

Réformes des retraites et évolution des âges de départ à la CNRACL : un éclairage sur les fonctionnaires hospitaliers et territoriaux sédentaires

Laurent Soulat, Sébastien Cambier et Eric Poujardieu
Caisse des Dépôts, Direction des retraites et de la solidarité

Janvier 2014

Les réformes de 2003 et de 2010 ont introduit de nombreuses modifications en termes de calcul de pension, d'acquisition de droits et d'âge légal de la retraite. Ces évolutions ont eu des incidences sur l'ensemble des régimes de retraite. Si ces réformes ont pour objectif de repousser l'âge de liquidation, soit par l'allongement de la durée de cotisation requise et par l'introduction d'une décote et d'une surcote, soit par l'augmentation de l'âge légal, elles permettent également une augmentation des départs anticipés pour carrière longue. Par conséquent, l'impact de ces réformes sur l'évolution des âges de départ en retraite peut être ambigu. L'objectif de ce papier est d'étudier l'évolution des probabilités de départ selon les âges des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers sédentaires affiliés à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL).

Les travaux déjà menés sur l'impact de la réforme de 1993 sur les salariés du secteur privé montrent que l'âge de départ en retraite tend à reculer avec l'augmentation du nombre de trimestres requis pour bénéficier d'une retraite à taux plein (Aubert, 2009 ; Bozio, 2011).

Les modèles de durée et les courbes de survie utilisés dans ce travail permettent d'estimer des probabilités d'être encore en activité à chaque âge pour des générations soumises à des durées de cotisation différentes et des règles d'acquisition de droits qui évoluent. Il est possible ensuite de comparer ces courbes de survie afin de vérifier si les réformes ont significativement modifié les probabilités de départ en retraite. Cette méthodologie permet également d'estimer l'impact de l'année de naissance sur la probabilité globale de départ en contrôlant des effets de structure.

Pour cela, nous utilisons les données sur les affiliés de la CNRACL portant sur les générations nées entre 1943 et 1951. La génération 1943 est la dernière génération, pour les fonctionnaires, non soumise à l'augmentation du nombre de trimestres requis pour bénéficier d'une retraite à taux plein de la réforme de 2003. Toutefois, des personnes nées en 1943 qui seraient parties en retraite à partir de 2004 et ayant une durée de service suffisante, ont pu bénéficier de la surcote introduite par la réforme de 2003. Quant à la génération 1951, les personnes nées au premier semestre ne sont soumises qu'à la réforme de 2003 alors que celles nées au second semestre sont également touchées par celle de 2010. Pour ne pas complexifier l'analyse des effets des réformes, nous restreignons la population étudiée aux seuls fonctionnaires sédentaires. En effet, les personnes en catégorie active ou insalubre peuvent bénéficier de l'ouverture de droits à partir de 50 ou 55 ans. En les excluant du champ de l'étude, les départs anticipés restant recouvrent alors quasi-exclusivement les départs pour carrière longue et les départs pour parents de trois enfants.

Ainsi, l'étude porte sur plus de 261 000 fonctionnaires hospitaliers et territoriaux. 87 % de la population sont des pensionnés vieillesse de droit direct de la CNRACL au 31 décembre 2012 ou d'anciens pensionnés décédés ayant liquidé leur pension entre le 1^{er} janvier 2003 et le

31 décembre 2012. Les 13 % restants sont des affiliés encore en activité. La population est composée de 20 % de fonctionnaires hospitaliers et de 80 % de fonctionnaires territoriaux, les fonctionnaires hospitaliers étant plus nombreux à pouvoir bénéficier d'un départ anticipé au titre de la catégorie active.

Il s'agit à notre connaissance de la première étude portant sur l'impact de la réforme de 2003 et de la première phase de montée en charge de celle de 2010 sur l'évolution des âges de départ par génération dans la fonction publique. Des travaux sur l'évolution des âges de départ en flux ont déjà été menés. Toutefois, une telle approche ne permet qu'imparfaitement de mesurer et de distinguer l'ensemble des effets des réformes sur l'évolution des âges de départ, les réformes s'appliquant par génération.

Cette étude permet de mettre en évidence que la réforme de 2003 a conduit à une baisse des départs à 60 ans. Alors que 56 % des départs de la génération 1943 se sont produits lors du premier mois des 60 ans, ils ne concernent que 23 % de ceux de la génération 1950 ou de celle du premier trimestre 1951. Cette réduction s'explique par la hausse des départs avant et après 60 ans. D'un côté, la hausse de la durée d'assurance requise pour le taux plein s'est traduite par une augmentation de la proportion de personnes en activité à des âges plus élevés. 20 % des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers sédentaires de la génération 1943 étaient encore en activité à la veille de leurs 61 ans, contre 29 % pour la génération 1947-1948 et 37 % de la génération née au 1^{er} semestre 1951. De l'autre côté, le développement du dispositif carrière longue à partir de la génération 1946 a entraîné une augmentation de la proportion des départs avant l'âge légal, les départs de parents de trois enfants étant restés stables. 10 % de l'effectif sédentaire né en 1943 est parti avant d'atteindre l'âge de 60 ans, alors que cette proportion passe à 22 % pour la génération 1947-1948, pour se stabiliser autour de 20 % pour la génération 1951 (premier et second semestre). Quant à la réforme de 2010, elle conduit mécaniquement à un décalage des départs de la génération 1951 née au second semestre de 4 mois par rapport aux affiliés de la même génération nés au premier semestre.

Un focus sur les départs anticipés révèle que la probabilité d'un tel départ augmente à partir de la génération 1946 jusqu'à la génération 1948 pour se réduire légèrement pour les générations suivantes avant d'augmenter de nouveau pour la génération née au second semestre 1951. Ainsi, le fait d'être né en 1948 accroît la probabilité de départ anticipé de presque 15 points de pourcentage par rapport aux générations non concernées (1943 à 1945), de 10 points de pourcentage pour la génération née au premier semestre 1951 et de 17 points de pourcentage pour la génération née au second semestre 1951.

Dans l'ensemble, toutes choses égales par ailleurs, l'âge moyen de départ tendrait à s'accroître à partir de la génération 1946 et surtout à partir de la génération 1949. L'effet de l'augmentation de la durée d'assurance requise pour le taux plein et la décote/surcote dominerait donc l'effet induit par les départs anticipés, en augmentant la probabilité globale d'être encore en activité à un âge donné de 5 % pour la génération 1946 par rapport aux générations 1943-1945, de 20 % pour la génération 1950, de 25 % pour les personnes nées au premier semestre 1951. L'augmentation de l'âge légal de 4 mois entre les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers nés avant le premier juillet 1951 et ceux nés après le premier juillet se traduit par une hausse de la probabilité d'être encore en activité à un âge donné de presque 18 % entre les deux semestres.