

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

2

Personnels entrant et sortant de la fonction publique  
en 2018 **2.1**

Les recrutements de personnels dans les trois versants  
de la fonction publique **2.2**

Les départs à la retraite dans la fonction publique **2.3**



## 2.1 Personnels entrant et sortant de la fonction publique en 2018

Amadou Yaya BA  
Yannig PONS  
DGAFP<sup>1</sup>

### Chiffres clés

Le taux d'entrée s'établit à **8,7 %** (+0,3 point sur un an) et le taux de sortie à **8,1 %** (+0,4 point).

#### Taux d'entrée par statut :

Fonctionnaires : 2,2 % (-0,1 point sur un an)  
Contractuels : 32,4 % (+0,7 point sur un an)  
Autres catégories et statuts : 10,7 % (-0,3 point sur un an)

En prenant en compte, les bénéficiaires de contrats aidés, la rotation des agents de la fonction publique est quasi stable, avec une baisse de 0,2 point du taux d'entrée et une hausse équivalente du taux de sortie. En revanche, hors bénéficiaires de contrats aidés, la rotation du personnel continue de s'accroître. Le taux d'entrée s'établit à 8,7 % (+0,3 point sur un an), en lien avec la transformation d'une partie des contrats aidés en contractuels, et le taux de sortie à 8,1 % (+0,4 point sur un an).

Hors bénéficiaires de contrats aidés, le taux d'entrée progresse dans les trois versants tandis que le taux de sortie augmente dans la FPT et la FPH et est stable dans la FPE.

Enfin, les mouvements d'entrées-sorties ne se limitent pas à ces seules entrées et sorties en cours d'année. En effet, certains agents, très majoritairement des contractuels, entrent et sortent au cours de la même année : leur nombre augmente en 2018. Par ailleurs, le nombre d'agents connaissant une interruption d'activité temporaire est également en hausse en 2018.

### La hausse globale de la rotation du personnel de droit public est le fait de la transformation d'une partie des contrats aidés en contractuels

En prenant en compte les bénéficiaires de contrats aidés dans les effectifs, le nombre de sortants excède le nombre d'entrants. Comme en 2017, une grande partie des entrées s'explique par le passage de 31 400 anciens contrats aidés sous le statut de contractuel (au sein du même versant). Ces entrées n'en sont plus si on considère les effectifs y compris contrats aidés. Au total, avec la prise en compte des emplois aidés, le nombre de sortants augmente (+ 6 000) alors que celui des entrants baisse (-10 800). Globalement, le taux de rotation (moyenne du taux d'entrée et du taux de sortie) est stable par rapport à 2017 (8,7 %) : le taux d'entrée est de 8,4 % (-0,2 point) et le taux de sortie de 9,0 % (+0,2 point).

Entre fin 2017 et fin 2018, on compte 32 800 agents publics entrants de plus que de sortants si l'on exclut les bénéficiaires de contrats aidés et les militaires. En 2018, 455 800 agents sont entrés, soit un taux d'entrée de 8,7 % (+0,3 point), hors bénéficiaires de contrats aidés et hors militaires. Le taux de sortie (8,1 %), inférieur au taux d'entrée, augmente quant à lui de +0,4 point. L'excédent était de 39 200 en 2017 et de 18 400 en 2016). Ainsi, hors contrats aidés et militaires, le taux de rotation des agents publics s'accroît globalement de 0,3 point. Les transformations de contrats aidés en contractuels expliquent la hausse globale du taux de rotation.

Les mouvements d'entrées-sorties concernent surtout les contractuels du fait de périodes d'emploi plus courtes avec une part importante de CDD. Ainsi, les contractuels représentent 73,3 % de l'ensemble des entrants de la fonction publique et près de la moitié (48,8 %) des sortants alors que leur poids dans l'ensemble de la fonction publique n'est que de 19 %. À l'inverse le poids des fonctionnaires dans les entrées-sorties est

<sup>1</sup> Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

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

moindre que celui qu'ils représentent dans les effectifs de la fonction publique. Les sorties de fonctionnaires sont deux fois plus nombreuses que leurs entrées (179 100 contre 83 700). Compte tenu de ces volumes, les taux de rotation sont beaucoup plus faibles pour les fonctionnaires que pour les contractuels (respectivement 3,4 % pour les fonctionnaires contre 26,2 % pour les contractuels) correspondant à leurs durées moyennes d'emploi dans la fonction publique : 29 ans pour les fonctionnaires et moins de 4 ans pour les contractuels.

**La moyenne d'âge des entrants est de 34,3 ans.** Parmi ceux-ci (hors militaires et contrats aidés), la moyenne d'âge est plus élevée chez les fonctionnaires (36 ans) que pour les contractuels (34 ans) et les « autres catégories et statuts » (31 ans). En effet, les « autres catégories et statuts » incluent les apprentis, qui intègrent le marché du travail plus jeune. La proportion de fonctionnaires entrant à 25 ans ou moins est de 23,1 %, alors qu'elle est de 29,8 % pour les contractuels.

**Les sorties ne sont pas toutes liées à un départ à la retraite.** Hors militaires et contrats aidés, la moyenne d'âge des sortants est de 43,2 ans. Un tiers des fonctionnaires sortants est âgé de plus de 60 ans, 8,0 % de 60 ans et 21,5 % de 55 à 59 ans, mais près d'un tiers a moins de 50 ans (31,1 %) (**Figure V2.1-1**). Le flux d'agents fonctionnaires sortants correspond aux départs à la retraite et à des disponibilités des agents dans certains cas mais s'explique également par des départs pour exercer dans le privé comme salarié ou en libéral. Pour les « autres catégories et statuts » en revanche, deux pics de départs sont observés, soit en fin de carrière (30,4 % ont 55 ans ou plus) soit après un court passage dans la fonction publique (40 % des départs ont moins de 30 ans). C'est particulièrement le cas des apprentis (88,5 % ont moins de 25 ans) et des internes de la FPH (78 % ont moins de 30 ans et 98 % moins de 40 ans). Enfin, les contractuels partent principalement après un passage court dans la fonction publique (44 % ont moins de 30 ans et les deux tiers moins de 40 ans).

**En 2018, la FPE se caractérise par un taux de sortant civil stable et une augmentation du taux d'entrant.** Le nombre d'entrants dans la FPE s'établit à 176 800 hors mouvements inter-versants de la fonction publique (**Figure V2.1-2**), en hausse de 3,6 % (après +3,5 % en 2017), soit 6 100 entrants de plus qu'en 2017. Le taux d'entrée augmente de 0,2 point et s'établit à 8,3 %. Le nombre de contractuels entrants augmente fortement (+ 9,4 %). Cette hausse résulte des importants recrutements d'anciens bénéficiaires de contrats aidés en tant que contractuels notamment dans le ministère de l'enseignement. Ainsi, la hausse du nombre de contractuels entrants est de 11,9 % dans ce ministère. Hors transformation de contrats aidés en contractuels dans la FPE, la hausse du nombre d'entrants contractuels est de 6,3 %. En revanche, le nombre de fonctionnaires entrants diminue (-4,5 %) et celui des entrants des « autres catégories et statuts » se replie nettement (-11,6 %) après une forte progression depuis 2016, qui s'expliquait par la montée en charge du plan de relance de l'apprentissage dans la FPE. On comptabilise 4 500 entrants supplémentaires dans les seuls ministères de l'enseignement et notamment 6 800 accompagnants des élèves en situation de handicap en CDD et 3 000 assistants d'éducation.

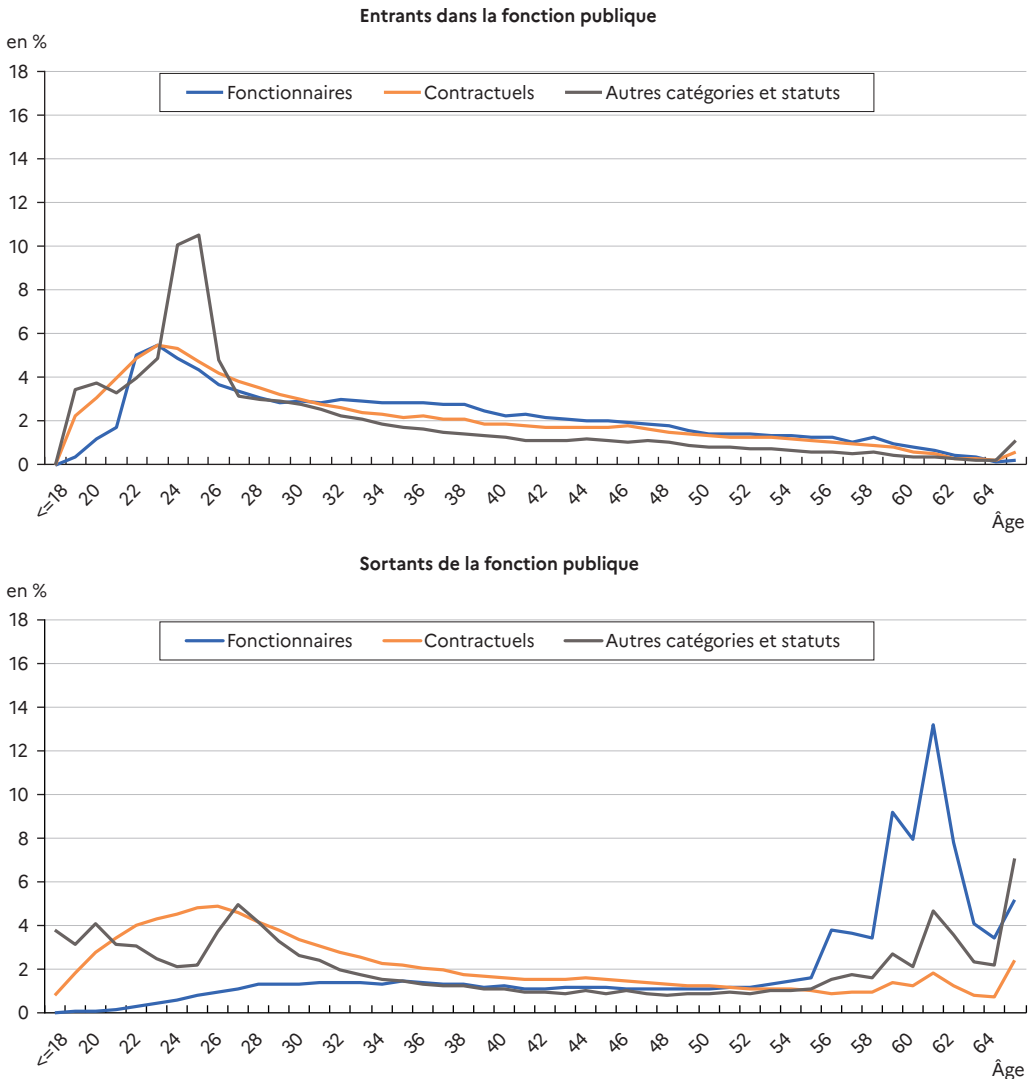
**Le nombre de sortants de la FPE s'établit quant à lui à 158 700, en hausse de 1,5 % par rapport à 2017.** Malgré cette hausse, le taux de sortie (7,4 %) est stable en 2018. Le nombre de fonctionnaires sortants diminue de 4,0 % (soit 2 600 sortants de moins qu'en 2017), tandis que le nombre de contractuels sortants (plus de la moitié des sortants de la FPE) augmente de 4 500 (+5,8 % après +7,4 % en 2017), et celui des « autres catégories et statuts » de 500 (+3,6 % après +20,9 % en 2017). C'est dans le ministère de l'enseignement (+2 800 sortants) et les ministères sociaux (+1 600 sortants) que le nombre de sortants augmente le plus. En revanche, il diminue de 1 400 au ministère de la Transition écologique et solidaire et de 700 au ministère de l'Intérieur.

Le taux de rotation s'établit à 7,8 % (+0,1 %) dans la FPE, et y compris bénéficiaires de contrats aidés il est de 8,1 % (-0,3 point).

**Dans la FPT et la FPH, le nombre de sortants augmente davantage que le nombre d'entrants.** Dans ces deux versants, le nombre de passages de contrats aidés à contractuels (ici comptés comme des entrées dans la fonction publique) diminue légèrement par rapport à 2017. Le nombre d'entrants dans la FPT augmente pour la troisième année consécutive. La FPT comptabilise 173 500 entrants en 2018, ainsi leur nombre s'est accru de 5 200 (+3,1 %) après une forte augmentation de 25 000 entrants en 2017 (+17,4 %). Le taux d'entrée est de 9,1 % et augmente de 0,2 point par rapport à 2017. Le nombre d'entrants augmente sous l'effet d'une hausse de 5,7 % du nombre de contractuels entrants (+7 300 après +19 000 en 2017). Le nombre des « autres catégories et statuts » entrants progresse de 3,1 % (+300), soit la même évolution qu'en 2017. Le nombre de fonctionnaires entrants baisse quant à lui de 7,8 %. Alors que le nombre de sortants dans la FPT était quasi stable en 2017

(+0,1 %), il progresse de 9,0 % (+13 600 sortants) en 2018. La hausse du nombre de sortants concerne tous les statuts : les contractuels qui représentent la moitié des sortants (+10,3 %), les fonctionnaires (+7,6 %) et les agents des « autres catégories et statuts » (+7,0 %).

**Figure V 2.1-1 : Profil par âge des entrants et des sortants de la fonction publique en 2018**



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – SDessi.

Champ : Emplois principaux, agents civils, situés en France (métropole + DOM, hors COM), hors Mayotte. Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Lecture : En 2018, 5,35 % des entrants contractuels intègrent la fonction publique à 24 ans.

Ainsi, le taux de rotation des agents territoriaux est de 8,9 % (+0,4). En prenant en compte les bénéficiaires de contrats aidés il est de 9,3 % (+0,1 point).

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

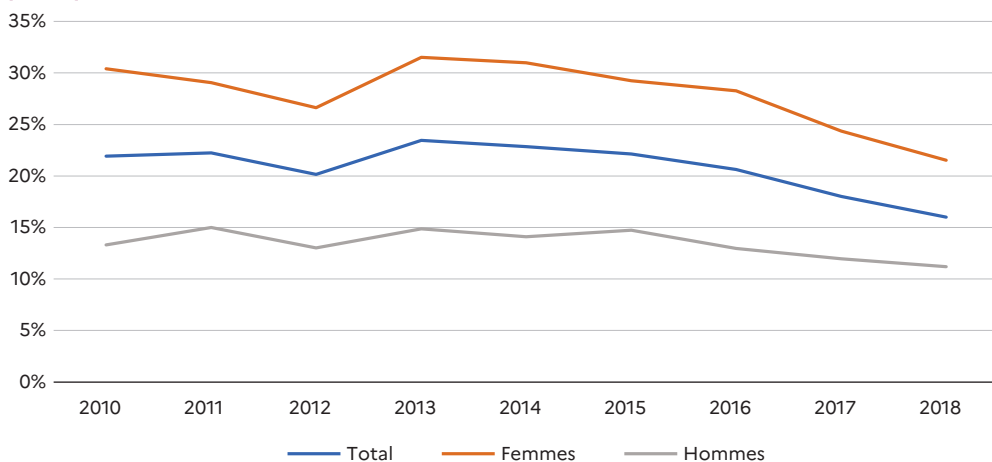
Dans la FPH, les nombres d'entrants et de sortants sont respectivement de 105 500 personnes (+5,5 % en 2018) et 99 200 (+7,8 %). Les taux d'entrées et de sorties s'élèvent respectivement à 9,0 % (+0,4 point) et à 8,4 % (+0,6 point). La hausse du nombre d'entrants est particulièrement marquée parmi les contractuels (+6,9 % après +8,9 % en 2017). Le nombre des « autres catégories et statuts » entrants augmente également de 2,9 %. En revanche, comme dans les autres versants, les entrées de fonctionnaires diminuent (-1,1 %). En outre, le nombre de sortants augmente pour l'ensemble des statuts et particulièrement pour les contractuels (+10,0 %, soit +3 600 agents). Dans la FPH, le taux de rotation est de 8,7 % (+0,5 point), y compris contrats aidés il s'élève à 8,8 % (+0,3 point).

### Encadré 1 : Les sortants de Pôle emploi entrant dans le public<sup>1</sup>

En septembre 2018, 16 % des sortants de Pôle emploi pour reprise d'emploi rejoignent la fonction publique ou une entreprise publique. Ce taux baisse régulièrement après avoir atteint un maximum de 23 % en 2013. En septembre 2018, 48 000 anciens demandeurs d'emploi ont trouvé un emploi dans le public soit 6 600 de moins qu'un an auparavant.

Parmi les femmes qui reprennent une activité en 2018, 22 % se dirigent vers la fonction publique ou une entreprise publique. Ce taux est bien plus faible chez les hommes (11 %). Au moment de la reprise d'emploi, le fait de trouver un emploi dans le public dépend peu de l'âge ou de l'ancienneté dans le chômage. À l'inverse, le niveau de formation influe sur l'employeur trouvé lors de la reprise d'emploi : ils sont 21 % parmi les détenteurs d'un diplôme au moins égal à bac +2 à rejoindre le public en 2018, tandis que ce taux est moindre pour les personnes disposant du brevet ou équivalent (14 %).

**Figure V 2.1-E1-1 : Part des reprises d'emploi dans la fonction publique ou une entreprise publique**



Source : Dares - Pôle emploi, enquête Sortants.

Champ : Demandeurs d'emploi sortis des catégories A, B, C en emploi au cours du mois de septembre ; France.

Part des sortants pour reprise d'emploi ayant répondu « l'État, une collectivité locale, une entreprise publique ou encore un hôpital public » à la question « Votre employeur était-il... ? ».

(1) Ces résultats sont issus de données déclaratives. Les personnes se sont déclarées employées par « l'État, une collectivité locale, une entreprise publique ou encore un hôpital public ».

**Figure V 2.1-2 : Nombre d'entrants et de sortants et taux d'entrée et de sortie, par versant, sexe et statut en 2018**

		Entrées				Sorties			
		Nombre d'entrants (en milliers)	Évolution par rapport à 2017 (en %)	Taux d'entrée (en %)	Variation du taux d'entrée (en point de %)	Nombre de sortants (en milliers)	Évolution par rapport à 2017 (en %)	Taux de sortie (en %)	Variation du taux de sortie (en point de %)
Ensemble de la fonction publique	Femmes	307,0	3,8	9,0	0,2	275,9	6,9	8,1	0,4
	Hommes	148,8	3,9	8,2	0,3	147,2	3,8	8,1	0,3
	Ensemble	455,8	3,8	8,7	0,3	423,0	5,8	8,1	0,4
Fonction publique de l'État	Femmes	113,6	5,1	8,6	0,3	95,0	4,1	7,2	0,2
	Hommes	63,1	1,1	7,7	0,1	63,7	-2,1	7,8	-0,2
	Ensemble	176,8	3,6	8,3	0,2	158,7	1,5	7,4	0,0
Fonction publique territoriale	Femmes	111,2	1,3	9,5	0,0	105,2	9,2	9,0	0,7
	Hommes	62,2	6,4	8,5	0,5	59,9	8,5	8,1	0,6
	Ensemble	173,5	3,1	9,1	0,2	165,1	9,0	8,7	0,7
Fonction publique hospitalière	Femmes	82,2	5,6	9,0	0,4	75,6	7,3	8,3	0,5
	Hommes	23,4	5,1	9,0	0,4	23,6	9,3	9,1	0,8
	Ensemble	105,5	5,5	9,0	0,4	99,2	7,8	8,4	0,6
Fonctionnaires	Femmes	53,8	-7,2	2,2	-0,2	115,7	3,9	4,7	0,2
	Hommes	29,9	-1,6	2,2	0,0	63,4	1,3	4,7	0,1
	Ensemble	83,7	-5,3	2,2	-0,1	179,1	3,0	4,7	0,1
Contractuels	Femmes	230,2	7,8	32,6	0,7	137,4	9,4	19,5	0,7
	Hommes	103,8	6,1	31,7	0,6	69,1	6,5	21,1	0,5
	Ensemble	334,0	7,3	32,4	0,7	206,5	8,4	20,0	0,6
Autres catégories et statuts	Femmes	23,0	-5,3	10,0	-0,6	22,7	8,1	9,9	0,7
	Hommes	15,0	0,8	11,9	0,2	14,7	2,2	11,6	0,3
	Ensemble	38,1	-3,0	10,7	-0,3	37,4	5,7	10,5	0,6

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – SDessi.

Champ : Emplois principaux, agents civils, situés en France (métropole + DOM, hors COM), hors Mayotte. Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Lecture : Au 31 décembre 2018, on compte 455 800 entrants dans la fonction publique soit 3,8 % de plus qu'au 31 décembre 2017. Le taux d'entrée, c'est-à-dire le nombre d'entrants rapporté au nombre moyen d'agents pendant l'année est égal à 8,7 %, en hausse de 0,3 point par rapport à l'année précédente.

## Le nombre d'agents présents ou absents une partie de l'année continue d'augmenter

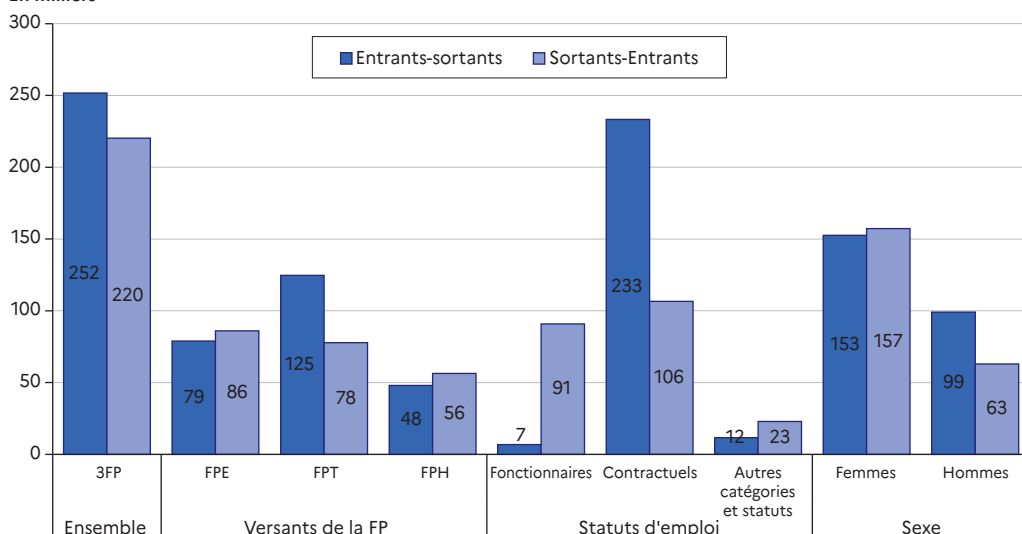
En 2018, 251 600 agents civils ont travaillé une partie de l'année sans être présents ni fin 2017 ni fin 2018 (Figure V2.1-3). Ce nombre est en hausse de 3,2 % (+7 900) par rapport à 2017 (après 3,9 % en 2017). Au total, 4,4 % des agents civils ayant occupé au moins un emploi dans la fonction publique dans l'année (hors bénéficiaires de contrats aidés) ont occupé des emplois courts et sont qualifiés d'« entrant-sortant ». Cette proportion est en légère hausse de 0,1 point par rapport à 2017. Les agents de la FPT (5,9 %) sont plus concernés que ceux de la FPE (3,4 %) et de la FPH (3,7 %). Il s'agit dans neuf cas sur dix de contractuels (16,4 % des contractuels). La durée d'activité moyenne des agents entrants-sortants en cours d'année est de trois mois.

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

Parmi les personnes présentes fin 2018, 220 200 agents civils ont connu une interruption d'activité, soit 4,2 %. Il s'agit d'agents présents en fin d'années 2017 et 2018 mais ayant interrompu leur activité en cours d'années pour des raisons diverses : une période de disponibilité pour un fonctionnaire, une période d'inactivité ou d'activité hors de la fonction publique pour un contractuel, un congé parental, etc. Le nombre de ces sortants-entrants est en hausse de 12 400 agents en 2018 (+5,9 % après +7,5 % en 2017). En 2018, la FPH est le versant le plus concerné (4,8 %, en hausse de 0,3 point) devant la FPT (4,1 %, en hausse de 0,5 point) et la FPE (4,0 %, en baisse de 0,1 point). Au total, 10,1 % des contractuels (+0,2 point en 2018) sont concernés contre seulement 2,4 % des fonctionnaires (+0,1 point).

**Figure V2.1-3 : Effectifs (hors militaires) qui à la fois entrent et sortent de la fonction publique (entrants-sortants) ou interrompent leur activité (sortants-entrants) par versant et par statut en 2018.**

En milliers



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - SDess.

Champ : Emplois principaux, agents civils, situés en France (métropole + DOM, hors COM), hors Mayotte. Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Note : En 2018, 252 000 agents de la fonction publique ont travaillé seulement une partie de l'année, c'est-à-dire qu'ils sont à la fois entrés et sortis de la fonction publique au cours de l'année. Par ailleurs, 220 000 ont connu une interruption d'activité, c'est-à-dire qu'ils sont sortis puis rentrés dans la fonction publique au cours de l'année.



**Encadré 2 : Les nouveaux apprentis dans la fonction publique en 2019**

En 2019, la fonction publique a enregistré 14 305<sup>1</sup> nouveaux contrats d'apprentissage, soit 446 de moins qu'en 2018 (-3,0 %, après +5,2 % en 2018 et +7,9 % en 2017). Le nombre de nouveaux apprentis reste en hausse en 2019 dans la fonction publique hospitalière – FPH (+127, soit +18,2 % par rapport à 2018) et se stabilise dans la fonction publique territoriale – FPT (-0,2 %, après +13,4 % en 2018). Dans la FPH, le flux de nouveaux apprentis est ainsi à son plus haut niveau depuis 2013. Dans la fonction publique de l'État (FPE), en revanche, les entrées en apprentissage poursuivent leur baisse (-558, soit -10,1 %, après -6,2 % en 2018) [Figure V2.1-E1-2].

En 2019, si l'embauche de nouveaux apprentis recule dans les ministères (-20 %), elle progresse dans les établissements publics administratifs (+14 %). Dans la FPT, le poids du secteur communal continue de reculer (77 %) avec un retrait des communes (plus de la moitié des nouveaux apprentis de la FPT) non compensé par la hausse enregistrée dans les établissements communaux ou intercommunaux.

La part des femmes parmi les nouveaux apprentis reste stable en 2019 (51 %). Si elle recule à nouveau dans la FPE (51 % après 54 % en 2018), elle reste en hausse dans les deux autres versants : 50 % après 48 % dans la FPT et 65 % après 61 % dans la FPH<sup>2</sup>.

**Figure V 2.1-E2-1 : Les entrées en contrat d'apprentissage dans la fonction publique par versant et catégorie d'employeur**

		2016	2017	2018 <sup>(1)</sup>	2019 <sup>(2)</sup>		Évolution 2019/2018 (en %)
					Effectifs	Part (en %)	
FPE	Ministères	4 321	4 328	3 964	3 190	64,5	-19,5
	EPA sous tutelle des ministères	1 305	1 540	1 539	1 754	35,5	14,0
	Total	5 626	5 869	5 503	4 944	100,0	-10,1
FPT	Communes	4 117	4 364	4 896	4 668	54,7	-4,6
	Départements	782	960	1 239	1 287	15,1	3,9
	Régions	411	517	509	415	4,9	-18,4
	Établissements départementaux	96	116	108	170	2,0	57,2
	Établissements communaux	185	264	258	282	3,3	9,4
	Établissements intercommunaux	1 216	1 259	1 478	1 639	19,2	10,9
	Autres EPA locaux	67	56	62	74	0,9	18,7
	Total	6 875	7 537	8 550	8 535	100,0	-0,2
FPH		497	623	699	826	-	18,2
Ensemble FP		12 998	14 029	14 751	14 305	-	-3,0

Source : Fichiers de gestion des contrats d'apprentissage – Ari@ne – Données DGEFP-Dares. Traitement DGAFP – SDess.

Champ : France entière.

(1) Données révisées.

(2) Données semi-définitives.

Lecture : Parmi les nouveaux apprentis recrutés dans la FPE en 2019, 35,5 % l'ont été par les EPA.

1 Dans l'ensemble de cet encadré, les données relatives à l'année 2019 sont considérées comme semi-définitives. Elles sont en effet susceptibles d'être révisées lors de la prochaine publication.

2 Pour plus de détail sur les bénéficiaires des nouveaux contrats d'apprentissage dans la fonction publique en 2019, consulter « Les nouveaux apprentis dans la fonction publique en 2019 », Stats Rapides n° 63, DGAFP, juillet 2020.



## 2.2 Les recrutements externes dans la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale en 2018

Karine DELAMARE  
Thomas RENAUD  
DGAFP<sup>1</sup>

### Chiffres clés

**39 300** recrutements externes dans la FPE, dont 60 % de femmes en 2018

**11 370** admis par recrutements externes sur concours dans la FPT

**43 210** postes publiés sur la BIEP

En 2018, le nombre de postes offerts aux recrutements externes dans la fonction publique de l'État (FPE) a diminué de 4,0 % par rapport à 2017, passant de 43 700 à 42 000 postes offerts. 557 400 candidats se sont inscrits à ces recrutements (en baisse de 3,5 % par rapport à 2017) ; la moitié d'entre eux se sont présentés aux épreuves. La sélectivité de ces recrutements est stable, avec 6,8 candidats présents pour 1 admis.

En 2018, les recrutements externes de la FPE ont été marqués par la baisse du nombre de postes offerts aux recrutements externes de professeurs des 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> degrés et par l'ouverture de secondes sessions de concours externes de surveillants pénitentiaires et de gardiens de la paix.

Dans la fonction publique territoriale (FPT), en 2018, le nombre d'admissions externes sur concours (11 370) a baissé de 0,7 % par rapport à l'année précédente, soit 77 admis de moins. Par ailleurs, plus de 61 700 candidats se sont présentés à ces concours externes de la FPT.

En 2018, concernant la fonction publique de l'État, la Bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP) a publié 43 210 postes sur son site, soit une hausse de près de 5 % avec 2 028 postes supplémentaires par rapport à l'année 2017.

### Les recrutements externes de fonctionnaires dans la FPE

Le recrutement des agents titulaires dans la fonction publique de l'État (FPE) s'effectue quasi exclusivement par concours. Ce mode de recrutement particulier a été mis en place afin de garantir l'égalité de traitement dans l'accès aux emplois de la fonction publique. Le recrutement par concours s'est progressivement généralisé après la Révolution française, avec son inscription dans la Constitution puis, après la Seconde Guerre mondiale, dans le statut général de la fonction publique.

Il existe plusieurs voies de recrutement dans les corps de la fonction publique de l'État, chacune disposant de conditions d'accès spécifiques. Les deux principales voies de recrutement par concours sont les voies externe et interne. La voie externe est ouverte à tous les candidats, sous condition de diplôme ou de niveau d'études. La voie interne est quant à elle réservée aux agents de la fonction publique en poste depuis une durée spécifique. Il existe aussi deux dispositifs d'accès dérogatoires :

– Un accès direct sans concours pour les emplois ne nécessitant pas de qualification particulière, les concours se révélant peu adaptés pour ce type de recrutement. Actuellement, le grade de début de ces emplois est doté de l'échelle de rémunération la moins élevée de la fonction publique ;

<sup>1</sup> Direction générale de l'administration et de la fonction publique, sous-direction des études, des statistiques et des systèmes d'information (DGAFP – SDessij).

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

– Un dispositif réservé aux agents contractuels, au titre de la résorption de l'emploi précaire. Le premier plan de titularisation des contractuels date de 1945. L'actuel plan de titularisation est couvert par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 dite « loi Sauvadet » et prend la forme de « concours réservés » aux seuls agents contractuels.

À partir des années 1990, les voies de recrutement se sont diversifiées afin d'assurer une meilleure représentativité des agents titulaires de la fonction publique de l'État à l'ensemble des composantes de la population française.

– En 1990, le troisième concours (ou troisième voie) est créé. Il s'adresse aux personnes disposant d'une expérience professionnelle de même nature que celle qui sera exercée à l'issue du concours. Le premier concours de ce type a été conçu afin de diversifier les profils d'entrée à l'École nationale d'administration (ENA) ;

– En 2005, le PACTE (parcours d'accès aux carrières de la fonction publique) permet à un jeune peu ou pas diplômé ou à un chômeur de longue durée d'accéder à une qualification puis à un emploi de catégorie C dans la fonction publique.

Dans cette vue ne sont pris en compte que les recrutements « externes », composés des concours externes, uniques, troisième concours, recrutements sans concours et PACTE. Les recrutements « internes », réservés aux agents de la fonction publique, sont exclus<sup>2</sup>.

### En 2018, le nombre de postes offerts aux recrutements externes dans la fonction publique de l'État baisse de 4,0 %

En 2018, la fonction publique de l'État a ouvert 42 000 postes aux recrutements externes (Figure V2.2-1). Le concours externe constitue à lui seul 88 % des postes offerts aux recrutements externes ; le concours unique 7 % et le troisième concours 3 %. Les postes ouverts aux recrutements hors concours (sans concours et PACTE) restent très marginaux et représentent, en 2018, 2 % des postes offerts.

Le nombre de postes ouverts aux recrutements externes diminue de 4,0 % entre 2017 et 2018, soit une baisse de 1 700 postes. La baisse du nombre de postes en 2018 affecte l'ensemble des voies de recrutements externes, mais elle est plus prononcée pour les recrutements hors concours : -600 postes, soit une baisse de près de 40 %. Le nombre de postes offerts aux recrutements externes de catégorie C reste malgré cela en hausse (+600 postes entre 2017 et 2018), la baisse des recrutements hors concours étant compensée par la forte hausse de ceux offerts sur concours (Figure V2.2-2).

**Figure V 2.1-1 : Nombre de postes offerts aux recrutements externes dans la fonction publique de l'État (FPE) par voie d'accès**

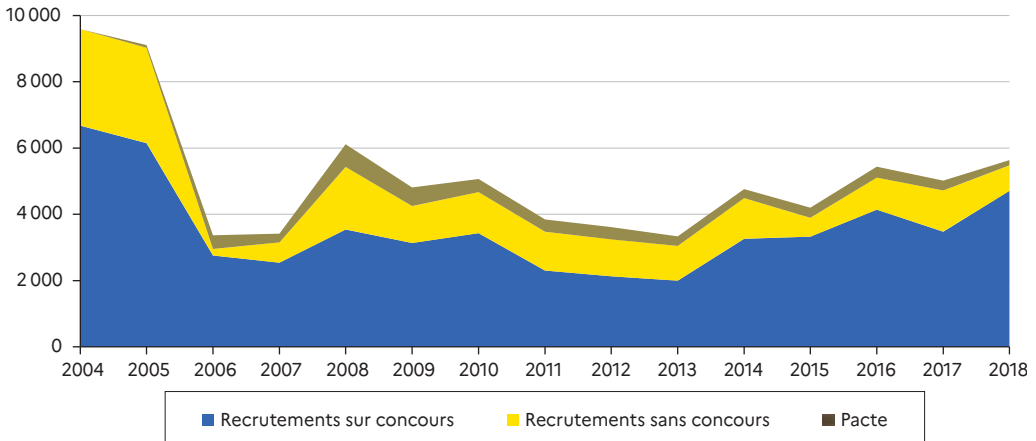
Postes offerts aux recrutements externes	Hors recrutements de maîtres de conférences et de professeurs des universités				Évolution 2018/2008 (en %)	Y compris recrutements de maîtres de conférences et de professeurs des universités			
	2008	2016	2017	2018		2017	2018	Part (en %)	Évolution 2018/2017 (en %)
Total postes offerts sur concours	33 545	42 839	40 195	39 264	17,0	42 161	41 025	97,8	-2,7
Concours externe	30 935	40 477	37 666	36 793	18,9	37 666	36 793	87,7	-2,3
Concours unique	1 886	1 234	1 199	1 198	-36,5	3 165	2 959	7,1	-6,5
Troisième concours	724	1 128	1 330	1 273	75,8	1 330	1 273	3,0	-4,3
Total postes offerts hors concours	2 572	1 297	1 536	925	-64,0	1 536	925	2,2	-39,8
Sans concours	1 884	973	1 240	769	-59,2	1 240	769	1,8	-38,0
Pacte	688	324	296	156	-77,3	296	156	0,4	-47,3
Total postes offerts aux recrutements externes	36 117	44 136	41 731	40 189	11,3	43 697	41 950	100,0	-4,0

Source : GRECO Report (Gestion des REcrutements et Concours Report), DGAFP - SDessi.

2 Pour une présentation des résultats statistiques sur les recrutements externes et internes : voir Stats Rapides n° 62 « Les recrutements de fonctionnaires de l'État en 2018 », DGAFP, juin 2020.

## 2.2 Les recrutements externes dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique territoriale en 2018

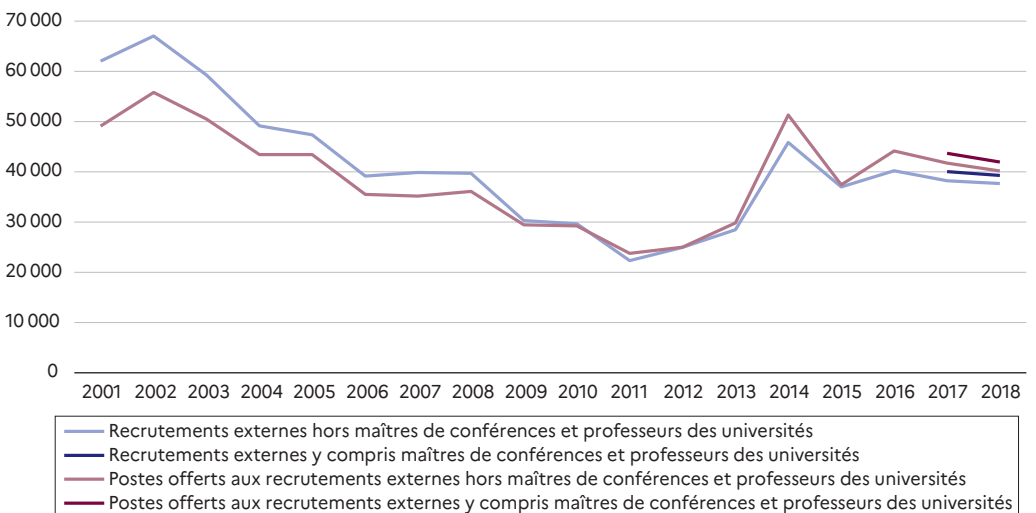
**Figure V 2.2-2 : Évolution du nombre de postes offerts aux recrutements externes de catégorie C par voie d'accès dans la FPE**



Source : GRECO Report (Gestion des REcrutements et Concours Report), DGAFP - SDess.

Le nombre de postes offerts aux recrutements externes diminue d'année en année entre 2002 et 2011<sup>3</sup>, en lien avec la mise en place de la RGPP (Révision générale des politiques publiques), fixant comme objectif le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux (Figure V2.2-3). À partir de 2011, le nombre de postes offerts augmente pour quasiment doubler entre 2011 et 2016, essentiellement pour couvrir les besoins dans l'enseignement, le maintien de l'ordre et la justice. Depuis 2016, le nombre de postes offerts recule légèrement.

**Figure V 2.2-3 : Évolution du nombre de postes offerts et de recrutés aux recrutements externes dans la FPE**



Source : GRECO Report (Gestion des REcrutements et Concours Report), DGAFP - SDess.

<sup>3</sup> Les données antérieures à 2017 sont hors recrutements de maîtres de conférences et de professeurs des universités.

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

**L'Éducation nationale reste le premier recruteur malgré un recul des postes offerts aux concours de professeurs du 1<sup>er</sup> et du 2<sup>nd</sup> degrés.** Le ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation offre 65 % des postes ouverts aux recrutements dans la fonction publique de l'État. Le second plus grand recruteur, le ministère de l'Intérieur, de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales et des Outre-Mer ne rassemble que 9 % des postes ouverts en 2018.

Le nombre de postes offerts aux recrutements externes au ministère de l'Éducation nationale a diminué de 4 300 postes entre 2017 et 2018. Il a notamment reculé sur les concours de professeurs du 1<sup>er</sup> et du 2<sup>nd</sup> degré (respectivement -1 100 et -2 500 postes offerts). Ces deux concours, de catégorie A, constituent à eux seuls plus de la moitié des postes offerts aux recrutements externes (29 % pour les professeurs du 1<sup>er</sup> degré et 25 % pour les professeurs du 2<sup>nd</sup> degré).

*A contrario*, le nombre de postes offerts progresse de 1 500 postes au ministère de la Justice avec l'ouverture d'une seconde session de recrutement externe de surveillants pénitentiaires. De même, il progresse de 1 000 postes au ministère de l'Intérieur avec l'ouverture d'une seconde session de recrutement externe de gardiens de la paix.

Les concours interministériels représentent, en 2018, 4 % des postes offerts aux recrutements externes. Si les concours interministériels d'administrateurs civils (ENA) et des attachés d'administration de l'État (IRA) sont anciens, les concours interministériels de secrétaires et d'adjoints administratifs ont été créés plus récemment, à partir de 2012.

Les recrutements déconcentrés (organisés au niveau local ou à affectation locale) représentent 45 % des postes offerts aux recrutements externes dans la FPE.

### 94 % des postes offerts aux recrutements externes sont finalement pourvus

En 2018, 39 300 candidats sont recrutés sur les 42 000 postes offerts aux recrutements externes (**Figure V.2.2-4**). Ainsi, à l'issue de la procédure de recrutement, 94 % des postes offerts sont pourvus.

Pour les deux plus gros concours (professeurs du 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> degrés), le taux de recrutement ne s'élève qu'à respectivement 88 % et 86 %. D'une part, devant le faible nombre de candidats, les jurys de concours préfèrent ne pas pourvoir l'ensemble des postes offerts et, d'autre part, une partie des admis se désistent à l'issue du concours. À l'issue de chacun de ces deux concours, 1 400 postes demeurent vacants.

**Figure V 2.2-4 : Nombre de recrutements externes dans la FPE selon la voie d'accès**

Recrutements externes	Hors recrutements de maîtres de conférences et de professeurs des universités					Y compris recrutements de maîtres de conférences et de professeurs des universités				
	2008	2016	2017	2018	Évolution 2018/2008 (en %)	2017	2018	Part (en %)	Évolution 2018/2017 (en %)	
Total recrutements sur concours	37 004	38 827	36 491	36 588	-1,1	38 317	38 220	97,3	-0,3	
Concours externe	34 573	36 568	34 028	34 354	-0,6	34 028	34 354	87,5	1,0	
Concours unique	1 725	1 152	1 178	1 169	-32,2	3 004	2 801	7,1	-6,8	
Troisième concours	706	1 107	1 285	1 065	50,8	1 285	1 065	2,7	-17,1	
Total recrutements hors concours	2 688	1 382	1 715	1 063	-60,5	1 715	1 063	2,7	-38,0	
Sans concours	2 048	1 085	1 573	917	-55,2	1 573	917	2,3	-41,7	
Pacte	640	297	142	146	-77,2	142	146	0,4	2,8	
Total recrutements externes	39 692	40 209	38 206	37 651	-5,1	40 032	39 283	100,0	-1,9	

Source : GRECO Report (Gestion des Recrutements et Concours Report), DGAFP - SDessi.

## 2.2 Les recrutements externes dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique territoriale en 2018

**Trois ministères augmentent leurs recrutements externes en 2018.** En 2018, seuls les ministères de l'Europe et des Affaires étrangères, de la Justice et de l'Intérieur ont augmenté leurs recrutements externes par rapport à 2017 (Figure V.2.2-5).

Le nombre de recrutés externes diminue dans chacun des huit autres ministères. La baisse est particulièrement prononcée pour les services du Premier ministre<sup>4</sup> (-41 % du nombre de recrutés entre 2017 et 2018), en lien avec la baisse du nombre de recrutés au concours des IRA. Le nombre de recrutés recule aussi de 14 % au ministère de l'Économie et des Finances du fait de la baisse de 42 % du nombre de recrutés au concours commun d'adjoints administratifs de ce ministère.

**Figure V 2.2-5 : Nombre de recrutements externes par ministère**

Ministères	Hors recrutements de maîtres de conférences et de professeurs des universités					Y compris recrutements de maîtres de conférences et de professeurs des universités		
	2008	2016	2017	2018	Évolution 2018/2008 (en %)	2017	2018	Évolution 2018/2017 (en %)
Agriculture et Alimentation	956	523	651	577	-39,6	651	577	-11,4
Armées	1 020	619	1 126	1 076	5,5	1 126	1 076	-4,5
Culture	121	173	82	76	-37,2	82	76	-7,3
Économie et Finances, Action et Comptes publics	3 967	3 378	3 330	2 877	-27,5	3 330	2 877	-13,6
Éducation nationale et Jeunesse, Enseignement supérieur, Recherche et Innovation	25 763	27 262	26 728	24 006	-6,8	28 554	25 638	-10,2
Europe et Affaires étrangères	181	162	62	119	-34,3	62	119	91,9
Intérieur, Cohésion des territoires et Relations avec les collectivités territoriales, Outre-Mer	2 909	3 944	2 663	4 062	39,6	2 663	4 062	52,5
Justice	2 675	2 766	1 881	3 466	29,6	1 881	3 466	84,3
Ministères sociaux	470	321	333	285	-39,4	333	285	-14,4
Affaires sociales	350	277	309	248	-29,1	309	248	-19,7
Travail, Emploi, et Dialogue social	120	44	24	37	-69,2	24	37	54,2
Services du Premier ministre <sup>(1)</sup>	451	530	557	328	-27,3	557	328	-41,1
Transition écologique et solidaire	1 179	531	793	780	-33,8	793	780	-1,6
<b>Total</b>	<b>39 692</b>	<b>40 209</b>	<b>38 206</b>	<b>37 651</b>	<b>-5,1</b>	<b>40 032</b>	<b>39 283</b>	<b>-1,9</b>

Source : GRECO Report (Gestion des REcrutements et Concours Report), DGAFP - SDess.

Note : L'appellation des ministères renvoie à la nomenclature d'exécution de la loi de finances initiale de l'année.

(1) Y compris les concours de l'ENA et des IRA.

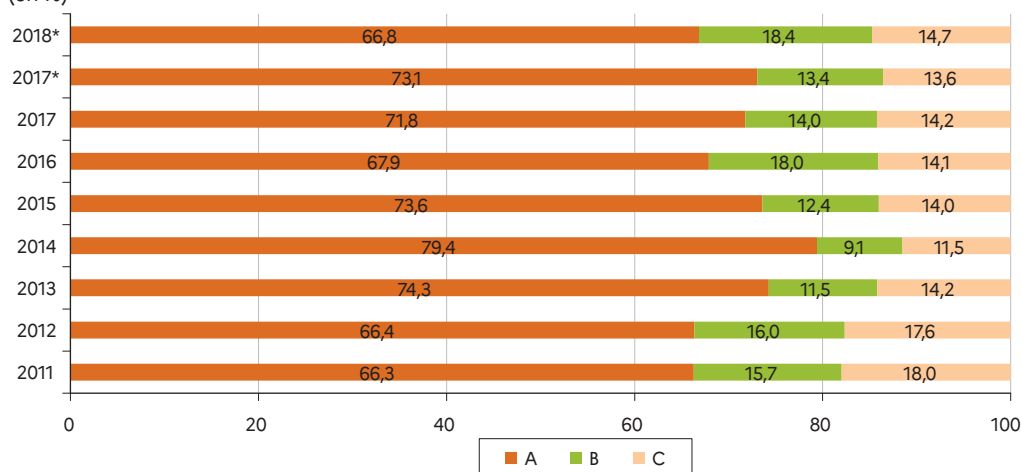
**Les deux tiers des recrutés externes occupent un emploi de catégorie A.** L'État recrute majoritairement des emplois de catégorie A (67 %), soit 26 300 agents recrutés en 2018 (Figure V.2.2-6). La part des recrutés de catégorie A diminue de 6,2 points entre 2017 et 2018, en lien avec la baisse du nombre de postes offerts aux concours de professeurs du 1<sup>er</sup> et du 2<sup>nd</sup> degré. A contrario, la part de recrutés de catégorie B progresse de 5,0 points avec l'ouverture d'une seconde session du concours de recrutement de gardiens de la paix.

4 Les concours interministériels de l'ENA et des IRA sont rattachés administrativement aux services du Premier ministre.

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

**Figure V 2.2-6 : Évolution de la part des recrutements externes dans la FPE par catégorie hiérarchique**

(en %)



Source : GRECO Report (Gestion des REcrutements et Concours Report), DGAFP - SDessi.

Lecture : En 2018, 66,8 % des candidats recrutés à un recrutement externe dans la FPE occupent des emplois de catégorie A.

\* Y compris recrutements de maîtres de conférences et de professeurs des universités.

### Encadré 1 : Rapport annuel sur les ruptures d'engagement à servir l'État

Dans le cadre de la loi de transformation de la fonction publique, il est demandé au gouvernement de publier chaque année des précisions sur les ruptures d'engagement à servir (*pantouflages*) des élèves issus d'un certain nombre d'écoles. Au cours de l'année 2019, 123 agents ont fait l'objet d'un acte de radiation sans avoir respecté leur engagement à servir, dont 73 élèves ou anciens élèves des écoles normales supérieures et 39 polytechniciens (voir Figure V2.2-E1).

**Figure V2.2-E1 : Rupture de l'engagement à servir des fonctionnaires désignés par l'article 37 de la loi n° 2019-828 de transformation de la fonction publique en fonction de leur école d'origine**

	École nationale d'administration <sup>(1)</sup>	École polytechnique	École nationale de la magistrature	Écoles normales supérieures <sup>(2)</sup>	École nationale supérieure des mines <sup>(3)</sup>	Total
Rappel : nombre d'agents soumis à l'obligation de remboursement en conséquence de la rupture de leur engagement en 2018	4	26	2	102	1	135
Nombre d'agents soumis à l'obligation de remboursement en conséquence de la rupture de leur engagement en 2019	6	39	4	73	1	123
Nombre de dispenses accordées en 2019 sur le stock de personnes ayant une obligation en suspens	nd	0	4	nd	nd	nd
Nombre d'agents ayant dépassé le délai de paiement de leur pantoufle à la fin de l'année 2019	nd	16	0	nd	nd	nd

Source : Enquête sur la rupture de l'engagement à servir l'État, DGAFP-SDessi

nd : données non disponibles

(1) Hors conseillers des affaires étrangères, conseillers de tribunal administratif et de cour administrative d'appel et administrateurs civils de la DGAC et la caisse des dépôts.

(2) Hors normaliens ayant intégré le corps des administrateurs de l'Insee.

(3) Hors polytechniciens et normaliens ayant intégré le corps des mines qui sont comptés avec leur école d'origine.



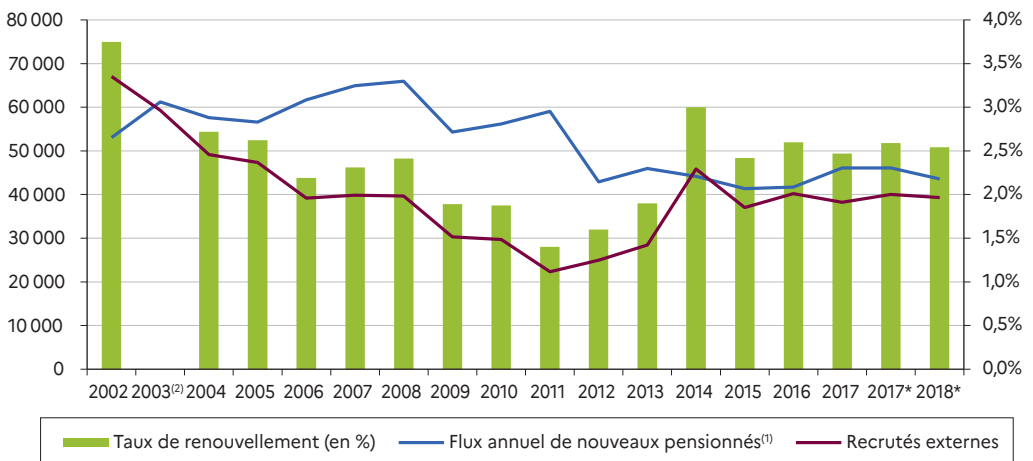
## 2.2 Les recrutements externes dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique territoriale en 2018

Ces données ne sont pas comparables à celles publiées en annexe de l'édition du rapport annuel 2019, car la définition de la date de radiation des agents ou des élèves a été modifiée. Cette année est prise en compte la date d'arrêté, et non la date de radiation à proprement parler. En effet, pour certains corps la radiation peut être décidée après une période de disponibilité de façon rétroactive. Le nombre de radiations d'une année dans ces corps n'est alors connu qu'avec un retard de plusieurs années. Ce changement de définition permet ainsi d'assurer l'exhaustivité du suivi et une meilleure comparabilité suivant les écoles.

1. Article 37 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019

En 2018, les recrutements externes de fonctionnaires dans la FPE sont moins nombreux que les départs à la retraite. Depuis 2015, le nombre de recrutements externes est légèrement inférieur à celui des départs à la retraite<sup>5</sup> (Figure V2.2-7).

**Figure V 2.2-7 : Taux de renouvellement et flux annuel des nouveaux pensionnés et des recrutés externes dans la FPE**



Sources : GRECO Report (Gestion des Recrutements et Concours Report), DGAFP - SDessi ; FGE, Colter, DADS, Siasp, Insee ; Enquête SAE, Drees, traitement DGAFP - SDessi ; Service des retraites de l'État.

Note : Résultats estimés pour l'année 2008, 2009 et 2011 à 2016.

\* Y compris recrutements de maîtres de conférences et de professeurs des universités.

(1) Flux annuel de pensions de droit direct entrées en paiement (fonctionnaires FPE civils hors La Poste et Orange).

(2) Taux de renouvellement non disponible pour 2003.

Taux de renouvellement : nombre de recrutés par voie externe rapporté à l'effectif physique des titulaires au 31 décembre.

Lecture : En 2018, il y a eu 39 300 recrutements externes dans la fonction publique de l'État et 43 500 départs à la retraite.

En 2018, la fonction publique de l'État recrute 1 fonctionnaire en externe pour 40 déjà en poste. Entre 2009 et 2013, ce ratio était inférieur à 1 pour 50 avec le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Depuis 2015, il est stable, aux alentours de 1 pour 40.

5 Le nombre de recrutements externes ne peut s'identifier au nombre de nouveaux fonctionnaires entrants dans la fonction publique, car certains recrutés externes avaient déjà le statut de fonctionnaire au moment de l'inscription aux concours. De plus, une partie des recrutés à un recrutement interne avaient le statut de contractuel et ont donc acquis le statut de fonctionnaire à l'issue du concours.

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

### Processus de recrutement

**557 400 candidats inscrits aux recrutements externes dans la fonction publique de l'État.** En 2018, 557 400 inscriptions ont été enregistrées dans les procédures de recrutement externe dans la fonction publique de l'État<sup>6</sup>. Le nombre d'inscrits baisse globalement de 3,5 % entre 2017 et 2018. Il baisse pour les recrutements de catégorie C (-12,4 %) et de catégorie A (-3,3 %). À l'inverse, les concours de catégorie B ont attiré davantage de candidats en 2018 (+6,9 %).

**Seulement la moitié des inscrits à un recrutement externe en 2018 se présentent aux premières épreuves.** Seulement 51 % des candidats inscrits à un recrutement se sont présentés à la première épreuve (Figure V2.2-8). Cette part était identique en 2017. Y compris examens professionnels et recrutements internes, la part de présents aux premières épreuves a diminué sur les dix dernières années, de 64 % en 2006<sup>7</sup> à 59 % en 2016 et 55 % en 2018.

**Figure V 2.2-8 : Bilan des recrutements externes de titulaires dans la fonction publique de l'État selon la voie en 2018**

Voie	Postes offerts		Inscrits		Présents		Admis sur liste principale		Recrutés		Sélectivité			
	Nombre	Évolution annuelle (en %)	Nombre	Évolution annuelle (en %)	Nombre	Évolution annuelle (en %)	Part des femmes (en %)	Nombre	Évolution annuelle (en %)	Nombre	Évolution annuelle (en %)	Part des femmes (en %)	Nombre de présents pour un admis	Évolution annuelle (en point)
Recrutements externes	41 950	-4,0	557 430	-3,5	282 520	-3,4	59,1	41 486	-3,6	39 283	-1,9	59,8	6,8	0,0
dont sur concours ou sur titre	41 025	-2,7	517 530	-0,5	256 515	-1,0	57,2	39 868	0,6	38 220	-0,3	59,4	6,4	-0,1
Concours externe	36 793	-2,3	471 779	-0,5	227 829	-0,7	57,8	35 860	1,5	34 354	1,0	60,1	6,4	-0,1
Concours unique	2 959	-6,5	24 700	-6,2	22 711	-4,7	47,2	2 799	-6,5	2 801	-6,8	47,1	8,1	0,2
Troisième concours	1 273	-4,3	21 051	5,6	5 975	2,4	70,1	1 209	-7,0	1 065	-17,1	69,5	4,9	0,5
dont hors concours	925	-39,8	39 901	-30,2	26 005	-22,1	78,6	1 618	-52,5	1 063	-38,0	75,6	16,1	6,3
Sans concours	769	-38,0	39 645	-30,5	25 749	-22,5	78,7	1 472	-54,8	917	-41,7	76,3	17,5	7,3
PACTE	156	-47,3	256	37,6	256	37,6	71,5	146	2,1	146	2,8	71,2	1,8	0,5

Source : GRECO Report (Gestion des Recrutements et Concours Report), DGAFP - SDess.

Sélectivité : nombre de présents/nombre d'admis.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer l'absence aux épreuves (Dorne-Corràze, 2008). Notamment, la gratuité de l'inscription et l'absence de limitation du nombre d'inscriptions à un même concours incitent les candidats à s'inscrire même s'ils sont peu motivés ou insuffisamment préparés ; par ailleurs l'inscription simultanée à plusieurs concours peut conduire les lauréats d'un concours à renoncer aux suivants.

La proportion de candidats présents à la première épreuve est particulièrement faible pour les troisième concours (28 % en 2018). Elle apparaît en revanche beaucoup plus élevée pour les concours uniques mais, pour la majorité de ces concours, la première épreuve est constituée d'un examen par le jury de concours du dossier du candidat, ne nécessitant pas sa présence effective.

La part des inscrits présents à la première épreuve est légèrement plus élevée pour les concours de niveau A+, même en excluant les concours uniques (54 %). Par contre, elle varie peu entre les concours externes d'accès aux autres catégories hiérarchiques de concours.

6 Une personne pouvant s'inscrire à plusieurs concours dans la même année, le nombre total d'inscriptions n'est pas égal à celui des personnes candidates.

7 Le taux d'absentéisme de l'année 2006 est tiré du rapport du comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (Dorne-Corràze, 2008). Ce rapport calcule le taux d'absentéisme sur un champ plus large, incluant les recrutements internes et les examens professionnels. Le taux d'absentéisme utilisé pour la comparaison avec les années 2016 et 2018 est calculé sur le même champ.

## 2.2 Les recrutements externes dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique territoriale en 2018

2

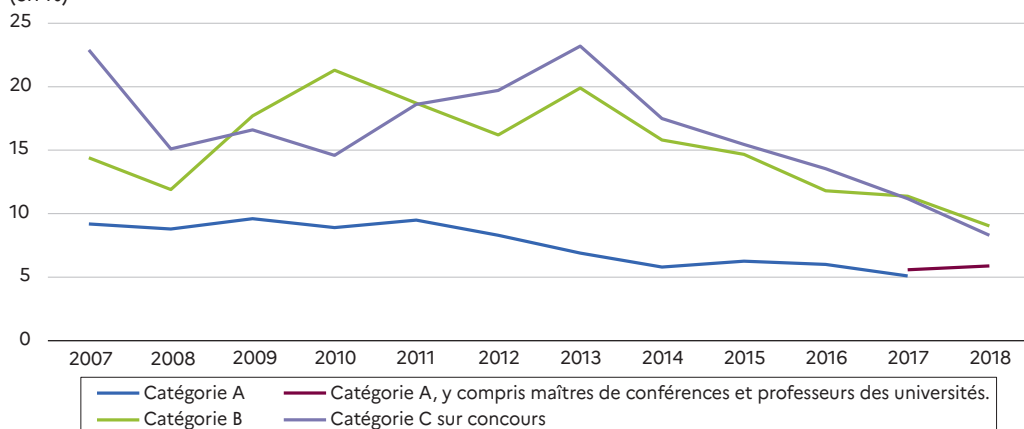
La proportion de présents aux premières épreuves est plus faible parmi les femmes. En 2018, seulement 48 % des inscrites se sont présentées aux épreuves contre 54 % pour les hommes. La part des femmes présentes aux premières épreuves est toujours inférieure à celle des hommes pour chacune des voies d'accès.

**La sélectivité des recrutements externes reste stable en 2018 dans la FPE.** En 2018, sur les 282 500 candidats s'étant présentés à l'une des épreuves d'un recrutement externe, 41 500 ont été admis sur liste principale, soit une sélectivité globale de 6,8 candidats présents pour 1 admis.

Entre 2008 et 2013, la sélectivité avait fortement progressé pour les recrutements externes de catégories B et C sur concours, de respectivement +8,0 et +8,1 points (**Figure V2.2-9**). Cette progression s'expliquerait par la crise économique, d'une part, la hausse du taux de chômage ayant une influence significative sur la sélectivité des concours de catégories B et C et, d'autre part, par la baisse du nombre de postes offerts sur cette période, qui a un impact positif à court terme sur le taux de sélectivité (Daussin-Bénichou et al., 2015). Depuis 2013, le taux de sélectivité recule d'année en année. Entre 2013 et 2018, il diminue de 10,9 points pour les recrutements de catégorie B et de 14,9 points pour ceux de catégorie C sur concours, avec la forte hausse du nombre de postes et l'amélioration de la conjoncture économique.

**Figure V 2.2-9 : Évolution de la sélectivité<sup>(1)</sup> des recrutements externes dans la FPE par catégorie hiérarchique**

(en %)



Source : GRECO Report (Gestion des REcrutements et Concours Report), DGAFP - SDess.

(1) Pour les concours de catégorie C, la sélectivité a été calculée hors recrutements sans concours et Pacte.

Lecture : En 2018, la sélectivité des concours de catégorie A s'établit à 5,4, soit 10 admis pour 54 présents.

Pour les concours externes de catégorie A, la baisse de la sélectivité, débutée en 2012, s'est poursuivie jusqu'en 2017 (-4,4 points entre ces deux dates). L'année 2018 enregistre une stabilisation globale de leur sélectivité

La sélectivité des recrutements externes reste stable entre 2017 et 2018. La baisse de la sélectivité aux recrutements de catégorie B (-2,3 points) et C sur concours (-2,9 points) est compensée par la hausse des recrutements de catégorie A (+0,3 point), de catégorie C sans concours (+7,3 points) et PACTE (+0,5 point).

La sélectivité globale des concours de catégorie A s'élève à 5,4 présents pour un admis. Elle est plus faible que celle des concours de catégories B et C sur concours (respectivement 9,0 et 8,3 présents pour un admis). Elle apparaît aussi particulièrement importante pour les recrutements de catégorie C sans concours avec 17,5 présents pour un admis en raison, d'une part, de leur très grand degré d'ouverture, ne nécessitant aucun diplôme lors de l'inscription et, d'autre part, de la nature des épreuves, composées uniquement d'un examen du dossier du candidat par le jury.

Parmi les concours les plus importants en volume de recrutement, la sélectivité des concours externes de professeurs du 1<sup>er</sup> et du 2<sup>nd</sup> degrés est assez faible (respectivement 3,3 et 4,5 en 2018). Elle se redresse

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

cependant entre 2017 et 2018 (+0,5 point pour chacun de ces deux concours) à la faveur de la baisse du nombre de postes offerts. Les principales causes de cette relative désaffection pour ces concours seraient liées à une dévalorisation de l'image du métier d'enseignant, à l'appréhension liée à la mobilité géographique à l'issue du concours de professeur du 2<sup>nd</sup> degré et à la « masterisation » de ces deux concours, qui a relevé le niveau de diplôme exigé pour l'inscription aux concours de la Licence au Master (Rapport IGEN-IGAENR, 2013).

La sélectivité du concours externe de gardiens de la paix progresse de 0,4 point en 2018 malgré l'ouverture d'une seconde session de concours. Par contre, l'ouverture d'une seconde session de concours externe de surveillants pénitentiaires entraîne un recul important de la sélectivité ; elle passe de 11,8 en 2017 à 4,7 en 2018.

Les taux de sélectivité aux concours de recrutements organisés par les ministères de l'Europe et des Affaires étrangères (24,7), de l'Économie et des Finances, de l'Action et des Comptes publics (12,6) et de la Culture (12,1) sont plus élevés que ceux observés pour les autres ministères.

**Les femmes réussissent davantage que les hommes aux recrutements externes dans la FPE.** Le taux de réussite<sup>8</sup> des femmes aux recrutements externes est légèrement supérieur à celui des hommes (15,1 % contre 14,1 %). Cet écart de réussite est même plus important pour les concours de catégorie A : 20,4 % pour les femmes contre 15,3 % pour les hommes. Cet écart est lié à la meilleure réussite des femmes aux concours de professeurs du 1<sup>er</sup> et du 2<sup>nd</sup> degrés.

À l'inverse, le taux de réussite des femmes aux recrutements de catégorie B est plus faible que celui des hommes (10,4 % contre 11,8 %), comme à ceux de catégorie C (7,1 % contre 14,5 %). Pour les recrutements de catégorie B, l'écart est lié principalement à la plus faible réussite des femmes aux concours externes de contrôleurs des finances publiques (5,5 % contre 7,6 %) et de secrétaires administratifs (8,3 % contre 9,3 %). Pour les recrutements de catégorie C, l'écart est dû à une particularité du concours de surveillants pénitentiaires, qui alloue un nombre de postes moins important aux femmes qu'aux hommes (1 868 postes offerts aux hommes contre seulement 343 pour les femmes en 2018).

**Parmi les admis sur liste principale, 5 % ne sont pas recrutés comme fonctionnaires.** En 2018, le nombre de recrutés est inférieur de 5 % à celui des admis sur liste principale. Une partie des admis sur liste principale aux recrutements externes dans la FPE ne sont pas recrutés comme fonctionnaires. Ils peuvent refuser le bénéfice de leur concours ou ne pas être titularisés à l'issue du concours. Pour pallier cette érosion, certains concours prévoient une liste complémentaire à la liste principale.

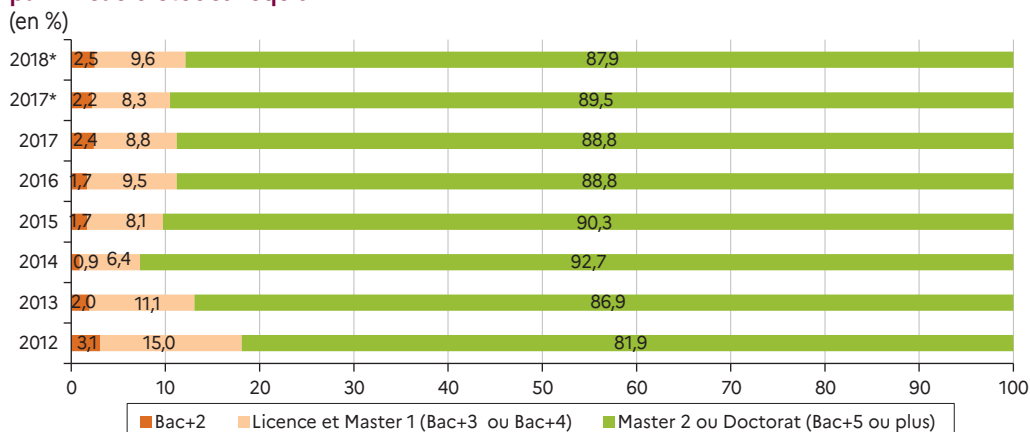
Pour les recrutements sans concours, l'inscription sur la liste principale ne vaut pas recrutement ; seuls les premiers lauréats de la liste principale sont effectivement recrutés en fonction des besoins. Pour ces procédures, le nombre de recrutés est deux fois plus faible que celui des admis sur liste principale.

### *Les recrutés, leurs caractéristiques*

Parmi les concours de catégorie A 88 % des personnes recrutées ont candidaté à un concours nécessitant un diplôme de niveau Bac+5 ou supérieur (78 % pour un recrutement de niveau Bac+5 et 10 % pour un doctorat) (**Figure V2.2-10**). 10 % des recrutés de catégorie A se sont inscrits à un concours nécessitant un diplôme de niveau Bac+3 ou Bac+4 ; et enfin 3 % pour un concours de niveau Bac+2, essentiellement des concours d'entrée de certaines grandes écoles.

<sup>8</sup> Nombre d'admis par candidats présents.

## 2.2 Les recrutements externes dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique territoriale en 2018

**Figure V 2.2-10 : Évolution de la part des recrutements externes dans la FPE en catégorie A par niveau d'études requis**

Source : GRECO Report (Gestion des REcrutements et Concours Report), DGAFP - SDessi.

\* Y compris recrutements de maîtres de conférences et de professeurs des universités.

Lecture : En 2018, pour les recrutements externes, 87,9 % des candidats ont été recrutés dans des corps de catégorie A nécessitant un niveau d'études équivalent au doctorat ou au Master 2.

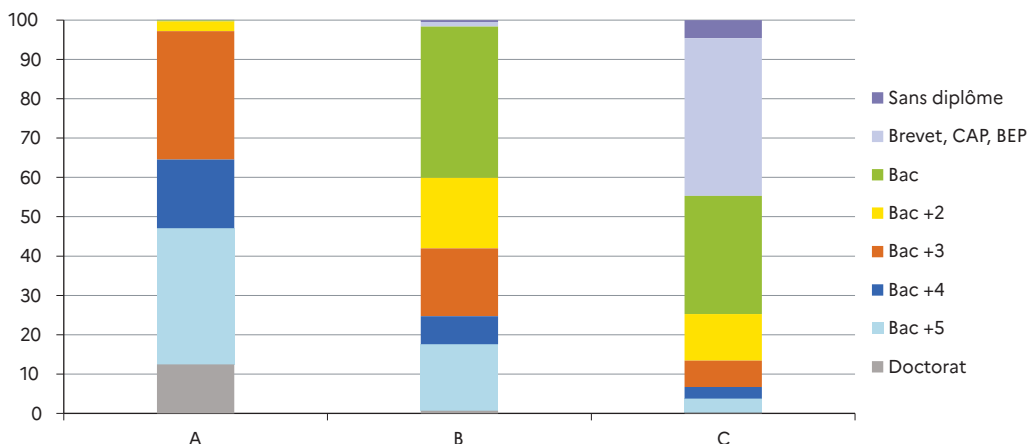
Les recrutements externes nécessitant un doctorat sont composés essentiellement des concours de maîtres de conférences, de professeurs des universités, de chargés et de directeurs de recherche. Pour ces recrutements, la quasi-totalité des 2 600 recrutés disposent d'un doctorat.

Les concours externes de professeurs du 1<sup>er</sup> et du 2<sup>nd</sup> degrés constituent 97 % des recrutements externes nécessitant un diplôme de niveau Bac+5. Ces concours sont particuliers puisque les étudiants en 1<sup>ère</sup> ou 2<sup>nd</sup>e année de Master sont autorisés à s'y inscrire, sous réserve de l'obtention du Master 2 à l'issue de la période de stage. Pour ces concours, le niveau d'études des recrutés s'échelonne entre les niveaux Bac+3 et Bac+5, en fonction de l'avancée des candidats dans leurs études. Ainsi, 62 % des recrutés n'ont pas encore obtenu leur diplôme de niveau Bac+5 au moment de l'inscription au concours (**Figure V2.2-11**). À l'inverse, 3 % des recrutés disposent d'un doctorat.

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

**Figure V 2.2-11 : Niveau de diplôme au moment de l'inscription des recrutés externes dans la FPE selon la catégorie hiérarchique en 2018**

(en %)



Source : GRECO Report (Gestion des REcrutements et Concours Report), DGAFP - SDessi.

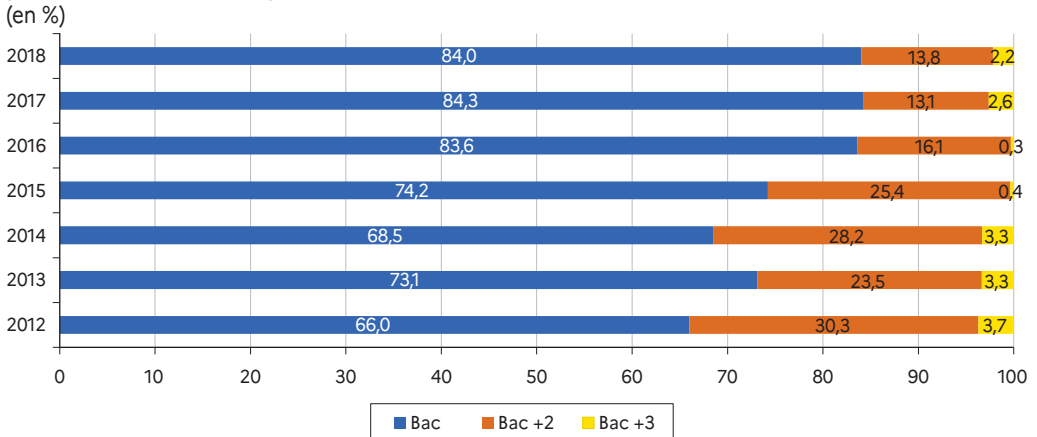
Plus d'un quart des recrutés aux concours externes ou uniques ont un niveau d'études supérieur à celui requis pour le concours.

Les recrutements externes de catégorie A de niveau Bac+3 ou Bac+4 sont composés essentiellement des concours d'inspecteurs des finances publiques, d'ingénieurs d'études, de conseillers principaux d'éducation, d'infirmiers et d'attachés d'administration centrale ; ils représentent 2 600 recrutés en 2018. Les candidats recrutés à ces concours disposent majoritairement d'un niveau de diplôme plus élevé : 3 % disposent d'un doctorat et 50 % un diplôme de niveau Bac+5.

Les concours externes de catégorie B imposent généralement de détenir le baccalauréat. 84 % des recrutés de catégorie B ont passé un tel concours, 14 % un concours de catégorie B de niveau Bac+2 et 2 % un concours de niveau Bac+3 (Figure V2.2-12).

## 2.2 Les recrutements externes dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique territoriale en 2018

**Figure V 2.2-12 : Évolution de la part des recrutements externes dans la FPE en catégorie B par niveau d'études requis**



Source : GRECO Report (Gestion des REcrutements et Concours Report), DGAFP - SDessi.

Lecture : En 2018 pour les recrutements externes, 13,8 % des candidats ont été recrutés dans des corps de catégorie B nécessitant un niveau d'études équivalent à Bac +2.

Les concours de catégorie B de niveau Bac+3 (assistants de service social) requièrent un diplôme d'État spécifique pour s'inscrire. Ceux de niveau Bac+2 (greffiers et certains concours de techniciens supérieurs) recrutent essentiellement des candidats plus diplômés : 33 % d'entre eux ont au moins d'un diplôme de Bac+5. C'est particulièrement le cas pour le concours de greffiers : 56 % des recrutés ont un diplôme de niveau Bac+5.

Les recrutements de catégorie B de niveau Bac sont essentiellement composés des concours de gardiens de la paix, de secrétaires administratifs et de contrôleurs des finances publiques. Si les deux tiers des recrutés aux concours de gardiens de la paix ont juste le niveau requis pour le concours, c'est nettement moins le cas pour les autres concours de ce niveau pour lesquels 81 % des recrutés sont diplômés du supérieur. 28 % des recrutés de ces concours ont même un diplôme de niveau Bac+5 ou supérieur.

Enfin, les recrutements en catégorie C sont ouverts aux candidats ayant un niveau équivalent au Brevet des collèges mais, dans la moitié des cas, aucune condition de diplôme n'est exigée. Pour les concours de niveau Brevet des collèges (principalement celui de surveillants pénitentiaires), près des deux tiers des recrutés possèdent au moins le baccalauréat. Pour les concours externes ouverts sans condition de diplôme (essentiellement les concours d'adjoints administratifs), la quasi-totalité des recrutés en possèdent au moins un ; le plus souvent le Brevet, un CAP ou un BEP.

Au final, plus d'un quart des recrutés externes disposent d'un niveau de diplôme plus élevé que celui requis lors de l'inscription aux concours. Ces candidats, plus diplômés que le niveau requis par le concours, postulent à ces concours afin d'améliorer leur chance d'accéder à l'emploi (Flachère et Pouliquen, 2015).

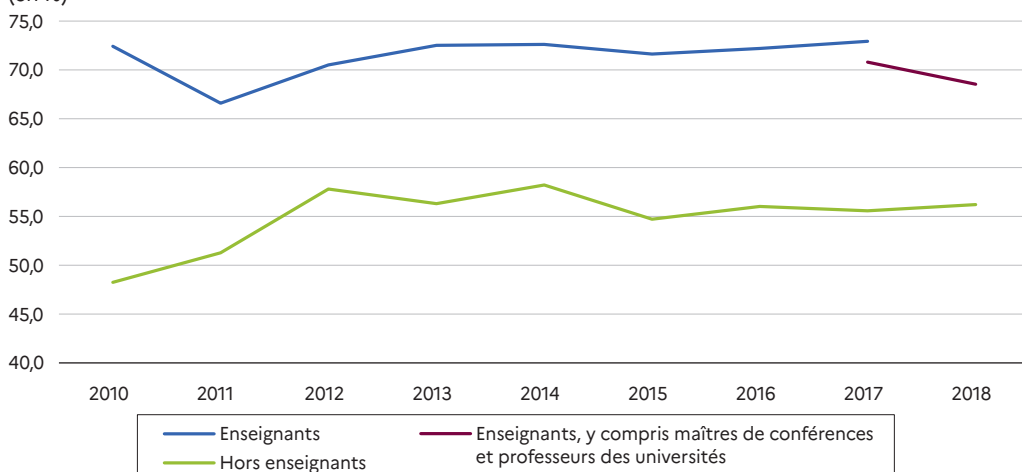
**La part des femmes dans les recrutements diminue en 2018.** Les femmes sont majoritaires parmi les recrutés externes de la fonction publique de l'État. En 2018, elles représentent 60 % des recrutés. Cette part est plus élevée pour les recrutements d'enseignants (69 %) que pour les recrutements hors enseignants (56 %) (Figure V2.2-13). Pour les recrutements sans concours et PACTE, la proportion de femmes parmi les recrutés est même supérieure : 76 % pour les recrutements sans concours et 71 % pour les PACTE.

Toutes catégories hiérarchiques confondues, la part des femmes dans les recrutements externes de l'État est majoritaire pour les recrutés de niveau Bac+3, Bac+4 ou Bac+5 (Figure V2.2-14). Elles sont minoritaires parmi les lauréats possédant un doctorat (45 %), un diplôme de niveau Bac+2 (47 %), de niveau Bac (36 %) et de niveau Brevet, CAP ou BEP (46 %).

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

**Figure V 2.2-13 : Part des femmes recrutées en catégorie A sur les postes d'enseignants et hors enseignants dans la FPE**

(en %)



Source : GRECO Report (Gestion des REcrutements et Concours Report), DGAFP - SDess.

**Figure V 2.2-14 : Part des femmes parmi l'ensemble des recrutés externes dans la FPE par niveau de diplôme déclaré au moment de l'inscription**

(en %)

Niveau de diplôme	Hors recrutements de maîtres de conférences et de professeurs des universités							Y compris recrutements de maîtres de conférences et de professeurs des universités	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017	2018
Bac +5 et plus	64,4	68,2	72,2	68,6	72,7	63,9	65,4	63,7	61,1
dont Doctorat	-	-	-	-	54,5	44,5	46,7	46,8	45,2
Bac +4	60,8	63,4	62,6	73,6	80,7	71,2	73,4	73,4	70,2
Bac +3	54,4	63,2	62,2	56,0	47,6	70,4	72,1	72,1	70,4
Bac +2	50,5	48,6	48,3	46,9	43,1	46,8	52,5	52,5	46,8
Bac	44,5	35,4	35,8	36,3	31,0	29,1	37,1	37,1	35,6
Brevet, BEP, CAP	48,1	43,8	35,9	32,1	32,3	44,4	29,1	29,1	46,0
Sans diplôme	22,4	54,4	55,4	63,9	85,5	54,8	53,8	53,8	50,1
Diplôme inconnu	54,5	62,5	61,6	68,4	63,8	69,1	-	-	-

Source : GRECO Report (Gestion des REcrutements et Concours Report), DGAFP - SDess.

La proportion de femmes recrutées en externe baisse de 4,5 points entre 2017 et 2018. Cette forte diminution s'explique par la baisse du nombre de postes offerts aux concours externes de professeurs des 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> degrés (professions fortement féminisées), et par la hausse des recrutements de gardiens de la paix et de surveillants pénitentiaires (professions très peu féminisées). En excluant ces quatre concours, la part des femmes dans les recrutements externes progresserait légèrement en 2018. Pour les concours d'enseignants, la part des femmes décroît lorsque le niveau à enseigner s'élève. Les femmes représentent 85 % des recrutés au concours externe de professeurs des écoles ; 54 % aux concours externes de professeurs du 2<sup>nd</sup> degré mais sont minoritaires dans le supérieur ; elles ne représentent que 46 % des recrutements de maîtres de conférences et 37 % pour le concours de professeurs des universités. Les chercheurs s'interrogent sur les raisons d'une telle décroissance, alors que les femmes sont maintenant plus diplômées et réussissent mieux aux examens que les hommes (Collet et Rioux, 2017).



## 2.2 Les recrutements externes dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique territoriale en 2018

2

À l'inverse, moins d'un tiers des recrutés aux concours de gardiens de la paix sont des femmes. La persistance de stéréotypes de genre, conduisant à une division des métiers entre les sexes, est l'une des principales raisons à la faible mixité observée dans les recrutements de certaines professions de la fonction publique (Couppié et Epiphane, 2016).

**Un tiers des recrutés externes étaient déjà fonctionnaires ou contractuels de la fonction publique.** Si les recrutements externes s'adressent avant tout aux personnes hors fonction publique et disponibles sur le marché du travail, 14 % des recrutés externes avaient, en 2018, le statut de fonctionnaire de l'État lors de l'inscription au concours et 19 % d'entre eux étaient contractuels dans la FPE. En outre, 0,8 % des recrutés externes sont issus de la fonction publique territoriale ou hospitalière.

Ces proportions sont bien plus importantes parmi les recrutés par concours unique, avec 48 % de fonctionnaires et 35 % de contractuels. Ainsi, seulement 16 % des recrutés par cette voie n'étaient pas précédemment dans la fonction publique.

Pour les recrutements externes de niveau A+, la plupart des recrutés étaient déjà en poste dans la fonction publique (38 % étaient fonctionnaires au moment de l'inscription et 36 % contractuels). Seulement 26 % des recrutés ne sont pas originaires de la fonction publique.

### Encadré 2 : Source et champ

La DGAFP recueille chaque année les principales données sur les recrutements dans les corps de fonctionnaires de l'État grâce à une enquête, « Bilan des recrutements dans la fonction publique de l'État » (via l'application GRECO-Report), menée auprès des ministères et de leurs établissements publics. Le champ couvert par l'enquête correspond à l'ensemble des recrutements prévus par l'article 19 de la loi du 11 janvier 1984.

Afin de présenter un panorama des recrutements le plus complet possible, la DGAFP complète depuis 2017 les résultats avec les recrutements d'enseignants-chercheurs, qui constituent l'essentiel des recrutements non couverts par la loi de 1984.

Cette extension de la collecte en 2017 introduit une rupture dans les séries éditées par la DGAFP. Toutes les comparaisons avec les statistiques antérieures à 2017 sont calculées en excluant les recrutements de maîtres de conférences et de professeurs des universités du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Par contre, les évolutions entre 2017 et 2018 sont calculées sur l'ensemble du champ, incluant ces deux recrutements.

Les recrutements encore non couverts par l'enquête de la DGAFP sont constitués pour l'essentiel des recrutements de la filière hospitalo-universitaire (408 postes publiés en 2017) et des recrutements dans des corps spécifiques d'enseignants-chercheurs (54 postes publiés en 2017).

### Encadré 3 : La Reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP) aux concours de la fonction publique de l'État

La RAEP modifie le contenu des épreuves et les modalités d'évaluation des candidats à un concours, l'objectif étant de diversifier le profil des lauréats. Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2007, elle est mise en œuvre par l'introduction d'une nouvelle épreuve dans les concours déjà existants, moins centrée sur les connaissances académiques, mais davantage axée sur les compétences et aptitudes ainsi que sur les acquis de l'expérience professionnelle.

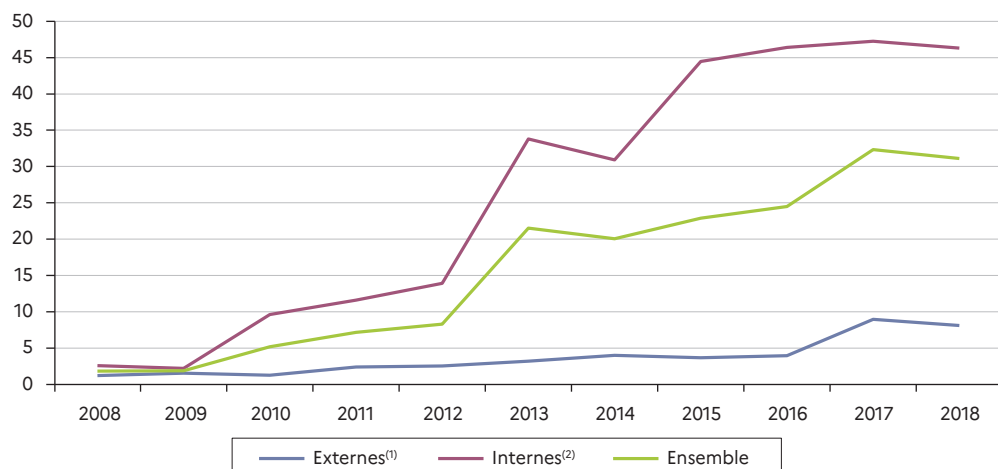
L'introduction de la RAEP concerne essentiellement les concours internes et examens professionnels, mais également quelques recrutements externes. En 2018, on estime que l'État a proposé une épreuve RAEP pour 8 % des recrutements externes et pour 46 % des recrutements et examens professionnels internes.

Parmi les 35 000 postes ouverts aux recrutements et sélections internes en 2018, 13 000 d'entre eux proposent une épreuve RAEP. Le nombre de postes ouverts aux recrutements internes avec épreuve RAEP a augmenté de 900 postes entre 2017 et 2018, du fait de la hausse du nombre de postes offerts aux concours réservés qui prévoient dans la plupart des cas une épreuve RAEP.

En 2018, 2 600 postes ouverts aux recrutements externes disposent d'une épreuve RAEP, soit 6 % des postes offerts. Le nombre de postes offerts aux recrutements externes avec épreuve RAEP a progressé de 1 000 postes entre 2017 et 2018 du fait de la hausse du nombre de postes offerts au concours externe de surveillants pénitentiaires, qui propose une épreuve RAEP.

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

**Figure V 2.2-E3 : Proportion de recrutements de la fonction publique de l'État dans lesquels l'épreuve de RAEP est introduite, par type de recrutement**  
(en %)



Source : GRECO Report (Gestion des REcrutements et Concours Report), DGAFP - SDessi.

(1) Recrutements externes : concours externe, troisième concours et concours unique.

(2) Recrutements internes : concours interne, examen professionnel et concours de titularisation réservé - loi Sauvadet.

Lecture : En 2018, 46,3 % des recrutements internes incluent une épreuve RAEP.

## Les recrutements externes de fonctionnaires dans la FPT

### Les recrutements externes sur concours baissent de 0,7 % en 2018

Les recrutements de fonctionnaires dans la FPT sont pour partie décentralisés et sont organisés soit par le Conseil national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pour les administrateurs territoriaux, soit par les centres de gestion, soit encore par les collectivités territoriales elles-mêmes. En outre, les recrutements externes de la FPT se distinguent de ceux de la FPE à plusieurs titres. Certains concours ne sont pas organisés tous les ans mais une année sur deux et parfois tous les trois ans ou encore de manière irrégulière. Par ailleurs, contrairement à la fonction publique de l'État, la réussite à l'un des concours de la fonction publique territoriale ne vaut pas recrutement : les lauréats disposent de trois ans pour trouver un emploi, durée au terme de laquelle ils perdent le bénéfice du concours. Aussi, on appelle ici « recrutement » les admissions sans présager d'un recrutement effectif dans un cadre d'emploi de la fonction publique territoriale.

Il n'en existe pas à ce jour de recensement complet. Cependant, les centres de gestion de la FPT, la Ville de Paris et le CNFPT organisent à eux seuls un volume important de recrutements : en 2018 ils ont admis 11 370 agents (11 447 en 2017, soit une baisse de 0,7 %) sur concours (concours externe, concours unique et troisième concours) [Figure 2.2-15].

Les centres de gestion de la fonction publique territoriale ont organisé 54 sélections en 2018, soit 7 de plus qu'en 2017. Parmi elles, 35 concernent le concours externe qui s'adresse aux candidats justifiant d'un certain niveau de diplôme, et 19 le troisième concours, réservé aux candidats justifiant d'une expérience professionnelle dans le secteur privé ou d'un mandat électoral. En particulier, le concours d'attachés territoriaux (organisé tous les deux ans) a admis 1 625 attachés en 2018, soit 82 de moins qu'en 2016. La Ville de Paris et son centre d'action sociale ont organisé 50 concours externes en 2018 (soit 17 de plus qu'en 2017), un troisième concours (d'attachés) et 21 recrutements sans concours.

2.2 Les recrutements externes dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique territoriale en 2018

Figure V 2.2-15 : Recrutements externes en 2018 dans la FPT<sup>(1)</sup>

	Postes offerts	Présents	Admis
Concours externe	12 041	55 211	10 204
Troisième concours	1 496	4 319	913
Concours unique	260	2 201	253
Recrutement sans concours	1 586	8 937	19 137
Total FPT	15 383	70 668	30 507

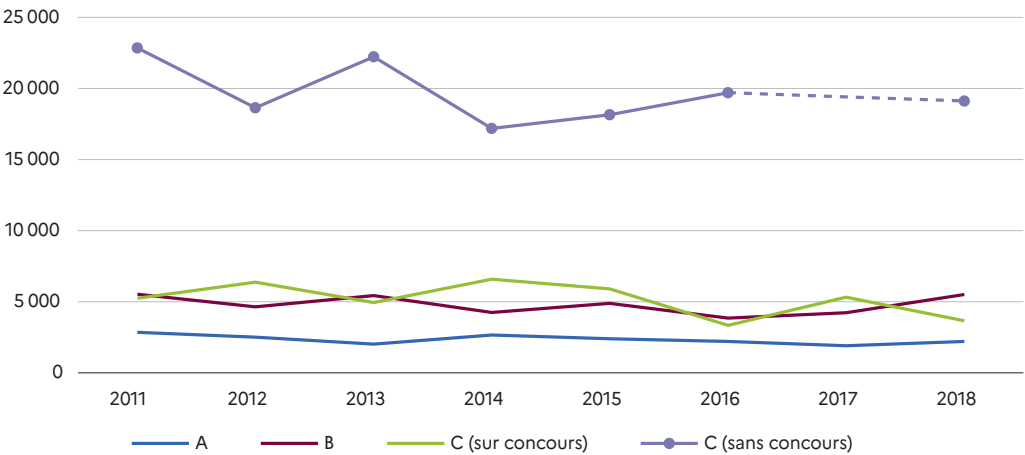
Sources : Association nationale des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion ; Bureau du recrutement et des concours de la Ville de Paris ; Centre d'action sociale de la Ville de Paris ; Centre national de la fonction publique territoriale.

(1) Hors concours organisés par les collectivités locales elles-mêmes sauf Ville de Paris et son centre d'action sociale.

Les deux tiers des recrutements externes de la FPT se font sans concours

Contrairement à la FPE, qui recrute essentiellement par concours et sur des postes de catégorie A, la FPT recrute plus d'agents sur des emplois moins qualifiés et pour beaucoup sans concours. Ainsi, en 2018, les trois quarts des recrutements de la FPT concernent des emplois de catégorie C (Figure V2.2-16), et les deux tiers sont sans concours (de catégorie C également).

Figure V 2.2-16 : Nombre de recrutements externes dans la FPT<sup>(1)</sup> par catégorie hiérarchique



Sources : Association nationale des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion ; Bureau du recrutement et des concours de la Ville de Paris ; Centre d'action sociale de la Ville de Paris.

Note : Les données sur les recrutements sans concours ne sont pas disponibles pour 2017 suite à un incident technique dans plusieurs centres de gestion.

(1) Hors concours organisés par les collectivités locales elles-mêmes sauf Ville de Paris et son centre d'action sociale.

En 2018, 19 127 recrutements directs sans concours ont été organisés afin de pourvoir des postes ouverts dans les cadre d'emplois de catégorie C (adjoints administratifs, adjoints techniques, adjoints d'animation...), soit 583 postes de moins qu'en 2016 (19 710 admis)<sup>9</sup>.

La catégorie B rassemble la moitié des admis aux concours de la FPT

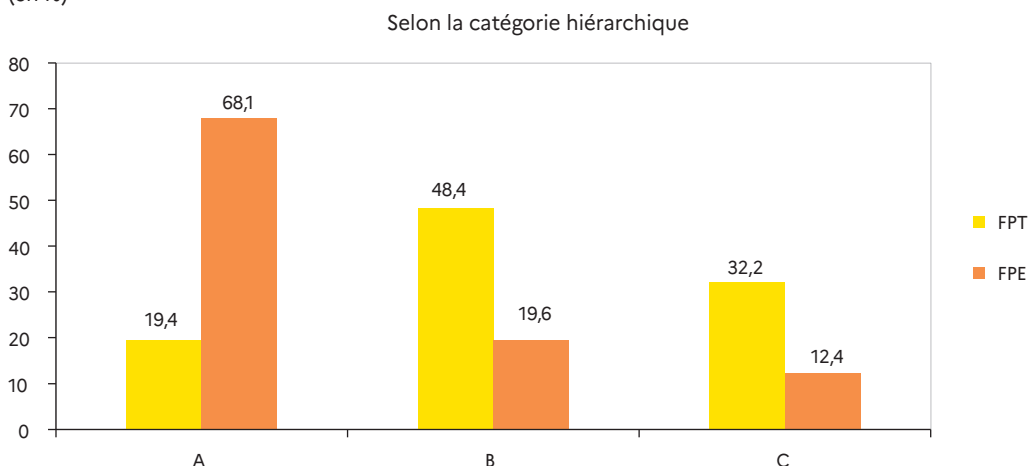
Au sein des concours, seuls 19 % des admissions concernent des emplois de catégorie A, contre 68 % dans la FPE. À elle seule, la catégorie B représente 48 % des admis (Figure V2.2-17).

9 En 2017, le nombre de recrutements sans concours n'a pas pu être déterminé dans sa totalité à la suite d'un problème technique dans les centres de gestion.

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

**Figure V 2.2-17 : Profils comparés des recrutements externes sur concours dans la FPT et la FPE en 2018**

(en %)



Sources : GRECO Report (Gestion des REcrutements et Concours Report), enquêtes annuelles Bilan des recrutements dans la fonction publique de l'État, DGAFP - SDessi ; Association nationale des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion ; Bureau du recrutement et des concours de la Ville de Paris ; Centre d'action sociale de la Ville de Paris.

Les concours d'accès aux emplois de catégorie A (professeurs de la Ville de Paris, directeurs de conservatoire, ingénieurs, médecins, infirmiers, bibliothécaires, pharmaciens...) ont admis 2 211 agents et représentent 19,4 % des admissions totales par recrutement externe sur concours en 2018 (**Figure V2.2-17**). En 2018, le nombre d'admis en catégorie A augmente de près de 17 %. Cette hausse s'explique notamment par le concours d'attachés qui s'est déroulé en 2018 et n'a lieu qu'une année sur deux. Ce concours d'attachés a permis d'admettre 1 625 agents par recrutement externe (82 de moins qu'en 2016).

La catégorie B représente un peu moins de 50 % des admissions sur concours de fonctionnaires de la FPT avec 5 501 admis, en hausse par rapport à l'année précédente (+1 269 agents). En 2018, les centres de gestion de la FPT ont organisé le recrutement de techniciens (720 admis) et d'assistants d'enseignement artistique (1 557 admis), contrairement à l'année précédente où ces concours n'avaient pas été organisés. En 2018, le concours de rédacteur n'a pas eu lieu alors qu'en 2017, 1 160 rédacteurs avaient été admis.

La catégorie C (32,2 % des recrutements par concours) enregistre 3 658 nouveaux agents admis par concours. Les recrutements ont diminué de 31,2 %. Cette baisse s'explique essentiellement par le nombre important d'admis en 2017 dans les cadres d'emplois d'agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (1 156 Atsem admis contre seulement 439 en 2018 et 120 en 2016).

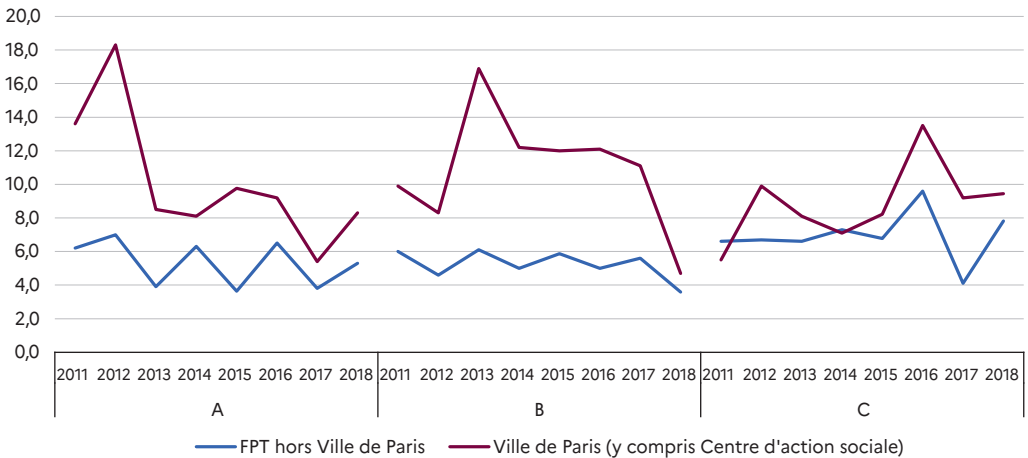
### La sélectivité des concours de la FPT baisse en catégorie B mais augmente en catégorie A et C

Dans la fonction publique territoriale hors la Ville de Paris, la sélectivité des recrutements sur concours en 2018 se situe à 5,3 candidats présents pour un admis en catégorie A (**Figure V2.2-18**). Elle est plus forte pour les catégories C avec un candidat admis pour 7,8 présents.

La sélectivité des concours de la Ville de Paris est plus élevée que dans le reste de la fonction publique territoriale. Pour la catégorie A, elle augmente de 2,9 points par rapport à l'année précédente (8,3 contre 5,4). En 2018, la sélectivité des concours de catégorie B baisse (4,7 présents pour un admis contre 11,1 en 2017). Pour la catégorie C (hors recrutements sans concours), la sélectivité a augmenté de 0,2 point à la Ville de Paris, et de 3,7 points dans les autres concours territoriaux.

## 2.2 Les recrutements externes dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique territoriale en 2018

**Figure V 2.2-18 : Sélectivité des recrutements externes sur concours dans la FPT par catégorie hiérarchique**



Sources : Association nationale des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion ; Bureau du recrutement et des concours de la Ville de Paris ; Centre d'action sociale de la Ville de Paris.

### Les offres d'emploi dans la FPE publiées sur la BIEP en 2018

Le recrutement de fonctionnaires par concours externe intègre des agents au sein des corps de la fonction publique. La Bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP) et désormais la Place de l'emploi public (PEP) offrent (voir encadré 4) une approche par poste, que ceux-ci soient offerts à des agents déjà fonctionnaires, ou ouvert à des contractuels, déjà en emploi ou en recherche d'emploi. En effet, les recruteurs de la FPE peuvent via ce service recruter sur un poste vacant, aussi bien des fonctionnaires que des contractuels.

#### Encadré 4 : La Bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP)

Lorsqu'elle était en fonctionnement, la Bourse Interministérielle de l'Emploi Public (BIEP) publiait presque exclusivement des postes de la fonction publique de l'État (FPE).

Afin de faciliter la mobilité des fonctionnaires, l'ordonnance du 13 avril 2017 a prévu la publicité des créations de postes et des emplois vacants de la fonction publique territoriale (FPT) sur un espace numérique commun.

L'ordonnance a été complétée par le décret 2018-1351 du 28 décembre 2018 qui rend désormais obligatoire la publicité de l'ensemble des emplois vacants de la fonction publique (trois versants) sur un espace numérique commun aux trois versants de la fonction publique.

Lancée en février 2019, en application du décret 2018-1351, Place de l'emploi public (PEP) est le site de la fonction publique sur lequel sont publiées l'ensemble des offres d'emploi pour les trois versants de la fonction publique. Les postes publiés correspondant à des emplois permanents sont ouverts aux fonctionnaires et aux contractuels sans distinction.

Par dérogation, cette obligation de publicité sur Place de l'emploi public ne s'applique pas à certains emplois qui sont mentionnés dans l'annexe du décret 2018-1351 du 28 décembre 2018. Ainsi, les emplois supérieurs de catégorie A+ ou les sapeurs-pompiers par exemple sont exclus de ce dispositif.

### Hausse des offres d'emploi publiées sur la BIEP en 2018 (+4,9 %)

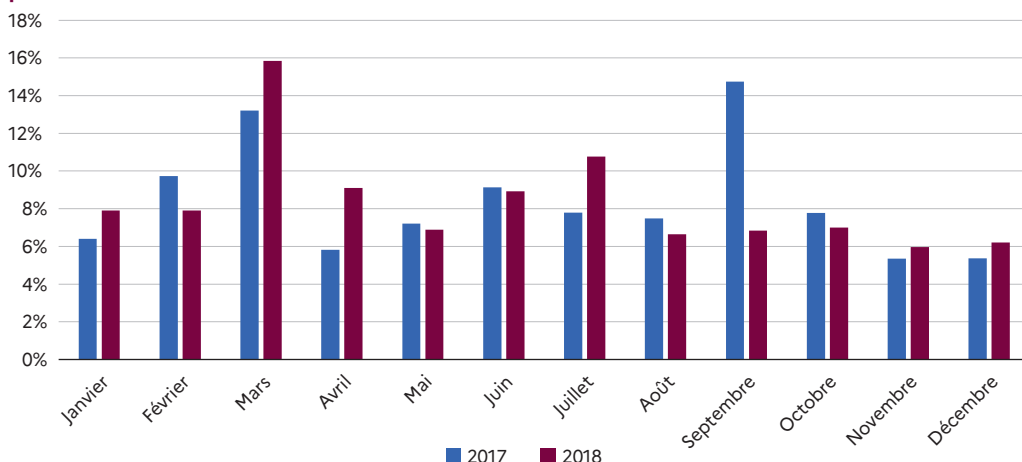
En 2018, dans la fonction publique de l'État, le nombre d'emplois proposés sur le site de la BIEP est en hausse et atteint 43 210 offres (41 182 en 2017, soit +4,9 %). Ces offres incluent 51 % de postes réservés aux seuls fonctionnaires. En ne prenant pas en compte les postes exclusivement offerts à des fonctionnaires dans

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

les postes proposés sur la BIEP, l'exploitation statistique de la BIEP permettait de mesurer l'ouverture du recrutement sur le marché du travail. Désormais, dans la Place de l'emploi public, les postes sont par principe décrits comme ouverts à tous agents quel que soit leur statut.

**Saisonnalité des offres publiées.** Du fait d'un manque de recul historique des publications d'offres dans le cadre de la montée en charge de la BIEP au cours des dernières années, il n'est pas possible de déterminer une véritable saisonnalité. Toutefois, mars et juin semblent être les mois où le plus d'offres sont publiées, février et juillet dans une moindre mesure. Le premier trimestre, janvier, avril, mai et le dernier trimestre sont en revanche des périodes où les publications de postes sont moindres. Les offres postées ont été les plus nombreuses au mois de mars, soit 16 % des offres de l'année (**Figure V 2.2-19**). En 2017, le nombre important de postes proposés en septembre provient d'un effet conjoncturel spécifique (15 % des offres de l'année).

**Figure V 2.2-19 : Nombre d'offres d'emploi de la FPE publiées dans la BIEP selon le mois de publication**



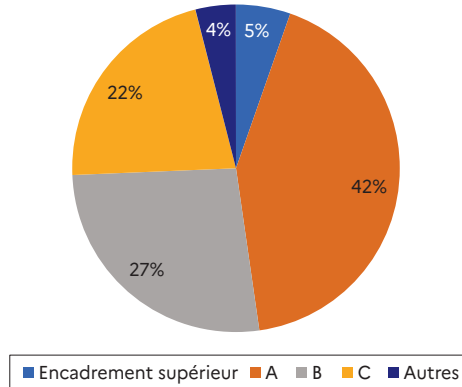
Source : DGAFF-BIEP.

Champ : Ensemble des postes publiés sur la BIEP par des employeurs de la FPE (contractuels ou titulaires).

**La catégorie A représente la majorité des offres.** Dans la FPE, en 2018, 42 % des offres publiées sur la BIEP sont proposées pour des agents de catégorie A hors encadrement supérieur (**Figure V 2.2-20**) et 5 % sont des postes d'encadrement supérieur. Les catégories B et C représentent respectivement 27 % et 22 % des offres, le solde concernant des vacataires et apprentis.

## 2.2 Les recrutements externes dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique territoriale en 2018

**Figure V 2.2-20 : Nombre d'offres d'emploi de la FPE publiées dans la BIEP par catégorie en 2018**



Source : DGAFP-BIEP.

Champ : Ensemble des postes publiés sur la BIEP par des employeurs de la FPE (contractuels ou titulaires)

Lecture : En 2018, 5 % des offres d'emploi sont des postes d'encadrement supérieur et 4 % sont des vacataires, apprentis. Les postes d'encadrement supérieur regroupent notamment les postes de direction tels que directeur, sous-directeur, chef de bureau, chargé de mission, chef de projet, etc.

**La région Île-de-France propose plus de la moitié des offres d'emploi.** Avec 21 425 postes, soit 51 % de l'ensemble, l'Île-de-France est la région qui propose le plus grand nombre d'offres, en 2018 (**Figure V 2.2-21**). L'Île-de-France est largement surreprésentée dans la BIEP puisqu'elle ne représente que 23 % de l'emploi. Toutes les autres régions sauf la Corse publient relativement moins d'offres dans la BIEP que leur part dans l'emploi de l'État. L'Auvergne-Rhône-Alpes et la Nouvelle-Aquitaine viennent ensuite en offrant respectivement 7,2 % et 6,1 % des offres. Cette sur ou sous-représentation des régions dans la BIEP provient de différences de taux de mobilité, d'une part, de différences de taux de publication des offres, d'autre part, notamment liée aux différences de recours à la BIEP par les ministères. La réforme liée à la mise en place de la PEP devrait permettre de mieux cerner l'effet lié au *turnover* car les taux de publication des postes devraient être plus homogènes.

**Figure V 2.2-21 : Nombre d'offres d'emploi de la FPE publiées dans la BIEP par région en 2018**



Source : DGAFP-BIEP.

Champ : Ensemble des postes publiés sur la BIEP par des employeurs de la FPE (contractuels ou titulaires).

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

**Près de la moitié des postes sont proposés par les ministères de l'Intérieur et de l'Éducation nationale.** Jusqu'au décret de décembre 2018, il n'était pas fait obligation de publier les postes offerts dans la BIEP. Ainsi, la publication était liée à la politique de chaque employeur en matière de recrutement notamment interministériel, ouverture aux contractuels ou usage de campagnes de mobilité par corps.

Ainsi, en 2018, le ministère de l'Intérieur a proposé le plus grand nombre d'offres sur la BIEP : 10 903 postes, soit un peu plus d'un quart de l'ensemble des offres (25,2 %). Le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche n'a offert que 23,7 % des postes proposés, soit 10 245 postes. Le troisième employeur le plus représenté dans les offres proposées par la BIEP est le ministère des Armées avec 4 275 postes. Au regard des effectifs en emploi dans les ministères, celui de l'Éducation nationale est fortement sous représenté dans la BIEP tandis que celui de l'Intérieur est assez fortement surreprésenté.

Sur les publications du ministère de l'Intérieur, 0,3 % sont des postes d'encadrement supérieur, 27,5 % de catégorie A, 27,5 % de catégorie B, 41,3 % de catégorie C.

La répartition est différente dans d'autres ministères. En effet, le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement et de la Recherche propose relativement plus de postes de catégorie A et A+. En 2018, plus de la moitié des postes publiés, soit 52,9 %, étaient de catégorie A et 6,5 % d'encadrement supérieur. Les catégories B et C représentaient respectivement 21,9 % et 13,2 %.

Parmi les postes de catégorie A publiés par le ministère de l'Éducation nationale, les postes de chargé (d'études, de communication, ...) ont un poids important (21 %) tandis que ceux de professeur ou d'enseignant ne représentent que 2,6 % des offres publiées dans cette catégorie.

**Une offre sur huit relève du domaine fonctionnel « affaires générales ».** En 2018, sur 30 domaines fonctionnels recensés dans le répertoire interministériel des métiers de l'État, 13 domaines ont regroupé plus de 1 000 offres publiées et représentent près de 80 % des offres publiées. Le domaine fonctionnel « affaires générales » a proposé le plus grand nombre d'offres avec 5 384 postes, soit 13,0 % (**Figure V 2.2-22**). Le domaine « enseignement supérieur-recherche » ainsi que « systèmes et réseaux d'information et de communication » ont également recueilli une part importante de l'ensemble des offres avec respectivement 11,1 % et 8,7 %.

Parmi les offres du domaine fonctionnel « affaires générales », 20,3 % sont de catégorie A, 27,7 % de catégorie B, 47,3 % de catégorie C et 4,7 % d'apprentis et de vacataires.

Dans le domaine fonctionnel « enseignement supérieur et recherche », la majorité des postes proposés sur la BIEP sont de catégorie A (51,1 %). La catégorie B propose 24,3 % des offres de ce domaine fonctionnel, 16,9 % pour la C et 7,7 % d'apprentis et de vacataires.

Les « systèmes et réseaux d'information et de communication » comptent très peu d'offres de catégorie C (5,6 %) alors que la catégorie A est importante (56,4 %). Un tiers des offres sont de catégorie B (33,4 %) et 4,6 % d'apprentis et de vacataires.

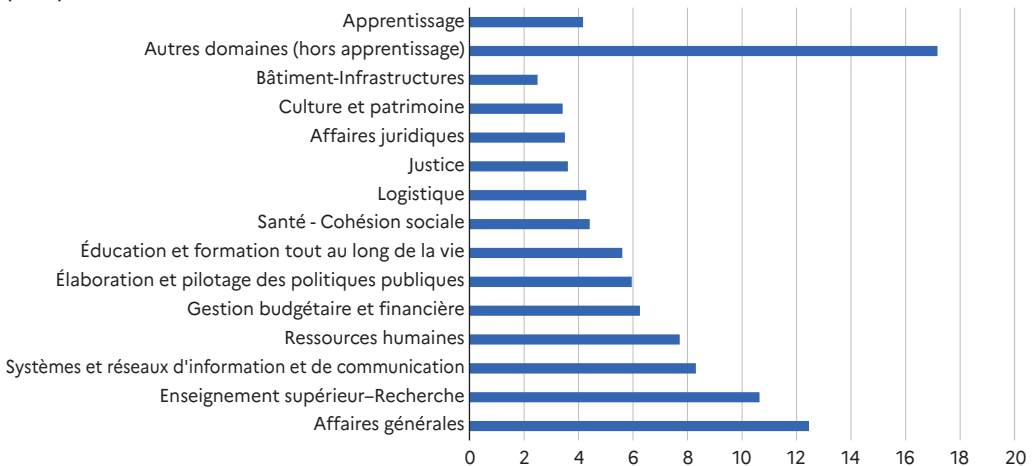
Pour les « ressources humaines », la répartition des catégories est plus homogène : 31,1 % pour les C, 33,3 % pour les B, 30,3 % pour les A et 3,5 % pour l'encadrement supérieur. Le reste correspond aux apprentis et vacataires.



## 2.2 Les recrutements externes dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique territoriale en 2018

**Figure V 2.2-22 : Part des principaux domaines fonctionnels dans les offres d'emploi publiées en 2018**

(en %)



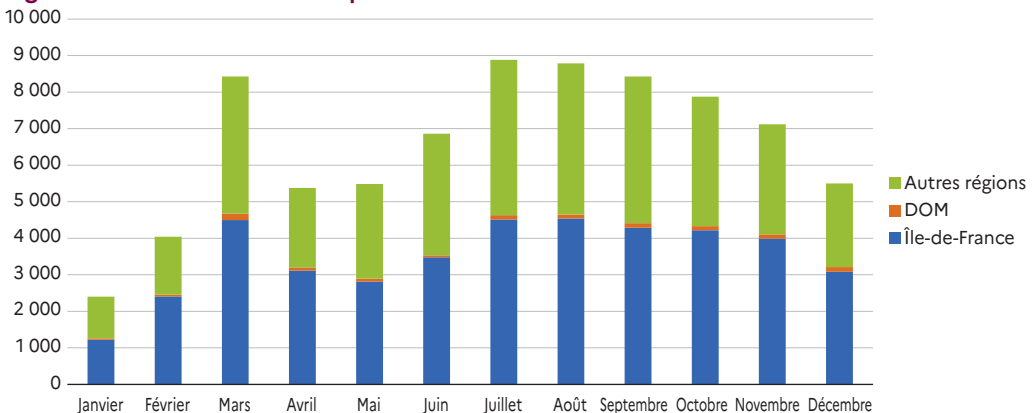
Source : DGAFP-BIEP.

Champ : Ensemble des postes publiés sur la BIEP par des employeurs de la FPE (contractuels ou titulaires).

### *La vacance d'emploi diminue en fin d'année 2018 dans la FPE*

Au-delà de la seule publication des postes offerts à la mobilité des fonctionnaires ou au recrutement de contractuels, la BIEP permet d'estimer le délai entre la publication du poste et la clôture de l'offre. Tant que le poste n'est pas fermé, on considérera que le poste est vacant ou susceptible d'être vacant. La vacance d'emploi, comptabilisée en fin de mois, correspond au nombre de postes offerts et non pourvus. En lien avec la saisonnalité des publications de poste, la vacance d'emploi enregistrée à travers la BIEP dans la fonction publique de l'État a atteint en 2018 son maximum en mars avec 9 367 postes vacants (**Figure V 2.2-23**). La période estivale a également été marquée par un grand nombre de postes en attente d'être pourvus : 9 008 en juillet et 8 909 au mois d'août. Le nombre de postes vacants en fin d'année est plus faible avec 5 499 fin décembre.

**Figure V 2.2-23 : Nombre d'emplois vacants en fin de mois en 2018**



Source : DGAFP-BIEP.

Champ : Ensemble des postes publiés sur la BIEP par des employeurs de la FPE (contractuels ou titulaires).

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

Certaines régions comptabilisent un nombre important d'emplois vacants. L'Île-de-France est la région qui propose le plus d'offres d'emploi en nombres absolus, relativement au stock d'emplois (hors militaires) mais également celle qui a le plus grand taux de postes vacants (**Figure V 2.2-24**). En 2018, elle comptabilisait en moyenne 53,3 % de la vacance d'emploi, chaque fin de mois, soit environ 3 515 postes non pourvus en moyenne. Le volume de postes publiés sur la BIEP représentait 4 % des emplois en fin d'année et au 31 décembre, la vacance représentait 0,6 % du stock d'emplois à comparer à un taux d'offres de 1,9 % globalement et un taux de vacance de 0,25 %. Les régions où le taux de vacance apparaît particulièrement faible sont les Pays de la Loire, la Normandie et les Hauts-de-France avec au plus 0,1 %. Ce sont également les trois régions où la mobilité semble faible avec un nombre d'offres par emploi inférieur ou tout juste égal à 1 %.

En 2018, les domaines fonctionnels « affaires générales » et « système et réseau d'information » comptent respectivement pour 14,1 % et 10,1 % des emplois vacants ou susceptibles de l'être en moyenne en fin de mois (**Figure V 2.2-25**).

**Figure V 2.2-24 : Tableau comparatif : postes offerts, postes vacants, taux de vacance, emplois en fin d'année en 2018**

	Nombre d'offres d'emploi publiées	Nombre d'emplois vacants (fin décembre 2018)	Effectifs FPE au 31 décembre 2018	Rapport offres publiées / effectifs (en %)	Taux d'emplois vacants <sup>(1)</sup> (en %)
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	3 047	334	238 285	1,28	0,14
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ	1 099	116	81 940	1,34	0,14
BRETAGNE	1 490	218	103 100	1,45	0,21
CENTRE-VAL DE LOIRE	1 188	155	70 602	1,68	0,22
CORSE	152	21	10 688	1,42	0,20
DOM	938	125	72 601	1,29	0,17
GRAND EST	1 863	201	171 245	1,09	0,12
HAUTS DE FRANCE	1 673	173	178 656	0,94	0,10
ILE-DE-FRANCE	21 425	3 084	523 295	4,09	0,59
NORMANDIE	966	85	93 255	1,04	0,09
NOUVELLE AQUITAINE	2 543	326	177 298	1,43	0,18
OCCITANIE	2 422	267	179 881	1,35	0,15
PAYS DE LA LOIRE	902	69	100 897	0,89	0,07
PROVENCE-ALPES-CÔTE-D'AZUR	2 320	325	160 116	1,45	0,20
Ensemble	42 028	5 499	2 161 859	1,94	0,25

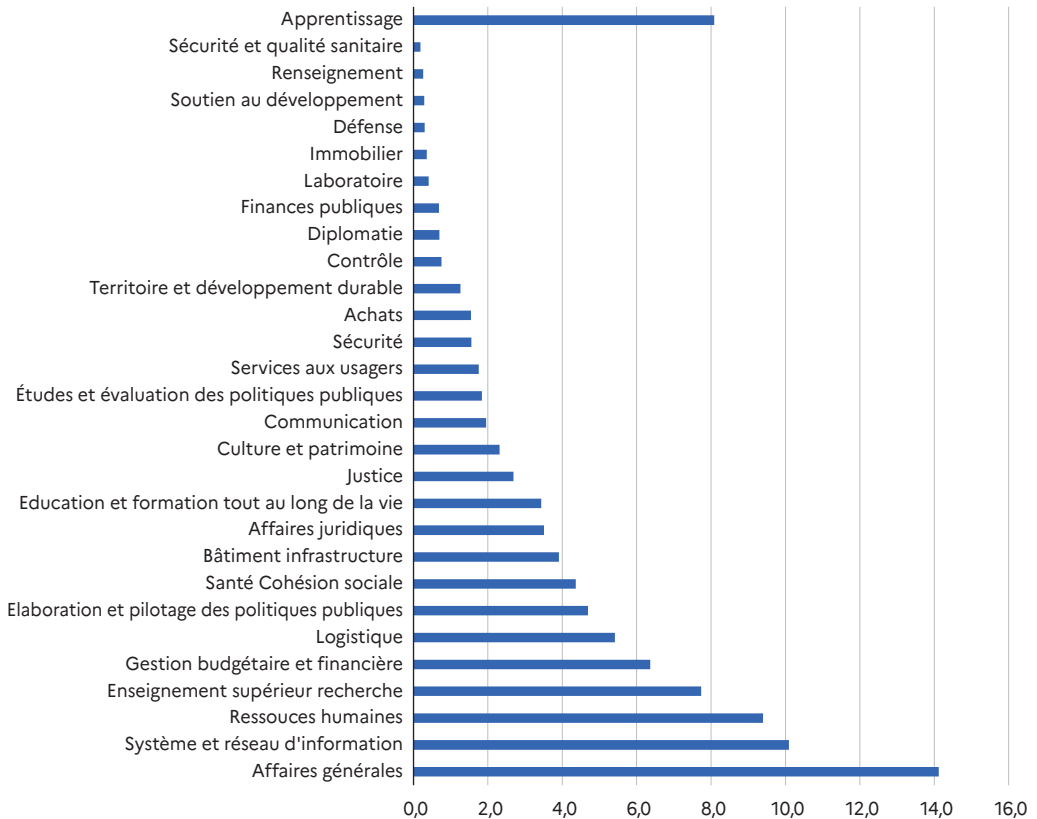
Sources : DGAFP-BIEP, Siasp-Insee, calculs SDessi.

Champ : Ensemble des postes publiés sur la BIEP par des employeurs de la FPE (contractuels ou titulaires).

Taux d'emplois vacants : nombre d'emplois vacants / nombre d'emplois occupés.

## 2.2 Les recrutements externes dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique territoriale en 2018

**Figure V 2.2-25 : Part annuelle moyenne des emplois vacants en fin de mois par domaine fonctionnel en 2018**



Source : DGAFP-BIEP.

Champ : Ensemble des postes publiés sur la BIEP par des employeurs de la FPE (contractuels ou titulaires).

Mis en regard de la structure du nombre d'offres publiées dans l'année, l'écart est significatif du plus ou moins grand délai pour retirer l'offre et considérer qu'elle est pourvue. Sous cette hypothèse, les domaines fonctionnels pour lesquels les délais sont les plus courts sont dans l'ordre « enseignement supérieur-recherche », « éducation tout au long de la vie » et « diplomatie ». *A contrario*, les domaines pour lesquels les offres apparaissent vacantes le plus longtemps sont dans l'ordre « systèmes et réseaux d'information », « ressources humaines » et « affaires générales ».

### Pour en savoir plus

- Collet M. et Rioux L. (2017), « Scolarité, vie familiale, vie professionnelle, retraite : parcours et inégalités entre femmes et hommes aux différents âges de la vie », *Femmes et hommes, l'égalité en question* - Insee Références, Édition 2017.
- Couppié T., Epiphane D. (2006), « La ségrégation des hommes et des femmes dans les métiers : entre héritage scolaire et construction sur le marché du travail », *Formation emploi* n° 93, janvier-mars.
- Daussin-Benichou J-M., Idmachiche S., Leduc A. et Pouliquen E. (2015), « Souhaiter entrer dans la fonction publique de l'État : quel rôle des déterminants économiques ? », *France, Portrait social* - Insee Références, Édition 2015.
- Dorne-Corraze M. (2008), « L'organisation et le pilotage des recrutements au sein de la fonction publique », Rapport public du comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, juin 2008.
- Duvivier C., Lanfranchi J. et Narcy M. (2016), « Les sources de l'écart de rémunération entre femmes et hommes dans la fonction publique », *Économie et Statistiques* n° 488-489.
- Flachère M. et Pouliquen E. (2015), « Surqualification et sentiment de déclassement : public-privé, des profils et des opinions proches », *DGAFP, Études, recherche et débats* n° 2.
- Holcman R. (2007), « Secteur public, secteur privé : similarités et différences dans la gestion des ressources humaines », *Revue française d'administration publique* vol. 123 n° 3.
- Kopel S. (2001), « Le déroulement de carrière des « surdiplômés » de la fonction publique : propositions pour une gestion différenciée », *Politiques et Management public* vol. 19 n° 2.
- Rapport de l'Inspection générale de l'Éducation nationale - Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche (2013), « Les difficultés de recrutement d'enseignants dans certaines disciplines », Rapport du ministère de l'Éducation nationale et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche n° 2013-071, Juillet.

## 2.3 Les départs à la retraite dans la fonction publique

Yohann VASLIN  
DGAFP  
Dorothée AGUER et Kélig GAUTIER  
SRE (DGFIP)  
Clémence DARRIGADE, Loïc GAUTIER et Ségolène LEROY  
CNRACL, FSPOEIE  
Nathalie CHATAIGNER  
Ircantec

### Chiffres clés

#### Admission à la retraite en 2019 :

- 42 463 fonctionnaires hors La Poste et Orange et 13 070 militaires dans la FP
- 43 583 fonctionnaires dans la FPT
- 24 702 fonctionnaires dans la FPH

#### Âge moyen de départ à la retraite en 2019 :

- fonctionnaires dans la FPE (hors La Poste et Orange) : 61,9 ans et militaires : **44,8 ans**
- fonctionnaires dans la FPT : **61,5 ans**
- fonctionnaires dans la FPH : **60,0 ans**

En 2019, 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), baisse légèrement (-0,7 %) après trois ans d'augmentation. Cette diminution est due à une baisse des départs des fonctionnaires hospitaliers et de l'État, ainsi que des ouvriers d'État qui compense une hausse des départs des militaires et des fonctionnaires territoriaux. Ce sont 42 463 nouvelles pensions de droit direct qui ont ainsi été attribuées aux fonctionnaires civils de la fonction publique de l'État (FPE), hors fonctionnaires de La Poste et d'Orange (-2,5 %, après -5,5 % en 2018), et 13 070 aux militaires (+9,5 %, contre +2,7 % en 2018). À la CNRACL, le flux de nouveaux pensionnés diminue : 24 702 nouvelles pensions de droit direct (-5,2 %, après +2,3 % en 2018) sont enregistrées pour les fonctionnaires hospitaliers et 43 583 (+1,0 %, après +5,7 % en 2018) pour les territoriaux. Pour la première fois, le nombre de départs de fonctionnaires territoriaux dépasse celui des fonctionnaires de l'État, qui était jusque-là le flux de départs le plus important.

La part des fonctionnaires liquidant leur retraite avant 60 ans continue de se réduire en 2019, avec des trajectoires différentes selon le versant. Dans la FPE, cette part diminue pour la deuxième année (-1,3 point à 17,8 %, après -4 points en 2018), après 5 ans de relative stabilité entre 23,0 % et 24,2 %. Au sein de la FPT, le ratio se stabilise depuis deux ans (11,7 % en 2019) après une hausse de 1,0 point de moyenne les deux années précédentes. La FPH est le seul versant dont le ratio baisse sans discontinuité depuis 2012 pour atteindre 37,3 %. Plus des deux tiers des départs anticipés concernent les agents de catégorie active ou les départs pour carrière longue dans les trois versants.

L'âge moyen de départ à la retraite – au sens de la première mise en paiement – progresse pour les agents civils de la FPE (61,9 ans hors ceux de La Poste et d'Orange) et se stabilise dans la FPT (61,5 ans) et la FPH (60,0 ans).

Le vieillissement des effectifs dans les trois versants de la fonction publique se poursuit. En particulier, la part des 50 ans et plus représente, fin 2018, 36,2 % des effectifs de fonctionnaires civils de l'État (hors La Poste et Orange), 45,3 % des fonctionnaires territoriaux et 34,7 % des fonctionnaires hospitaliers.

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

### Tous versants, le nombre de départs à la retraite des fonctionnaires baisse pour la première fois depuis 2015

#### *Deuxième baisse consécutive du nombre des nouvelles 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 de droit dérivé pour les pensions reçues par des ayants droit.

La baisse des entrées en paiement pour les fonctionnaires civils concerne à la fois les pensions de droit direct (- 1 034, soit -1,8 %) et de droit dérivé (-1 216, soit -5,7 %). Ce sont ainsi 55 770 pensions de droit direct et 20 228 de droit dérivé qui sont entrées en paiement en 2019, dont respectivement 13 307 (+0,4 %) et 3 187 (+2,8 %) de La Poste et Orange.

À l'inverse, le nombre des pensions militaires entrées en paiement augmente à 20 884 (+5,6 % après -2,7 % en 2018). La hausse est imputable aux pensions de droit direct (13 070, soit +9,5 %), avec une légère baisse des pensions de droit dérivé (7 814, soit -0,3 %).

Au total, 96 882 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 2019, soit une baisse de 1,2 % après -2,7 % en 2018.

Fin 2019, près de 2,5 millions de pensions civiles et militaires de retraite (+0,8 %) sont versées par le Service des retraites de l'État (SRE). Plus des trois quarts du stock des pensions en paiement sont des pensions civiles (78 %), réparties en 1 605 504 pensions de droit direct et 324 217 pensions de droit dérivé. Le nombre de pensions civiles augmente de 0,9 % entre 2018 et 2019. Les pensions militaires sont en légère hausse (+0,2 %) par rapport à l'année précédente, pour atteindre 550 456 pensions réparties en 394 730 pensions de droit direct et 155 726 pensions de droit dérivé.

Les pensions de l'Éducation nationale et les pensions militaires représentent au total plus de la moitié de l'ensemble des pensions en paiement (droits direct et dérivé), puisqu'en 2019 leurs parts s'élevaient respectivement à 38,3 % et 22,2 %, proportions stables par rapport à 2018.

Le montant des pensions payées en 2019 s'est élevé à 45,2 milliards d'euros pour les pensions civiles et 10,0 milliards d'euros pour les pensions militaires.

#### *La baisse du nombre de nouveaux pensionnés au FSPOEIE continue en 2019*

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, 3 514 nouvelles pensions (de droit direct et de droit dérivé) ont été attribuées en 2019, soit une baisse de 3,6 % par rapport à 2018 ce qui est le flux de pensions le plus bas depuis 2012. Parmi celles-ci, 2 120 nouvelles pensions sont de droit direct. L'effectif des nouveaux pensionnés de droit direct poursuit sa baisse entamée en 2018 (-3,4 % en 2019 après -17,6 %) après deux années de hausse (+71 % en 2016 puis +16,5 % en 2017).

#### *Le nombre de nouveaux pensionnés à la CNRACL en baisse pour la première 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 2019, 79 155 nouvelles pensions (de droit direct et de droit dérivé), soit la première année de baisse (-1,6 %) depuis 2012.

Le montant des pensions payées en 2019 s'est élevé à 21,3 milliards d'euros.

**Concernant la fonction publique territoriale (FPT)**, les fonctionnaires territoriaux travaillant à temps non complet avec une quotité de travail inférieure à 80 % d'un temps complet sont affiliés au régime général avec l'Ircantec comme régime complémentaire. Parmi eux, ceux dont la pension est entrée en paiement en 2019 et 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.

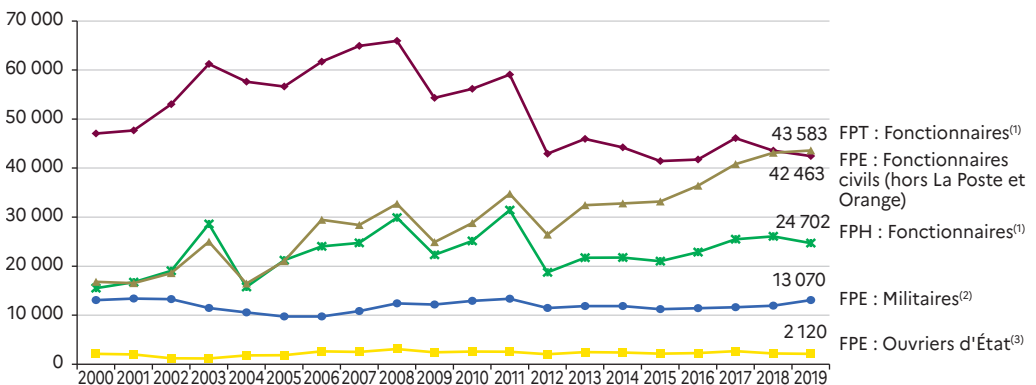
Ainsi, 43 583 pensions de droit direct ont été mises en paiement à la CNRACL en 2019 (+445 soit +1,0 %), dont 12,9 % pour invalidité et 5,5 % au bénéfice de la catégorie active (Figure V.2.3-1). Plus d'un pensionné sur trois (35,1 %) est parti au titre du dispositif carrière longue. Parmi l'ensemble des départs à la retraite de la FPT, les femmes sont prédominantes (56,0 %) mais avec une répartition très différente selon le type de départ. En effet, 98,7 % des départs pour motifs familiaux (6,1 % de l'ensemble des départs) concernent des femmes, alors qu'elles représentent 37,4 % des départs anticipés dans le cadre du dispositif carrière longue et 12,6 % des départs au bénéfice de la catégorie active.

En 2019, 7 051 pensions territoriales de droit dérivé sont entrées en paiement, dont 16,7 % suite à des décès d'agents en activité. Depuis 2015, le nombre des pensions de droit dérivé diminue alors que celui des pensions de droit direct augmente, ce qui mécaniquement a baissé leur poids de 3,3 points pour atteindre 13,9 %.

**Concernant les fonctionnaires de la fonction publique hospitalière (FPH)**, 24 702 pensions de droit direct ont été mises en paiement par la CNRACL en 2019 (-1 357 soit -5,2 %), dont 9,0 % pour invalidité et 41,6 % au bénéfice de la catégorie active. Le personnel féminin est largement majoritaire dans ce versant de la fonction publique et concentre 79,0 % de l'ensemble des départs. Les femmes représentent presque la totalité des départs anticipés pour motifs familiaux (99,6 % en 2019, lesquels représentent 8,5 % de l'ensemble des départs) et 85,4 % des départs au bénéfice de la catégorie active. Ce sont les départs pour carrière longue (16,4 % de l'ensemble des départs) où la part des femmes dans les départs anticipés est la plus faible (55,4 %).

En 2019, 3 819 pensions de droit dérivé sont entrées en paiement à la CNRACL dans la fonction publique hospitalière, dont 11,8 % suite à des décès d'agents en activité. Après une baisse de 1,5 point entre 2015 et 2017, la part des pensions de droit dérivé remonte de 0,1 point en 2018 puis 0,4 point en 2019 pour atteindre 13,4 %.

**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 de 28 heures au minimum. 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 avances depuis 2004.

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

### **Forte hausse du nombre de nouveaux retraités à l'Ircantec en 2019, principalement liée à des agents ayant quitté la fonction publique avant 2018**

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 28h 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 2019, l'Ircantec compte 230 069 nouveaux retraités de droit direct dans le régime salarié (hors élus mais y compris 8,7 % d'agents ne relevant pas de la fonction publique), en forte hausse de 23,2 % en 2019 après une quasi-stagnation en 2018 (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<sup>(1)</sup> ayant liquidé en 2019**

	Effectifs de retraités	Part sur l'ensemble des liquidants (en %)	FPE	FPT	FPH
Retraités de droit direct du régime salarié de l'Ircantec :	230 069	100,0	84 248	88 097	37 613
- dont pensionnés encore en poste dans la fonction publique moins d'un an avant leur date de liquidation <sup>(2)</sup> :	23 839	10,4	7 442	12 405	3 992
<i>contractuels</i>	20 753	9,0	7 433	11 078	2 242
<i>fonctionnaires à temps non complet<sup>(3)</sup></i>	1 279	0,6	0	1 279	0
<i>fonctionnaires sans droit à pension<sup>(4)</sup></i>	45	0,0	9	30	6
<i>médecins (hospitaliers ou hors établissement hospitalier)</i>	1 762	0,8	0	18	1 744
- dont pensionnés ayant cotisé à l'Ircantec en tant qu'agent de la fonction publique mais plus en poste moins d'un an avant leur date de liquidation :	186 119	80,9	76 806	75 692	33 621
<i>contractuels ou fonctionnaires à temps non complet<sup>(3)</sup></i>	169 752	73,8	69 873	73 174	26 705
<i>fonctionnaires sans droit à pension<sup>(4)</sup></i>	12 597	5,5	6 786	2 241	3 570
<i>médecins (hospitaliers ou hors établissement hospitalier)</i>	3 770	1,6	147	277	3 346
- dont pensionnés n'ayant jamais cotisé à l'Ircantec en tant qu'agent de la fonction publique <sup>(5)</sup>	19 958	8,7	-	-	-
- Indéterminés	153	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 2019, 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 inférieur ou égal à un an.

(3) Les fonctionnaires à temps non complet (moins de 28h 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 : 5 ans et moins dans plus de deux tiers des cas, si bien que la durée moyenne de cotisation associée aux pensions attribuées en 2019 est de 5 ans et 3 mois (baisse de 8 mois par rapport à 2018). Parmi les nouveaux retraités de l'Ircantec ayant liquidé en 2019, ils ne sont que 28,7 % à avoir cotisé plus de 5 ans dans le champ de la fonction publique<sup>1</sup>, dont 9,0 % entre 10 et 20 ans (Figure V 2.3-3), 3,2 % entre 20 et 30 ans et 2,4 % plus de 30 ans. En 2019, 11,4 % des nouveaux pensionnés à l'Ircantec ont quitté la fonction publique depuis un an ou moins (Figure V 2.3-4), tandis que 43,2 % l'ont quittée depuis plus de 30 ans. En volume, l'essentiel de la hausse du nombre de nouveaux retraités concerne les agents de la fonction publique n'étant plus en poste depuis

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



au moins un an (+38 610, soit +26,2 %) et ceux n'ayant jamais cotisé en tant qu'agent de la fonction publique (+3 973, soit +24,9 %).

Parmi les nouveaux retraités de l'Ircantec ayant liquidé en 2019 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.

En 2019, 31,2 % des nouveaux retraités ayant cotisé dans le champ de la fonction publique et encore en poste moins d'un an avant l'entrée en paiement de leur pension relevaient de la FPE pour leur dernière période de cotisation (soit 7 442 personnes), 52,0 % de la FPT (12 405 personnes) et 16,7 % de la FPH (3 992 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 (14,1 %) que ceux des deux autres versants (8,8 % pour la FPE et 10,6 % pour la FPH). Ceci 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, 91,4 % avaient un statut de contractuel ou de fonctionnaire à temps non complet sur leur dernière période de cotisation, 6,0 % un statut de fonctionnaire sans droit à pension, et 2,6 % 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 hospitaliers<sup>2</sup> et internes en médecine, odontologie et pharmacie ;
- aux fonctionnaires territoriaux et hospitaliers<sup>3</sup> 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 affiliés<sup>4</sup> ;
- 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.

2 Y compris les praticiens hors établissement hospitalier.

3 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.

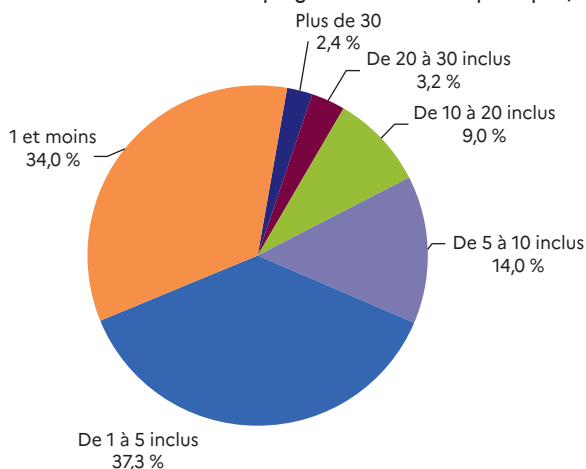
4 Il s'agit notamment des militaires qui quittent l'armée sans remplir les conditions permettant de bénéficier d'une pension militaire (deux ans de service pour les contrats démarrant à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, quinze ans de service minimum auparavant).

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

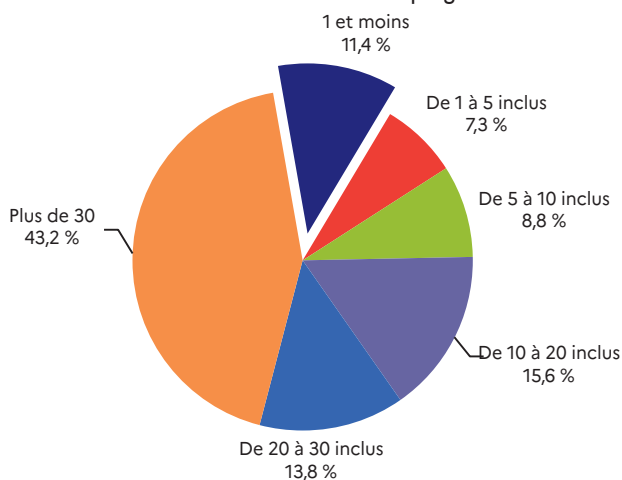
**Figures V 2.3-3 et V 2.3-4 : Répartition des retraités de droit direct des agents publics du régime salarié de l'Ircantec ayant liquidé en 2019<sup>(1)</sup> selon :**

(en %)

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 - SDess.

(1) Les données présentées ici portent sur les liquidations de droit direct à l'Ircantec en 2019, 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 et la part des départs à la retraite après 60 ans augmentent pour les fonctionnaires

*L'âge moyen de première mise en paiement de la pension progresse pour les fonctionnaires des trois versants et stagne pour les militaires (hors départs pour invalidité ou motifs familiaux)*

En 2019, l'âge moyen de première mise en paiement<sup>5</sup> de la pension (hors départs pour invalidité et motifs familiaux) augmente pour les fonctionnaires et ouvriers d'État et stagne pour les militaires : il est de 62 ans et 4 mois pour les fonctionnaires civils (deux mois de plus qu'en 2018) de la FPE (hors La Poste et Orange), de 48 ans et 5 mois pour les militaires (stable), de 60 ans et 7 mois pour les ouvriers d'État (quatre mois de plus), de 62 ans et deux mois pour les fonctionnaires de la FPT (un mois de plus) et de 60 ans et 7 mois pour ceux de la FPH (deux mois de plus) [Figure V 2.3-5].

Depuis 2014, cet âge s'est accru d'un an pour les fonctionnaires hospitaliers, de dix 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 départs 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 :					
			2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fonction publique de l'État	Fonctionnaires civils hors La Poste et Orange (SRE)	Ensemble	61,5	61,7	61,7	61,9	62,2	62,4
		dont catégories sédentaires <sup>(1)</sup>	62,6	62,8	62,8	63,0	63,1	63,2
		dont catégories actives <sup>(2)</sup>	58,0	58,4	58,6	58,9	59,1	59,4
	Militaires (SRE) <sup>(3)</sup>		48,1	48,5	48,5	48,7	48,5	48,5
	Ouvriers d'État (FSPOEIE)		60,1	60,1	60,1	60,2	60,3	60,6
Fonction publique territoriale	Fonctionnaires affiliés à la CNRACL	Ensemble	61,7	61,8	61,9	62,0	62,1	62,2
		dont catégories sédentaires <sup>(1)</sup>	61,9	62,0	62,1	62,2	62,3	62,4
		dont catégories actives <sup>(2)</sup>	59,3	59,5	59,7	59,8	59,9	60,0
Fonction publique hospitalière	Fonctionnaires affiliés à la CNRACL	Ensemble	59,6	60,0	60,2	60,3	60,5	60,6
		dont catégories sédentaires <sup>(1)</sup>	61,4	61,5	61,7	61,8	62,0	62,1
		dont catégories actives <sup>(2)</sup>	58,3	58,7	58,8	59,0	59,1	59,2

Sources : DGFIP – SRE, CNRACL et FSPOEIE. Traitement DGAFP - SDessi.  
Champ : Pour le FSPOEIE, pensions payées en titre définitif et pensions payées sous avances. 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 sédentaires (ou carrière longue).  
(2) Départs au titre de la catégorie active (ou insalubre).  
(3) Y compris soldes de réserve.

5 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).

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

### Encadré 2 : Les principaux points des réformes des retraites depuis 2003

Le 18 juillet 2019, le Haut-Commissaire à la réforme des retraites a présenté ses préconisations pour la création d'un système universel de retraite par points aux partenaires sociaux avant de les remettre au Premier ministre. La réforme s'étalerait sur plusieurs années, pour assurer la transition vers le système universel. La crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 a conduit à bouleverser le calendrier législatif et à suspendre l'examen du projet de loi instituant un système universel de retraite.

Précédemment, 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 Fiche thématique 5.3), avec une entrée en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> 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 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° 2010-1 330 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 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 ;

- 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 débuté 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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'écurement au vu du montant total des pensions comme pour le minimum contributif.

La loi n° 2011-1 906 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° 2012-1 060 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 retraite 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. Depuis le décret n° 2014-1 531 du 17 décembre 2014, le taux de cotisation à la charge des agents est de 9,54 % pour 2015. Il atteindra 11,10 % en 2020 ;
- 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 ;

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

- 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<sup>er</sup> octobre de chaque année. La revalorisation au 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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...) : 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 (C3<sup>®</sup>) a été créé, depuis 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 est différenciée en fonction du montant de celles-ci. Pour les pensions inférieures à 2 000 euros bruts, la revalorisation s'effectue sur la base de l'inflation. Au-delà de cette somme, la revalorisation a été fixée à 0,3 %.

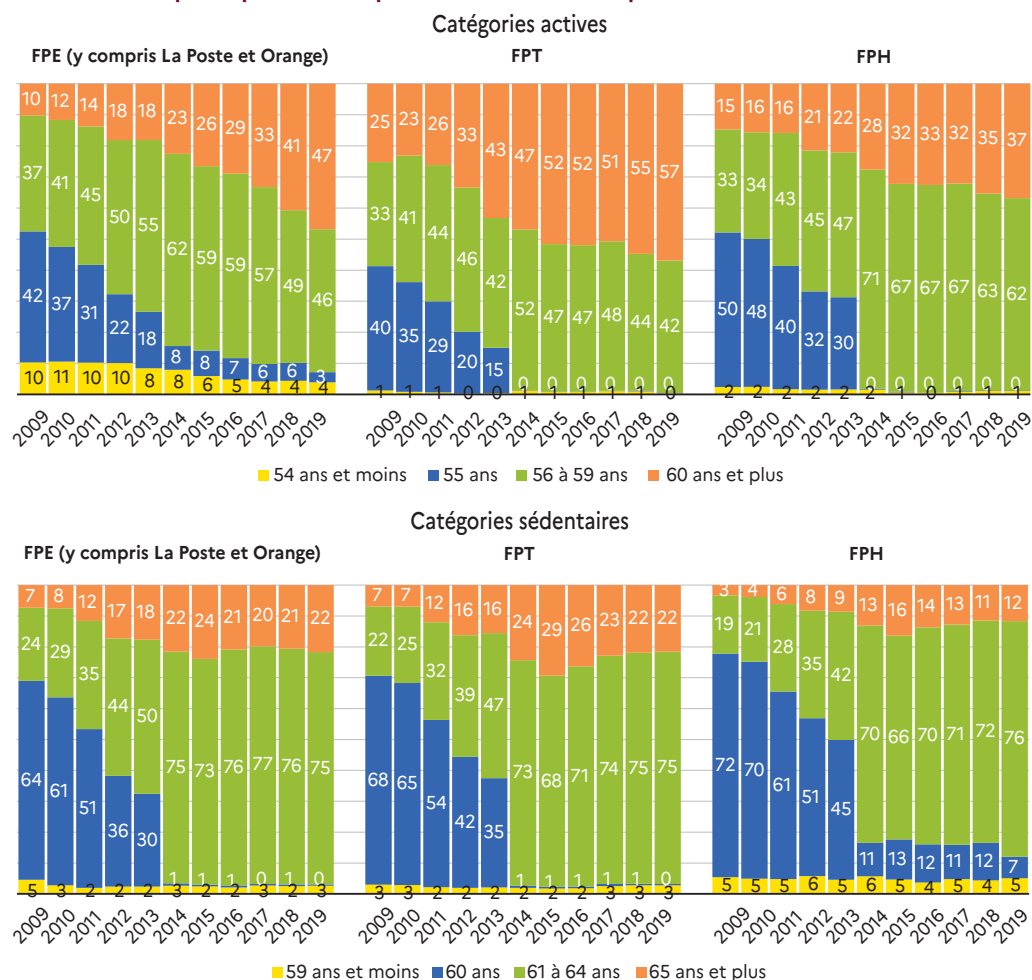
### ***Augmentation de l'âge moyen de départ à la retraite des fonctionnaires civils de l'État radiés des cadres pour ancienneté***

En 2019, l'âge moyen de départ à la retraite des fonctionnaires civils de l'État radiés des cadres pour ancienneté augmente de deux mois à 62 ans. 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. La chute observée en 2014 pour les actifs partant à 55 ans et moins et les sédentaires à 60 ans et moins correspond à 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 V2.3-6 et V2.3-7]. La chute moins prononcée pour les fonctionnaires de l'État est en rapport à la catégorie dite des super actifs spécifique à la FPE, avec un âge de départ de cinq ans inférieur à celui des autres actifs.

En 2019, l'âge de départ pour ancienneté progresse d'un mois pour les catégories sédentaires et de quatre mois pour les catégories actives. L'âge moyen de départ des fonctionnaires de catégorie sédentaire s'établit à 63 ans et trois 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 7 mois, chez les hommes comme chez les femmes.

Toutes populations confondues, l'âge moyen de radiation des cadres des femmes (61 ans et 9 mois en 2019) est supérieur d'un mois à celui des hommes, les hommes étant dans la FPE relativement plus présents au sein des catégories actives. Cet écart entre les femmes et les hommes continue de diminuer.

**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 droit direct (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.

### *La baisse de l'âge moyen de départ à la retraite des militaires radiés des cadres s'accroît*

L'âge moyen de radiation des cadres des militaires s'établit à 44 ans et 7 mois, avec une baisse un peu moins élevée que l'année précédente (-7 mois après -6 mois en 2018). Cette diminution est principalement portée par une baisse de huit mois pour les non-officiers (43 ans et 5 mois), qui représentent 88 % des départs. La baisse est plus modérée pour les officiers (-2 mois pour atteindre 52 ans et 11 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 2019, plus de 31 % 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 47 % en 2014) pour se stabiliser désormais (44 % en 2015, 43 % en 2016, 41 % en 2017, 36 % en 2018 et 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 près de deux mois*

En 2019 à la CNRACL, l'âge moyen à la radiation des cadres pour l'ensemble des départs reste stable à 60 ans et 10 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 6 mois en 2019 (+2 mois).

Dans la FPT, l'âge moyen à la radiation des cadres stagne à 61 ans et 5 mois pour l'ensemble des départs. Il est en hausse de onze mois par rapport à 2012. Il est de 61 ans et 8 mois pour les départs pour motifs familiaux (stable) et de 56 ans et 11 mois pour les départs pour invalidité (+1 mois). En se limitant aux seuls départs pour ancienneté, les fonctionnaires territoriaux sont partis à 62 ans et 1 mois en 2019 (+1 mois).

Dans la FPH, l'âge moyen à la radiation des cadres est également stable à 59 ans et 10 mois pour l'ensemble des départs, en hausse de près d'un an et dix mois depuis 2012. Il est de 59 ans et 11 mois pour les départs pour motifs familiaux (+3 mois), et de 54 ans et 8 mois pour les départs pour invalidité (-5 mois). En se limitant aux seuls départs pour ancienneté, les fonctionnaires hospitaliers sont partis à 60 ans et 5 mois en 2019, soit un an et huit mois plus tôt que dans la FPT et un an et sept mois de moins que les fonctionnaires civils de l'État.

### **Encadré 3 : Les différents types de départs anticipés dans la fonction publique**

#### **Les départs anticipés pour motif familial**

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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 services 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 territoriales et hospitalières. 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.

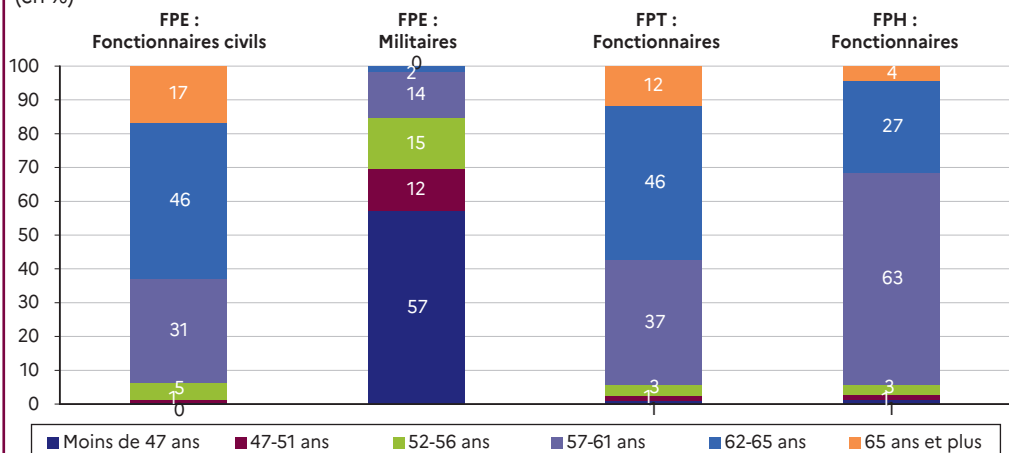
Les personnels ayant accompli au moins quinze/dix-sept ans de services dans un emploi de la catégorie active peuvent partir à la retraite dès l'âge de 55/57 ans (au lieu de 60/62 ans) selon leur génération, et ceux ayant réalisé au moins trente-deux ans de services dont douze ans dans un emploi de la 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 Fiche thématique 5.1).

### 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<sup>er</sup> janvier 2015, les militaires peuvent notamment partir à la retraite après dix-sept ans de services (militaires du rang et sous-officiers) ou vingt-sept ans de services (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 dont la pension est entrée en paiement en 2019**  
(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, diminution en 2019 de la part des départs pour carrière longue, motifs familiaux et catégorie active<sup>6</sup>*

Parmi l'ensemble des pensions de fonctionnaires entrées en paiement au SRE et à la CNRACL en 2019, la part de la catégorie active recule d'un point : 19,0 % concernaient des personnels classés en catégorie active<sup>7</sup> : 5,5 % parmi les fonctionnaires de la FPT (-0,3 point), 19,7 % parmi les fonctionnaires civils de la FPE hors fonctionnaires de La Poste et d'Orange (-0,5 point), et 41,6 % parmi les fonctionnaires de la FPH (-1,7 points) (Figure V2.3-8). En 2019, pour les départs à la retraite d'agents civils 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 2 mois pour la FPH, 60 ans pour la FPT et 60 ans et 4 mois pour la FPE.

Il existe d'autres dispositifs que la seule catégorie active au sein des départs à la retraite anticipés (Encadré 3). Le premier de ces autres dispositifs concerne les départs pour carrière longue, en repli en 2018 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 35,1 % des départs dans la FPT (-1,6 point), 16,4 % dans la FPH (-0,7 point) et 11,0 % dans la FPE (-1,0 points).

Depuis le 1<sup>er</sup> 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. La part de ces départs est tendanciellement en baisse dans la FPH pour atteindre le ratio le plus bas observé depuis 2012 (8,5 %, -0,3 point). La part des départs pour motifs familiaux recule pour la deuxième année consécutive dans la FPE (6,4 %, -1,0 point), après un point en 2016 et 2017 (8,2 %). Par contre, le ratio est relativement stable dans la FPT depuis 2015 (entre 5,8 % et 6,2 %). Le rebond observé en 2019 (6,1 % avec +0,3 point) est en lien avec le point bas de cette période en 2018.

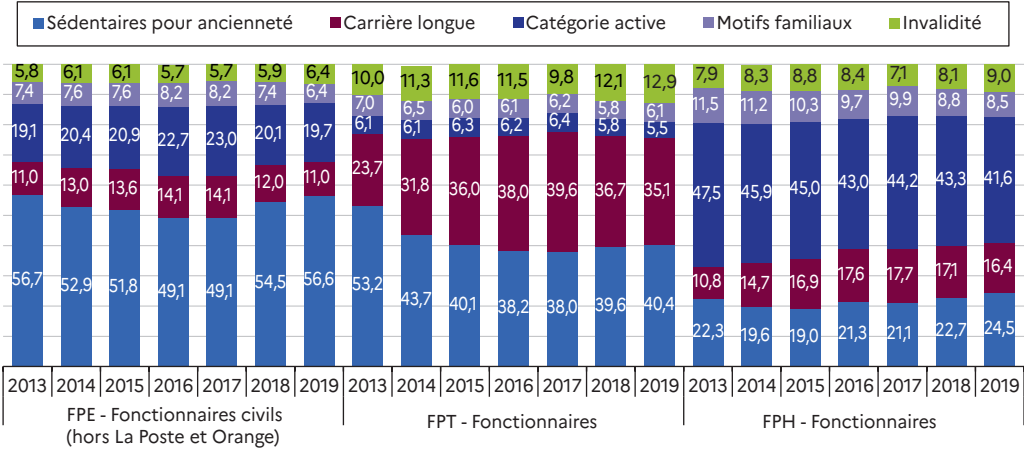
La part des départs au titre de l'invalidité augmente en 2019, comme en 2018 dans les trois versants de la fonction publique. Les autres départs anticipés ont une progression inverse, à l'exception des départs pour motifs familiaux dans la FPT. En conséquence la part des départs pour ancienneté des sédentaires est de nouveau en hausse dans les trois fonctions publiques.

Concernant les ouvriers d'État, la part des départs pour carrière longue diminue de 1,3 point pour atteindre 20,7 % en 2019, niveau le plus bas observé depuis 2014. Pour cette population particulière, la part des départs pour invalidité et pour motifs familiaux est particulièrement faible (respectivement 1,7 % et 0,3 %).

<sup>6</sup> La catégorie insalubre dans la fonction publique territoriale est ici incluse dans la catégorie active (statistiques de la CNRACL).

<sup>7</sup> Seuls les agents partant au titre de l'ancienneté dans la catégorie active sont comptabilisés dans les actifs.

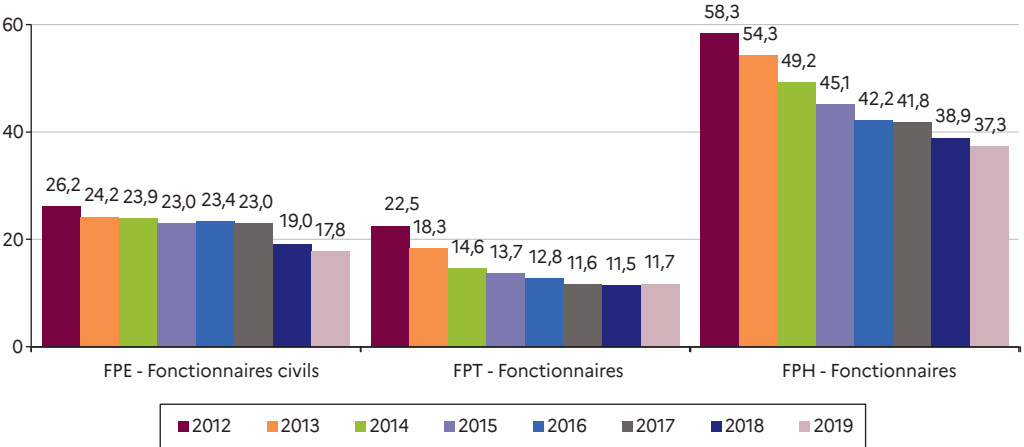
Figure V 2.3-8 : Part des différents types de départ des fonctionnaires affiliés au SRE et à la CNRACL, par versant de la fonction publique (en %)



Sources : DGFIP – SRE et CNRACL. Traitement DGAFF – 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.

En 2019, comme depuis 2016, la part des départs à la retraite tous motifs confondus avant l'âge de 60 ans recule dans la FPE (17,8 %, -1,3 point depuis 2018) et la FPH (37,3 %, -1,6 point) qui sont les deux versants les plus concernés (Figure V 2.3-9). Le ratio semble se stabiliser dans la FPT depuis 2 ans (11,6 %, +0,2 point depuis 2018 après -0,1 point l'année précédente).

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 (en %)



Sources : DGFIP – SRE et CNRACL. Traitement DGAFF – SDessi.  
Champ : Fonctionnaires affiliés au SRE ou à la CNRACL dont la pension est entrée en paiement au cours de l'année.

### Encadré 4 : Les motivations de départ à la retraite dans la fonction publique<sup>8</sup>

En 2014, l'enquête mise en place en 2010 par le COR, la Drees, la DSS et la Cnav sur les motivations de départ à la retraite a été étendue aux régimes de la fonction publique (SRE pour la FPE, CNRACL pour la FPT et FPH). La dernière édition a eu lieu en 2017 et ses résultats permettent de mieux cerner, pour les fonctionnaires âgés de plus de 50 ans et ayant pris leur retraite entre juillet 2015 et juin 2016, leurs motifs de départ et le niveau de connaissance de leurs droits et des différents dispositifs en matière de retraites.

Différentes motivations de départ ont été proposées aux personnes interrogées : financières, pour raison de santé, personnelles, liées au droit à pension et au travail. Concernant la connaissance des droits et des dispositifs, les agents ont été interrogés sur le taux plein (ou taux maximum), la durée d'assurance, la surcote, la décote, le minimum garanti, le cumul emploi retraite.

Au total, 1 032 anciens fonctionnaires civils de l'État et 1 028 fonctionnaires territoriaux ou hospitaliers ont été interrogés. Les militaires et les invalides n'ayant pas atteint leur âge d'ouverture des droits à la date d'enquête en sont exclus.

Si 56 % des fonctionnaires nouvellement retraités indiquent être partis à la retraite à l'âge souhaité, 27 % des fonctionnaires déclarent être partis à la retraite après cet âge, tandis que 20 % déclarent être partis avant. Être parti plus tard que l'âge souhaité n'est pas nécessairement synonyme de départ retardé après l'âge légal. En effet, il n'y a pas forcément adéquation entre volonté de départ et possibilité de départ (au sens des règles d'ouverture des droits).

Cet âge de départ souhaité est en hausse comparé à la dernière vague de l'enquête : il passe de 60 ans et 11 mois à 61 ans chez les sédentaires, et augmente de sept mois chez les actifs pour passer à 57 ans et 10 mois. Cette évolution à la hausse peut s'interpréter comme le fait d'avoir internalisé la contrainte du relèvement de l'âge légal de départ suite à la réforme des retraites de 2010. Malgré un départ souhaité plus tardif, l'écart moyen entre l'âge de départ effectif et l'âge de départ souhaité est en hausse par rapport à l'enquête de 2014 : il augmente de quatre mois pour les sédentaires (passant de dix mois à un an et deux mois) et de cinq mois pour les actifs (passant de sept mois à un an). Cette hausse se retrouve quelles que soient les catégories et administrations.

Parmi l'ensemble des motifs de cessation d'emploi et de départ à la retraite proposés, le souhait de profiter de la retraite le plus longtemps possible est celui qui est le plus souvent cité (78 %). Il ressortait également en motif principal lors de l'enquête de 2014. Deux motifs de départ à la retraite concernant les droits à pension sont ensuite avancés. Il s'agit de l'atteinte de l'âge légal minimal de départ et de l'âge permettant d'obtenir une retraite à taux plein. Ils ont respectivement joué dans la décision de partir à la retraite à hauteur de 70 % et de 64 %. Viennent ensuite deux autres motifs régulièrement cités : celui d'avoir atteint un niveau de pension suffisant (pour 57 % des retraités) et celui de ne plus vouloir travailler. Mis à part ce dernier qui n'était pas proposé lors de l'ancienne enquête, les retraités ont, pour cette nouvelle vague, exprimé les quatre mêmes principaux motifs de départ.

La possibilité de partir à la retraite n'entraîne pas mécaniquement un départ à la retraite, puisque quatre fonctionnaires nouveaux retraités sur dix indiquent être partis à la retraite plus tardivement qu'ils ne l'auraient pu. Plusieurs raisons sont avancées par les agents pour expliquer ces départs décalés, la conservation du salaire encore quelques années (qui a joué pour 62 % des retraités en prolongation d'activité) et la hausse de la pension via une augmentation des droits (60 %). Deux autres motifs sont également régulièrement cités : « l'intérêt de l'emploi ou des conditions de travail satisfaisantes » (57 %) et le fait de « ne pas subir de minoration de pension » (55 %). Comme pour la précédente vague, la prolongation d'activité est principalement motivée par des raisons financières : parmi les quatre motifs les plus avancés, trois sont d'ordre financier que ce soit via la pension ou la conservation du salaire.

Les nouveaux retraités partis avec une pension assortie d'une décote représentent 16 % des répondants. Plus de la moitié d'entre eux ont indiqué que la perte engendrée par la décote n'était pas suffisamment importante pour les dissuader de partir avant l'annulation de cette décote. Cependant, cette décote est parfois subie par les agents puisqu'un quart des retraités affirment n'avoir pu retarder leur départ et ainsi annuler ou minorer la décote. Les nouveaux retraités partis avec une pension assortie d'une surcote représentent 27 % des répondants. La moitié des retraités qui surcotent ne le font pas dans le but d'augmenter leur pension. Ils sont, d'une part, 40 % à avancer d'autres raisons et, d'autre part, 9 % déclarent qu'ils ne savaient pas qu'ils allaient avoir une surcote.

Les retraités se considèrent bien informés pour 79 % d'entre eux. La connaissance des dispositifs est en nette progression par rapport à la précédente vague de l'enquête, quelle que soit la catégorie hiérarchique. Le taux plein reste le dispositif le mieux connu : 82 % des retraités déclarent savoir de quoi il s'agit contre 73 % dans l'enquête de 2014.

<sup>8</sup> Cet encadré reprend les éléments publiés par Grosbois et Henry dans *Questions Retraites & Solidarité* n° 23, juillet 2018.

## En 2019, une évolution globale à la hausse de la part des fonctionnaires concernés par la surcote et la décote

*En 2019, la part des fonctionnaires concernés par la surcote augmente partout sauf pour les sédentaires de la FPH*

En 2019, le nombre de nouveaux retraités civils de la FPE bénéficiant de la surcote continue d'augmenter pour atteindre 18 024 (+3,7 % après +5,8 % en 2018). Comme en 2018, cette hausse, cumulée à la baisse du nombre total de nouveaux retraités de 1,8 %, conduit à une augmentation du ratio de pensionnés concernés par la surcote (32,3 % contre 30,6 % en 2018). Cette évolution résulte en partie d'un effet de structure avec un repli du poids des catégories actives (-0,8 point). 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.

À la CNRACL, la part des départs avec surcote augmente également dans la FPT (21,2 %, +0,5 point) et la FPH (12,7 %, +0,4 point). Dans la FPH, la part des départs avec surcote augmente sous l'effet d'une baisse du nombre de départs (-5,2 %), supérieure au nombre de départ avec surcote (-2,1 % pour 3 137 départs). À l'inverse, la part des départs des fonctionnaires territoriaux concernés par la surcote augmente du fait d'une hausse des départs avec surcote (+3,5 % pour 9 240 départs), supérieure au nombre total de départs (+1,0 %).

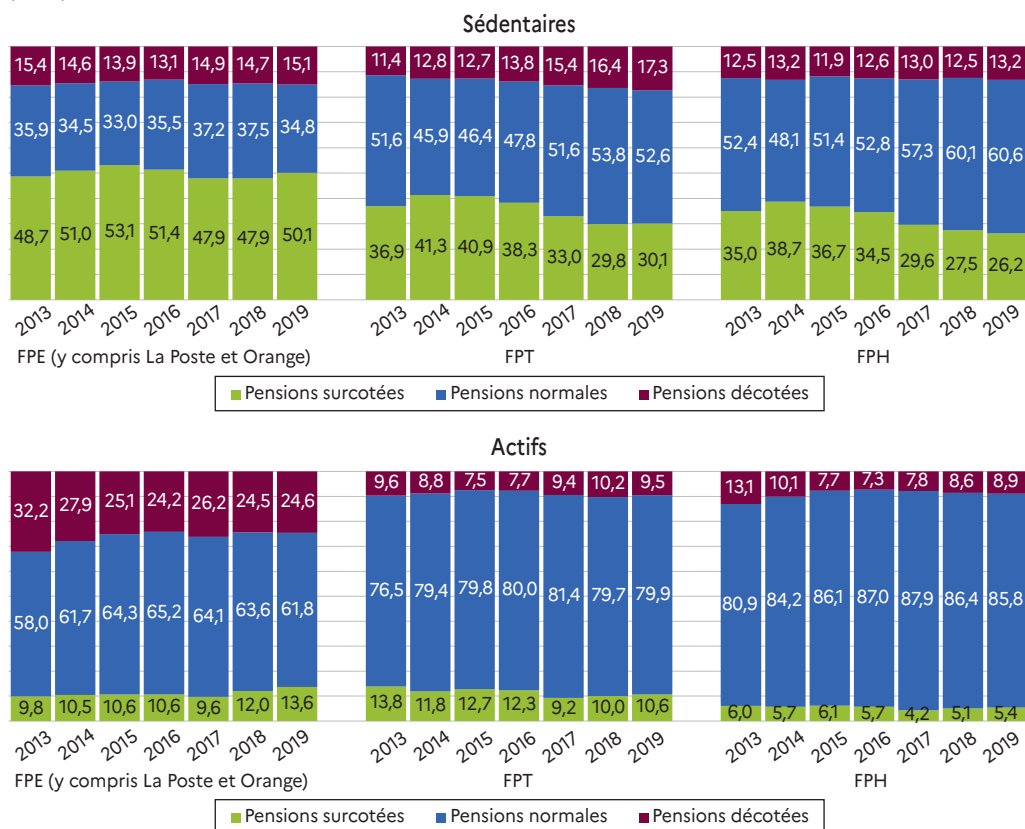
Au sein de la catégorie sédentaire en 2019, parmi les nouveaux retraités de la FPE, un agent sur deux part avec une surcote (+2,3 points). Ce ratio était en diminution constante depuis trois ans passant de 53,1 % en 2015 (taux le plus élevé depuis 2012) à 47,9 % en 2018 (Figure 2.3-10). Le rebond existe également pour la FPT (30,1 %, +0,3 point), mais la baisse continue dans la FPH (26,2 %, -1,3 point). Dans ces deux versants, cette part baisse tendanciellement depuis 2014 (de 41,3 % à 30,1 % dans la FPT et de 38,7 % à 26,2 % dans la FPH).

Les ratios de départs avec surcote d'agents de catégorie active sont bien plus faibles (13,6 % dans la FPE, 10,6 % dans la FPT et 5,4 % dans la FPH) [Figure 2.3-11]. Leur part augmente en 2019 (+1,6 point dans la FPE, +0,6 point dans la FPT et +0,3 point dans la FPH) comme en 2018 (+2,4 points dans la FPE et +0,8 point dans la FPT et la FPH) après une baisse en 2017 (-1,5 point dans la FPH, -1,1 point dans la FPT et -1,0 point dans la FPE). Au final, si les départs avec surcote sont les plus élevés depuis 2012 au sein de la FPE, ils restent à un niveau relativement faible pour la FPT et la FPH.

Le montant mensuel moyen de la surcote versée par le SRE (FPE) a diminué chaque année depuis 2015 pour atteindre 237 euros par mois après avoir augmenté régulièrement de 2004 à 2014, passant de 37 euros par mois à 323 euros. Ainsi, la dépense induite par la surcote, hors économies occasionnées par la prolongation d'activité, recule. En 2019, elle est estimée à 51,3 millions d'euros contre 51,6 en 2018, 53,2 en 2017, 55,2 en 2016 et 61,2 euros en 2015. En 2019, la surcote versée par la CNRACL baisse également à 160 euros par mois, après 165 euros en 2018, 177 euros en 2017 et 172 euros en 2016. Cette baisse est plus prononcée dans la FPT (158 euros, après 163 euros en 2018) que dans la FPH (168 euros, après 170 euros en 2018).

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

**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 (en %)**



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 2019, le nombre de fonctionnaires concernés par la décote augmente également à l'exception des actifs dans la FPT

En 2019, le SRE a versé 7 895 nouvelles pensions décotées (Encadré 5), soit 1,3 % de plus qu'en 2018. Cette augmentation cumulée au recul du nombre total de nouveaux pensionnés conduit à la hausse de la part des agents concernés par la décote (14,2 %, après 13,7 % en 2018), retrouvant un niveau proche de 2017 (14,1 %), seule autre année en hausse depuis 2013. L'écart, de la part des décotes, en défaveur des femmes s'amplifie en 2019 (-3,0 points, après -2,3 points en 2018). Cet écart était inférieur à un point entre 2014 et 2016.

À la CNRACL, la part des départs avec décote augmente aussi dans la FPT (8,0 %, +0,6 point) et la FPH (7,6 %, +0,3 point). Dans la FPH, la part des départs avec décote augmente sous l'effet d'une baisse du nombre de départs (-5,2 %) supérieure à la baisse des départs avec décote (-1,3 % pour 1 877 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 (+9,2 % pour 3 487 départs) supérieure au nombre total de départs (+1,0 %).

En 2019, la hausse de la part des fonctionnaires de la FPE partant avec une décote concerne les actifs (+0,1 point à 24,6 %) comme les sédentaires (+0,4 point à 15,1 %). Les deux catégories suivent une trajectoire commune depuis 2012. Pour la FPT, la hausse de la part des nouvelles pensions avec décote entamée en 2015 se prolonge pour les sédentaires (17,3 %, avec +0,9 point) mais s'interrompt pour les actifs (9,5 %, avec -0,7 %). Dans la FPH, la part des pensions avec décote augmente, pour les sédentaires (13,2 % avec +0,7 point) comme pour les actifs (8,9 % avec +0,3 point).

En 2019, la perte mensuelle moyenne de pension due à la décote est de l'ordre de 187 euros au SRE (contre 180 euros en 2018) pour les retraités concernés. En conséquence, le montant total induit par la décote, hors effet des reports de départ, s'élève à 17,8 millions d'euros en 2019, après 16,9 en 2018, 16,5 en 2017, 12,5 en 2016 et 11,1 en 2015.

À la CNRACL, la perte moyenne occasionnée par la décote est de 117 euros par mois (contre 114 euros en 2018). La hausse de la décote est portée par la FPT (-114 euros contre -108 euros en 2018) qui surcompense une légère baisse dans la FPH (-122 euros contre -124 euros en 2018).

Encadré 5 : 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<sup>er</sup> 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 %, ou encore 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, suivant 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.

Figure V 2.3-E5 : 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

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

### Le vieillissement des effectifs se poursuit dans les trois versants de la fonction publique

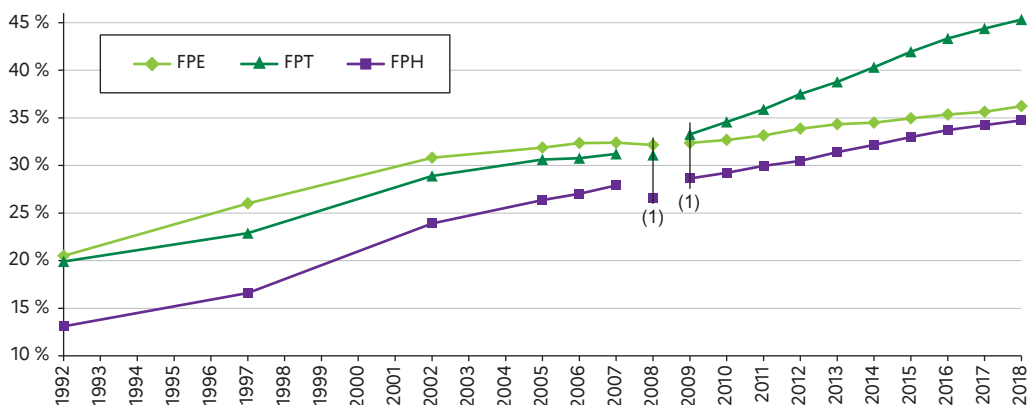
*L'âge moyen des fonctionnaires en activité dans la fonction publique progresse de deux mois et la part des fonctionnaires de 50 ans et plus augmente dans les trois versants de la fonction publique*

Entre les 31 décembre 2017 et 2018, l'âge moyen des agents de la fonction publique a augmenté de 1,5 mois : 2,0 mois pour la FPE, 1,7 mois pour la FPT et 0,3 mois dans la FPH. L'augmentation de l'âge moyen des agents est plus importante pour les seuls fonctionnaires (+2,3 mois pour les trois versants, et respectivement +1,9, +2,7 et +1,9 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 2018 de 16 points dans la FPE, de 22 points dans la FPH et de 25 points dans la FPT (Figure V.2.3-12). En 2017, elle augmente de 0,6 point chez les fonctionnaires civils de l'État (hors La Poste et Orange), de 0,5 point pour les fonctionnaires hospitaliers et de 0,9 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 et un écart qui ne cesse de grandir avec celui, plus élevé, de la FPT.

Plus d'un agent fonctionnaire sur trois est âgé de 50 ans et plus, fin 2018, dans la fonction publique de l'État (hors La Poste et Orange) : 36,2 % après 35,6 % fin 2017. La proportion est plus élevée encore pour les fonctionnaires territoriaux : fin 2018, les agents de 50 ans ou plus représentent 45,3 % des effectifs après 44,4 % fin 2017. Elle est légèrement moindre chez les fonctionnaires hospitaliers : 34,7 % après 34,2 % en 2017, principalement en raison d'un âge de départ à la retraite en moyenne plus précoce. En effet, près de la moitié des fonctionnaires hospitaliers sont 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 DGAFP – SDessi.

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.



### *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, depuis 2013, d'une nouvelle 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 2018, la part des 50 ans et plus parmi les fonctionnaires de la fonction publique est de 39,4 %. Parmi les contractuels de la fonction publique cette proportion est de 21,8 %.

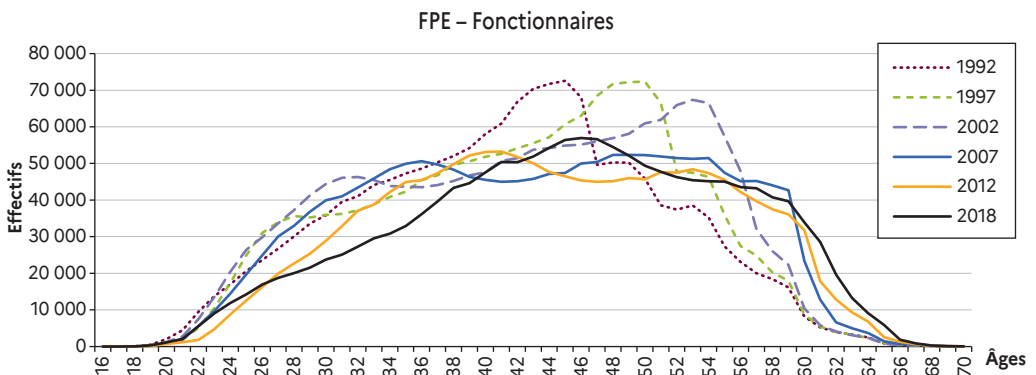
Dans la FPE, la pyramide des âges des fonctionnaires présente en 2018 une forme en cloche avec des effectifs par âges croissants jusqu'à la génération 72 (46 ans en 2018), légèrement décroissante de 56 954 fonctionnaires à 46 ans à 28 570 à 61 ans (Figure V.2.3-13). Les recrutements dans la fonction 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, puis ont été réduits par la suite. Le nombre de fonctionnaires âgés de 60 ans augmente plus nettement 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 civils quittant la FPE à 60 ans parmi ceux encore en poste l'année précédente<sup>9</sup>, majoritairement pour partir à la retraite, diminue en 2018 (à 11,1 %) au niveau le plus faible observé depuis 2009. Les taux observés entre 2012 et 2017 étaient plus élevés (entre 12,1 % 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 7,3 % avec près de 113 400 agents fin 2018.

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 23,5 % et 9,3 % d'agents âgés de 50 ans et plus. Chez les contractuels, on observe un vieillissement progressif avec une part des 30 ans et plus qui ne cesse d'augmenter (+7,5 points en 9 ans pour atteindre 71,8 %) (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 (6,4 % contre 3,2 % en 2009) (Figure V.2.3-16).

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



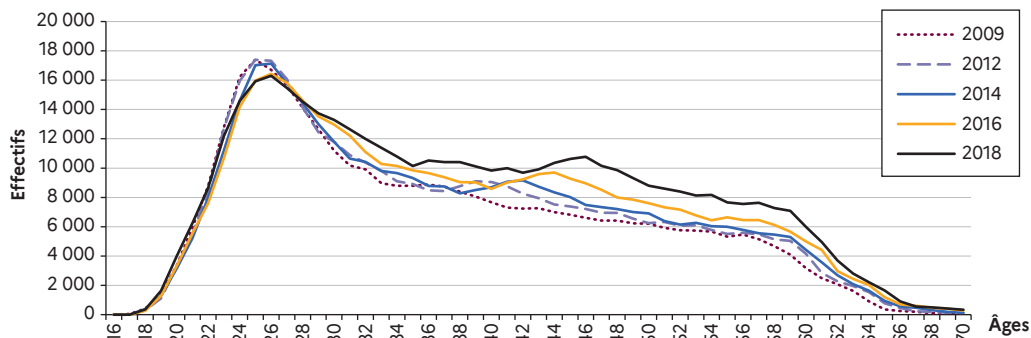
Source : FGE, Siasp, Insee. Traitement DGAFP - SDessi.

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).

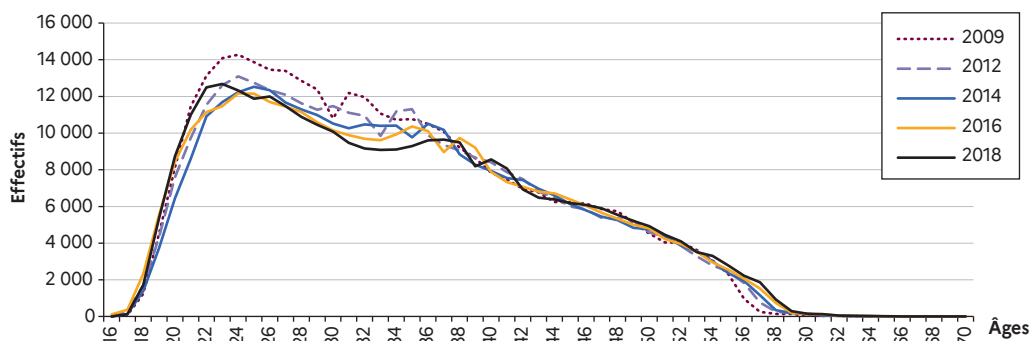
<sup>9</sup> C'est-à-dire la différence entre les effectifs de fonctionnaires de la FPE âgés de 59 ans l'année N-1 et ceux de fonctionnaires de la FPE âgés de 60 ans l'année N, rapportée aux effectifs de fonctionnaires de la FPE âgés de 59 ans de l'année N-1.

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

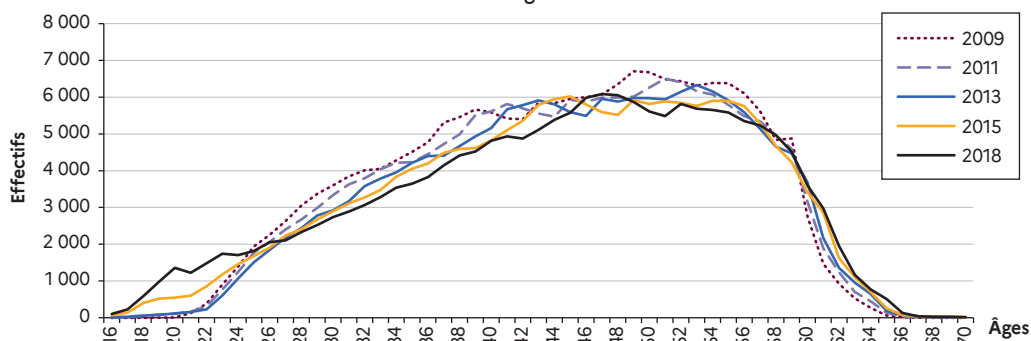
FPE – Contractuels



FPE – Militaires



FPE – Autres catégories et statuts



Dans la FPT, les pyramides des âges des fonctionnaires laissent aussi augurer des départs à la retraite 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'agents<sup>10</sup> issus des services de l'État, principalement entre 2007 et 2009. Le nombre

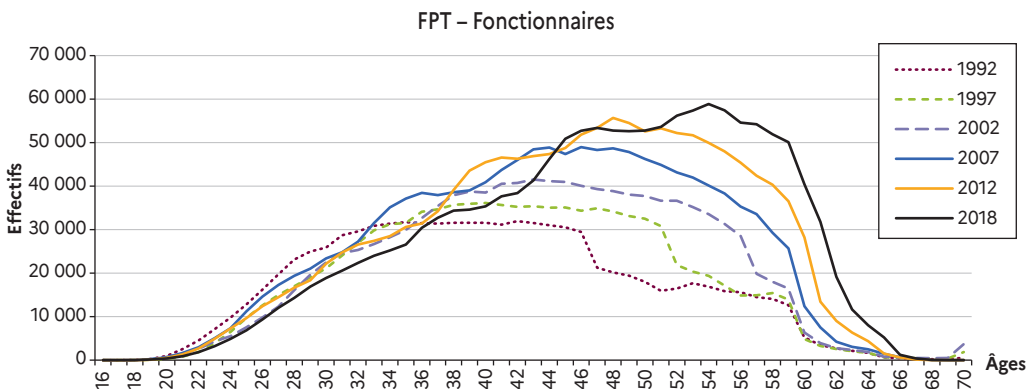
<sup>10</sup> Les agents de 50 ans et plus sont plus nombreux parmi les agents directement transférés, aussi bien dans les départements que dans les régions. Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, la part des agents de 50 ans et plus chez les agents transférés était de 34 % dans les régions et de 38 % dans les départements.

de fonctionnaires âgés de 60 ans et plus dans la FPT est en très forte progression depuis 1992 : il atteint fin 2018 118 021 agents en hausse sur un an de 7,7 %, a plus que doublé depuis 2011, quintuplé depuis 2002 et plus que sextuplé depuis 1992 (Figure V2.3-17).

La part des fonctionnaires quittant la FPT à l'âge de 60 ans parmi ceux toujours en poste à la FPT l'année précédente, majoritairement en raison des départs en retraite, est de 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.

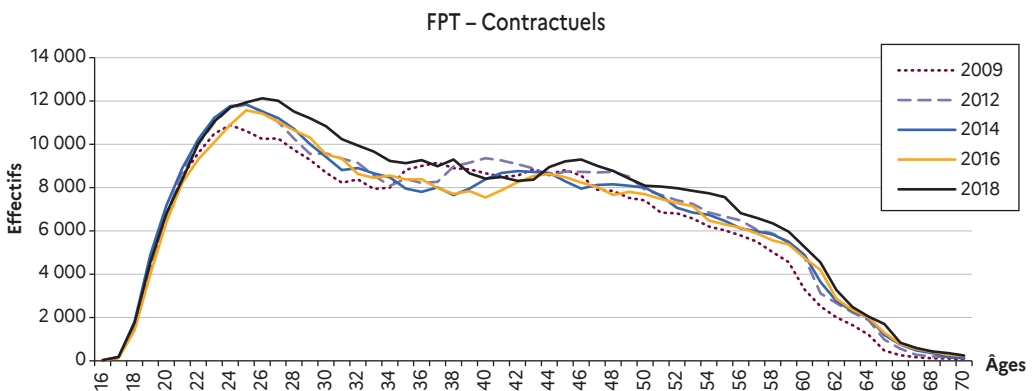
Parmi les agents relevant des autres catégories et statuts dans la FPT, principalement deux populations bien distinctes sont présentes : les apprentis, exclusivement jeunes, et les assistants maternels et familiaux. Les effectifs sont extrêmement vieillissants laissant présager des difficultés à venir 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 V2.3-19). Depuis 2009, la part des 30-50 ans a baissé de 8,7 points (31,7 % fin 2018) et celle des 60 ans et plus a augmenté de 7,3 points (17,4 % fin 2018). Le phénomène risque de s'accroître puisque les âges avec plus de 2 000 départs sont entre 53 et 60 ans.

**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**



Sources : Données CNRACL ; Siasp, Insee. Traitement DGAFF - SDess.

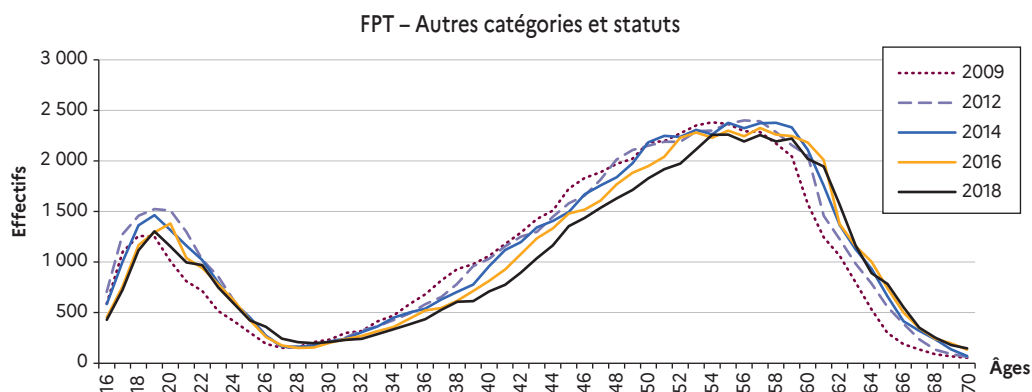
Champ : Agents fonctionnaires hors collectivités d'outre-mer. Données CNRACL de 1992 à 2007, puis Siasp à partir de 2009.



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFF - SDess.

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

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



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - SDessi.

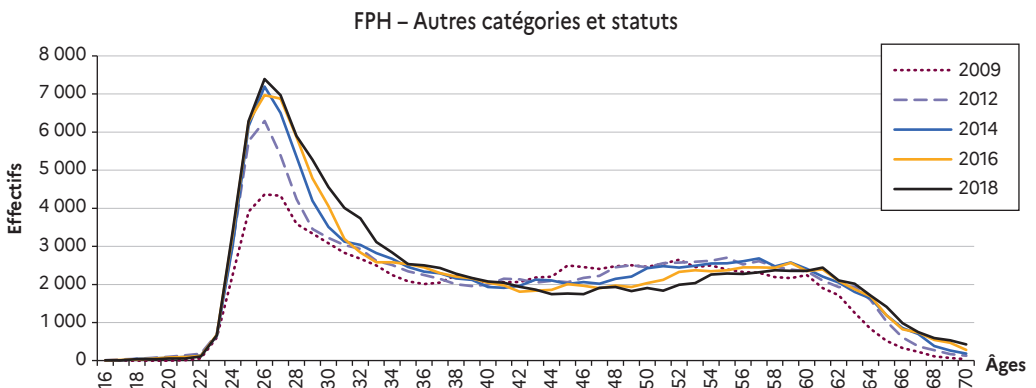
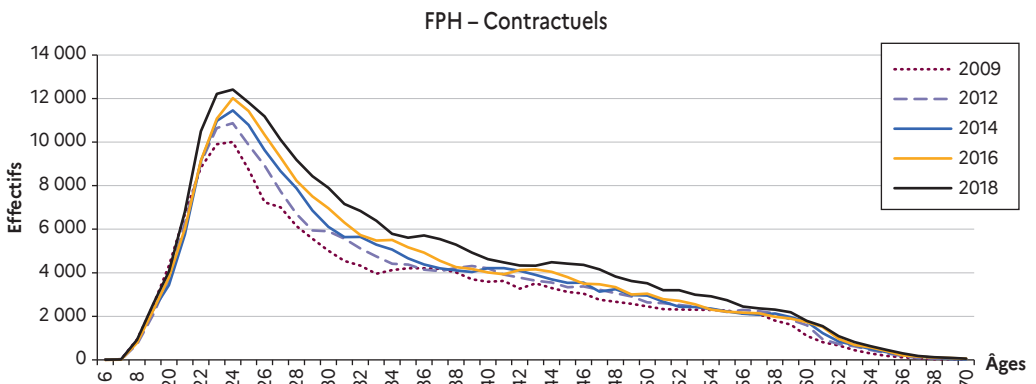
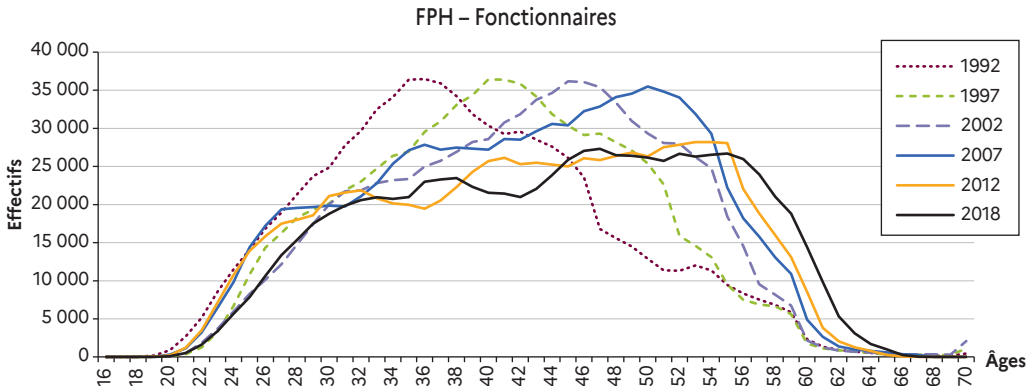
Champ : Agents relevant des autres catégories et statuts hors collectivités d'outre-mer, hors élus et emplois aidés ; principalement des assistants maternels et familiaux, et des apprentis.

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 plus de départs anticipés liés au poids des catégories actives) [Figure V2.3-20]. Les pyramides des âges des fonctionnaires de 2012 et 2018 présentent une forme relativement aplatie, qui laisse augurer une progressive stabilisation du nombre des départs à la retraite dans les années à venir. Par ailleurs, le vieillissement des effectifs se poursuit (34,7 % des fonctionnaires sont âgés de 50 ans et plus fin 2018, contre 34,2 % fin 2017), tandis que l'augmentation de l'âge de départ ralentit depuis 2015 (de +3,4 mois fin 2015 à +1,9 mois fin 2018). De même, la part des agents de 60 ans et plus augmente continuellement et a triplé depuis 2010 (1,4 % fin 2010 à 4,4 % fin 2018).

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 21,7 % en 2018. Cette part est en baisse après une relative stabilité entre 2012 et 2017 (entre 24,0 % et 26,6 %), mais 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.

La pyramide des âges des agents contractuels affiche une population nettement plus jeune, avec un pic autour de 24 ans (seulement 14,6 % des agents sont âgés de 50 ans et plus, fin 2018) (Figure V2.3-21). 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 2018 sur les 26-36 ans [Figure V2.3-22]. 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 30,2 % fin 2018).

**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**



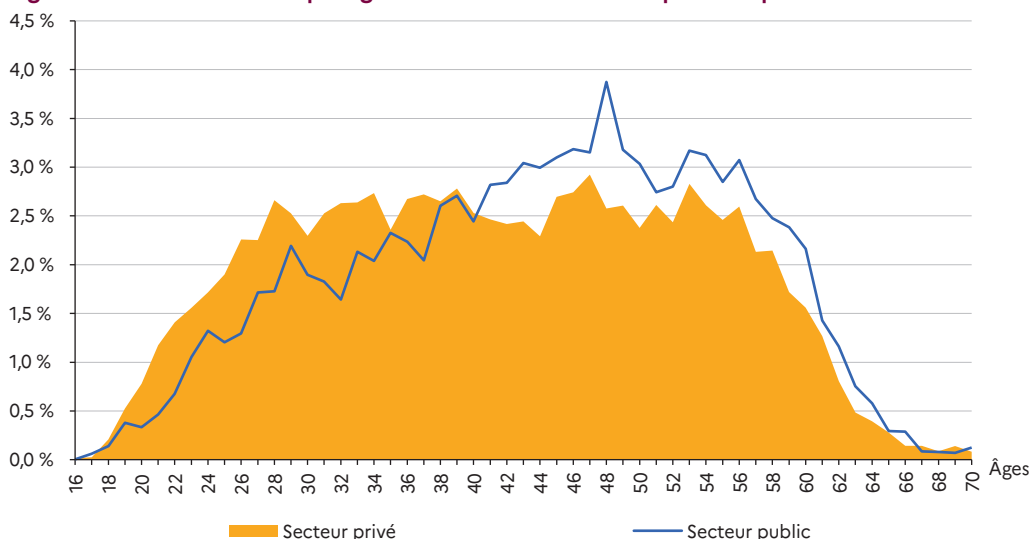
## 2 Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique

### 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 V2.3-23]. Cet écart, qui continue de s'accroître en 2019, résulte du rythme différent des recrutements passés, d'une part, mais aussi des modalités différentes de départs à la retraite. 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 de l'emploi 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.

**Figure V 2.3-23 : Ventilation par âge des effectifs des secteurs public et privé au 4<sup>e</sup> trimestre 2019**



Source : Enquête Emploi Insee, 4<sup>e</sup> trimestre 2019. 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° 2003-1 306 du 26 décembre 2003 pour la CNRACL (fonctionnaires territoriaux et hospitaliers), puis la loi n° 2010-1 330 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 ayant accompli 17 ou 27 ans de services actifs, à l'âge de 52 ou 57 ans (d'autres âges sont prévus pour certains emplois, voir Fiche thématique 51). 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.

Malheureusement, dans le système Siasp, l'information selon laquelle les agents en emploi sont ou non classés en catégorie active n'est pas disponible. 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. Sont ici considérés en catégorie active tous les fonctionnaires des grades ouverts au bénéfice de la catégorie active, et ceci 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 180 064 le nombre d'agents fonctionnaires susceptibles d'occuper un emploi classé dans la catégorie active (Figure V2.3-24) au 31 décembre 2018, soit 11,7 % de l'ensemble des fonctionnaires de l'État, proportion relativement stable depuis 2009 malgré une hausse inédite sur la période de 2 100 agents en 2018. Cette hausse est portée par la police nationale (+1 277) et l'administration pénitentiaire (+1 486), malgré la disparition progressive des instituteurs (-440 en 2018). Parmi ces agents, la part des 50 ans et plus est de 21,6 %, proportion en hausse de 4,1 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 370 778 agents).

Au total, dans la FPH, 449 756 agents fonctionnaires étaient susceptibles d'occuper un emploi classé dans la catégorie active fin 2018, soit 55,1 % 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 39,7 % et 28,6 %) en raison de l'extinction progressive d'une partie de la catégorie active. En effet, ce résultat transitoire provient du choix offert aux infirmiers d'exercer ou non un droit d'option (décret 2010-751 du 5 juillet 2010) afin 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 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 2018

	Effectifs d'actifs	Effectifs susceptibles d'être actifs	Remarques
Fonction publique de l'État			
Personnels actifs de la Police nationale	113127		
Personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire	28946		
Ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne	3 787		
Personnels de la surveillance des douanes	nd	16057	Impossibilité de distinguer dans la source les agents des douanes affectés à la branche surveillance
Instituteurs <sup>(1)</sup>	1605		
Agents d'exploitation des travaux publics de l'État	4601		
Géomètres de l'IGN	21		
Ingénieurs des travaux géographiques de l'État exerçant certaines activités de terrain	nd	42	Impossibilité de distinguer dans la source les ingénieurs exerçant ces activités
Éducateurs et infirmiers de la protection judiciaire de la jeunesse	3262		
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") <sup>(2)</sup> et syndics des gens de mer (spécialité "navigation et sécurité")	nd		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.

## 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 2017**

	Effectifs d'actifs	Effectifs susceptibles d'être actifs	Remarques
<b>Fonction publique territoriale</b>			
Sapeurs-pompiers professionnels	38 211		
Agents de police municipale	19 875		
Agents de surveillance de la préfecture de police <sup>(3)</sup>	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	526 451	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	30 702	Impossibilité de distinguer les agents respectant ces critères
Personnels médicaux, infirmiers, paramédicaux et de soins exerçant dans des services de santé	nd	18 439	Impossibilité de distinguer les agents dans ces spécialités
<b>Fonction publique hospitalière</b>			
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	72 426	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	5 500	Impossibilité de distinguer les agents responsables d'unité de soin
Sages-femmes des hôpitaux exerçant en contact avec les parturientes	nd	10 324	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	298 352	Impossibilité de distinguer les agents pratiquant une collaboration aux soins infirmiers
Assistants sociaux (spécialité "assistant de service social")	nd	6 381	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	2 708	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	49 348	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	46 75		
Agents de service mortuaire et de désinfection exerçant dans des services de soins	nd	42	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.

(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).

(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<sup>er</sup> janvier 2019.

nd : données non disponibles.



## Bibliographie

- Vaslin Y. et al. (2019), « Les départs à la retraite dans la fonction publique en 2019 » Vue 2.3 et fiches thématiques 5 « Retraite », *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2019*, DGAFF.
- Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexe au projet de loi de finances pour 2020, Direction du budget.
- COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France », Rapports annuels de juin 2019 et juin 2020.
- Premier et deuxième avis annuel du Comité de suivi des retraites, juillet 2019 et juillet 2020.
- Arnaud F. (dir.), 2020, *Les retraités et les retraites*, Drees, édition 2020.
- « Les chiffres-clés des retraites de l'État », « Le recueil statistique » et « L'abrégé statistique », Service des retraites de l'État, édition 2019.
- « Le recueil statistique de la CNRACL », CNRACL, édition 2019.
- « Rapport d'activité de l'Ircantec », Ircantec, édition 2019.
- « Rapport annuel FSPOEIE 2018 », FSPOEIE, 2020.
- Grosbois G. et Henry M. (2018), « Les motivations de départ à la retraite des fonctionnaires », SG-COR, SRE, CDC-DRS, *Questions Retraite & Solidarité*, n° 23, juillet 2018.
- Papon S. et Beaumel C., 2020, « Bilan démographique 2019 – La fécondité se stabilise en France », *Insee Première* n° 1789.

