

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 25 mai 2016 à 9 h 30

« La retraite dans la fonction publique et les autres régimes spéciaux »

Document n° 9

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

Indicateurs de suivi des départs à la retraite dans les régimes spéciaux

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Indicateurs de suivi des départs à la retraite dans les régimes spéciaux

Dans le cadre de cette séance, le COR a demandé aux deux régimes de la fonction publique et à cinq régimes spéciaux (SNCF, CNIÉG, RATP, CRPCEN et BDF) de calculer une même série d'indicateurs par année (taux de retraités par âge et âge conjoncturel de départ à la retraite) et par génération, à partir des données observées sur les années récentes. Ces mêmes indicateurs pourront ultérieurement être suivis périodiquement et éventuellement être projetés - si les modèles des régimes le permettent – afin de suivre l'impact de la montée en charge des réformes sur les comportements de départ et les montants de pension dans les régimes spéciaux.

Le présent document présente une synthèse des principaux résultats issus de ces exploitations statistiques. L'indicateur d'âge conjoncturel de départ permet dès à présent de mettre en évidence une augmentation significative de l'âge de départ au cours des années récentes. En revanche, les indicateurs par génération ne permettent pas encore, à ce jour, de mettre en évidence l'effet de la réforme de 2007/2008 dans les régimes spéciaux hors fonction publique, car les générations entièrement parties à la retraite en 2015 n'ont pas ou peu été affectées par cette réforme. C'est pourquoi l'accent est mis dans ce document sur l'âge conjoncturel de départ, les indicateurs par génération n'étant que brièvement évoqués.

Les résultats détaillés des exploitations statistiques figurent dans les **documents n° 4 et 5** (pour les régimes de la fonction publique) et les **documents n° 9.1 à 9.5** (pour les régimes spéciaux hors fonction publique).

1. L'âge conjoncturel de départ

L'indicateur d'âge conjoncturel de départ à la retraite est un indicateur d'âge moyen de liquidation de la retraite développé par le COR dans le cadre de son rapport annuel. Cet indicateur se calcule, pour une année donnée, à partir de l'observation du taux de retraités à chaque âge : l'âge conjoncturel de départ à la retraite est défini comme l'âge moyen de départ d'une génération fictive qui aurait, à chaque âge, la même proportion de retraités que celle observée au cours de l'année (voir annexe).

Cet indicateur présente l'avantage, par rapport à l'indicateur habituellement utilisé d'âge moyen des nouveaux retraités, d'être plus robuste lorsqu'un changement de législation intervient. Ainsi il n'est pas affecté par les fortes variations des effectifs de nouveaux retraités bénéficiant d'un dispositif particulier, lorsque ce dispositif est réformé. Par exemple, la réforme de 2010 mettant en extinction le dispositif de départ anticipé des parents de trois enfants a provoqué à la CNRACL une baisse brutale de l'âge moyen des nouveaux retraités en 2011 liée à un flux important de départ à un âge précoce de mères de trois enfants souhaitant profiter de ce dispositif avant son durcissement ; en revanche l'âge conjoncturel de départ est resté stable en 2011 (**document n° 6**).

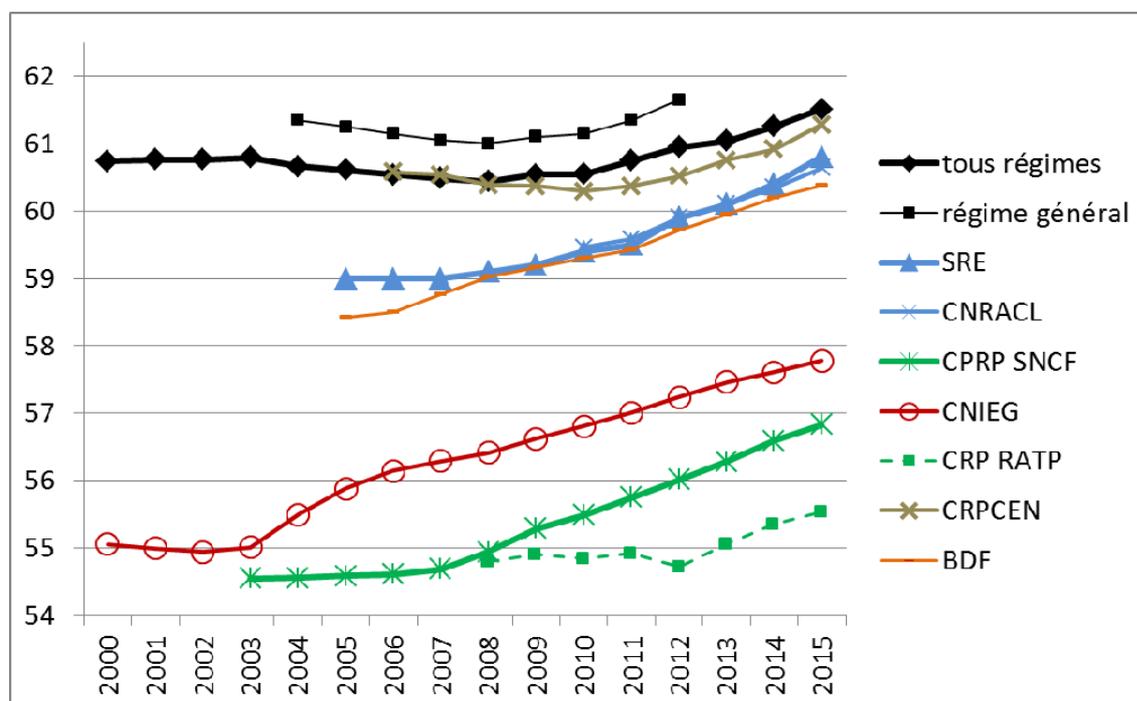
Cependant, l'indicateur d'âge conjoncturel est plus complexe et il nécessite plus de données que l'indicateur habituel d'âge moyen des nouveaux retraités. Ainsi, alors que le souhait initial du COR était de désagréger cet indicateur par catégories selon leur âge d'ouverture des droits

(sédentaires, actifs, etc.), peu de régimes ont été en mesure d'effectuer cette désagrégation¹ à l'exception des deux régimes de la fonction publique et du régime de la SNCF, où les agents de conduite (âge d'ouverture des droits de 50/52 ans) constituent une catégorie bien distincte des autres agents sédentaires de la SNCF (âge d'ouverture des droits de 55/57 ans). Une autre limite de cet indicateur est qu'il peut être biaisé lorsqu'il existe une proportion importante d'assurés qui ne liquident jamais leur pension dans le régime et que cette proportion varie dans le temps, ce qui est notamment le cas à la CRPCEN avant 2006 (voir annexe).

Les graphiques suivants présentent l'évolution observée sur les années récentes de l'âge conjoncturel de départ dans les régimes spéciaux, comparés au régime général² ou à l'ensemble des régimes (indicateur d'âge moyen conjoncturel calculé dans le rapport annuel du COR³).

Age conjoncturel de départ dans les régimes spéciaux

ensemble femmes et hommes



Sources : documents n° 4, 5 et 9.1 à 9.5

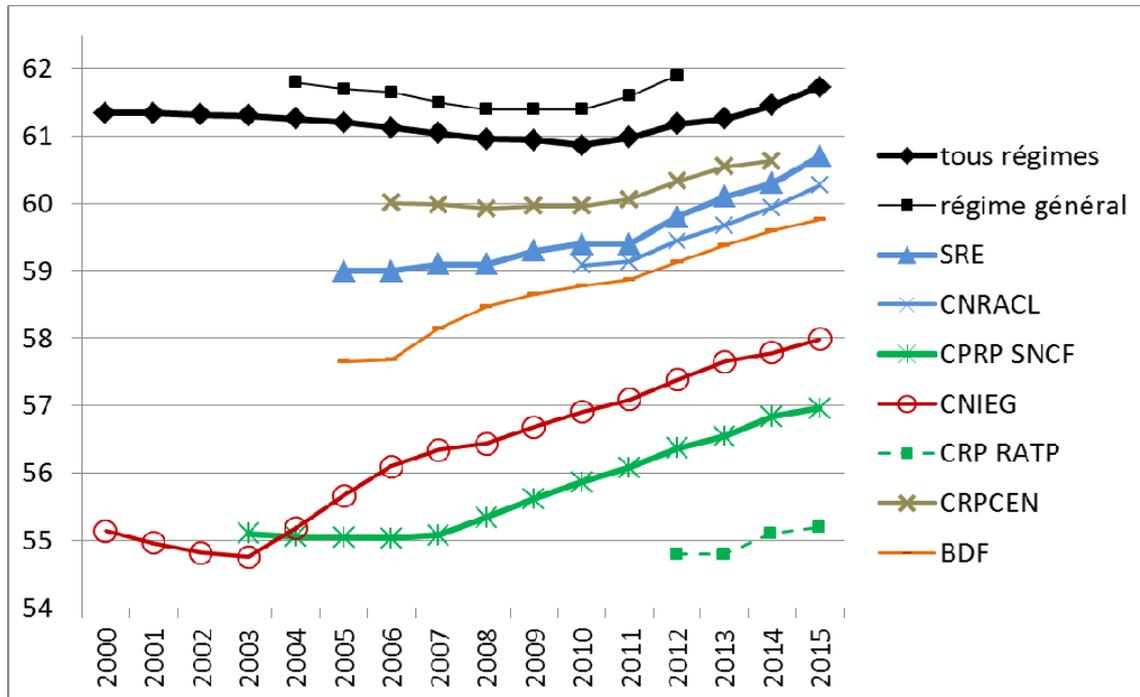
¹ Pour estimer l'âge conjoncturel de départ d'une catégorie bénéficiant d'un dispositif de liquidation anticipée (par exemple la catégorie active de la fonction publique), il faut pouvoir calculer à chaque âge le nombre d'affiliés au régime qui pourront liquider au titre de ce dispositif (s'ils ne sont pas encore retraités) ou qui auraient pu en bénéficier (s'ils sont déjà retraités), même s'il n'ont pas l'intention de l'utiliser ou s'ils ne l'ont pas effectivement utilisé. Or beaucoup de régimes spéciaux ont des difficultés à repérer les personnes éligibles aux différents dispositifs de départ anticipé, car cette éligibilité dépend du nombre d'années effectuées dans les différents métiers. En outre, aux IEG comme à la RATP, il n'existe pas une catégorie active bien distincte des sédentaires, mais des possibilités d'anticiper le départ d'un nombre d'années plus ou moins important selon le parcours professionnel ou la situation familiale.

² Voir le document n°5 de la séance du 27 mai 2015 du COR.

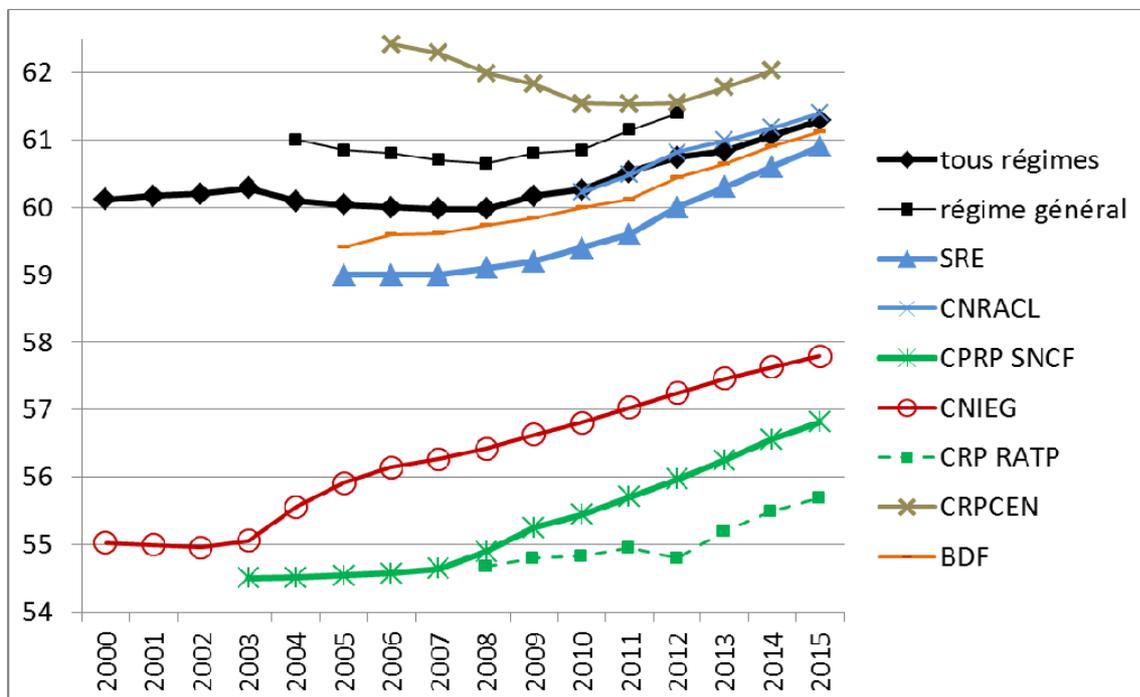
³ Figure 2.2 du rapport annuel de juin 2015.

Age conjoncturel de départ dans les régimes spéciaux

femmes



hommes



Sources : documents n° 4, 5 et 9.1 à 9.5

Les âges de départ ont significativement reculé aux cours des années récentes dans tous les régimes spéciaux étudiés ici, le recul de l'âge de départ entre 2000 et 2015 étant généralement plus important dans les régimes spéciaux que dans l'ensemble tous régimes.

Les raisons du relèvement observé des âges de départ sont différentes selon les régimes. Dans la fonction publique, outre la réforme de 2003, c'est surtout la réforme de 2010 (relèvement des bornes d'âges, mise en extinction du départ anticipé pour parents de trois enfants) qui a accéléré l'augmentation de l'âge conjoncturel de départ entre 2010 et 2015.

Dans les autres régimes spéciaux, le relèvement des bornes d'âges comme la mise en extinction du départ anticipé pour parents de trois enfants n'entrera en vigueur qu'en 2017 ; l'augmentation de l'âge de départ entre 2008 et 2015 est donc essentiellement liée à la réforme de 2007/2008 et aux mesures d'accompagnement de cette réforme. Sachant que la montée en charge de la décote est très progressive (elle n'entre en vigueur qu'en 2009/2010), ce sont surtout les mesures d'accompagnement propres à chaque régime qui ont joué. A la SNCF la fin de la mise à la retraite d'office a entraîné dès 2008 une proportion significative de départs après l'âge d'ouverture des droits. A la CNIEG, le relèvement de l'âge moyen a débuté dès 2004, avec la fin des départs dérogatoires (accords de branche qui permettaient des départs anticipés). A la RATP, le relèvement de l'âge moyen n'a débuté qu'après 2012, car les mesures d'accompagnement de l'entreprise neutralisaient les effets de la réforme de 2008 jusqu'en 2012. A la CRPCEN, il existait avant la réforme une possibilité de départ dès 55 ans pour les femmes ayant effectué 25 ans de carrière dans le régime, que la réforme de 2008 a étendue aux hommes avant de programmer son extinction progressive ; il en résulte que l'âge moyen de départ des hommes à la CRPCEN a baissé entre 2006 et 2011, avant de remonter comme celui des femmes.

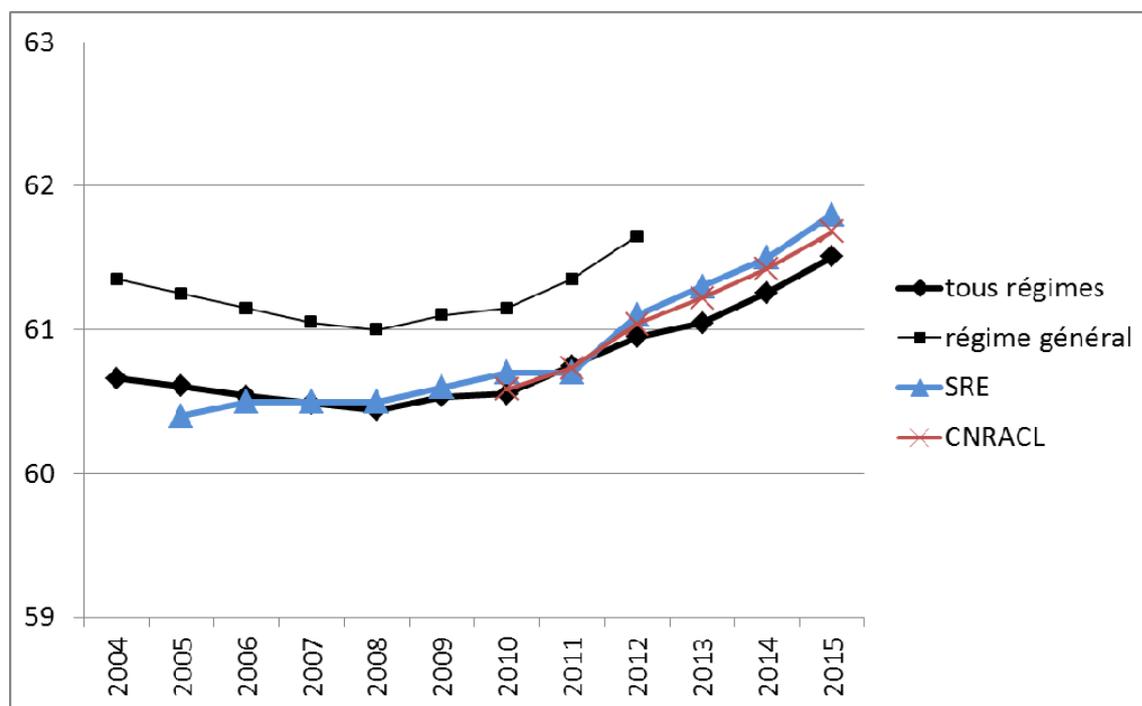
Afin de désagréger cette analyse par régimes, il est possible de suivre l'âge conjoncturel des catégories sédentaires et actives dans les régimes de la fonction publique ainsi qu'à la SNCF.

Les catégories sédentaires de fonctionnaires, qui ont le même âge d'ouverture que le régime général, ont un âge de départ proche de celui du régime général ou de l'ensemble des régimes. Les hommes partent en moyenne au même âge à la CNRACL que les hommes relevant du régime général, et même un peu plus tard au SRE. Les femmes partent en moyenne plus tôt dans la fonction publique qu'au régime général, mais cet écart s'est réduit entre 2005 et 2010 et, depuis 2010, il est imputable essentiellement au dispositif de départ anticipé pour les parents de trois enfants : les âges de départ des femmes fonctionnaires sédentaires ne bénéficiant pas de ce dispositif est proche de celui du régime général entre 2010 et 2015.

Les catégories pouvant partir avant l'âge de droit commun (fonctionnaires de catégorie active, agents SNCF dits sédentaires – dont l'âge d'ouverture est de 55/57 ans – agents de conduite SNCF – dont l'âge d'ouverture est de 50/52 ans) ont davantage retardé leur départ que les catégories sédentaires. Le report atteint 2,2 ans entre 2008 et 2015 chez les agents de conduite SNCF, qui sont pour la plupart des hommes.

Age conjoncturel de départ des catégories sédentaires de fonctionnaires

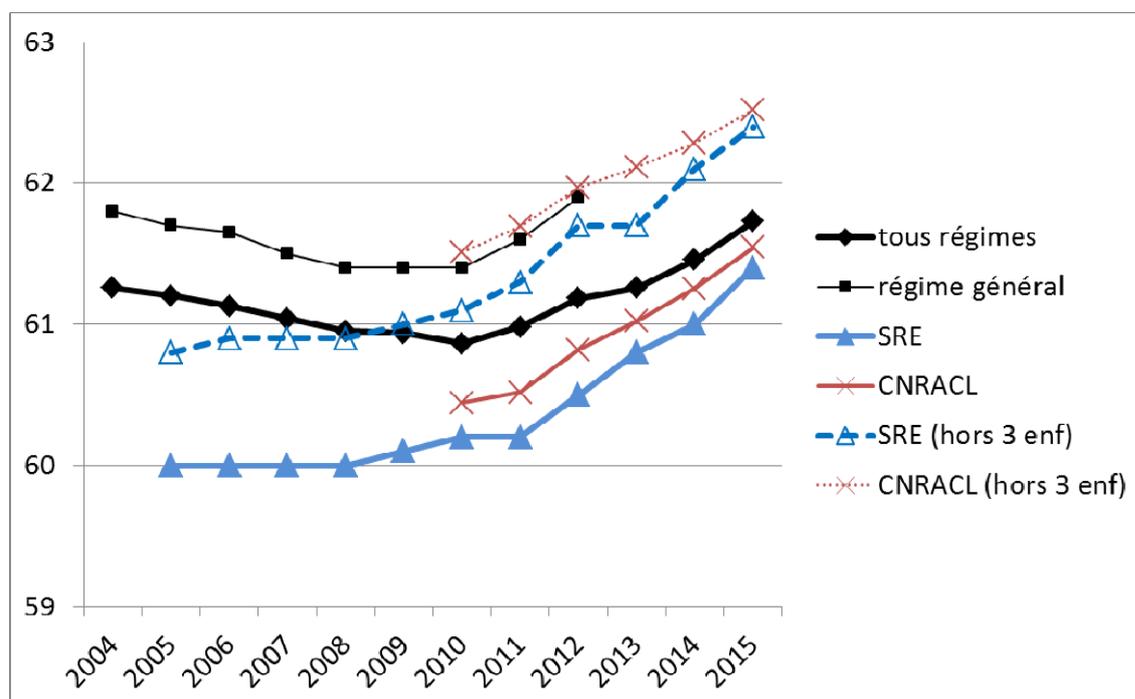
ensemble femmes et hommes



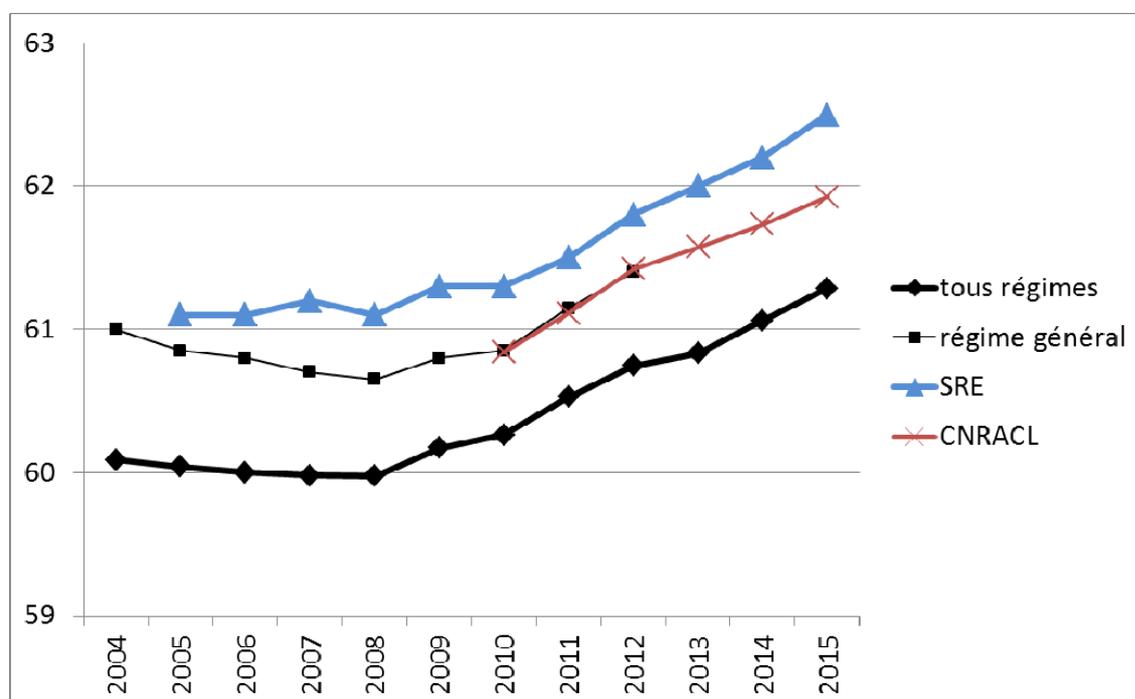
Sources : documents n° 4, 5 et 9.1 à 9.5

Age conjoncturel de départ des catégories sédentaires de fonctionnaires

femmes



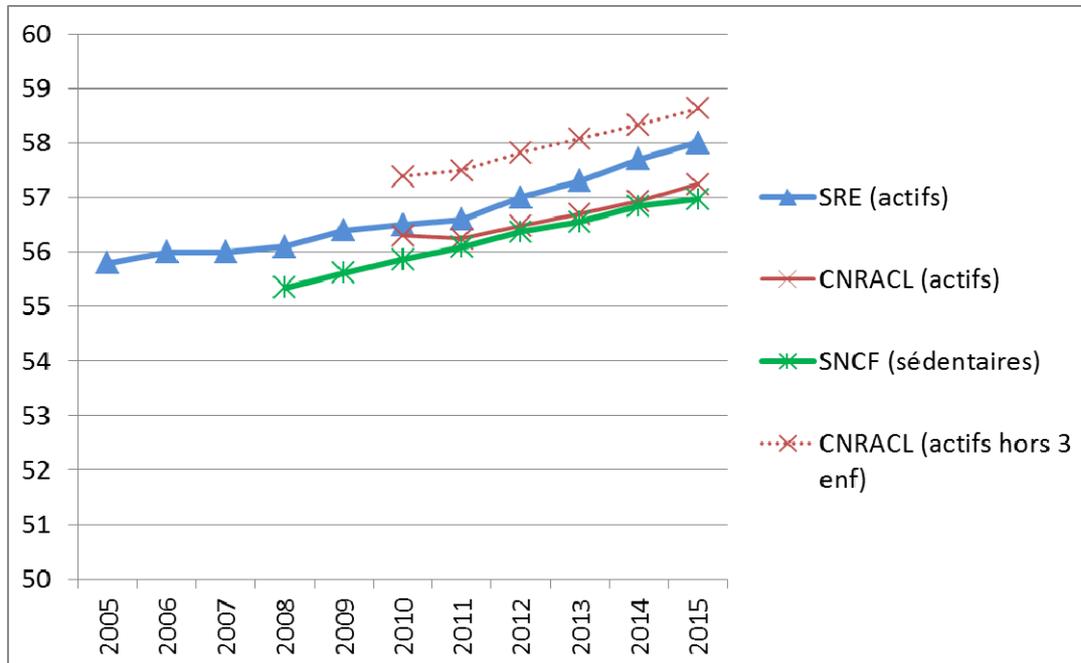
hommes



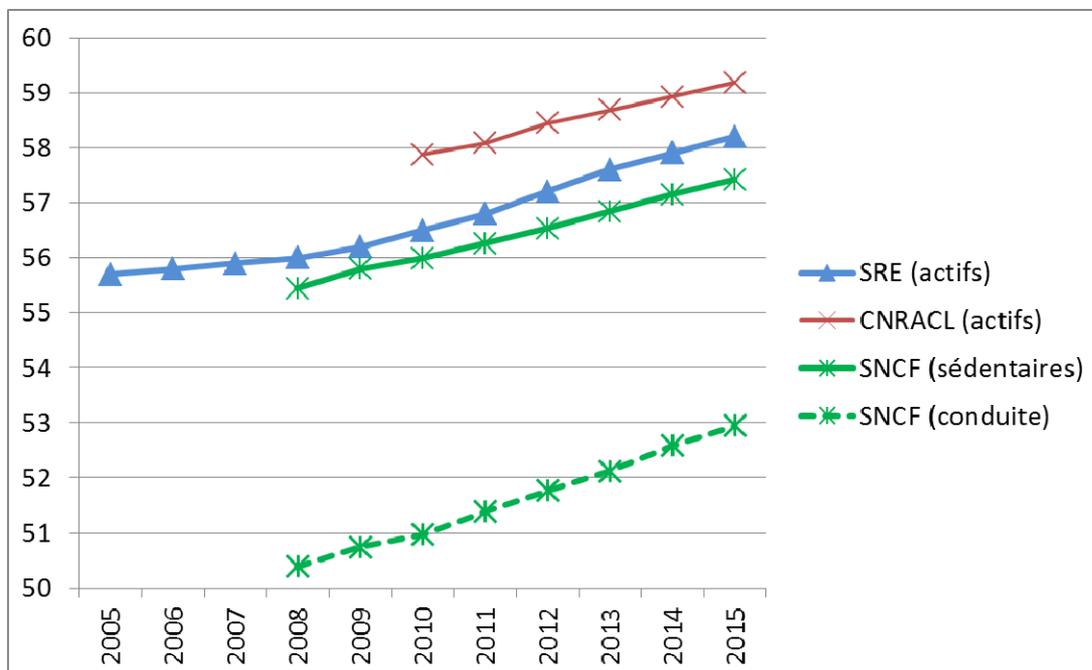
Sources : documents n° 4, 5 et 9.1 à 9.5

Age conjoncturel de départ de quelques catégories actives dans les régimes spéciaux

femmes



Hommes



Sources : documents n° 4, 5 et 9.1 à 9.5

2. Les indicateurs par génération

Les **documents 9.1 à 9.5** présentent pour chaque régime spécial des indicateurs par génération, calculés pour les générations entièrement ou quasiment parties à la retraite en 2015 :

- proportion de fonctionnaires liquidant au titre des catégories actives ou d'autres dispositifs de départ anticipé ;
- proportion de départs avec décote et avec surcote ;
- montants moyens de pension.

Selon que l'âge d'ouverture des droits se situe à 60/62 ans, à 55/57 ans ou à 50/52 ans, les générations quasiment parties à la retraite en 2010 sont les générations nées avant 1950 (plus de 65 ans en 2015), avant 1955 (plus de 60 ans en 2015) ou avant 1960 (plus de 55 ans en 2015).

Dans les régimes spéciaux hors fonction publique, les effets de la réforme de 2008 sont encore peu perceptibles pour les générations quasiment parties à la retraite, dans la mesure où la première génération concernée par la décote est la génération 1950 (pour un âge d'ouverture des droits de 60 ans), la génération 1955 (pour un âge d'ouverture des droits de 55 ans) ou la génération 1960 (pour un âge d'ouverture des droits de 50 ans).

Par ailleurs, le suivi du montant moyen des pensions au fil des générations entièrement parties à la retraite met en évidence des évolutions contrastées selon les régimes, liées aux spécificités et aux effets de structure dans chaque régime : hausse des pensions au fil des générations à la SNCF (surtout pour les premières générations ayant retardé leur départ) et à la RATP, stagnation voire baisse à la CNIEG, baisse pour les hommes mais hausse pour les femmes à la CRPCEN, enfin baisse puis stagnation à la Banque de France. Les évolutions au fil des générations sont toujours plus favorables pour les femmes que pour les hommes.

Annexe : Définitions des indicateurs :

Taux de retraités (par âge fin) :

Le taux de retraités est défini comme la proportion de personnes ayant déjà liquidé un droit direct de retraite à un âge donné, parmi l'ensemble des affiliés du régime de cet âge.

Il se calcule comme :

$$TxR_{g,a} = \frac{NbR_{g,a}}{(NbR_{g,a} + NbnonR_{g,a}) * (1 - tx^{jamais})}$$

Où $NbR_{g,a}$ désigne le nombre de retraités de droit direct de la génération g (où éventuellement d'une sous-catégorie au sein de la génération : par exemples les femmes de la génération g ou bien les actifs de la génération g) en vie à l'âge a , et $NbnonR_{g,a}$ le nombre d'affiliés non-retraités de cette génération à l'âge a (qui inclut les cotisants non-retraités, les éventuels bénéficiaires d'une pension d'invalidité n'ayant pas encore atteint l'âge minimal légal de départ à la retraite pour un assuré non-invalide de leur catégorie, et les affiliés qui, tout en ne cotisant plus au régime, ont acquis des droits par le passé qu'ils n'ont pas encore liquidé).

Le taux tx^{jamais} permet de tenir compte de la proportion d'assurés (généralement petite) qui ne liquident jamais leurs droits dans le régime ; il peut être estimé par exemple sur les générations qui ont déjà dépassé la limite d'âge (à partir de la proportion d'assurés encore en vie et n'ayant pas liquidé leurs droits à cet âge). Il peut éventuellement être égal à 0, ce qui est notamment ici le cas pour les régimes de la fonction publique.

Parmi les sept régimes étudiés ici, la valeur du tx^{jamais} est faible ou nulle, sauf à la CRPCEN où il est particulièrement élevé. Dans ce régime, il existe en effet une proportion importante de comptes dormants à tous âges y compris après 75 ans (assurés ne liquidant jamais ou assurés dont le décès n'a pas été enregistré). La valeur du tx^{jamais} , estimée comme la proportion de comptes dormants parmi les affiliés à la CRPCEN entre 70 et 74 ans, se maintient à environ 26 % depuis 2006, après avoir augmenté de 20 % à 26 % entre 2000 et 2006.

Âge conjoncturel de départ à la retraite :

Pour une année donnée, l'âge conjoncturel de départ à la retraite est défini comme l'âge moyen de départ d'une génération fictive qui aurait, à chaque âge fin, la même proportion de retraités que celle observée au cours de l'année. Cet indicateur a pour intérêt de synthétiser toute l'information statistique disponible à une date d'observation donnée, tout en n'étant pas biaisé par des effets de taille des générations ou de calendrier de montée en charge des réformes, ce qui en fait un indicateur particulièrement intéressant pour le suivi des effets des réformes⁴. Il est utilisé comme indicateur d'âge moyen de départ à la retraite tous régimes dans le rapport annuel du COR (voir par exemple page 40 du rapport annuel de juin 2015) et a été calculé pour le régime général dans une note présentée en mai 2015 (voir document n°5 de la séance du COR du 27 mai 2015).

La formule de calcul se fonde sur la présentation faite dans l'annexe 2 du [document n°17](#) de la séance du COR du 13 février 2014 (pages 15 à 20)⁵. L'âge conjoncturel se calcule à partir des taux de retraités à chaque âge fin entre un âge minimal de départ à la retraite (par convention 50 ans) et la limite d'âge dans le régime (LimAge) :

$$\text{AgeMoyRetr}_g = (\text{LimAge} + 1) - \sum_{a=50}^{\text{LimAge}} \text{TxR}_{g,a}$$

La correction par le taux $\text{tx}_{\text{jamais}}$ proposée dans la formule précédente permet en principe à l'indicateur d'âge conjoncturel de bien refléter l'âge moyen de départ, même lorsqu'une proportion importante n'assurés ne liquident jamais leur pension, comme c'est le cas à la CRPCEN.

Cette correction n'est cependant pertinente que lorsque la valeur du taux $\text{tx}_{\text{jamais}}$ est constante au fil du temps ou des générations. Sinon, l'indicateur d'âge conjoncturel mesure de façon biaisée l'âge moyen de départ. Pour cette raison, l'âge conjoncturel de départ n'est présenté à la CRPCEN que sur la période 2006-2015 où la valeur estimée du taux $\text{tx}_{\text{jamais}}$ demeure constante à 26 %.

En effet, considérons un régime fictif où une proportion p d'assurés variable au fil des générations ne liquiderait jamais sa pension, mais où tous les assurés liquidant leur pension le feraient exactement à 60 ans quelle que soit leur génération. Si, par exemple, la valeur de p était de 10 % pour les générations nées avant 1940 mais de 20 % pour la génération 1950, alors le taux de retraités observé en 2010 (avant correction par le taux $\text{tx}_{\text{jamais}}$) serait de 0 % avant 60 ans, de 80 % à 60 ans, et de 90 % après 70 ans ; après correction par le taux $\text{tx}_{\text{jamais}}$, estimé en 2010 à 10 % sur la base de la proportion de non liquidants observée en 2010 au-delà de 70 ans, le taux de retraités passerait de 80/90 = 88,9 % à 60 ans à 100 % à 70 ans, comme si 11,1 % des assurés liquidaient leur pension après 60 ans ; il en résulte que l'indicateur d'âge conjoncturel de départ prendrait une valeur supérieure à 60 ans, qui est l'âge effectif de départ dans le régime fictif.

⁴ Les autres indicateurs d'âge moyen de départ à la retraite sont l'âge moyen par génération (qui a pour principal inconvénient de ne pouvoir être calculé que lorsque la génération est entièrement partie à la retraite, donc tardivement) et l'âge moyen des nouveaux retraités de l'année (dont les évolutions peuvent être biaisées par des effets de structures démographiques, indépendantes des comportements effectifs de départ à la retraite).

⁵ Voir également Di Porto (2015), « [Evolution de l'âge de départ à la retraite : interpréter les indicateurs](#) », Cadr'@ge n°30, Novembre 2015, CNAV.