

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 09 juillet 2010 - 9 h 30

« Effets des réformes récentes sur les comportements de départ à la retraite »

<b>Document N°3-2</b>
-----------------------

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>
---

**Bilan descriptif des principales évolutions et mesures récentes dans la  
fonction publique et les régimes spéciaux**

*Les principales données concernant les pensions des fonctionnaires*

*Direction du Budget*

# Les principales données concernant les pensions des fonctionnaires

## 1.1. Le nombre de fonctionnaires pensionnés

Au 31 décembre 2009, le nombre de pensionnés dans les régimes de retraite de la fonction publique était de **3,237 millions** dont plus de 2,2 millions de pensionnés relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR) et plus de 950.000 pensionnés relevant de la CNRACL.

*Nombre total de pensionnés (et parts relatives) des régimes de retraite de la fonction publique*

Année	PCMR et ATI	CNRACL	TOTAL
1990	1.596.333 (80 %)	403.280 (20 %)	1.999.613
2009	2 284 020 (71 %)	952.948 (29%)	3.236.968
Progression 2009/1990	+43 %	+136%	+ 62%

**Le nombre de pensionnés est en constante progression chaque année avec cependant des évolutions différentes par régime.** Depuis 1990, les effectifs des pensionnés ont augmenté respectivement de 687.000 pour l'État et de 549.000 pour la CNRACL. Cette hausse résulte essentiellement des pensions de droit direct : +92 % pour les pensions civiles de l'État et +160 % pour les pensions de la CNRACL. La hausse est en revanche plus faible pour les pensions de droit dérivé : respectivement +24 % et +54 %. Quant aux effectifs de pensionnés militaires, ils connaissent une légère décroissance aussi bien pour les pensions de droit direct : -6 %, que pour les pensions de droit dérivé : -7 %.

*Nombre de nouveaux pensionnés de droit direct :*

Année	Fonctionnaires de l'État (*)	Militaires	Fonctionnaires territoriaux	Fonctionnaires hospitaliers	Ensemble
1991 (**)	43.607	11.923	15.495	14.697	85 722
2000	56.207	13.060	16 801	15 499	101 567
2009	68.167	12.152	24.911	22.289	127.519

(\*) Ensemble des fonctionnaires de l'État, quel que soit leur employeur (ministères, établissements publics, La Poste, France Télécom, anciens fonctionnaires ayant effectué plus de 15 années de services, ...).

(\*\*) 1990 pour la CNRACL.

Champ : Pensions de retraite d'ayant-droit entrées en paiement en 2009, y compris soldes de réserve pour les militaires, hors pensions cristallisées

**Cette évolution du nombre de pensionnés traduit l'augmentation du nombre de départs à la retraite dans la fonction publique depuis 1990.** Depuis 1990, le nombre de départs à la retraite

a fortement augmenté tant pour les fonctionnaires civils de l'État que pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. Le nombre de départs à la retraite des militaires est, en revanche, en recul.

**Toutefois, les départs à la retraite ont diminué en 2009 par rapport à 2008.** Plus de 127.000 fonctionnaires civils et militaires des trois fonctions publiques sont partis à la retraite en 2009 alors qu'ils étaient plus de 156 000 en 2008.

## 1.2. L'âge de liquidation de la pension des fonctionnaires

En 2009, l'âge moyen de liquidation de la pension des fonctionnaires se situait à **56 ans et 6 mois** pour les fonctionnaires hospitaliers, **59 ans** pour les fonctionnaires civils de l'État et **59 ans et 3 mois** pour les fonctionnaires territoriaux. Les militaires ont un âge moyen très inférieur (**44 ans et 5 mois**) en raison des règles particulières de liquidation qui leur sont applicables (départ possible après 15 ans de services pour les non officiers et 25 ans de services pour les officiers).

### *Âge moyen de départ en retraite en 2009*

Fonctionnaires de l'État	Militaires	Fonctionnaires territoriaux	Fonctionnaires hospitaliers
59 ans	44 ans et 5 mois	59 ans et 3 mois	56 ans et 6 mois

Champ : Pensions de retraite d'ayant-droit entrées en paiement en 2009, y compris soldes de réserve pour les militaires (base 2009 provisoire)

Le régime des fonctionnaires présente ainsi la caractéristique d'avoir un âge moyen de départ en retraite sensiblement inférieur à 60 ans. Cela s'explique par l'existence d'âges d'ouverture des droits avant 60 ans pour certaines catégories de fonctionnaires. C'est le cas des fonctionnaires qui ont accompli au moins 15 ans de services dans un emploi classé en catégorie active (cf. encadré) qui peuvent partir en retraite à 55 ans, voire 50 ans. Il existe par ailleurs un départ anticipé sans condition d'âge pour les fonctionnaires parents de 3 enfants. Ces spécificités des régimes de retraite de la fonction publique font que **l'âge de départ en retraite d'un fonctionnaire est en moyenne inférieur de 2 ans à celui des salariés du secteur privé.**

### *Comparaison de l'âge de départ en retraite public - privé*

Année	Public (*)	Privé (**)
1990	57 ans 5 mois	62 ans
1995	57 ans 9 mois	61 ans 7 mois
2000	57 ans 8 mois	61 ans 9 mois
2005	57 ans 8 mois	61 ans 2 mois
2008	58 ans et 10 mois	61 ans
2009	59 ans 2 mois	61 ans 6 mois

(\*) Âge moyen de liquidation des fonctionnaires civils de l'État

(\*\*) Âge moyen de liquidation au régime général

Source : base des pensions du Service des pensions, abrégé statistique 2008 de la CNAV et les principaux chiffres du régime général au 31 décembre 2009

Champ : Pensions de retraite civiles d'ayant-droit entrées en paiement l'année considérée (base 2009 provisoire)

L'âge moyen de départ en retraite des fonctionnaires, après avoir longtemps stagné, augmente en lien avec la réforme de 2003. Après avoir diminué sous l'effet de l'allègement du taux de décote

et en lien avec le dispositif « carrières longues », l'âge moyen de départ dans le secteur privé augmente en 2009.

Au-delà de ce constat global, il faut cependant relever des particularités selon les fonctions publiques :

- **dans la fonction publique de l'État, les agents classés en catégorie dite « sédentaire »<sup>1</sup> et liquidant leurs pensions après 60 ans sont prépondérants** (64,8 % des départs en 2009 avec un âge moyen de départ de 60 ans et 10 mois).
- **dans la fonction publique territoriale, 68,5 % des départs sont en catégorie sédentaire en 2009.** Les départs au titre des départs anticipés des parents de trois enfants et de l'invalidité sont généralement plus nombreux que dans la fonction publique d'Etat, avec respectivement 14,4 % et 11,1 % du total des départs en 2009 (contre 6% pour l'invalidité dans la fonction publique d'Etat). En revanche, la catégorie active qui concerne essentiellement les sapeurs pompiers professionnels, les agents de salubrité et les agents de police municipale représente 6 % seulement du total des départs.
- **dans la fonction publique hospitalière, les agents classés en catégorie dite « sédentaire » et liquidant leurs pensions après 60 ans représentent seulement 25 % des départs à la retraite en 2009.** L'essentiel des personnels hospitaliers et, notamment les personnels des services de soins (infirmiers, aides soignants, agents des services hospitaliers...) sont en effet classés en catégorie active. Il faut par ailleurs relever la très forte proportion de départs anticipés des parents de trois enfants (20% des départs à la retraite) qui interviennent en moyenne à 52 ans et 3 mois<sup>2</sup> alors que l'âge moyen était autour de 53 ans pour ce dispositif dans la fonction publique de l'État en 2008 et dépasse 56 ans en 2009 dans la territoriale.

#### *Répartition par type de départ en retraite du flux 2009 (droits directs)*

Type de départ	Fonctionnaires civils de l'État	Fonctionnaires territoriaux	Fonctionnaires hospitaliers
Catégorie sédentaire (départs à 60 ans)	64,8 %	68,5%	25,0%
Catégorie active (départs à 55 ans ou 50 ans)	23,1 %	6%	47,2%
Départs anticipés des fonctionnaires parents de 3 enfants	nd	14,4%	20,0%
Invalides	6%	11,1%	7,7%

<sup>1</sup> Les agents classés en catégorie dite « sédentaire » peuvent percevoir leur pension lorsqu'ils ont atteint l'âge de 60 ans ; cet âge est abaissé à 55 ans (voire 50 ans pour certaines catégories de personnel) pour les agents classés en catégorie dite « active ».

<sup>2</sup> L'âge moyen de départ pour raison familiale a considérablement augmenté à la CNRACL entre 2008 et 2009 en raison de la mise en place du nouvel outil de liquidation des pensions qui prend en compte le motif de départ le plus favorable.

### ***Les emplois classés en catégorie active***

Sont classés en catégorie active les emplois de fonctionnaires présentant « un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles ». Les modalités de classement en catégorie active sont fixées :

- par décret en Conseil d'État pour les fonctionnaires de l'État en application du 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 24-1° du CPCMR ;
- par arrêté interministériel (cf. arrêté du 12 novembre 1969) pris après avis du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale ou hospitalière, selon le cas, pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers affiliés à la CNRACL en application de l'article 25 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003.

Le tableau ci-dessous reprend pour chacune des trois fonctions publiques les principaux emplois classés en catégorie active ainsi que l'âge d'ouverture des droits et la limite d'âge qui leur sont applicables.

EMPLOIS	ÂGE D'OUVERTURE DES DROITS	LIMITE D'AGE
<b>Fonction publique de l'État</b>		
Personnels actifs de la police nationale	50 ans si 25 ans de services	55 ans (1)
Personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire		
Ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne	50 ans	57 ans
Personnels de la surveillance des douanes	55 ans	60 ans
Instituteurs (2)		
Agents d'exploitation des travaux publics de l'État		
Éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse		
Personnels paramédicaux des hôpitaux militaires	55 ans	62 ans
Contrôleurs des affaires maritimes et syndics des gens de mer (certains emplois)		
<b>Fonction publique territoriale</b>		
Agents des réseaux souterrains des égouts	50 ans	60 ans
Sapeurs pompiers professionnels	55 ans	
Agents de salubrité		
Agents de police municipale		
Agents de surveillance de la préfecture de police		
Agents d'entretien (certains emplois)		
Agents techniques (certains emplois)		
<b>Fonction publique hospitalière</b>		
Personnels paramédicaux dont l'emploi comporte un contact direct et permanent avec des malades : surveillants, infirmiers, infirmiers spécialisés, aides soignants, agents de services hospitaliers, sages-femmes	55 ans	60 ans
Assistants sociaux dont l'emploi comporte un contact direct et permanent avec des malades		
Puéricultrice en fonction dans les services de pédiatrie		
Maîtres ouvriers et ouvriers professionnels (certaines fonctions)		
Agents d'entretien (certaines fonctions)		
Agents de service mortuaire et de désinfection		

(1) 57 ans pour les commissaires et les commissaires principaux ; 58 ans pour les commissaires divisionnaires.

(2) Corps mis en extinction par le décret n° 2003-1262 du 23 décembre 2003

Le tableau ci-dessous détaille l'impact des départs précoces en 2009 pour les principaux métiers de la fonction publique concernés (toutes catégories confondues).

METIERS	EFFECTIFS DES LIQUIDATIONS	ÂGE MOYEN D'ENTREE EN JOUISSANCE
Professeurs des écoles et instituteurs	8 514	56,4 ans
Professeurs agrégés et certifiés	16 080	60,6 ans
Police	3 292	55,0 ans
Administration pénitentiaire	578	55,1 ans
Agents d'exploitation, chefs d'équipe et contrôleurs des TPE	852	57,1 ans
Administration des douanes	622	59,8 ans
Agents professionnels qualifiés de second niveau de La Poste	2 180	56,8 ans
Militaires - non officiers	10 529	43,4 ans
Militaires – officiers	1 623	51,4 ans
Catégories actives de la FP territoriale	1.481	57,3 ans
Catégories actives de la FP hospitalière	10.524	56,8 ans

Source : DGFIP, service des retraites de l'Etat

Champ : pensions de retraites, ayants droit, entrées en paiement en 2009

### 1.3. Le montant des pensions

#### 1.3.1. L'évolution du montant moyen des pensions

En 2009, la pension mensuelle moyenne brute du stock des pensionnés s'établissait de 1.146 € pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, à 1.742 € pour les fonctionnaires civils de l'État, la pension moyenne des militaires étant de 1.328 €. Ces montants correspondent à la seule durée moyenne d'affiliation dans chacun des régimes concernés. Ils n'intègrent pas les pensions éventuellement perçues au titre d'autres régimes pour d'autres périodes d'activité.

**Sur la période 1992-2009, la progression de la pension moyenne a été dans tous les cas supérieure à l'évolution des prix**, les progressions les plus importantes ayant concerné les pensions des militaires et des fonctionnaires de l'État.

*Évolution de la pension mensuelle moyenne du stock entre 1992 et 2009 :*

Année	Fonctionnaires civils de l'État	Militaires	Fonctionnaires territoriaux	Fonctionnaires hospitaliers
1992 (en €2009)	1.536 €	1.113 €	1.022 €	1.074 €
2009	1 742 €	1 328 €	1 082 €	1218 €
Progression 2009/1992 en montant (en €2009)	206 €	215 €	60 €	144 €
Progression réelle 2009/1992 en %	+13,4%	+19,3%	+5,9%	+13,4%
Progression annuelle au-dessus de l'inflation	+0,74%	+1,05%	+0,34%	+0,75%

Cette progression favorable des pensions moyennes est notamment due à **l'amélioration de la pension moyenne des nouveaux pensionnés** qui se traduit par une hausse régulière de l'indice retenu pour la liquidation des pensions. Cela est particulièrement remarquable pour les fonctionnaires de l'État dont l'indice moyen de liquidation est passé de l'indice 498 en 1992 à l'indice 608 en 2009 ; pour les fonctionnaires hospitaliers et territoriaux, de l'indice 352 à l'indice 437 ; enfin, pour les militaires<sup>3</sup>, dont l'indice de liquidation est passé de 467 à 481.

**1.3.2. Les pensions des nouveaux pensionnés en 2009**

La pension moyenne du flux de nouveaux pensionnés de 2009 varie de 1232 € pour les fonctionnaires territoriaux à 2006 € pour les fonctionnaires de l'État. Elle est dans tous les cas supérieure à la pension moyenne versée par le régime (stock), ce qui est normal en raison des progressions de carrière des agents en activité et de l'évolution de la structure des emplois. L'écart est plus particulièrement important pour les fonctionnaires de l'État par rapport à la pension moyenne du stock qui est de 1.742 €

*Pension moyenne des flux 2003, 2005 et 2009 (montant mensuel brut) :*

Année	Fonctionnaires de l'État	Militaires	Fonctionnaires territoriaux	Fonctionnaires hospitaliers
2003	1 832 €	1 498 €	1 131 €	1 249 €
2005	1 845 €	1 566 €	1 117 €	1 264 €
2009	2006 €	1512 €	1232 €	1388 €

<sup>3</sup> Y compris soldes de réserve.

Ces différences de montant s'expliquent par plusieurs facteurs :

- **la structure des emplois** : dans la fonction publique territoriale, 75 % des emplois sont classés en catégorie C alors que cette proportion n'est que de 57 % pour l'hospitalière et 17 % pour l'État, où les fonctionnaires de catégorie A représentent près de la moitié des nouveaux pensionnés ;
- **la durée de carrière** : à la CNRACL, où on compte deux tiers de polypensionnés, les carrières sont courtes, représentant en moyenne 28 années et 8 mois de services, tandis que s'agissant de l'État, la durée moyenne des services est de 34 ans et 1 mois pour les fonctionnaires civils dont une proportion importante effectue une carrière complète. Les militaires ont des carrières courtes (24 ans et 6 mois) mais qui sont compensées par les bonifications qui atteignent plus de 8 ans.

***Durée validée sur le flux de liquidations 2009 :***

<i>En années</i>	<b>Fonctionnaires civils de l'État</b>	<b>Militaires</b>	<b>Fonctionnaires territoriaux</b>	<b>Fonctionnaires hospitaliers</b>
Services effectifs	34 ans 1 mois	24 ans 6 mois	27 ans 7 mois	29 ans 11 mois
Bonifications	1 an 6 mois	8 ans 5 mois	9 mois	1 ans 3 mois
Durée totale validée dans le régime	35 ans 7 mois	32 ans 11 mois	28 ans 4 mois	31 ans 2 mois

***Fonctionnaires hospitaliers et territoriaux concernés par la décote :***

		<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
FPH	part des agents concernés	14,0 %	11,6 %	10,3 %
	montant mensuel de décote moyen	- 16,5 €	- 22,9 €	-37,4 €
FPT	part des agents concernés	2,9 %	3,4 %	4,3 %
	montant mensuel de décote moyen	- 16,0 €	- 27,3 €	-40,1 €
Ensemble	part des agents concernés	8,2 %	7,3 %	7,2 %
	montant mensuel de décote moyen	- 16,4 €	- 24,0 €	-38,2 %