

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 14 mars 2024 - 10 h 00

« Départs anticipés (pré-retraites, ruptures conventionnelles, carrières longues et retraite progressive) »

<b>Document n° 13</b>
-----------------------

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

## **La retraite progressive dans la fonction publique d'État**

*SRE*



# La retraite progressive dans la fonction publique d'État

Service des retraites de l'État, le 21 février 2024

## Dispositif réglementaire

Introduite pour les agents publics par la réforme des retraites de 2023, la retraite progressive est un dispositif permettant aux individus approchant de leur fin de carrière de percevoir une partie de leur retraite tout en continuant à exercer une activité professionnelle à temps partiel.

Pour être éligible à la retraite progressive, l'agent public doit satisfaire les conditions suivantes : exercer son activité à temps partiel, être à 2 ans ou moins de l'âge d'ouverture des droits des sédentaires de leur génération, et avoir 150 trimestres de durée d'assurance, tous régimes confondus. Les agents travaillant déjà à temps partiel avant la mise en place de la mesure sont également éligibles<sup>1</sup>. Les militaires, qui ne peuvent pas travailler à temps partiel, et les « actifs » (policiers, douaniers, surveillants de prisons, ICNA, etc), dont l'âge d'ouverture des droits est anticipé par rapport aux sédentaires, ne recourent donc pas à la retraite progressive.

Le fonctionnaire doit réaliser sa demande auprès du service des retraites de l'État (SRE) au moins six mois avant la date à laquelle il souhaite passer en retraite progressive. Dans le même temps, l'agent qui n'est pas encore à temps partiel doit adresser à son employeur une demande de temps partiel. Les quotités travaillées doivent être comprises entre 50 % et 90 % d'un temps complet. L'agent en retraite progressive ne peut pas exercer une autre activité professionnelle que son activité dans la fonction publique.

Le montant de la pension partielle servie est calculé en fonction des droits au moment de la demande, dans une fraction égale à la quotité non travaillée. Par exemple, un temps partiel à 60 % donne droit à 40 % du montant de retraite provisoire. Si cette quotité évolue (sans que l'agent ne revienne à temps plein), le montant de la retraite progressive évolue en conséquence.

Le dispositif de retraite progressive n'est pas intrinsèquement limité dans le temps : l'agent peut choisir de rester en retraite progressive au-delà de son âge légal d'ouverture des droits. Rien n'empêche non plus un fonctionnaire qui aurait dépassé son âge d'ouverture des droits de demander la retraite progressive. Pendant la période de retraite progressive, il continue de cotiser à la retraite, et peut choisir de surcotiser, c'est-à-dire cotiser sur la base d'un traitement à temps complet.

Cette pension prend fin définitivement lorsque l'agent public est admis à la retraite ou lorsqu'il reprend une activité à temps plein. Une fois admis à la retraite, la pension définitive de l'agent est recalculée en tenant compte de la période pendant laquelle il a continué de travailler à temps partiel, notamment la progression d'indice qui a pu intervenir sur la période. Une fois admis à la retraite définitive, si l'agent public poursuit ou reprend une activité professionnelle, l'exercice de cette activité professionnelle est soumise aux règles du cumul emploi-retraite.

L'ancien dispositif de cessation progressive d'activité (CPA), qui existait pour la fonction publique entre 1982 et 2011, est souvent cité comme l'ancêtre de la retraite progressive. Les modalités du dispositif étaient cependant différentes. La CPA était conditionnée au fait d'avoir cotisé 33 ans dont 25 dans le service public, ainsi qu'à des conditions d'âge qui s'étaient resserrées à partir de 2003. Le fonctionnaire avait le choix entre deux formules : soit une quotité de travail de 80 % pendant 2 ans, puis 60 %, avec un traitement indiciaire brut de 70 %, soit une quotité de travail de 50 % avec 60 % du traitement indiciaire brut. Par ailleurs, les trimestres passés en CPA étaient comptabilisés comme à temps plein.

## Mise en place du dispositif par le SRE

Bien que la loi n°2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la Sécurité Sociale pour 2023 ait ouvert la retraite progressive aux fonctionnaires à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2023, le calendrier des décrets et circulaires qui a suivi, ainsi que le temps nécessaire au SRE pour une ouverture opérationnelle du service, implique une mise en paiement plus tardive pour les usagers.

S'agissant de la fonction publique d'État, les demandes de retraite progressive sont enregistrées dans l'Ensap

<sup>1</sup> L'amendement du 4 décembre 2023 au projet de loi de finances pour 2024 supprime la possibilité de cumul de la retraite progressive avec les dispositifs de préretraite existants pour les fonctionnaires d'Orange et de La Poste. Les effectifs de demandes présentés de cette note intègrent des demandes antérieures à cet amendement.

depuis octobre 2023, même si les dates d'effet souhaitées peuvent être à partir du 1er septembre (notamment pour tous les demandeurs qui étaient déjà à temps partiel avant cette date). Les mises en paiement auront lieu à partir d'avril 2024, avec effet rétroactif pour les demandes à date d'effet antérieure. Les demandes formulées avant le 31 décembre 2023 peuvent avoir une date d'effet à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2023. Cette disposition est justifiée par l'impossibilité de mettre le service en place avant la date d'effet de la loi.

Une conséquence de cette situation est qu'en février 2024, aucune retraite progressive n'a été concédée. Ceci limite les éléments statistiques que le SRE est en mesure de fournir à la présente date.

## Premiers éléments statistiques

### Éligibilité

Lors la mise en place de la retraite progressive en septembre 2023, 126 000 agents de la fonction publique d'État étaient estimés éligibles au dispositif. Dans la mesure où la propension des agents à recourir au temps partiel dans le cadre de la retraite progressive est aujourd'hui inconnue, l'éligibilité d'un agent à la retraite progressive est entendue ici au sens où il vérifie les deux conditions d'âge et de trimestre. Parmi les éligibles de septembre 2023, 8 % sont déjà à temps partiel avant septembre 2023. Au 1<sup>er</sup> janvier 2024, le nombre d'éligibles serait de 124 000. La suite des éléments relatifs à l'éligibilité sont présentés au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

Les générations 1958-1963 concentrent plus de 90 % des éligibles. La part d'éligibles est maximale pour les générations 1959 à 1961 avec 83 % des actifs (figure 1).

47 % des éligibles relèvent du ministère de l'Éducation nationale, soit légèrement moins que leur poids dans l'ensemble des actifs. Suivent le ministère de l'Économie et des Finances avec 13 % des éligibles (soit légèrement plus que leur poids) et La Poste, avec 9 % (soit 4 fois leur poids).

Une plus forte présence d'éligibles dans un ministère peut s'expliquer, soit par des effets de pyramides des âges (davantage d'actifs qui vérifient la condition d'âge), soit par des effets de carrière (davantage d'actifs qui vérifient la condition sur les trimestres). S'agissant de ce deuxième effet : à génération égale, la part d'éligibles est nettement plus faible que la moyenne pour les civils du ministère de la Défense. Elle est également plus faible à l'Éducation nationale et pour les fonctionnaires nés après 1960 du ministère de la Justice. À l'inverse, les agents du ministère de l'Économie, ainsi que les fonctionnaires d'Orange et de La Poste, rempliraient plus souvent tous les critères d'éligibilité à la retraite progressive.

**Figure 1 : Part d'actifs civils éligibles à la retraite progressive au 1<sup>er</sup> janvier 2024 (en %)**

	Défense	Économie	Éducation Nationale	Équipement	Intérieur	Justice	Orange	La Poste	Autres	Ensemble
1957	n.s	82	76	92	81	100	89	89	86	81
1958	53	84	78	88	84	90	93	88	91	82
1959	62	93	79	86	90	91	96	93	76	83
1960	72	89	78	89	86	93	95	86	86	83
1961	71	91	80	85	88	76	97	90	78	83
1962	74	88	77	81	83	73	93	95	76	81
1963	27	30	24	28	23	18	37	30	24	26

Note : l'éligibilité est entendue au sens des critères d'âge et de trimestres uniquement, sans considération du fait d'être ou non à temps partiel. Les valeurs non spécifiées (« n.s ») correspondent à des effectifs trop faibles pour être pertinents.

Champ : Fonctionnaires civils en activité nés entre 1952 et 1963.

Source : base affiliés, SRE

### Caractéristiques des demandeurs

#### Des demandes plutôt féminines

Depuis l'ouverture du droit à la retraite progressive en septembre 2023, 5 450 demandes portant sur ce dispositif ont été réalisées, représentant 23 % des demandes de retraite civile sur la période. Une trentaine de ces demandes ont été abandonnées et le reste est actuellement en cours de traitement.

Tout comme le recours au temps partiel, le recours à la retraite progressive semble plus fréquent pour les femmes : 62 % des demandes sont féminines (contre 57 % pour les demandes de retraite classiques). Femmes et hommes ont en moyenne le souhait de bénéficier du dispositif un peu avant leurs 62 ans.

#### Peu de recours au dispositif aux ministères de l'Intérieur et de la Justice

Parmi l'ensemble des demandes de retraite progressive réalisées depuis la mise en place du dispositif, 45 %

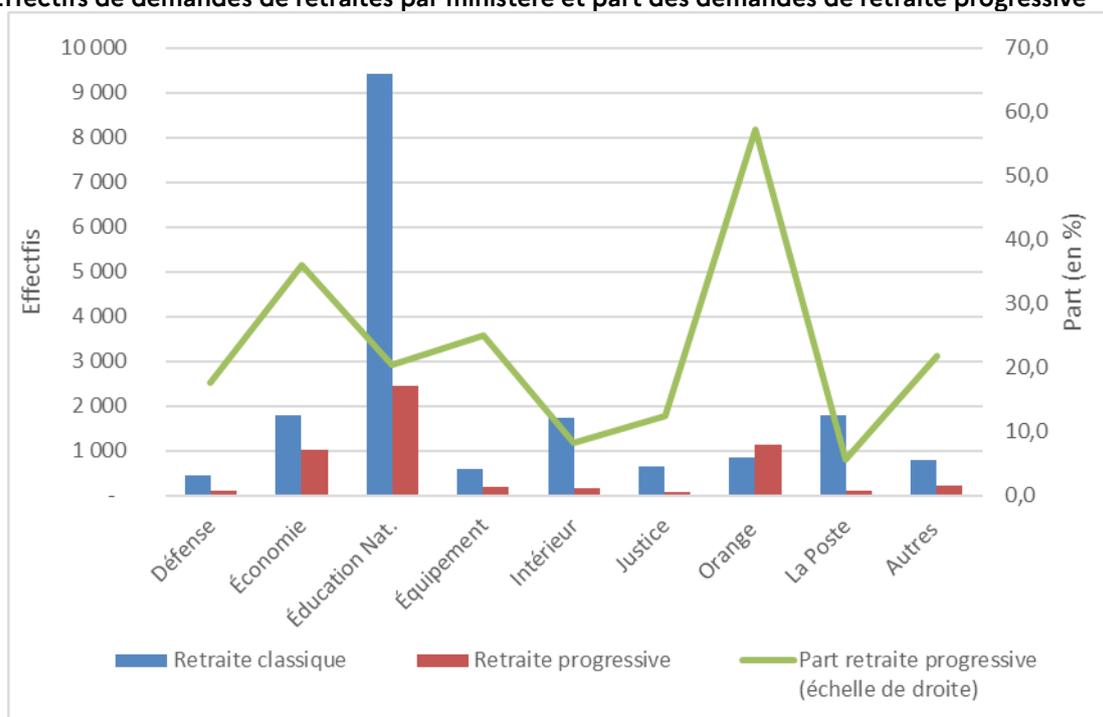
concernent le ministère de l'Éducation nationale. Toutefois, ces demandes ne représentent que 21 % de l'ensemble des demandes de retraite de ce ministère sur la période (figure 2).

C'est parmi les fonctionnaires d'Orange que le dispositif a eu le plus d'écho : 57 % de leurs demandes de retraite effectuées depuis septembre 2023 ont porté sur la retraite progressive. Suit le ministère de l'Économie qui a également eu un recours important au dispositif, avec 36 % des demandes enregistrées depuis sa mise en place.

*A contrario*, certaines administrations ont réalisé très peu de demandes. C'est le cas notamment du ministère chargé de l'Intérieur ainsi que de la Justice (respectivement 8 % et 13 % des demandes de départ en retraite). Ces mêmes ministères s'illustraient par des parts plus faibles d'éligibles. Enfin, les fonctionnaires de La Poste ont formulé peu de demandes, alors qu'ils remplissent plus souvent que la moyenne les conditions d'éligibilité.

Le recours à la retraite progressive semble donc très variable selon les administrations. S'il peut en partie s'expliquer par des effectifs d'éligibles, il est également raisonnable de penser qu'une autre partie s'explique par des degrés d'information des agents sur leurs droits et des interprétations différentes des textes par les employeurs, notamment en ce qui concerne le cumul possible ou non avec d'autres dispositifs de cessation anticipée dans le cas des fonctionnaires d'Orange et de la Poste.

**Figure 2 : Effectifs de demandes de retraites par ministère et part des demandes de retraite progressive**



Champ : demandes effectuées entre octobre 2023 et janvier 2024 par les civils.  
Source : Dedp, données extraites au 22 février 2024.

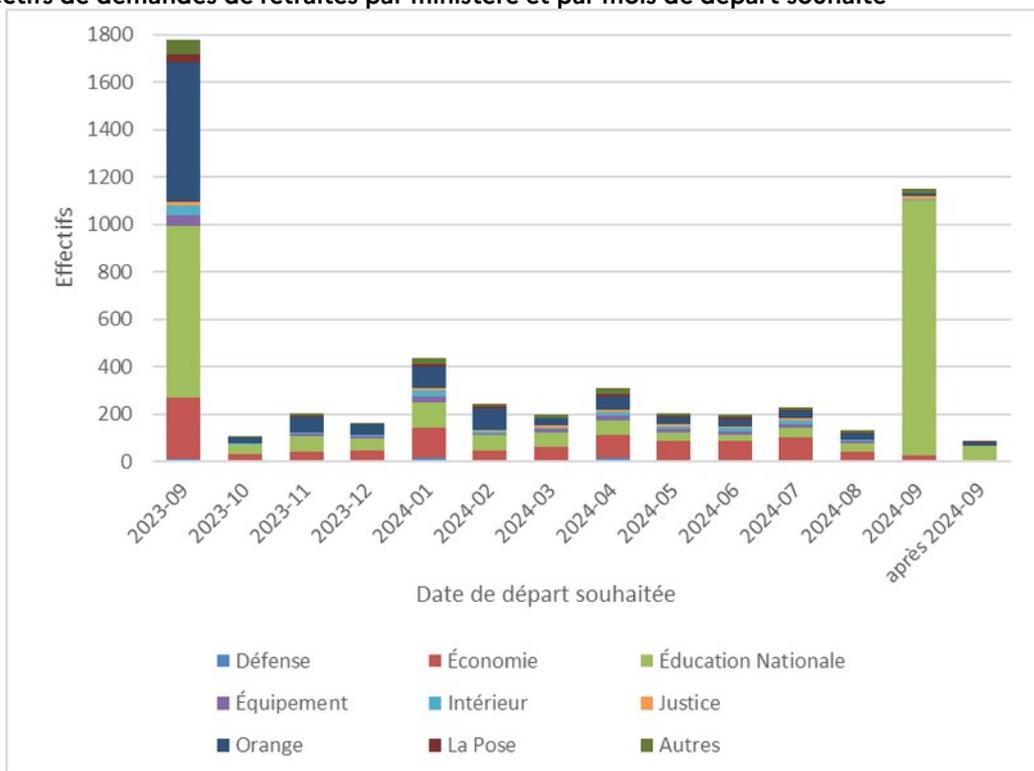
### Septembre propice au passage à la retraite progressive

Le pic de demandes de retraite progressive a eu lieu en octobre 2023, mois à partir duquel il a été possible d'enregistrer sa demande en ligne sur l'Ensap. Beaucoup de ces premières demandes souhaitent une application du dispositif dès le mois de septembre 2023 (figure 3). En conséquence, sur l'ensemble des demandes enregistrées, un tiers souhaitent que leur retraite progressive soit appliquée de manière rétroactive. En parallèle, un autre tiers des demandes sont effectuées 6 à 9 mois avant la date de départ souhaitée.

Outre le fait que la rentrée de septembre est souvent propice aux changements de situations, il s'agirait aussi, dans le cas de septembre 2023, d'un effet dit « d'aubaine », en particulier pour les agents publics qui travaillaient déjà à temps partiel, pour qui l'arrivée de la retraite progressive représente un gain net sur le niveau de vie.

Indépendamment de cet effet d'aubaine, 21 % des demandes du dispositif souhaite une application du dispositif à partir de septembre 2024. Il s'agit en très grande majorité de demandes émanant de l'Éducation nationale. La saisonnalité des souhaits de départs en retraite progressive est moins marquée dans les autres administrations, qui ont plus de préférence pour les mois de janvier et d'avril.

Figure 3 : Effectifs de demandes de retraites par ministère et par mois de départ souhaité



Champ : demandes de retraite progressive effectuées entre octobre 2023 et janvier 2024 par les civils.

Source : Dedp, données extraites au 22 février 2024.

## Sources et méthode

Les données mobilisées dans cette note sont issues du système d'information du SRE mais sont de deux natures :

- les demandes de départs à la retraite, incluant les demandes de retraites progressives, sont stockées dans la base de données DEDP. Cette source centralise toutes les demandes issues de l'Ensap ou saisies par un gestionnaire SRE dans l'application PETREL, hors départs au titre de l'invalidité (y compris décès) et départs des officiers généraux de 2e section (pour lesquels l'employeur saisit la demande). Il peut exister plusieurs demandes pour un même assuré, qui se trouvent dans l'un des trois états suivants : « Aboutie », « Abandonnée » ou « En cours ».
- par ailleurs, le SRE exploite les données sur les pensions civiles et militaires de retraite (PCMR) et les comptes individuels de retraites (CIR), afin de reconstruire dans une base d'affiliés les trajectoires des individus sur leur période d'activité et de retraite. Les données mobilisées sur cette note sont échantillonnées au 1/20ème.

Les statistiques qui font l'objet de cette note souffrent de plusieurs limites :

- seuls sont dénombrés les demandes de départ : à noter que les demandes « En cours » peuvent ne pas aboutir, notamment pour la retraite progressive qui est soumise à l'acceptation de l'employeur du passage à temps partiel ;
- les données ne donnent pas d'indication sur la quotité ou le montant de pension concédé. La mise en paiement des premières retraites progressives devrait être effective à compter d'avril 2024. Ces informations permettront d'avoir de premiers éléments statistiques en matière de montant concédé.

## Bibliographie

- Circulaire du 6 septembre 2023 relative à la gestion de la retraite progressive des fonctionnaires de l'État et des magistrats et à l'organisation des relations entre le Service des retraites de l'État et les employeurs partenaires
- « Les retraités et la retraite », Panorama de la Drees édition 2023, chapitres 20, 21, 22
- Berteau-Rapin C., « Qui part en retraite progressive aujourd'hui ? », Cnav, Cadr'@ge n°37, juin 2018

- COR, séance du 30 mars 2016, document 8
- COR, séance du 23 septembre 2015, documents 3, 4bis, 5 et 5bis
- Flamand L. et al., « Qui travaille après 65 ans ? », in France Portrait Social édition 2018, novembre 2018
- Musiedlak Y., « En 2018, 3,4 % des retraités cumulent emploi et retraite », Etudes et Résultats 1146, Drees, mai 2020