

2.3 Les départs à la retraite dans la fonction publique

Yohann VASLIN
 DGAFP
 Dorothée AGUER et Laetitia VEILLAUD
 SRE (DGFiP)
 Clémence DARRIGADE et Ségolène DE BAILLIENCOURT
 CNRACL, FSPOEIE
 Nathalie CHATAIGNER et Christophe ALBERT
 Ircantec

Chiffres clés

Admission à la retraite en 2020 :

- 42 640 fonctionnaires hors La Poste et Orange et 11 950 militaires dans la FPE ;
- 43 677 fonctionnaires dans la FPT ;
- 23 062 fonctionnaires dans la FPH.

Âge moyen de départ à la retraite en 2020 :

- fonctionnaires dans la FPE (hors La Poste et Orange) : **62,1 ans** et militaires : **45,1 ans** ;
- fonctionnaires dans la FPT : **61,8 ans** ;
- fonctionnaires dans la FPH : **60,3 ans**.

En 2020, le nombre 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) poursuit sa baisse (-2,1 %) entamée l'année dernière après trois ans d'augmentation. Cette diminution est due à une baisse des départs des fonctionnaires hospitaliers, des militaires ainsi qu'à celle des ouvriers d'État. Elle n'est pas compensée par la faible hausse des départs des fonctionnaires territoriaux et de l'État. Ce sont 42 640 nouvelles pensions de droit direct qui ont ainsi été attribuées aux fonctionnaires de la fonction publique de l'État (FPE), hors fonctionnaires de La Poste et d'Orange (+0,4 %, après -2,5 % en 2019), et 11 950 aux militaires (-8,6 %, contre +9,5 % en 2019). À la CNRACL, 23 062 nouvelles pensions de droit direct (-6,5 %, après -5,2 % en 2019) sont enregistrées pour les fonctionnaires hospitaliers et 43 677 (+0,2 %, après +1,0 % en 2019) pour les territoriaux. Pour la deuxième année consécutive, le nombre de départs de fonctionnaires territoriaux dépasse celui des fonctionnaires de l'État, qui était précédemment le flux de départs le plus important.

L'âge moyen de départ à la retraite – au sens de la première mise en paiement – progresse pour les fonctionnaires des trois versants. Il augmente de deux mois pour les fonctionnaires de la FPE, hors ceux de La Poste et d'Orange (62 ans et 1 mois), de trois mois dans la FPT (61 ans et 9 mois) et de quatre mois pour la FPH (60 ans et 4 mois).

La part des fonctionnaires liquidant leur retraite avant 60 ans continue de se réduire en 2020, avec une trajectoire différente selon les versants. Dans la FPE, elle se stabilise (17,7 %, -0,1 point) après deux années de baisse (-5,2 points entre 2017 et 2019). Dans la fonction publique territoriale (FPT), elle baisse (9,5 %, -2,2 points) après trois ans de relative stabilité. Dans la fonction publique hospitalière (FPH), elle baisse sans discontinuité depuis 2012 (-25,1 points sur huit ans) pour atteindre 33,2 %. Globalement, dans l'ensemble des versants de la fonction publique, plus des deux tiers des départs anticipés concernent les agents de catégorie active ou les départs pour carrière longue.

Le vieillissement des effectifs en activité dans les trois versants de la fonction publique se poursuit. En particulier, la part des 50 ans et plus représente, fin 2019, 37,2 % des effectifs de fonctionnaires civils de l'État (hors La Poste et Orange), 46,2 % des fonctionnaires territoriaux et 35,3 % des fonctionnaires hospitaliers.

Tous versants, le nombre de départs à la retraite des fonctionnaires baisse pour la deuxième année consécutive

Troisième année consécutive de baisse du nombre de pensions de droit direct dans la fonction publique de l'État

Les entrées en paiement de nouvelles pensions se décomposent en deux catégories : les pensions de droit direct pour les agents ayant cotisé et les pensions de droit dérivé pour les ayants droit (veuves, veufs, ex-conjoints ou orphelins).

En 2020, 54 896 pensions de droit direct et 21 318 de droit dérivé sont entrées en paiement au Service des retraites de l'État au titre de fonctionnaires civils, dont respectivement 12 256 (-7,9 %) et 3 352 (+5,2 %) de La Poste et d'Orange. La hausse des entrées en paiement pour les fonctionnaires civils concerne les pensions de droit dérivé (+1 090, soit +5,4 %), tandis que les départs de droit direct diminuent de 874 (-1,6 %). Ainsi, hors La Poste et Orange, le nombre de départs à la retraite des fonctionnaires de la fonction publique de l'État augmente légèrement (+0,4 %), tandis qu'il reculait les deux années précédentes.

À l'inverse, le nombre des pensions militaires entrées en paiement baisse à 20 022 (-4,1 % après +5,6 % en 2019). La baisse est imputable aux pensions de droit direct (11 950, soit -8,6 %), avec une hausse moins prononcée des pensions de droit dérivé (8 072, soit +3,3 %).

Au total, 96 236 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 2020, soit une baisse de 0,7 % après -1,2 % en 2019.

Fin 2020, près de 2,5 millions de pensions civiles et militaires de retraite (+0,4 %) sont versées par le SRE. Près de 4 pensions sur 5 en paiement sont des pensions civiles (78 %), dont 83 % sont des pensions de droit direct (1,62 million) et 324 000 de droit dérivé. Le nombre de pensions civiles augmente de 0,6 % entre 2019 et 2020. Les pensions militaires sont en légère baisse (-0,1 %) par rapport à l'année précédente, pour atteindre 549 792 pensions, dont 72 % de droit direct (396 534 pensions de droit direct et 153 258 pensions de droit dérivé).

Le montant des pensions payées en 2020 s'est élevé à 45,8 milliards d'euros pour les pensions civiles et à 10,1 milliards d'euros pour les pensions militaires.

La baisse du nombre de nouveaux pensionnés au FSPOEIE continue en 2020

Le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) est le régime de retraite des ouvriers d'État. Au total, 3 395 nouvelles pensions (de droit direct et de droit dérivé) ont été attribuées en 2020, soit une baisse de 3,4 % par rapport à 2019, ce qui est le flux d'entrées en pension le plus bas depuis 2012. Parmi celles-ci, 1 999 nouvelles pensions sont de droit direct. L'effectif des nouveaux pensionnés de droit direct poursuit sa baisse tendancielle entamée en 2008 (**Figure V 2.3-1**).

Le nombre de nouveaux pensionnés à la CNRACL en baisse pour la seconde fois depuis 2012

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

La CNRACL a octroyé, en 2020, 78 322 nouvelles pensions (de droit direct et de droit dérivé), soit la deuxième année consécutive de baisse (-1,1 %), faisant suite à six années de hausse ininterrompue et plus en lissant les fluctuations ponctuelles liées aux réformes de 2003, 2008 et 2010.

Le montant des pensions payées en 2020 s'est élevé à 22,2 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 (soit moins de 28 heures par semaine) 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 2020 et qui sont toujours en poste dans la fonction publique moins d'un an avant leur date de liquidation, représentent 3,0 % des entrées en pension de fonctionnaires territoriaux. Par la suite, seules les pensions de fonctionnaires territoriaux versées par la CNRACL sont commentées.

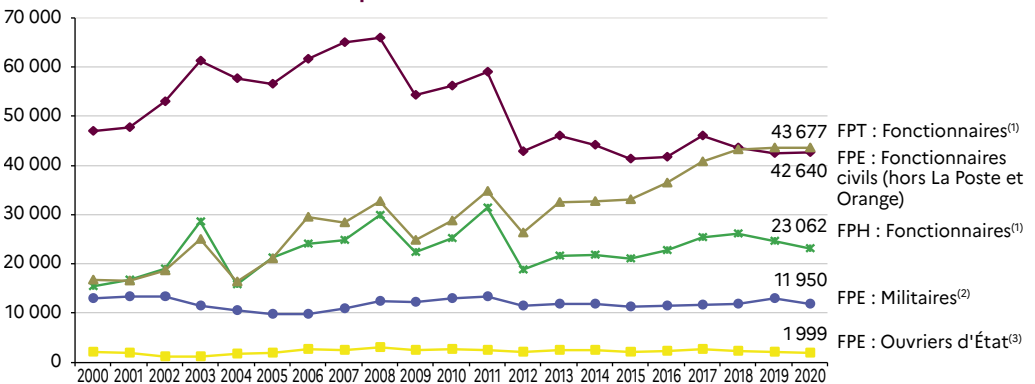
Ainsi, 43 677 pensions de droit direct ont été mises en paiement à la CNRACL en 2020 (+94 soit +0,2 %), dont 10,6 % pour invalidité, 5,6 % au bénéfice de la catégorie active et 35,0 % au titre du dispositif carrière longue. Parmi l'ensemble des départs à la retraite de la FPT, les départs pour motifs familiaux représentent 5,8 % de l'ensemble des départs. Ces départs concernent presque exclusivement des femmes, alors qu'elles représentent 36,6 % des départs anticipés dans le cadre du dispositif carrière longue et 12,5 % des départs au bénéfice de la catégorie active.

En 2020, 7 648 pensions territoriales de droit dérivé sont entrées en paiement, dont 15,8 % suite à des décès d'agents en activité. La part des pensions de droit dérivé dans les nouvelles pensions (14,9 %) augmente cette année pour la première fois depuis 2015.

Concernant les fonctionnaires de la fonction publique hospitalière (FPH), 23 062 pensions de droit direct ont été mises en paiement par la CNRACL en 2020 (-1 640, soit -6,6 %), dont 8,2 % pour invalidité et 40,1 % au bénéfice de la catégorie active. Les départs anticipés pour motifs familiaux représentent 8,2 % de l'ensemble des départs (presque intégralement féminins) et 86,0 % des départs au bénéfice de la catégorie active. Les départs pour carrière longue représentent 16,4 % de l'ensemble des départs, un motif où les femmes sont relativement peu représentées (55,9 %).

En 2020, 3 935 pensions de droit dérivé sont entrées en paiement à la CNRACL dans la fonction publique hospitalière, dont 11,2 % suite à des décès d'agents en activité. Depuis 2017, la part des pensions de droit dérivé augmente continuellement pour atteindre 14,6 %.

Figure V 2.3-1 : 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. Traitement DGAFP - SDessi.

(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) Y compris soldes de réserve et pensions anciennement cristallisées depuis 2010.

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

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

Baisse du nombre de nouveaux retraités à l'Ircantec en 2020

L'Ircantec est le régime complémentaire obligatoire des agents contractuels de droit public des trois versants de la fonction publique, praticiens hospitaliers et fonctionnaires territoriaux à temps non complet (moins de 28 heures par semaine). L'Ircantec gère également les pensions des élus, qui ne sont pas comptabilisées dans les tableaux, et d'agents hors fonction publique (**Encadré 1**). Leur régime de base est le régime général de la Sécurité sociale. En 2020, l'Ircantec compte 207 683 nouveaux retraités de droit direct dans le régime salarié (hors élus mais y compris 8,5 % d'agents ne relevant pas de la fonction publique), en baisse de 9,7 % après une forte hausse en 2019 (+23,2 %) (**Figures V 2.3-2**).

Figure V 2.3-2 : Statut et versant de la fonction publique d'appartenance des retraités de droit direct du régime salarié de l'Ircantec⁽¹⁾ ayant liquidé en 2020

	Effectifs de retraités	Part sur l'ensemble des liquidants (en %)	FPE	FPT	FPH
Retraités de droit direct du régime salarié de l'Ircantec :	207 683	100,0	75 318	79 719	34 770
- dont pensionnés encore en poste dans la fonction publique moins d'un an avant leur date de liquidation ⁽²⁾ :	22 575	10,9	6 974	11 724	3 877
<i>contractuels</i>	19 619	9,4	6 955	10 568	2 096
<i>fonctionnaires à temps non complet⁽³⁾</i>	1 120	0,5	0	1 120	0
<i>fonctionnaires sans droit à pension⁽⁴⁾</i>	41	0,0	12	24	5
<i>médecins (hospitaliers ou hors établissement hospitalier)</i>	1 795	0,9	7	12	1 776
- dont pensionnés ayant cotisé à l'Ircantec en tant qu'agents de la fonction publique mais plus en poste moins d'un an avant leur date de liquidation :	167 232	80,5	68 344	67 995	30 893
<i>contractuels ou fonctionnaires à temps non complet⁽³⁾</i>	152 125	73,2	62 551	65 742	23 832
<i>fonctionnaires sans droit à pension⁽⁴⁾</i>	10 653	5,1	5 645	1 977	3 031
<i>médecins (hospitaliers ou hors établissement hospitalier)</i>	4 454	2,1	148	276	4 030
- dont pensionnés n'ayant jamais cotisé à l'Ircantec en tant qu'agents de la fonction publique ⁽⁵⁾	17 720	8,5	-	-	-
- Indéterminés	156	0,1	-	-	-

Source : Ircantec.

(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 2020, 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 inférieure ou égale à un an.

(3) Les fonctionnaires à temps non complet (moins de 28 heures hebdomadaires) 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.).

L'Ircantec est un régime de passage pour la majorité de ses affiliés. Les durées de cotisation sont souvent très courtes : cinq ans et moins dans plus de deux tiers des cas, si bien que la durée moyenne de cotisation associée aux pensions attribuées en 2020 est de cinq ans et six mois (hausse de trois mois par rapport à 2019). Parmi les nouveaux retraités de l'Ircantec ayant liquidé en 2020, ils ne sont que 30,4 % à avoir cotisé plus de cinq ans dans le champ de la fonction publique¹, dont près de la moitié ont cotisé moins de dix ans. 9,6 % ont cotisé entre dix et vingt ans (**Figure V 2.3-3**), 3,5 % entre vingt et trente ans et 2,7 % plus de trente ans. Ces nouveaux retraités de l'Ircantec ont généralement quitté l'administration depuis longtemps : en 2020, 11,9 % des nouveaux pensionnés à l'Ircantec ont quitté la fonction publique depuis un an ou moins (**Figure V 2.3-4**) tandis que 42,6 % l'ont quittée depuis plus de trente ans.

¹ Les figures 2.3-3 et 2.3-4 sont hors pensionnés ayant cotisé au sein du secteur semi-public et hors indéterminés.

En volume, l'essentiel de la baisse du nombre de nouveaux retraités concerne les agents de la fonction publique n'étant plus en poste depuis au moins un an (-18 887, soit -10,1 %) et ceux n'ayant jamais cotisé en tant qu'agents de la fonction publique (-2 238, soit -11,2 %).

Parmi les nouveaux retraités de l'Ircantec ayant liquidé en 2020 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. Au sein de cette population, si on s'intéresse à ceux qui étaient encore en poste dans la fonction publique moins d'un an auparavant, pour 31 %, l'entrée en paiement de leur pension relevait de la FPE pour leur dernière période de cotisation (soit 6 974 personnes), pour 52 % elle relevait de la FPT (11 724 personnes) et pour 17 % de la FPH (3 877 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 (14,7 %) que ceux des deux autres versants (9,3 % pour la FPE et 11,2 % pour la FPH). Cela est en partie dû aux fonctionnaires à temps non complet de la FPT, mais aussi à la nature des emplois occupés par les contractuels de ce versant. Parmi l'ensemble des nouveaux retraités ayant cotisé dans le champ de la fonction publique, 91 % avaient un statut de contractuel ou de fonctionnaire à temps non complet sur leur dernière période de cotisation, 6 % de fonctionnaire sans droit à pension et 3 % un statut de praticien hospitalier.

Encadré 1 : Champ de l'Ircantec

L'Ircantec est un régime obligatoire qui s'adresse à différents personnels en fonction de la nature juridique de leur contrat de travail. C'est la caisse de retraite complémentaire des agents contractuels de droit public.

Elle s'applique également aux agents recrutés au moyen d'un contrat aidé par une personne morale de droit public, aux agents titulaires à temps non complet, aux membres du gouvernement, aux agents titulaires sans droit à pension, aux praticiens hospitaliers, aux élus locaux.

Conformément à l'article 51 de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014, des contractuels de droit privé peuvent cependant être affiliés à l'Ircantec dès lors que l'employeur est déjà adhérent du régime avant le 31 décembre 2016. Ces agents conservent cette affiliation jusqu'à la rupture de leur contrat de travail.

L'Ircantec couvre donc un champ très étendu, adressé notamment :

- à l'ensemble des agents contractuels des trois versants de la fonction publique et aux praticiens hospitaliers¹ et internes en médecine, odontologie et pharmacie ;
- aux fonctionnaires territoriaux et hospitaliers² à temps non complet travaillant moins de 28 heures par semaine (qui ne relèvent donc pas de la CNRACL) ainsi qu'aux fonctionnaires sans droit à pension (TSD) qui quittent leur emploi sans remplir les conditions requises pour bénéficier d'une pension du régime de la fonction publique auquel ils étaient affiliés³ ;
- aux agents contractuels des établissements publics administratifs ou à caractère industriel et commercial ainsi qu'aux agents publics d'entreprises publiques ou semi-publiques (La Poste, industries électriques et gazières, Banque de France, audiovisuel, etc.) et aux salariés des organismes d'intérêt général à but non lucratif dont le financement est principalement assuré par des fonds publics.

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

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

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

1 Y compris les praticiens hors établissement hospitalier.

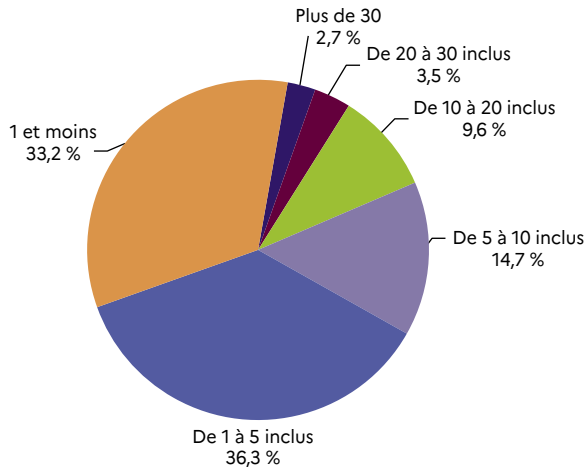
2 Il s'agit d'un nouveau dispositif pour la FPH avec le décret n° 2020-791 du 26 juin 2020 fixant les dispositions applicables aux fonctionnaires occupant un emploi à temps non complet dans la fonction publique hospitalière.

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

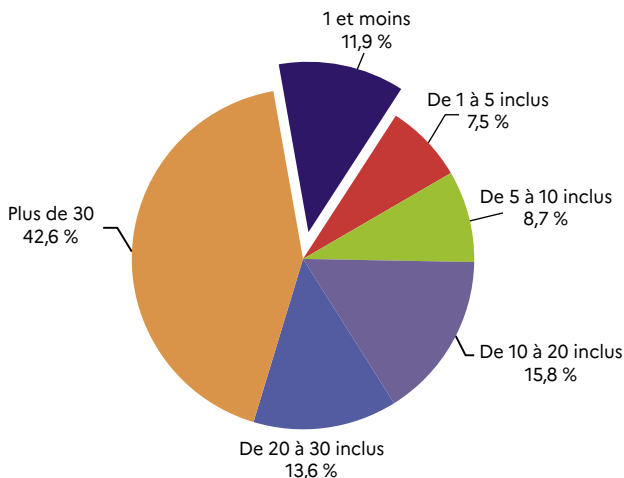
2 Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique

Figures V 2.3-3 et V 2.3-4 : Répartition des retraités de droit direct des agents publics du régime salarié de l'Ircantec ayant liquidé en 2020⁽¹⁾ selon :

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



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



Source : Ircantec. Traitement DGAFP - SDessi.

(1) Les données présentées ici portent sur les liquidations de droit direct à l'Ircantec en 2020, 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 des fonctionnaires et la part de leur départ à la retraite après 60 ans continuent d'augmenter

L'âge moyen de première mise en paiement de la pension progresse pour les fonctionnaires, militaires et ouvriers d'État (hors départ pour invalidité ou motifs familiaux)

En 2020, l'âge moyen de première mise en paiement² de la pension (hors départ pour invalidité et motifs familiaux) augmente pour les fonctionnaires des trois versants, les ouvriers d'État et les militaires : il est de 62 ans et 5 mois pour les fonctionnaires civils (+1 mois) de la FPE (hors La Poste et Orange), de 48 ans et 10 mois pour les militaires (+4 mois), de 60 ans et 7 mois pour les ouvriers d'État (+1 mois), de 62 ans et 4 mois pour les fonctionnaires de la FPT (+1 mois) et de 60 ans et 10 mois pour ceux de la FPH (+3 mois) (**Figure V 2.3-5**).

Depuis 2015, cet âge s'est accru de onze mois pour les fonctionnaires hospitaliers, de neuf mois pour les fonctionnaires civils de l'État, de sept mois pour les fonctionnaires territoriaux, de six mois pour les ouvriers d'État et de cinq mois pour les militaires.

Figure V 2.3-5 : 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 ou motifs familiaux)

			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 :					
			2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonction publique de l'État	Fonctionnaires civils hors La Poste et Orange (SRE)	Ensemble	61,7	61,7	61,9	62,2	62,4	62,4
		dont catégories sédentaires ⁽¹⁾	62,8	62,8	63,0	63,7	63,2	63,3
		dont catégories actives ⁽²⁾	58,4	58,6	58,9	59,1	59,4	59,5
	Militaires (SRE) ⁽³⁾	48,5	48,5	48,7	48,5	48,5	48,9	
	Ouvriers d'État (FSPOEIE)	60,1	60,1	60,2	60,3	60,5	60,6	
Fonction publique territoriale	Fonctionnaires affiliés à la CNRACL	Ensemble	61,8	61,9	62,0	62,1	62,2	62,4
		dont catégories sédentaires ⁽¹⁾	62,0	62,1	62,2	62,3	62,4	62,5
		dont catégories actives ⁽²⁾	59,5	59,7	59,8	59,9	60,0	60,4
Fonction publique hospitalière	Fonctionnaires affiliés à la CNRACL	Ensemble	60,0	60,2	60,3	60,5	60,6	60,9
		dont catégories sédentaires ⁽¹⁾	61,5	61,7	61,8	62,0	62,1	62,2
		dont catégories actives ⁽²⁾	58,7	58,8	59,0	59,1	59,2	59,4

Sources : DGFiP – SRE, CNRACL et FSPOEIE. Traitement DGAFP - SDessi.

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.

(1) Départs au titre de la catégorie sédentaire (ou carrière longue).

(2) Départs au titre de la catégorie active (ou insalubre).

(3) Y compris soldes de réserve.

2 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

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 Base de données sociales¹, **Fiche 5.3**), avec une entrée en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2004. Sont ensuite intervenus les rendez-vous sur les retraites de 2008 qui ont étendu les modifications paramétriques.

Les principaux points sont notamment :

- l'alignement de la durée de cotisation du régime des fonctionnaires, nécessaire pour avoir une retraite au taux plein, sur celle applicable dans le régime général, à savoir 160 trimestres en 2008 puis 164 en 2012 ;
- l'instauration progressive d'une décote, lorsque la durée d'assurance tous régimes est inférieure à une durée de référence, et d'une surcote, dès lors que cette durée d'assurance est supérieure à la durée de référence, au titre des trimestres de services accomplis au-delà de cette durée de référence et après l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite, alors fixé à 60 ans ;
- les paramètres de calcul de la retraite 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 la 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, génératrices de points, sont assises sur les éléments de rémunération non soumis à cotisation pour pension dans la limite de 20 % du traitement indiciaire brut.

Un droit à l'information sur leur retraite a été instauré pour l'ensemble des assurés, avec la mise en place d'une information régulière des actifs concernant leur future retraite, via le relevé de situation individuelle (RSI), qui répertorie l'ensemble des périodes de cotisation, et l'estimation individuelle globale (EIG), qui reprend l'estimation du montant total de la retraite en fonction de l'âge de cessation d'activité.

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 de la 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'Arcco ;

¹ La Base de données sociales (BDS), accessible uniquement en ligne, regroupe toutes les fiches thématiques du Rapport annuel.

- 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 commencé leur activité avant 18 ans) ;
- la mise en extinction progressive, accompagnée de dispositions transitoires, du dispositif de départ anticipé sans condition d'âge pour les fonctionnaires parents de trois enfants justifiant de quinze ans de services, à compter du 1^{er} janvier 2012 ;
- l'exclusion des bonifications et des majorations de durée d'assurance, à l'exception de celles accordées au titre des enfants et du handicap, du calcul de la surcote ;
- la nécessité pour percevoir le minimum garanti de remplir les conditions de durée d'assurance exigées pour avoir le taux plein ;
- la réduction de quinze à deux ans, pour les fonctionnaires, de la durée des services exigée pour ouvrir droit à une pension (dite « condition de fidélité » ou « clause de stage ») ;
- la fermeture pour les agents titularisés après le 1^{er} janvier 2013 des validations de services auxiliaires ;
- la création d'un comité de pilotage des régimes de retraite ;
- la poursuite de l'harmonisation du minimum garanti, avec une linéarisation pour les durées inférieures à quinze ans, ainsi que l'écrêtement au vu du montant total des pensions comme pour le minimum contributif.

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 huit 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, puis avec le décret n° 2014-1531 du 17 décembre 2014, le taux de cotisation à la charge des agents passe de 9,54 % en 2015 à 11,10 % en 2020 ;

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

- 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 %.

Pour les retraités :

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

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 et à corriger les périodes d'interruption de carrière qui affectent les droits à la retraite (congé maternité, formation, chômage, travail à temps partiel, etc.) : 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.

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

Enfin, pour chaque salarié exposé, un compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) a été créé en 2015. En 2017, ce dispositif a été remplacé à des fins de simplification par le compte professionnel de prévention par l'ordonnance n° 2017-1389 du 22 septembre 2017. La réflexion dans la fonction publique pour adapter ce dispositif prévu pour le secteur privé, tenant compte notamment de l'existence de catégories actives, sera menée dans le cadre de la réforme des retraites annoncée par le président de la République. Parallèlement, un rapport des inspections générales (IGA et Igas) sur la prévention et la prise en compte de la pénibilité au travail au sein de la fonction publique avait été remis aux ministres chargés de la fonction publique, de l'intérieur et des affaires sociales en mars 2016.

Depuis la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2020, la revalorisation des pensions dépend de leur montant : pour les pensions inférieures à 2 000 euros bruts, la pension est indexée sur l'inflation, au-delà, sa revalorisation a été fixée à +0,3 %.

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

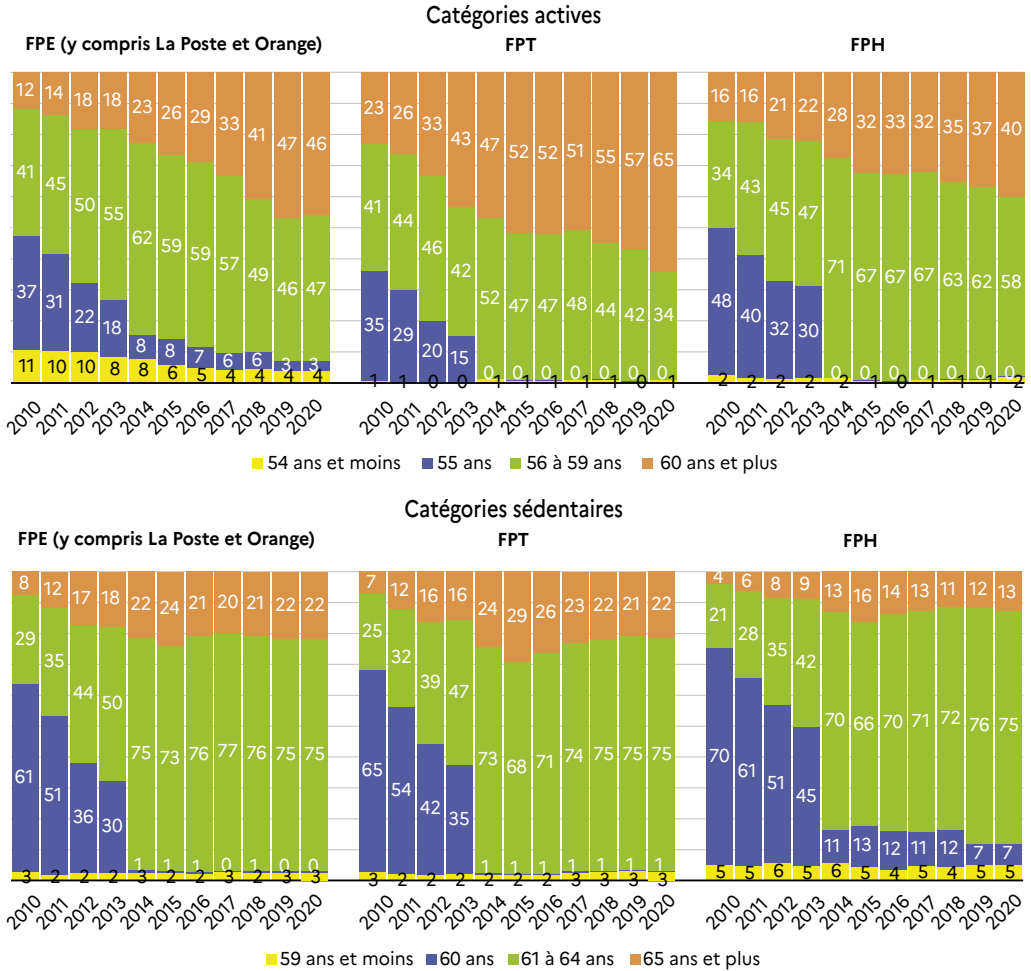
En 2020, l'âge moyen de départ à la retraite des fonctionnaires civils de l'État radiés des cadres pour ancienneté augmente d'un mois à 62 ans et 1 mois. La hausse tendancielle de l'âge de départ à la retraite constatée depuis 2011 s'explique par l'impact des réformes de 2003 et de 2010 et par une entrée sur le marché du travail en moyenne plus tardive.

Sur l'ensemble de la FPE (y compris La Poste et Orange), la proportion de départs à 55 ans ou moins pour les actifs et 60 ans ou moins pour les sédentaires a chuté fortement à partir de 2014 avec l'arrivée à l'âge de la retraite de la première génération ayant un âge d'ouverture des droits strictement supérieur à 55 ans (56 ans et 2 mois pour la génération 1958) pour les actifs et 60 ans pour les sédentaires (61 ans et 2 mois pour la génération 1953) (**Figures V 2.3-6 et V 2.3-7**). La chute est moins prononcée pour les fonctionnaires de l'État que pour ceux des autres versants du fait de la catégorie dite des « super actifs », spécifique à la FPE, dont l'âge de départ est de cinq ans inférieur à celui des autres actifs.

En 2020, l'âge de départ pour ancienneté progresse d'un mois pour les catégories sédentaires et actives. L'âge moyen de départ des fonctionnaires de catégorie sédentaire s'établit à 63 ans et 4 mois, celui des hommes est supérieur de trois mois à celui des femmes. L'âge moyen de départ des fonctionnaires de catégorie active s'établit à 59 ans et 8 mois, chez les hommes comme chez les femmes.

L'âge de départ des femmes, supérieur à celui des hommes, a diminué régulièrement depuis dix ans. Tous motifs de départ confondus, l'âge moyen de radiation des cadres des femmes est cette année pour la première fois égal à celui des hommes (61 ans et 10 mois).

Figures V 2.3-6 et V 2.3-7 : 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



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

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 des militaires radiés des cadres remonte après deux ans de baisse soutenue

L'âge moyen de radiation des cadres des militaires s'établit à 44 ans et 11 mois, en hausse de quatre mois après deux années de baisse (-7 mois en 2019, après -6 mois en 2018). Cette augmentation est principalement portée par une hausse de quatre mois pour les non-officiers (43 ans et 9 mois), qui représentent 87 % des départs, malgré la légère baisse pour les officiers (-1 mois pour atteindre 52 ans et 10 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 2020, plus de 29 % des militaires liquidant

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

pour ancienneté ont encore une durée de référence de 150 trimestres. 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 (54 % en 2012 à 31 % en 2019). 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 trois mois

En 2020 à la CNRACL, l'âge moyen à la radiation des cadres pour l'ensemble des départs augmente de trois mois à 61 ans et 1 mois. Cet âge est supérieur à 60 ans depuis 2012, suite principalement aux effets de la réforme des retraites de 2010 (**Encadré 2**). En se limitant aux départs pour ancienneté, il s'établit à 61 ans et 7 mois en 2020 (+1 mois).

Dans la FPT, l'âge moyen à la radiation des cadres augmente de trois mois à 61 ans et 8 mois pour l'ensemble des départs. Il est en hausse d'un an et deux mois par rapport à 2012. Il est de 61 ans et 11 mois pour les départs pour motifs familiaux (+3 mois) et de 57 ans et 2 mois pour les départs pour invalidité (+2 mois). En se limitant aux départs pour ancienneté (sédatifs + actifs), les fonctionnaires territoriaux sont partis à 62 ans et 2 mois en 2020 (+1 mois).

Dans la FPH, l'âge moyen à la radiation des cadres augmente également de trois mois à 60 ans et 1 mois pour l'ensemble des départs, en hausse de près de deux ans et un mois depuis 2012. Il est de 60 ans et 2 mois pour les départs pour motifs familiaux (+3 mois), et de 54 ans et 11 mois pour les départs pour invalidité (+3 mois). En se limitant aux seuls départs pour ancienneté, les fonctionnaires hospitaliers sont partis à 60 ans et 7 mois en 2020, soit un an et cinq mois plus tôt que dans la FPT et un an et six mois plus tôt que les fonctionnaires civils de l'État en raison d'une part plus élevée d'agents de catégorie active.

Encadré 3 : Les différents types de départ anticipé dans la fonction publique

Les départs anticipés pour motifs familiaux

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

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° 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 territoriale et hospitalière. 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.

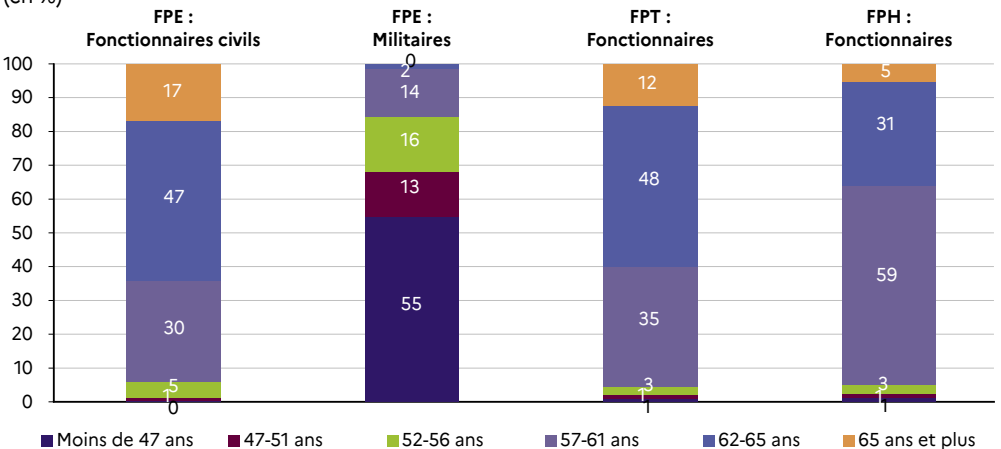
Les personnels ayant accompli au moins quinze à dix-sept ans de services dans un emploi de la catégorie active peuvent partir à la retraite dès l'âge de 55/57 ans (au lieu de 60/62 ans) selon leur génération, et ceux ayant réalisé au moins trente-deux ans de services, dont douze ans dans un emploi de 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 Base de données sociales, Fiche 51).

Le cas particulier des militaires

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

Toutes catégories confondues, l'âge moyen à la liquidation de la pension des militaires était de 45 ans et 1 mois en 2017.

Figure V 2.3-E3 : Ventilation des fonctionnaires pensionnés de droit direct selon leur âge de départ et dont la pension est entrée en paiement en 2020 (en %)



Sources : DGFIP - SRE et CNRACL. Traitement DGAFP - SDessi.

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.

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

Poursuite du recul global des départs avant 60 ans

Parmi l'ensemble des pensions de fonctionnaires entrées en paiement au SRE et à la CNRACL en 2020, la part de la catégorie active³ recule de 0,2 point pour s'établir à 18,8 % : Elle varie de 5,6 % parmi les fonctionnaires de la FPT (+0,1 point) à 20,9 % parmi les fonctionnaires civils de la FPE, hors La Poste et Orange (+1,2 point), et 40,1 % parmi les fonctionnaires de la FPH (-1,5 points) (**Figure V 2.3-8**). En 2020, pour les départs à la retraite de fonctionnaires 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 5 mois pour la FPH et 60 ans et 5 mois pour la FPE et la FPT.

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 depuis 2017 dans les trois versants 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 35,0 % des départs dans la FPT (-0,1 point), 16,4 % dans la FPH (stable) et 9,9 % dans la FPE (-1,1 point).

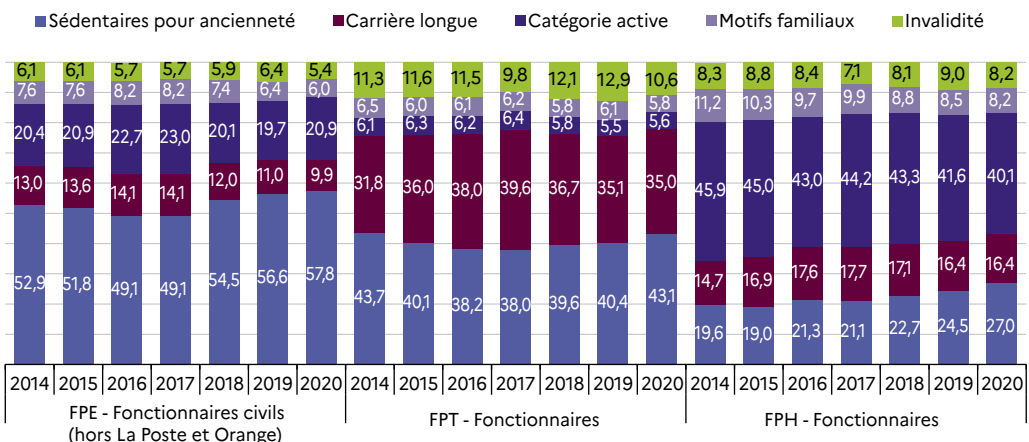
Depuis le 1^{er} janvier 2012, le dispositif de départ anticipé pour motifs familiaux est fermé. Seuls les agents ayant les conditions de parentalité et d'ancienneté requises avant cette date peuvent encore y prétendre, aussi la part de ces départs est-elle tendancielle en baisse. Elle atteint 8,2 % dans la FPH (-0,3 point), 6,0 % dans la FPE (-0,4 point) mais reste relativement stable dans la FPT depuis 2015 (entre 5,8 % et 6,2 %).

La part des départs au titre de l'invalidité baisse dans les trois versants en 2020, après deux ans de hausse.

En conséquence du repli des départs anticipés, la part des départs pour ancienneté des sédentaires est en hausse dans les trois fonctions publiques depuis 2018.

Concernant les ouvriers d'État, la part des départs pour carrière longue augmente de 1,9 point pour atteindre 22,6 % en 2020. Pour cette population particulière, la part des départs pour invalidité et pour motifs familiaux est particulièrement faible (respectivement 1,4 % et 0,4 %).

Figure V 2.3-8 : Part des différents types de départ des fonctionnaires affiliés au SRE et à la CNRACL, par versant de la fonction publique



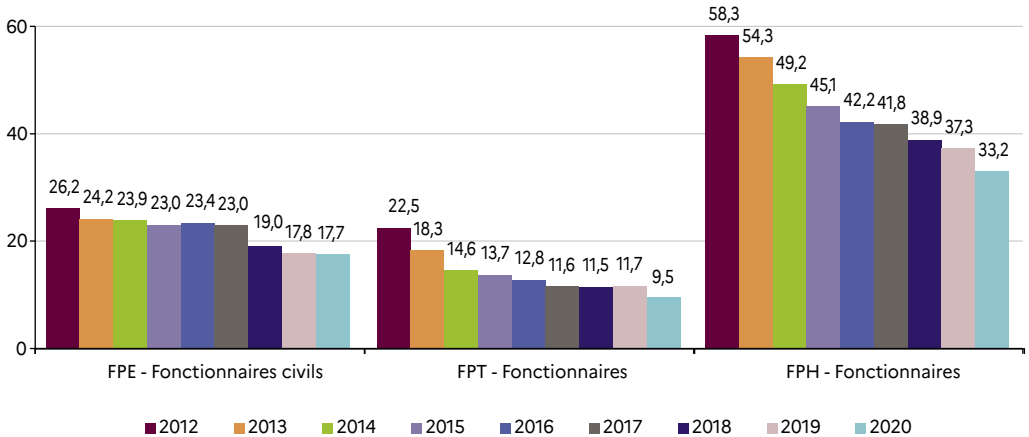
Sources : DGFiP - SRE et CNRACL. Traitement DGAFP - SDessi.

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.

3 Seuls les agents partant au titre de l'ancienneté dans la catégorie active sont comptabilisés dans les actifs. La catégorie insalubre dans la fonction publique territoriale est ici incluse dans la catégorie active (statistiques de la CNRACL).

En 2020, comme depuis 2016, la part des départs à la retraite tous motifs confondus avant l'âge de 60 ans recule dans la FPE (17,7 %, -0,1 point) et dans la FPH (33,2 %, -5,7 points), qui sont les deux versants les plus concernés. Le ratio baisse de 2 points dans la FPT après trois ans de stagnation (entre 11,5 % et 11,7 %) (**Figure V 2.3-9**).

Figure V 2.3-9 : Part des fonctionnaires affiliés au SRE et à la CNRACL dont la pension est entrée en paiement avant l'âge de 60 ans



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

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

En 2020, une évolution globale à la hausse de la part des fonctionnaires concernés par la surcote et la décote

En 2020, la part des fonctionnaires concernés par la surcote augmente partout, sauf pour les sédentaires de la FPT

En 2020, le nombre de nouveaux retraités civils de la FPE bénéficiant de la surcote continue d'augmenter pour atteindre 18 785 (+4,2 %, après +3,7 % en 2019). Comme en 2019, cette hausse, cumulée à la baisse du nombre total de nouveaux retraités de 1,6 %, conduit à une augmentation de la part des nouveaux pensionnés concernés par la surcote (34,2 %, contre 32,3 % en 2019). 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 puis remonter sans discontinuer.

À la CNRACL, la part des départs avec surcote augmente de 1 point dans la FPT (22,2 %) et la FPH (13,7 %). Dans la FPH, la part des départs avec surcote augmente sous l'effet d'une baisse du nombre de départs (-6,6 %) combinée à une légère hausse du nombre de départs avec surcote (+0,3 % pour 3 148 départs). La part des départs des fonctionnaires territoriaux concernés par la surcote augmente du fait d'une hausse des départs avec surcote (+4,7 % pour 9 675 départs) supérieure à celle du nombre total de départs (+0,2 %).

Au sein de la catégorie sédentaires en 2020, parmi les nouveaux retraités de la FPE, plus d'un agent sur deux part avec une surcote (+1,6 point après +2,2 points en 2019) (**Figure V 2.3-10**). Ce ratio augmente pour la deuxième année consécutive après avoir été en diminution constante pendant trois ans, passant de 53,1 % en 2015 (taux le plus élevé depuis 2013) à 47,9 % en 2018. Après un léger rebond en 2019 (+0,2 point), le ratio baisse dans la FPT en 2020 pour atteindre son point le plus bas depuis 2013 (29,5 %, -0,5 point), poursuivant à un rythme ralenti la baisse observée entre 2014 et 2018 (de 41,3 % à 29,8 %). Le ratio dans la FPH remonte pour la première fois depuis 2014 (26,9 %, +0,7 point) après cinq ans de baisse (de 38,7 % à 26,2 %).

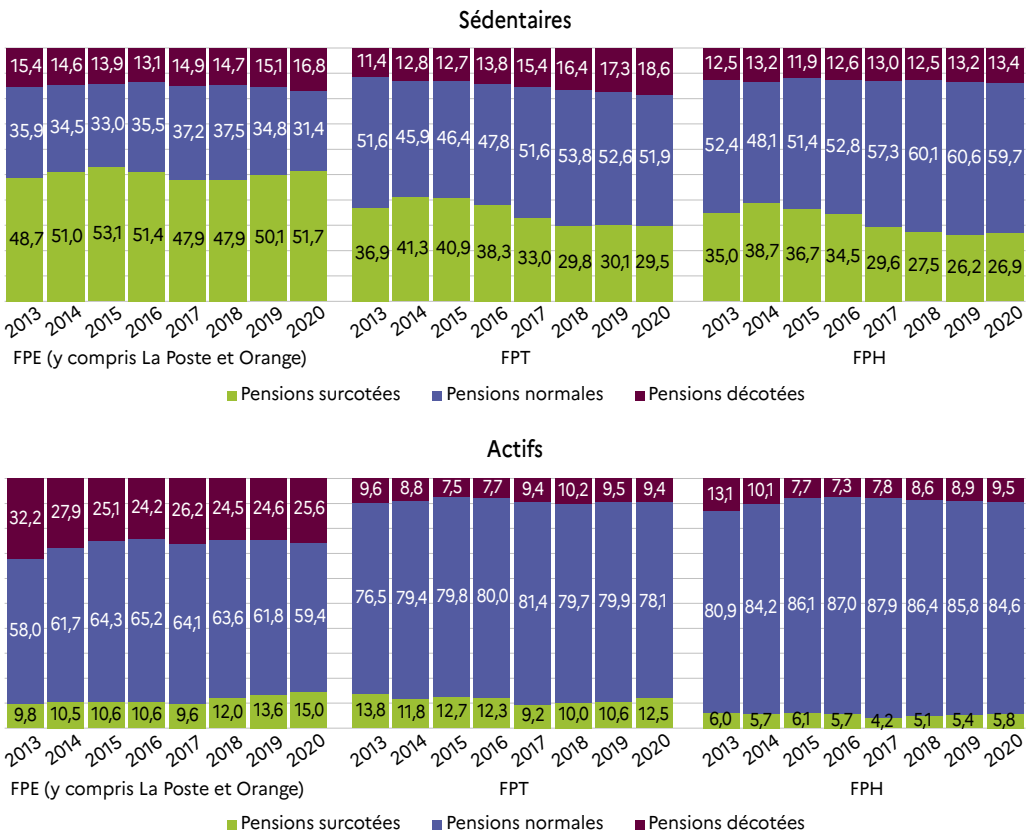
2 Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique

Les taux de départs avec surcote d'agents de la catégorie active sont bien plus faibles (15,0 % dans la FPE, 12,5 % dans la FPT et 5,8 % dans la FPH) (**Figure V 2.3-11**). Leur part augmente sans discontinuer depuis le point bas de 2017 (+5,4 points dans la FPE, +3,3 points dans la FPT et +1,6 point dans la FPH).

Le montant mensuel moyen de la surcote versée par le SRE (FPE) a diminué chaque année depuis 2015 pour atteindre 227 euros par mois, après avoir augmenté régulièrement de 2004 à 2014, passant de 37 euros par mois à 323 euros. La dépense induite par la surcote, hors économies occasionnées par la prolongation d'activité, recule. En 2020, elle est estimée à 51,2 millions d'euros pour le SRE, en baisse continue depuis les 61,2 millions d'euros en 2015.

En 2020, la surcote versée par la CNRACL baisse également à 156 euros par mois — en baisse de 4 euros chaque année en moyenne depuis 2016. Cette baisse est plus prononcée dans la FPT (152 euros, après 158 euros en 2019) que dans la FPH (165 euros, après 168 euros en 2019).

Figure V 2.3-10 et V 2.3-11 : Évolution de la part des pensions de fonctionnaires entrées en paiement, par catégorie, selon qu'elles sont ou non décotées ou surcotées



Sources : DGFIP - SRE et CNRACL. Traitement DGAFP - SDessi.

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

En 2020, le nombre de fonctionnaires concernés par la décote augmente également à l'exception des actifs dans la FPT

En 2020, le SRE a versé 8 622 nouvelles pensions décotées (**Encadré 4**), soit 9,2 % de plus qu'en 2019. Cette augmentation cumulée au recul du nombre total de nouveaux pensionnés conduit à la hausse substantielle de la part des agents concernés par la décote (15,7 %, après 14,2 % en 2019), retrouvant le niveau de 2013. Les femmes partent plus fréquemment avec une décote que les hommes : la différence sexuée s'est stabilisée en 2020 (-2,9 points après -3,0 points en 2019) après avoir sensiblement augmenté (cet écart était inférieur à 1 point entre 2014 et 2016).

À la CNRACL, la part des départs avec décote augmente aussi dans la FPT (9,0 %, +1,0 point) et la FPH (8,1 %, +0,5 point). Dans la FPH, la part des départs avec décote augmente sous l'effet d'une baisse du nombre de départs (-6,6 %) supérieure à la baisse des départs avec décote (-0,4 % pour 1 870 départs). À l'inverse, la part des départs des fonctionnaires territoriaux concernés par la surcote augmente du fait d'une hausse des départs avec décote (+12,6 % pour 3 927 départs) supérieure au nombre total de départs (+0,2 %).

En 2020, la hausse de la part des fonctionnaires de la FPE partant avec une décote concerne les actifs (+1,0 point à 25,6 %) comme les sédentaires (+1,7 point à 16,8 %). Les deux catégories suivent une trajectoire commune depuis 2013. Dans la FPT, la hausse de la part des nouvelles pensions avec décote entamée en 2015 se prolonge pour les sédentaires (18,6 %, avec +1,4 point), mais s'est interrompue en 2019 pour les actifs (9,4 %, -0,1 point après -0,7 en 2019). Dans la FPH, la part des pensions avec décote augmente depuis 2018 pour les sédentaires (13,4 % avec +0,2 point, après +0,7 point en 2019) comme pour les actifs (9,5 % avec +0,6 point, après +0,3 point en 2019).

En 2020, la perte mensuelle moyenne de pension due à la décote est de l'ordre de 197 euros au SRE (contre 187 euros en 2019) pour les retraités concernés. En conséquence, le montant total induit par la décote, hors effet des reports de départs, s'élève à 20,2 millions d'euros en 2020, en hausse continue depuis les 11,1 millions d'euros en 2015.

À la CNRACL la perte moyenne occasionnée par la décote est de 115 euros par mois (contre 117 euros en 2019). La baisse de la décote est portée par la FPT (-110 euros contre -114 euros en 2019), qui surcompense la hausse dans la FPH (-125 euros, contre -122 euros en 2019).

Encadré 4 : Le dispositif de décote dans les régimes de retraite de la fonction publique

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

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

Figure V 2.3-E4 : 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 en activité se poursuit dans les trois versants de la fonction publique

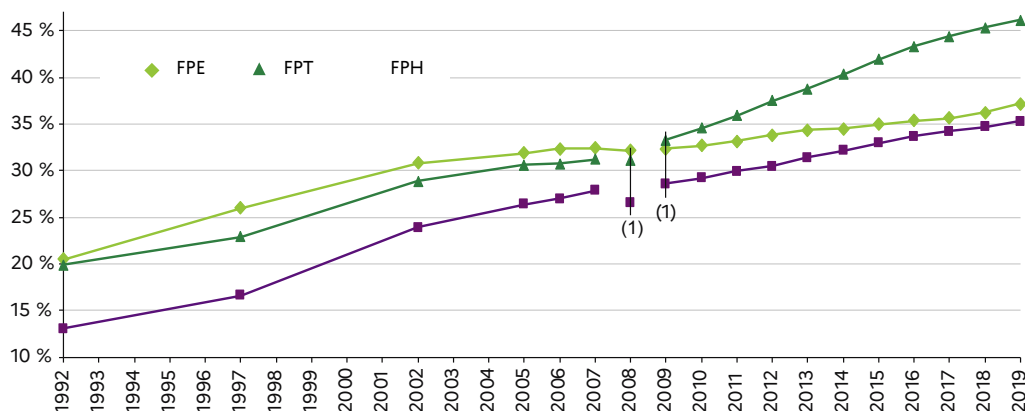
L'âge moyen des fonctionnaires en activité dans la fonction publique progresse de deux mois, et la part des fonctionnaires de 50 ans et plus augmente toujours

Entre les 31 décembre 2018 et 2019, l'âge moyen des agents de la fonction publique a augmenté de 1,6 mois : 4,5 mois pour la FPE, 2,5 mois pour la FPT et 1,0 mois dans la FPH. L'augmentation de l'âge moyen des agents est plus importante pour les seuls fonctionnaires (+ 2,4 mois pour les trois versants, et respectivement +2,8, +2,1 et +1,6 mois dans chacun des versants).

La part des fonctionnaires (hors La Poste et Orange*) âgés de 50 ans et plus n'a cessé d'augmenter depuis 1992, avec une hausse entre 1992 et 2019 de 17 points dans la FPE, de 22 points dans la FPH et de 26 points dans la FPT (Figure V 2.3-12). En 2019, elle augmente de 1,0 point chez les fonctionnaires civils de l'État (hors La Poste et Orange), de 0,6 point pour les fonctionnaires hospitaliers et de 0,8 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 (écart inférieur à 2 points depuis 2016) et à un écart qui n'a cessé de grandir avec celui, plus élevé, de la FPT.

Plus d'un agent fonctionnaire sur trois est âgé de 50 ans et plus, fin 2019, dans la fonction publique de l'État (hors La Poste et Orange) : 37,2 %, après 36,2 % fin 2018. La proportion est plus élevée encore pour les fonctionnaires territoriaux : fin 2019, les agents de 50 ans ou plus représentent 46,2 % des effectifs, après 45,3 % fin 2018. Elle est légèrement moindre chez les fonctionnaires hospitaliers : 35,3 %, après 34,7 % en 2018, principalement en raison d'une proportion plus élevée de fonctionnaires hospitaliers classés en catégorie active.

Figure V 2.3-12 : Évolution de la part des agents âgés de 50 ans et plus chez les fonctionnaires dans les trois versants de la fonction publique, au 31 décembre de chaque année



Sources : FGE, Siasp, Insee ; CNRACL. Traitement DGAFF – SDess.

Champ : Agents fonctionnaires au 31 décembre de l'année hors collectivité 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.

4 La base de données Siasp n'a pas accès aux données des agents issus de La Poste et d'Orange.

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

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 dans les statistiques d'emploi d'une 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 2019, la part des 50 ans et plus parmi les fonctionnaires de la fonction publique est de 40,2 %. Parmi les contractuels de la fonction publique, cette proportion est de 22,8 %.

Dans la FPE, la pyramide des âges des fonctionnaires présente en 2019 une forme en cloche avec des effectifs par âge croissants jusqu'à la génération 1972 (47 ans en 2019), légèrement décroissante ; de 57 261 fonctionnaires à 47 ans à 30 061 à 61 ans (**Figure V 2.3-13**). 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, mais ont été réduits par la suite. Le nombre de fonctionnaires âgés de 60 ans continue sa progression plus prononcée (+5,2 %) entamée en 2018 (+4,5 %), après des évolutions plus modérées entre 2013 et 2017 (entre -1,7 % et +2,2 %) suite à une forte progression en 2012 et 2011 (respectivement +15,8 % et +11,5 %). La hausse devrait s'accroître les prochaines années par effet démographique.

La part des fonctionnaires quittant la FPE à 60 ans parmi ceux encore en poste l'année précédente⁵, majoritairement pour partir à la retraite, régresse en 2019 (à 10,1 %) au niveau le plus faible observé depuis 2009. Les taux observés entre 2012 et 2018 étaient plus élevés (entre 11,1 % et 14,1 %), faisant suite à de fortes hausses entre 2009 et 2011 (entre 26,3 % et 41,0 %). Enfin, la part des fonctionnaires âgés de 60 ans ou plus, de 4,9 % en 2011, est désormais de 7,8 %, avec près de 120 254 agents fin 2019.

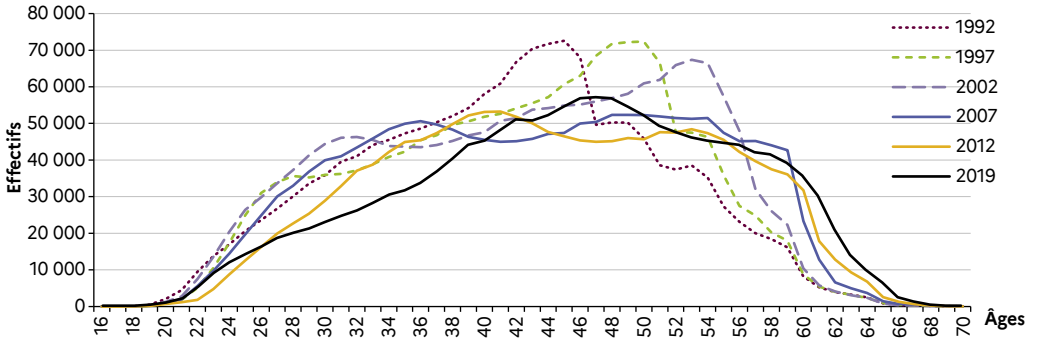
Les pyramides des âges des agents contractuels de la fonction publique de l'État et des militaires présentent quant à elles une population bien plus jeune, avec un pic chez les 23-30 ans, et respectivement 25,3 % et 9,8 % d'agents âgés de 50 ans et plus. On observe un vieillissement progressif des contractuels avec une part des 30 ans et plus qui ne cesse d'augmenter (+8,9 points en dix ans pour atteindre 73,2 %) (**Figures V 2.3-14 et V 2.3-15**).

Les pyramides des âges des agents relevant des autres catégories et statuts, qui prennent notamment en compte les enseignants des établissements d'enseignement privé sous contrat ainsi que les ouvriers d'État, présentent une population vieillissante plus proche de celle des fonctionnaires. La part du nombre d'agents de 60 ans et plus ne cesse d'augmenter (7,0 % contre 3,2 % en 2009) (**Figure V 2.3-16**).

⁵ C'est-à-dire la différence entre les effectifs de fonctionnaires de la FPE âgés de 59 ans l'année N-1 et ceux âgés de 60 ans l'année N, rapportée aux effectifs de fonctionnaires de la FPE âgés de 59 ans de l'année N-1.

Figures V 2.3-13 à V 2.3-16 : Évolution des pyramides des âges des agents de la fonction publique de l'État présents au 31 décembre de l'année selon le statut

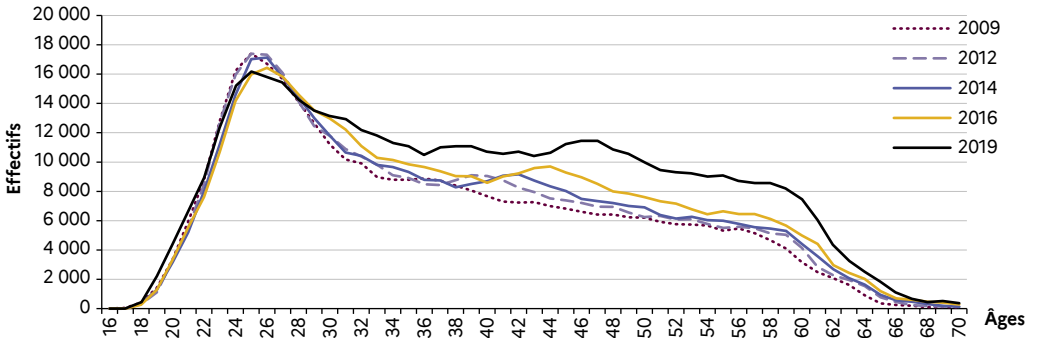
FPE – Fonctionnaires



Sources : FGE, Siasp, Insee. Traitement DGAFP - SDessi.

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

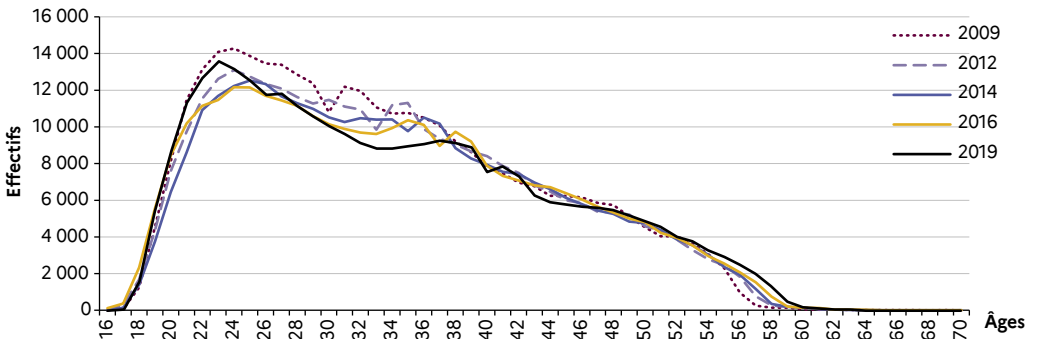
FPE – Contractuels



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - SDessi.

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

FPE – Militaires

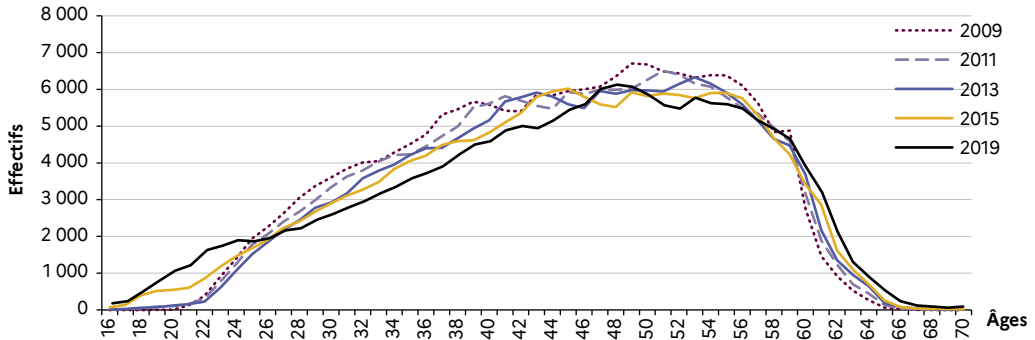


Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - SDessi.

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

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

FPE – Autres catégories et statuts



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - SDessi.

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, les pyramides des âges des fonctionnaires laissent augurer des départs à la retraite de plus en 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'agents⁶ 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 2019, 127 807 agents, en hausse sur un an de 8,3 %. Il a plus que doublé depuis 2011, quintuplé depuis 2002 et plus que sextuplé depuis 1992 (**Figure V 2.3-17**).

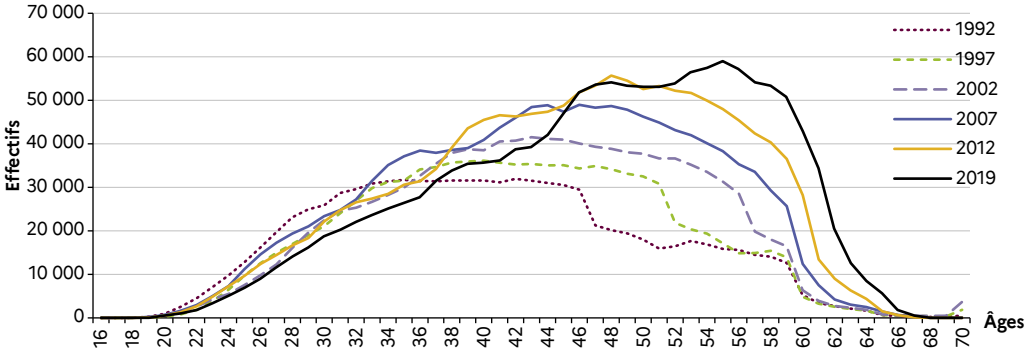
La part des fonctionnaires quittant la FPT à l'âge de 60 ans parmi ceux toujours en poste dans ce versant l'année précédente, majoritairement en raison des départs en retraite, est de 14,2 % en 2019, après 15,5 % en 2018. Ce ratio est relativement stable entre 2013 et 2017 (entre 17,3 % et 18,6 %), après une forte baisse de 2010 à 2012 (de 40,4 % à 15,0 %). Cette forte contraction pendant cette période s'explique également par la réforme des retraites de 2010.

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 2.3-19**). Depuis 2009, la part des 30-50 ans a baissé de 10,6 points (29,8 % fin 2019) et celle des 60 ans et plus a augmenté de 6,6 points (16,8 % fin 2019). Le phénomène s'est néanmoins atténué en 2019 avec, pour la première fois depuis 2009, une baisse de la part des 60 ans et plus (-0,6 point) ; effet plus prononcé en considérant les 50 ans et plus (-2,6 points).

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

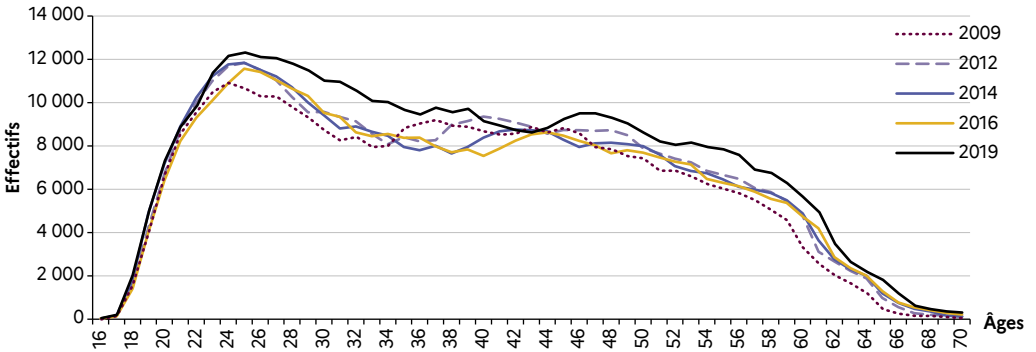
Figures V 2.3-17 à 2.3-19 : Évolution des pyramides des âges des agents de la fonction publique territoriale au 31 décembre selon le statut

FPT – Fonctionnaires



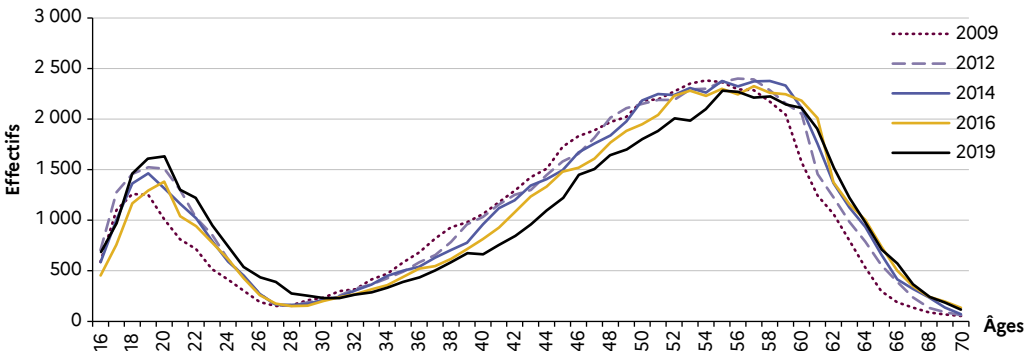
Sources : Données CNRACL ; Siasp, Insee. Traitement DGAFP - SDessi.
 Champ : Agents fonctionnaires hors collectivités d'outre-mer. Données CNRACL de 1992 à 2007, puis Siasp à partir de 2009.

FPT – Contractuels



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - SDessi.
 Champ : Agents contractuels hors collectivités d'outre-mer.

FPT – Autres catégories et statuts



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - SDessi.
 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.

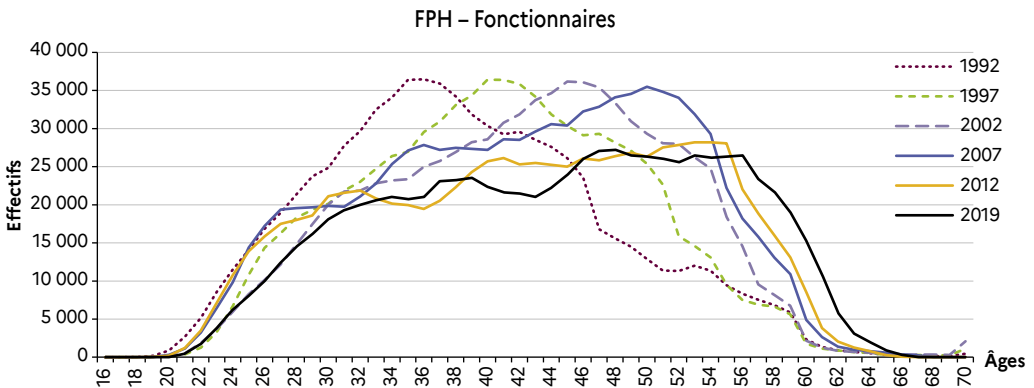
2 Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique

Dans la FPH, le profil de la pyramide des âges des fonctionnaires se rapproche de celui 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 davantage de départs anticipés liés au poids des catégories actives) (**Figure V 2.3-20**). Les pyramides des âges des fonctionnaires de 2012 et 2019 présentent une forme relativement aplatie, qui laisse présager une progressive stabilisation du nombre des départs à la retraite dans les années à venir. Par ailleurs, le vieillissement des effectifs se poursuit (35,3 % des fonctionnaires sont âgés de 50 ans et plus fin 2019, contre 34,7 % fin 2018), tandis que l'augmentation de l'âge de départ ralentit depuis 2015 (de +3,4 mois fin 2015 à +1,6 mois fin 2019). De même, la part des fonctionnaires de la FPH de 60 ans et plus augmente continuellement et a triplé depuis 2010 (1,4 % fin 2010 à 4,8 % fin 2019).

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 18,2 % en 2019. La baisse entamée en 2018 (21,7 %) s'est prolongée après une relative stabilité entre 2012 et 2017 (entre 24,0 % et 26,6 %), mais est 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 de 2010.

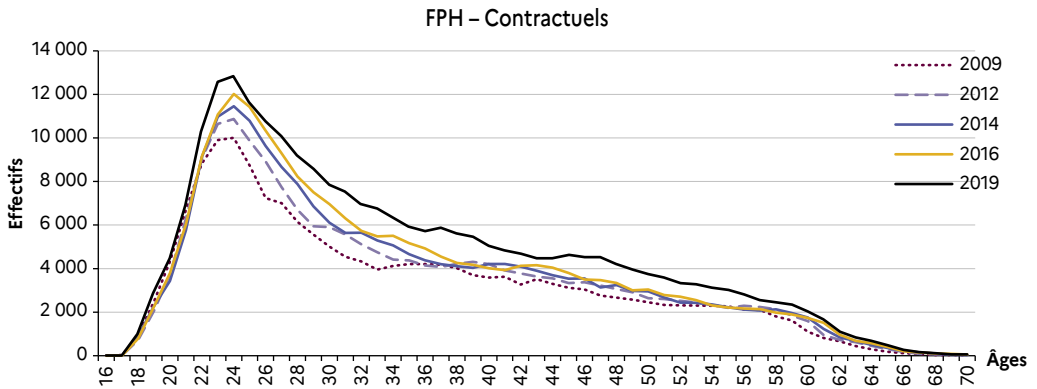
La pyramide des âges des agents contractuels affiche une population nettement plus jeune, avec un pic autour de 24 ans (seulement 15,2 % des agents sont âgés de 50 ans et plus fin 2019) (**Figure V 2.3-21**). Une bonne partie de ces contractuels sont des infirmières en cours d'études qui par la suite deviennent fonctionnaires ou quittent la fonction publique. La pyramide des âges des agents relevant des autres catégories et statuts (comprenant notamment les praticiens hospitaliers) montre à la fois un pic autour de 26 ans et une pente de plus en plus faible entre 2014 et 2019 sur les 26-36 ans. Cela présage un vieillissement progressif sur les décennies à venir. En attendant, la part des agents âgés de 50 ans et plus diminue depuis 2011 (de 33,2 à 29,3 % fin 2019) (**Figure V 2.3-22**).

Figures V 2.3-20 à 2.3-22 : Évolution des pyramides des âges des agents de la fonction publique hospitalière au 31 décembre selon le statut



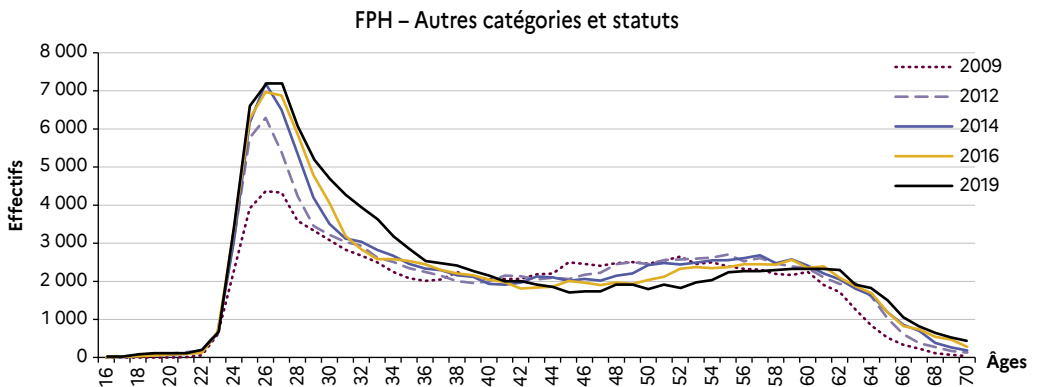
Sources : Données CNRACL ; Siasp, Insee. Traitement DGAFP - SDessi.

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 - SDessi.

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



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - SDessi.

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.

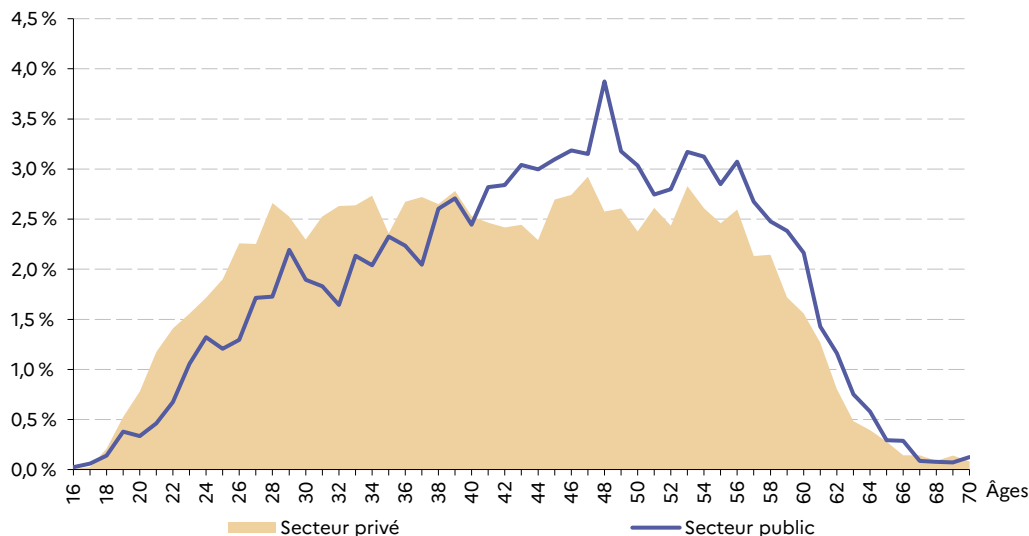
Un emploi public plus âgé que celui du secteur privé

La proportion des salariés de 40 ans et plus est supérieure dans la fonction publique à celle du secteur privé (66 % contre 55 %) (**Figure V 2.3-23**). Cet écart, qui continue de s'accroître en 2020, résulte du rythme différent des recrutements passés, d'une part, et des modalités différentes de départ à la retraite, d'autre part. 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 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.

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

Figure V 2.3-23 : Ventilation par âge des effectifs des secteurs public et privé au 4^e trimestre 2020



Source : Enquête Emploi Insee, 4^e trimestre de l'année. Traitement DGAFP - SDessi.

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

Effectifs 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 et ayant accompli dix-sept ou vingt-sept ans de services actifs, à l'âge de 52 ou 57 ans (d'autres âges sont prévus pour certains emplois, voir Base de données sociales, Fiche 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.

Les sources statistiques intégrées pour l'ensemble des versants de la fonction publique ne permettent pas d'identifier les agents en emploi classés en catégorie active. 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. À titre d'indication sont ici considérés à partir de la base SIASP en catégorie active tous les fonctionnaires des grades ouverts au bénéfice de cette même catégorie, et cela 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 176 812 le nombre d'agents fonctionnaires de l'État de catégorie active ou susceptibles d'occuper un emploi classé dans la catégorie active (Figure V 2.3-24) au 31 décembre 2019, soit près de 12 % de l'ensemble des fonctionnaires. En 2019, les éducateurs de la protection judiciaire et de la jeunesse sont passés en catégorie A, perdant le statut de catégorie active. Parmi les agents relevant de la catégorie active, la part des 50 ans et plus est de 23 %, proportion en hausse de 5,4 points 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 365 000 agents).

Au total, dans la FPH, 435 000 fonctionnaires étaient de catégorie active ou susceptibles d'occuper un emploi classé dans la catégorie active fin 2019, soit 54 % 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 41 % et 29 %) en raison de l'extinction progressive d'une partie de la catégorie active. Ce résultat transitoire provient du droit d'option laissé aux infirmiers (décret 2010-751 du 5 juillet 2010) 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 d'entre elles ont choisi d'exercer le droit d'option pour passer en catégorie A.

Figure V 2.3-24 : Effectifs des fonctionnaires occupant ou susceptibles d'occuper un emploi classé dans la catégorie active dans la fonction publique au 31 décembre 2019

	Effectifs d'actifs	Effectifs susceptibles d'être actifs	Remarques
Fonction publique de l'État			
Personnels actifs de la Police nationale	113 171		
Personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire	29 206		
Ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne	3 804		
Personnels de la surveillance des douanes	nd	16 236	Impossibilité de distinguer dans la source les agents des douanes affectés à la branche surveillance
Instituteurs ⁽¹⁾	1 266		
Agents d'exploitation des travaux publics de l'État	4 458		
Géomètres de l'IGN	24		
Ingénieurs des travaux géographiques de l'État exerçant certaines activités de terrain	nd	43	Impossibilité de distinguer dans la source les ingénieurs exerçant ces activités
Éducateurs et infirmiers de la protection judiciaire de la jeunesse	66		
Personnels paramédicaux des hôpitaux militaires en contact avec les malades	nd		Impossibilité de distinguer les agents en contact avec les malades
Techniciens supérieurs du développement durable (spécialité « navigation, sécurité maritime et gestion de la ressource halieutique et des espaces marin et littoral ») ⁽²⁾ et syndics des gens de mer (spécialité « navigation et sécurité »)	nd		Impossibilité de distinguer les agents dans ces spécialités
Fonction publique territoriale			
Sapeurs-pompiers professionnels	40 330		
Agents de police municipale	20 360		
Agents de surveillance de la préfecture de police ⁽³⁾	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	531 858	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	0	Impossibilité de distinguer les agents respectant ces critères
Personnels médicaux, infirmiers, paramédicaux et de soins exerçant dans des services de santé	nd	17 967	Impossibilité de distinguer les agents dans ces spécialités

Source : Siasp, Insee. Traitements DGAFP - SDessi.

Champ : France hors collectivités d'outre-mer. Agents fonctionnaires civils au 31 décembre 2018.

(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 seront classés dans la fonction publique de l'État. Le personnel de surveillance de la préfecture de Paris sera affecté à la Ville de Paris le 1^{er} janvier 2019.

nd : données non disponibles, non communiquées ou manquantes.

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

Figure V 2.3-24 (suite) : Effectifs des fonctionnaires occupant ou susceptibles d'occuper un emploi classé dans la catégorie active dans la fonction publique au 31 décembre 2019

	Effectifs d'actifs	Effectifs susceptibles d'être actifs	Remarques
Fonction publique hospitalière			
Personnels infirmiers et masseurs-kinésithérapeutes en contact avec les malades n'ayant pas exercé le droit d'option prévu dans le décret 2010-751 du 5 juillet 2010	nd	68 835	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	5 234	Impossibilité de distinguer les agents responsables d'unité de soin
Sages-femmes des hôpitaux exerçant en contact avec les parturientes	nd	10 373	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	295 802	Impossibilité de distinguer les agents pratiquant une collaboration aux soins infirmiers
Assistants sociaux (spécialité « assistant de service social »)	nd	8	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	2 562	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	47 963	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	3 750		
Agents de service mortuaire et de désinfection exerçant dans des services de soins	nd	39	Impossibilité de distinguer dans la source les agents dans ces services

Source : Siasp, Insee. Traitements DGAFP - SDessi.

Champ : France hors collectivités d'outre-mer. Agents fonctionnaires civils au 31 décembre 2018.

Bibliographie

- Vaslin Y. et al. (2020, 2021), « Les départs à la retraite dans la fonction publique » (Vue 2.3), « Retraite » (fiche thématique 5), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, Éditions 2020, 2021, DGAFP.
- Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexe au projet de loi de finances pour 2020, Direction du budget.
- Conseil d'orientation des retraites (2020, 2021), « Évolutions et perspectives des retraites en France », *Rapports annuels du COR*, juin 2020 et 2021.
- Premier et deuxième avis annuels du Comité de suivi des retraites, juillet 2020 et juillet 2021.
- « Les chiffres-clés des retraites de l'État », « Le recueil statistique », « L'abrégé statistique », Service des retraites de l'État, édition 2020.
- « Le recueil statistique de la CNRACL », CNRACL, édition 2020.
- « Rapport d'activité de l'Ircantec », Ircantec, édition 2020.
- « Rapport annuel FSPOEIE 2018 », FSPOEIE, 2020.