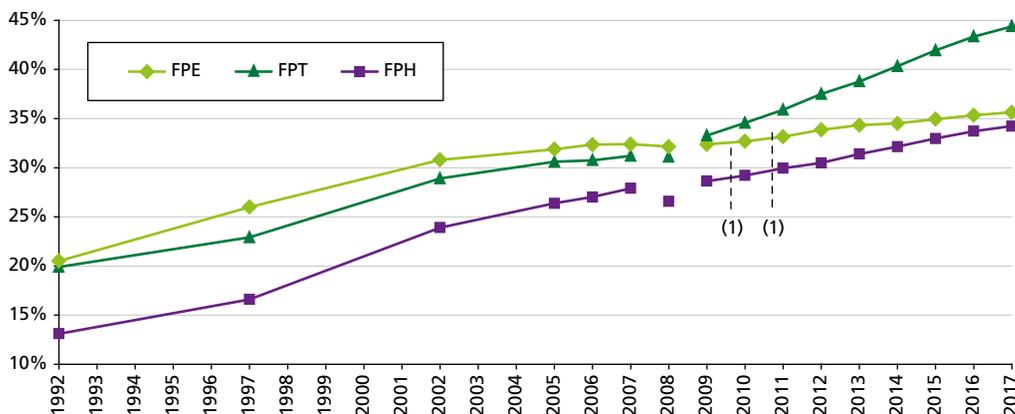
Entre le 31 décembre 2016 et 2017, l'âge moyen des agents de la fonction publique a augmenté de 1,6 mois : 0,7 mois pour la FPE et la FPH et 1,7 mois pour la FPT. L'augmentation de l'âge moyen des agents est plus importante pour les seuls fonctionnaires avec une augmentation de 2,3 mois pour l'ensemble des fonctionnaires des trois versants, respectivement 1,4, 3,1 et 2,4 mois dans chacun des versants.

La part des fonctionnaires civils (hors La Poste et Orange) âgés de 50 ans et plus n'a cessé d'augmenter depuis 1992, avec une hausse entre 1992 et 2017 de 15 points dans la FPE, de 21 points dans la FPH et au-delà de 24 points dans la FPT (**Figure V 2.2-12**). En 2017, elle augmente de 0,3 point chez les fonctionnaires civils de l'État (hors La Poste et Orange), de 0,5 point pour les fonctionnaires hospitaliers et de 1,0 point pour les fonctionnaires territoriaux. La hausse, par versant, est assez régulière depuis 2011, conduisant à un rapprochement progressif des ratios de la FPE et de la FPH et un écart qui ne cesse de grandir avec celui de la FPT.

Plus d'un agent fonctionnaire civil sur trois est âgé de 50 ans et plus, fin 2017, dans la fonction publique de l'État (hors La Poste et Orange) : 35,6 % après 35,3 % en 2016, 34,9 % en 2015, et 33,9 % en 2012. La proportion est plus élevée encore pour les fonctionnaires territoriaux : fin 2017, les agents de 50 ans ou plus représentent 44,4 % des effectifs après 43,3 % en 2016, 41,9 % en 2015 et 37,5 % en 2012. Elle est moindre chez les fonctionnaires hospitaliers<sup>8</sup> : 34,2 % après 33,7 % en 2016, 33,0 % en 2015, et 30,5 % en 2012, principalement en raison d'un âge de départ à la retraite en moyenne plus précoce. En effet, les fonctionnaires hospitaliers classés en catégorie active sont majoritaires dans la FPH.

<sup>8</sup> Les fonctionnaires à temps non complet, les contractuels et les médecins hospitaliers ne sont pas affiliés à la CNRACL. En revanche, la totalité des fonctionnaires stagiaires de la FPH sont pris en compte parmi les affiliés de la CNRACL.

Figure V 2.2-12 : 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 – Dessi.

Champ : Agents fonctionnaires au 31 décembre de l'année hors collectivités d'outre-mer. FPE : uniquement les ministères jusqu'en 2008 (FGE, Insee) ; ministères et EPA à partir de 2009 (Siasp, Insee). FPT et FPH : fonctionnaires avec une durée hebdomadaire de travail au moins égale à 28 heures (données CNRACL puis Siasp depuis 2009).

(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 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 2017, la part des 50 ans et plus parmi les fonctionnaires de la fonction publique est de 38,7 %. Parmi les contractuels de la fonction publique, qui cotisent à l'Ircantec cette proportion est de 21,2 %.

Dans la FPE, la pyramide des âges des fonctionnaires présente en 2017 une forme en cloche avec des effectifs par âge croissants jusqu'à la génération 72 (45 ans en 2017), légèrement décroissante de 56 500 fonctionnaires à 45 ans à 18 900 à 62 ans (**Figure V 2.2-13**). 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 se stabilise en 2017 (+0,3 % après +2,2 % en 2016, +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 précédente<sup>9</sup>, majoritairement pour partir à la retraite augmente en 2017 (13,7 %) alors qu'elle reculait en 2015 et 2016 après la nette diminution en 2012 liée à la réforme de 2010 par rapport aux niveaux de 2011 et 2010 (respectivement 26,3 % et 37,7 %). Enfin, la part des fonctionnaires âgés de 60 ans ou plus, de 4,9 % en 2011 est désormais de 7,0 % avec près de 109 000 agents fin 2017.

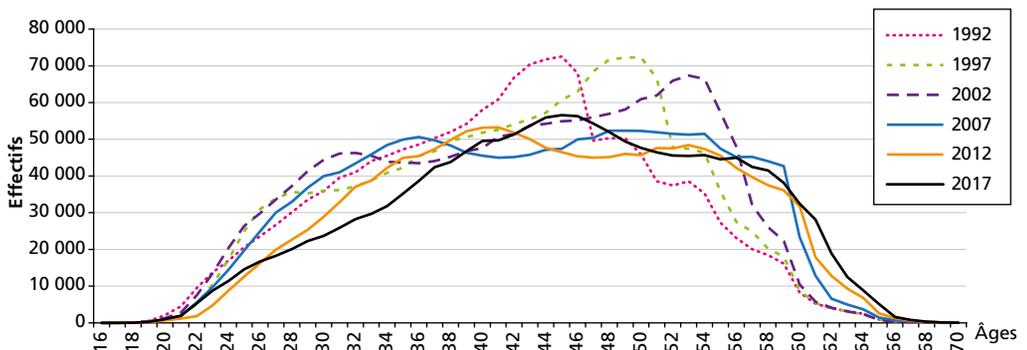
9 C'est-à-dire la différence entre les effectifs de fonctionnaires de la FPE âgés de 59 ans l'année N-1 et ceux de fonctionnaires de la FPE âgés de 60 ans l'année N, rapportée aux effectifs de fonctionnaires de la FPE âgés de 59 ans de l'année N-1.

Les 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 avec une structure sans choc de génération, avec un pic chez les 23-27 ans et respectivement 22,5 % et 8,8 % d'agents âgés de 50 ans et plus parmi ces populations, fines 2017). La part des agents âgés de 60 ans et plus s'accroît également chez les contractuels avec 5,3 % fin 2017 (près de 22 000 agents) (Figures V 2.2-14 et V 2.2-15).

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, voit le nombre d'agents au-delà de 60 ans assez stabilisé autour de 10 000 agents correspondant à une part en hausse (6,1 % contre 3,2 % en 2009) (Figure V 2.2-16).

Figures V 2.2-13 à V 2.2-16 : Évolution des pyramides des âges des agents de la fonction publique de l'État présents au 31 décembre de l'année selon le statut

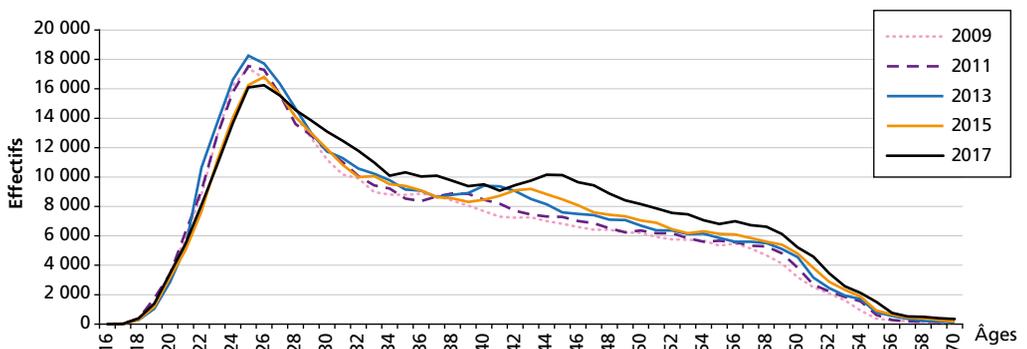
#### FPE – Fonctionnaires



Source : FGE, SIASP, Insee. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Agents fonctionnaires hors collectivités d'outre-mer. Agents des ministères au de 1992 à 2007 (FGE, Insee), puis des ministères et EPA (hors La Poste et Orange) à partir de 2009 (Siasp, Insee).

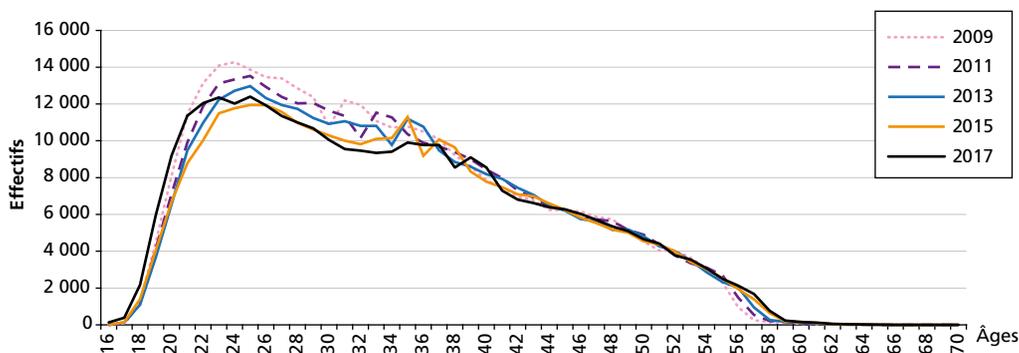
#### FPE – Contractuels



Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Agents contractuels des ministères et EPA hors collectivités d'outre-mer.

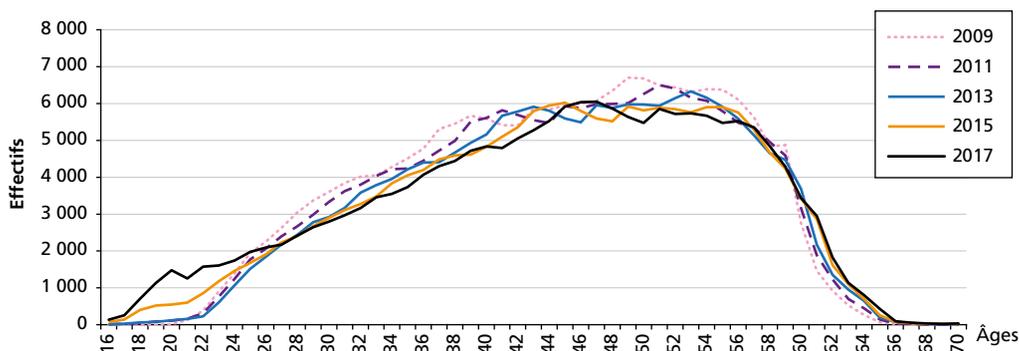
#### FPE – Militaires



Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Militaires et militaires volontaires des ministères et EPA hors collectivités d'outre-mer.

#### FPE – Autres catégories et statuts



Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Agents relevant des autres catégories et statuts des ministères et EPA hors collectivités d'outre-mer, hors emplois aidés ; 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 et plus a été amplifiée par les transferts d'agents<sup>10</sup> issus des services de l'État, principalement entre 2007 et 2009. Le nombre de fonctionnaires âgés de 60 ans et plus dans la FPT est en très forte progression depuis 1992 : il atteint fin 2017 près de 106 000 agents en hausse de 8,0 % en 2017, a doublé depuis l'année 2011, plus que quadruplé depuis 2002 et presque sextuplé depuis 1997 (**Figure V 2.2-17**).

La part des fonctionnaires quittant la FPT à l'âge de 60 ans parmi ceux toujours en poste à la FPT l'année précédente, majoritairement en raison des départs en retraite, est de 18,1 % en 2017. Cette part est relativement stable depuis 2013 (entre 17,3 % et 18,6 %), après une forte baisse entre 2010 et 2012 (de 40,4 % à 15,0 %). Cette forte contraction pendant cette période s'explique également par la réforme des retraites.

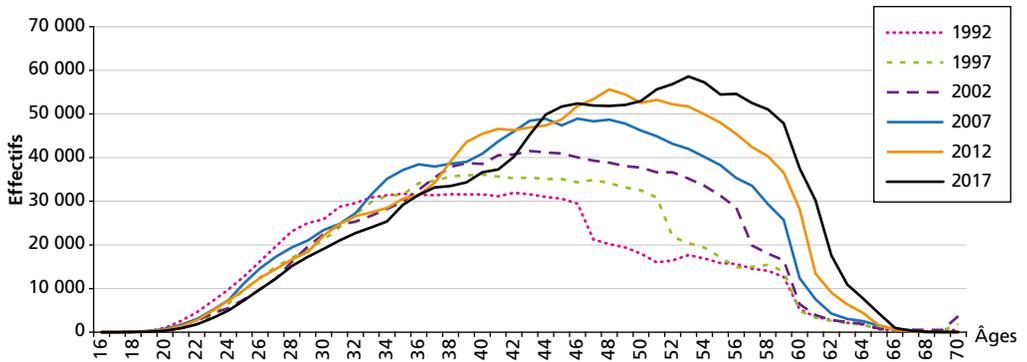
<sup>10</sup> Les agents de 50 ans et plus sont plus nombreux parmi les agents directement transférés, aussi bien dans les départements que dans les régions. Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, la part des agents de 50 ans et plus chez les agents transférés était de 34 % dans les régions et de 38 % dans les départements.

2.2 Les départs à la retraite dans la fonction publique

Parmi les agents relevant des autres catégories et statuts dans la FPT, principalement deux populations bien distinctes sont présentes : les apprentis, exclusivement jeunes, et les assistants maternels et familiaux. Les effectifs sont extrêmement vieillissants laissant présager des difficultés à venir du fait à la fois de la baisse du nombre d'agents dans la tranche 30-50 ans et de la hausse du nombre d'agents de plus de 60 ans (**Figure V 2.2-19**). Le nombre d'agents de 60 ans et plus continue d'augmenter en 2017 bien qu'à une vitesse moindre d'année en année, signe de la fin de la montée en charge des mesures d'âge, avec une évolution de +1,5 % (soit 10000 agents). Désormais, un agent sur cinq de cette catégorie a 60 ans et plus (ce n'était le cas que de 12 % en 2009). Par ailleurs, le nombre d'agents âgés de 60 ans baisse pour la première fois (-3,8 %), signe de la fin de la bascule de la génération nombreuse dans les plus de 60 ans.

Figures V 2.2-17 à 2.2-19 : Évolution des pyramides des âges des agents de la fonction publique territoriale au 31 décembre selon le statut

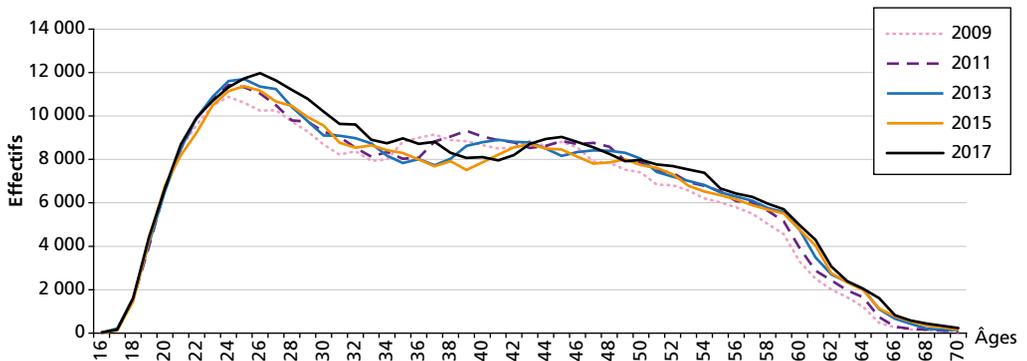
FPT – Fonctionnaires



Sources : données CNRACL ; SIASP, Insee. Traitement DGAFF – Dessi.

Champ : Agents fonctionnaires hors collectivités d'outre-mer. Données CNRACL de 1992 à 2007, puis Siasp à partir de 2009.

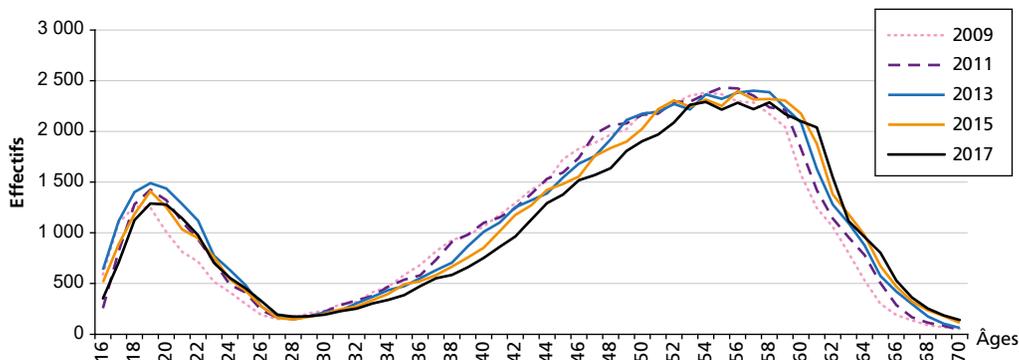
FPT – Contractuels



Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFF – Dessi.

Champ : Agents contractuels hors collectivités d'outre-mer.

FPT – Autres catégories et statuts



Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Agents relevant des autres catégories et statuts hors collectivités d'outre-mer, hors élus et emplois aidés ; principalement des assistants maternels et familiaux, et des apprentis.

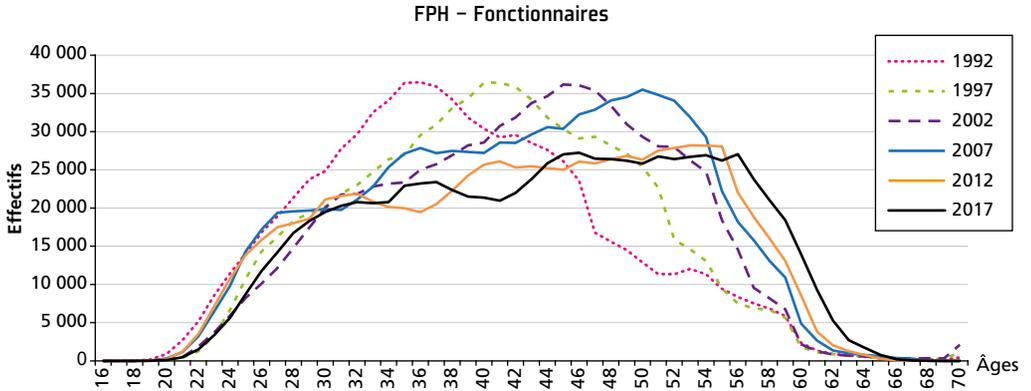
Dans la FPH, le profil de la pyramide des âges des fonctionnaires se rapproche de celle de la FPE, avec, au niveau des âges les plus élevés, une bosse en cours de résorption liée aux embauches du baby-boom (plus tardives que dans la FPE mais avec plus de départs anticipés liés au poids des catégories actives) (**Figure V 2.2-20**). 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 (34,2 % des fonctionnaires sont âgés de 50 ans et plus fin 2017, contre 33,7 % fin 2016), tandis que l'augmentation de l'âge de départ ralentit (+3 mois contre +4 mois en 2016). De même, la part des agents de 60 ans et plus augmente (7,5 % fin 2017 contre 6,9 % en 2016, 4,5 % en 2012 et 2,0 % avant 2000).

La part des fonctionnaires quittant la FPH à l'âge de 60 ans parmi les fonctionnaires âgés de 59 ans l'année précédente, majoritairement en raison des départs en retraite, est de 24,0 % en 2017. Cette part est en légère baisse après une relative stabilité entre 2012 et 2017 (entre 25,3 % et 26,6 %), mais en nette diminution par rapport à 2011 et 2010 (respectivement à 30,2 % et 46,0 %). Cette forte contraction s'explique aussi par la réforme des retraites.

La pyramide des âges des agents contractuels affiche une population nettement plus jeune, avec un pic autour de 24 ans (seulement 14,3 % des agents sont âgés de 50 ans et plus au 31 décembre 2017) (**Figure V 2.2-21**). La pyramide des âges des agents relevant des autres catégories et statuts (comportant notamment les praticiens hospitaliers) laisse apparaître à la fois un pic autour de 26 ans et une part non négligeable des agents âgés de 50 ans et plus (31,0 % fin 2017) (**Figure V 2.2-22**).

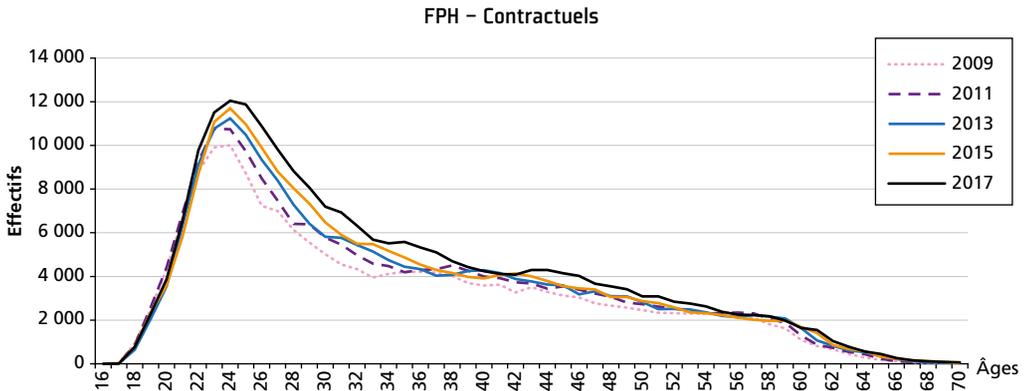
2.2 Les départs à la retraite dans la fonction publique

Figures V 2.2-20 à 2.2-22 : Évolution des pyramides des âges des agents de la fonction publique hospitalière au 31 décembre selon le statut



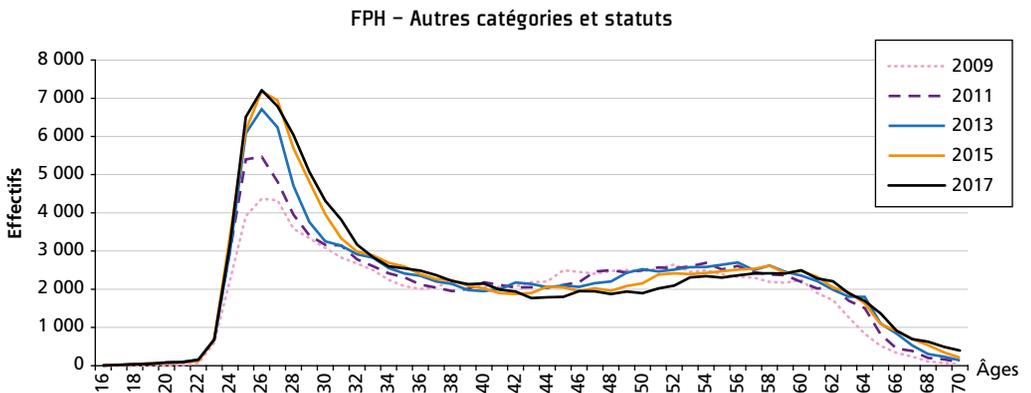
Sources : données CNRACL ; SIASP, Insee. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Agents fonctionnaires hors collectivités d'outre-mer. Données CNRACL de 1992 à 2007, puis Siasp à partir de 2009.



Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Agents contractuels hors collectivités d'outre-mer.



Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP – Dessi.

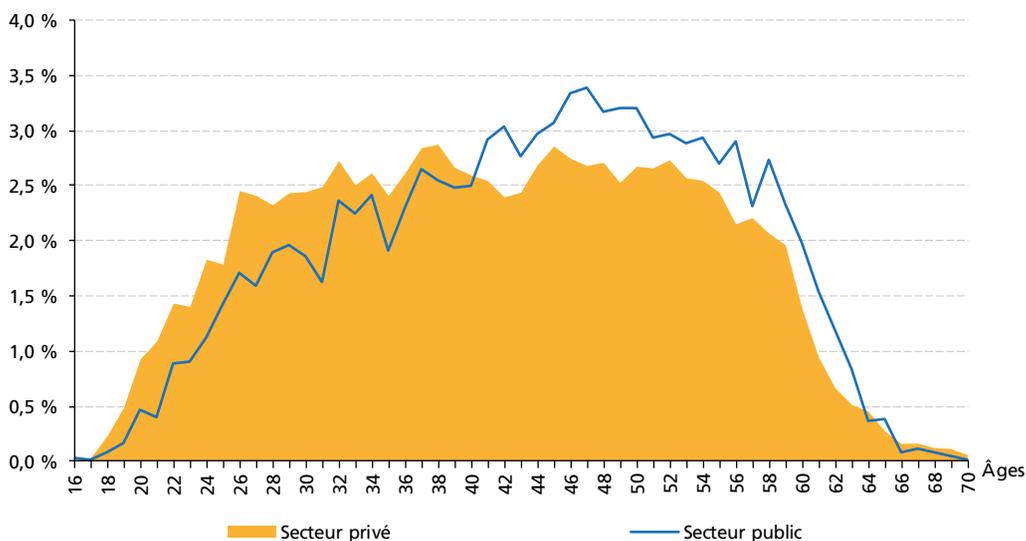
Champ : Agents relevant des autres catégories et statuts hors collectivités d'outre-mer, hors élèves et emplois aidés ; principalement des praticiens hospitaliers et des apprentis.

### *Un emploi public plus âgé que celui du secteur privé*

La proportion des salariés de 40 ans et plus est supérieure dans la fonction publique à celle du secteur privé (**Figure V 2.2-23**). 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. 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.

**Figure V 2.2-23 : Ventilation par âge des effectifs des secteurs public et privé au 4<sup>e</sup> trimestre 2018**



Source : Enquête Emploi Insee, 4<sup>e</sup> trimestre de l'année. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : France métropolitaine, salariés hors entreprises publiques, hors intérimaires, apprentis, contrats aidés et stagiaires.

### *Effectifs 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 agents éligibles 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.

Sous réserve de ces hypothèses, dans les ministères, on estime à 177 900 le nombre d'agents fonctionnaires susceptibles d'occuper un emploi classé dans la catégorie active (**Figure V 2.2-24**) au 31 décembre 2017, soit 13,3 % de l'ensemble des agents fonctionnaires des ministères, proportion relativement stable depuis 2014. Parmi ces agents, la part des 50 ans et plus est de 21,6 %, proportion également stable depuis 2014. 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.

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 374 100 agents).

Au total, dans la FPH, 463 112 agents fonctionnaires étaient susceptibles d'occuper un emploi classé dans la catégorie active au 31 décembre 2017, soit 56,0 % de l'ensemble des agents fonctionnaires de la FPH, en 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 38,4 % et 29,0 %) 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 d'exercer le droit d'option pour passer en catégorie A.

**Figure V 2.2-24 : Effectifs des fonctionnaires occupant ou susceptibles d'occuper un emploi classé dans la catégorie active dans la fonction publique au 31 décembre 2017**

	Effectifs d'actifs	Effectifs susceptibles d'être actifs	Remarques
<b>Fonction publique de l'État</b>			
Personnels actifs de la Police nationale	111 850		
Personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire	27 460		
Ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne	3 823		
Personnels de la surveillance des douanes	nd	15 996	Impossibilité de distinguer dans la source les agents des douanes affectés à la branche surveillance
Instituteurs <sup>(1)</sup>	2 045		
Agents d'exploitation des travaux publics de l'État	4 640		
Géomètres de l'IGN	23		

Source : Siasp, Insee. Traitements DGAFF – Dessi.

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).

**Figure V 2.2-24 (suite) : Effectifs des fonctionnaires occupant ou susceptibles d'occuper un emploi classé dans la catégorie active dans la fonction publique au 31 décembre 2017**

	Effectifs d'actifs	Effectifs susceptibles d'être actifs	Remarques
Ingénieurs des travaux géographiques de l'État exerçant certaines activités de terrain	nd	54	Impossibilité de distinguer dans la source les ingénieurs exerçant ces activités
Éducateurs et infirmiers de la protection judiciaire de la jeunesse	3 281		
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 ») <sup>(2)</sup> et syndics des gens de mer (spécialité « navigation et sécurité »)	nd		Impossibilité de distinguer les agents dans ces spécialités
<b>Fonction publique territoriale</b>			
Sapeurs-pompiers professionnels	38 373		
Agents de Police municipale	19 634		
Agents de surveillance de la préfecture de police <sup>(3)</sup>	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	517 584	Impossibilité de distinguer dans la source les emplois en catégorie active
Assistants territoriaux socio-éducatifs en contact avec les malades (spécialité « assistant de service social »)	nd	30 592	Impossibilité de distinguer les agents respectant ces critères
Personnels médicaux, infirmiers, paramédicaux et de soins exerçant dans des services de santé	nd	18 684	Impossibilité de distinguer les agents dans ces spécialités
<b>Fonction publique hospitalière</b>			
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	77 658	Impossibilité de distinguer les agents en contact avec les malades
Cadre de santé occupant un poste de responsable d'unité de soins n'ayant pas exercé le droit d'option prévu dans le décret 2012-1466	nd	6 085	Impossibilité de distinguer les agents responsables d'unité de soin
Sages-femmes des hôpitaux exerçant en contact avec les parturientes	nd	10 289	Impossibilité de distinguer les agents en contact avec les parturientes
Autres personnels hospitaliers pratiquant une collaboration aux soins infirmiers (aides-soignants, agents des services hospitaliers)	nd	302 491	Impossibilité de distinguer les agents pratiquant une collaboration aux soins infirmiers
Assistants sociaux (spécialité « assistant de service social »)	nd	6 492	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	2 822	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	50 930	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	12 333		
Agents de service mortuaire et de désinfection exerçant dans des services de soins	nd	43	Impossibilité de distinguer dans la source les agents dans ces services

Source : Siasp, Insee. Traitements DGAFP – Dessi.

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) 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.

(3) 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<sup>er</sup> janvier 2019.

nd : non disponible.

## Bibliographie

- Vaslin Y. (2018), « Les départs à la retraite dans la fonction publique en 2016 » Vue 2.2 et fiches thématiques 5 « Retraite », *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2018*, DGAFP.
- Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexe au projet de loi de finances pour 2019, Direction du budget.
- COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France », Rapports annuels de juin 2018 et juin 2019.
- Premier et deuxième avis annuel du Comité de suivi des retraites, juillet 2018 et juillet 2019.
- Solard G. (dir.), 2019, *Les retraités et les retraites*, Drees, Études et statistiques, édition 2019.
- « Les chiffres-clés des retraites de l'État », « Le recueil statistique » et « L'abrégé statistique », Service des retraites de l'État, édition 2018.
- « Le recueil statistique de la CNRACL », CNRACL, édition 2018.
- « Rapport d'activité de l'Ircantec », Ircantec, édition 2018.
- « Rapport annuel FSPOEIE 2018 », FSPOEIE, 2019.
- Grosbois G. et Henry M. (2018), « Les motivations de départ à la retraite des fonctionnaires », SG-COR, SRE, CDC-DRS, *Questions Retraite & Solidarité*, n° 23, juillet 2018.
- Papon S. et Beaumel C., 2019, « Bilan démographique 2018 – La fécondité baisse depuis quatre ans », *Insee Première* n° 1730.