

CADR'@GE

ÉTUDES, RECHERCHES ET STATISTIQUES DE LA CNAV

ÉTUDE

Catherine Bac et
Agathe Dardier, Cnav
Isabelle Bridenne,
CDC

En collaboration avec :

GRUPE



Les salariés au régime général retraités de la fonction publique hospitalière ou territoriale : une seconde carrière après la retraite ?

Le cumul emploi retraite connaît un fort développement depuis 2004. Toutefois, les retraités concernés par celui-ci sont dans des situations très diverses : il peut ainsi concerner une infirmière, anciennement fonctionnaire, qui continue sa carrière en tant que salariée du secteur privé. Afin de mieux connaître cette population, cette étude décrit les caractéristiques des retraités de la fonction publique hospitalière ou territoriale qui exercent en 2012 une activité en tant que salariés du privé. Les femmes, largement concernées par ce dispositif, perçoivent des rémunérations plus élevées que celles des retraités du secteur privé en cumul emploi retraite, alors que celles des hommes sont proches. Cet écart s'explique par un niveau de qualification plus élevé mais aussi par un âge moyen plus faible. La situation de cumul correspond alors plutôt à une continuité de carrière qu'à une transition ou une activité ponctuelle.

La situation des retraités ayant une activité rémunérée a déjà été étudiée pour les retraités de la Cnav reprenant une activité salariée ou en tant qu'indépendant (Bridenne et Mette, 2010 ; Dardier et Gaudemer, 2014). Afin d'élargir la connaissance sur les populations cumulant un emploi et une retraite, un rapprochement de données a été réalisé entre la CNRACL (Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales), la Cnav (Caisse nationale d'assurance vieillesse), l'Ircantec (Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques) et la Carpimko (Caisse autonome de retraite et de prévoyance des infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues, orthophonistes et orthoptistes)¹. En 2012, 11 % des fonctionnaires de la CNRACL ayant pris leur retraite entre 2004 et 2011 cumulent leur pension avec une rémunération². La grande majorité a repris une activité dans le secteur privé ou en tant que contractuel de l'État et cotise donc à la Cnav. Nous nous intéresserons à ces derniers afin d'étudier leurs caractéristiques et de les comparer aux retraités de la Cnav ayant repris une activité.

En 2012, 42 000 retraités de la CNRACL dont 32 650 âgés de 50 ans et plus cotisent à la Cnav. Ce sont à 80 % des femmes en lien avec la structure des retraités de la CNRACL.

1. Voir encadré 1 pour une présentation de la base de données.

2. Voir pour plus de détail la publication *Question Retraite et Solidarité* n° 12, juillet 2015.

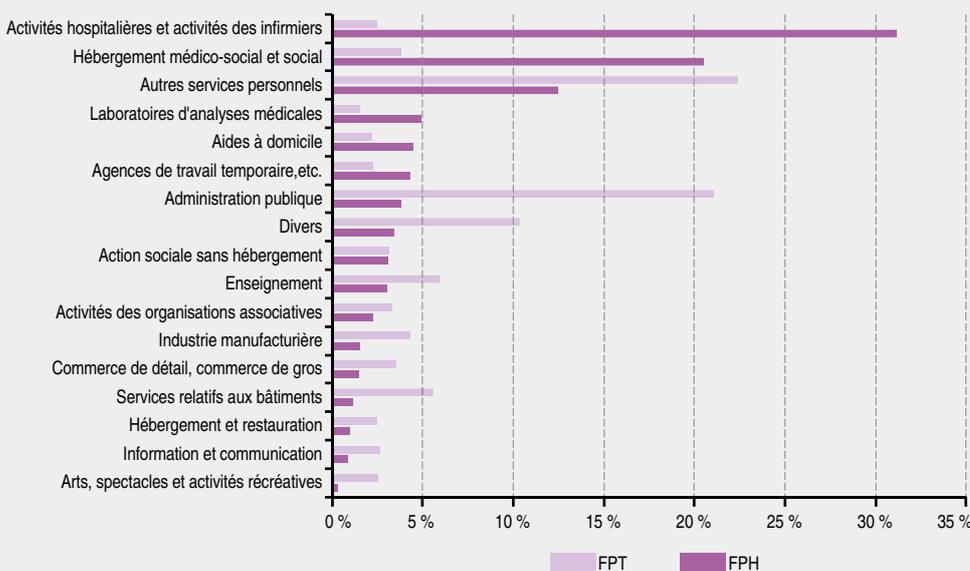
Leur reprise d'activité correspond le plus souvent à un prolongement de la carrière sous un autre statut et non pas à une période de transition ou de complément de retraite. En effet, une majorité d'entre eux continuent d'exercer des activités similaires, parfois chez le même type d'employeur.

■ Plus souvent un changement de statut qu'une nouvelle activité professionnelle

Les cotisants de la Cnav percevant une retraite de la CNRACL seront qualifiés de cumulants CNRACL-RG³. En 2012, cette population de cumulants CNRACL-RG se compose de 69 % de retraités anciens fonctionnaires relevant de la fonction publique hospitalière (FPH) et de 31 % de retraités de la fonction publique territoriale (FPT). La moitié de ces « retraités cumulants » occupait un emploi de catégorie C, plus souvent des fonctionnaires territoriaux, et l'autre moitié un poste de catégorie B ou A, davantage des hospitaliers⁴.

On observe une continuité des activités pour une grande majorité de retraités de la CNRACL ayant une activité en 2012 et, en particulier, pour les fonctionnaires hospitaliers. Parmi les anciens agents de la fonction publique hospitalière ayant repris une activité, les trois quarts occupaient un poste d'infirmier ou d'aide-soignant lorsqu'ils étaient fonctionnaires. Dans le cadre du cumul emploi retraite, une grande partie d'entre eux relève du même domaine. Les domaines d'activité les plus fréquents sont « activités hospitalières et activités des infirmiers » ainsi que « hébergement médico-social et social ». Ces fonctions concernent un peu plus de la moitié des retraités de la FPH ayant une activité salariée en 2012 [graphique 1].

Graphique 1. Comparaison des domaines d'activité des cumulants CNRACL-RG avant et après leur retraite à la CNRACL



Sources : base cumul emploi retraite Cnav et base cumul CNRACL-Cnav-Ircantec-Carpimko, 2012.
 Champ : retraités de la CNRACL, âgés de 50 ou plus au 31 décembre 2012 et ayant validé au moins un trimestre en 2012.
 Note de lecture : parmi les anciens fonctionnaires hospitaliers ayant repris une activité au régime général, 31 % exercent une activité définie comme « activités hospitalières et activités des infirmiers ». Parmi les anciens fonctionnaires territoriaux, 21 % ont repris une activité relevant de « l'administration publique ».

Pour les fonctionnaires de la fonction publique territoriale (FPT), les emplois recouvrent plutôt des fonctions administratives et techniques relevant en grande partie de la catégorie C. Ces retraités actifs occupent en 2012 des « activités de services personnels » (pour près de 22 %) et des « activités auprès des administrations publiques » (un peu plus de 20 %). Les autres postes qui ressortent en regroupant un peu plus de 5 % de la population sont « l'enseignement » et « les services relatifs aux bâtiments ». Il y a aussi chez les anciens fonctionnaires de la FPT une proximité entre l'activité exercée avant la retraite et en tant que cumulant, mais la reprise d'activité se fait dans des domaines plus variés, cela est sans doute lié à une activité plus hétérogène en tant que fonctionnaire.

■ 25 % de retraités de la CNRACL ayant repris une activité sont contractuels de l'État

En plus de la proximité des activités avant et durant la retraite, il y a souvent une proximité d'employeur. Effectivement, 25 % des retraités de la CNRACL ayant repris une activité sont contractuels de l'État. Ce type de statut correspond à une activité en tant que salarié pour

3. Cumulants CNRACL-RG dans le sens : retraités de la CNRACL cotisant au régime général (Cnav).

4. Les catégories hiérarchiques de la fonction publique correspondent « pour la catégorie A à des fonctions de conception, de direction et d'encadrement ; pour la catégorie B, à des fonctions d'application et de rédaction ; et pour la catégorie C, à des fonctions d'exécution », DGAFP, 2013.

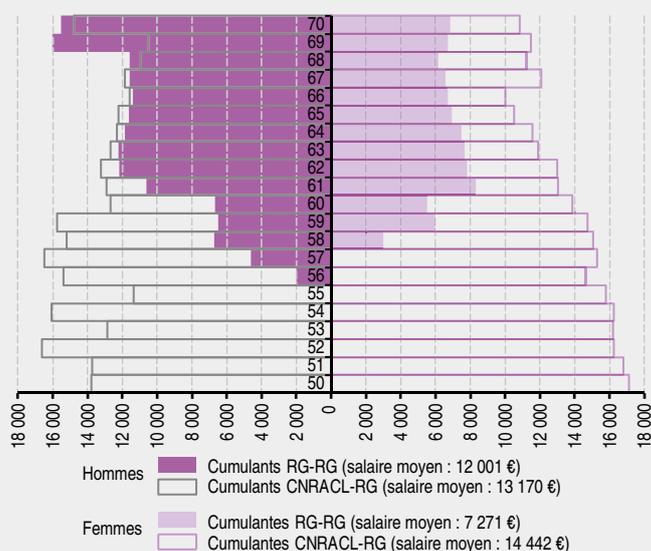
un employeur public et implique une cotisation vieillesse au régime général et à l'Ircantec⁵, régime complémentaire des contractuels de l'État au sens large (fonction publique d'État, territoriale, hospitalière mais aussi entreprises publiques).

Les retraités de la FPT ayant une activité en 2012 sont 29 % à être contractuels de l'État. Cette part est de 50 % pour les anciens fonctionnaires employés par des établissements publics à caractère industriel et commercial (Épic) ou des offices publics d'aménagement et de construction qui sont des institutions publiques intervenant dans le domaine du logement social (Opac). Pour les retraités de la FPH, cette part est de 22 %, avec une part plutôt de 30 % pour les anciens fonctionnaires ayant une activité dans un centre d'hébergement pour personnes âgées, dans les hôpitaux locaux ou les centres hospitaliers spécialisés.

■ Comparés aux retraités de la Cnav en activité, les cumulants CNRACL-RG sont en moyenne plus jeunes et mieux rémunérés

Parmi les retraités cotisants à la Cnav, il y a ceux de la CNRACL⁶, mais également ceux du régime général. On s'intéressera ici à des fins de comparaison aux retraités de la Cnav cotisant à ce régime en 2012 et n'ayant jamais cotisé au cours de leur vie comme fonctionnaires afin de ne pas avoir de chevauchement de population. Cette population comprend 214 650 retraités désignés sous le terme de cumulants RG-RG⁷. Afin de rester sur un champ comparable, on compare les cumulants CNRACL-RG âgés de 50 ans ou plus aux cumulants RG-RG⁸. Alors que 8 cumulants CNRACL-RG sur 10 sont des femmes, la répartition entre hommes et femmes est plus équilibrée parmi les retraités du régime général avec 48 % de femmes. Les cumulants RG-RG sont plus âgés : en moyenne, ils ont 64 ans en 2012 contre 59 ans pour les cumulants CNRACL-RG.

Graphique 2. Montant moyen de salaire annuel brut selon l'âge au 31 décembre 2012



Sources : base cumul emploi retraite Cnav et base cumul CNRACL-Cnav-Ircantec-Carpimko, 2012.

Champ : retraités de la CNRACL ou de la Cnav âgés de 50 et plus au 31 décembre 2012 et ayant validé au moins un trimestre en 2012 (voir encadré sources et méthode).

Les montants correspondent aux salaires bruts déplafonnés au régime général en 2012.

Pour certains retraités de la CNRACL, cela peut s'expliquer par un âge légal de départ à la retraite plus précoce. En effet, dans la fonction publique, les emplois sont classés en deux catégories : active ou sédentaire. Un emploi classé en catégorie active est soit soumis à un risque particulier, soit à des fatigues exceptionnelles. Cette distinction a des incidences sur l'âge légal de départ à la retraite qui peut alors intervenir dès l'âge de 55 ans (57 ans au terme de la montée en charge du recul de l'âge légal de la retraite introduit par la réforme de 2010) pour les fonctionnaires totalisant au moins 15 ans (à terme 17 ans) de service en catégorie active⁹. Quant à la catégorie sédentaire, la réforme de 2003 a aligné l'âge légal de départ à la retraite du secteur public sur celui du privé.

Pour les hommes, les cumulants CNRACL-RG ont en moyenne 2 ans de moins que les cumulants RG-RG : 62 ans contre 64 ans. Mais pour les femmes, l'écart est nettement plus prononcé. En effet, parmi les anciennes fonctionnaires, de nombreuses femmes sont parties en retraite à un âge relativement précoce via le dispositif de départ anticipé pour les parents de trois enfants¹⁰. Ainsi, les cumulantes CNRACL-RG sont en moyenne âgées de 58 ans contre 64,5 ans pour les cumulantes RG-RG (graphique 2).

5. Dans la mesure où les données mobilisées intègrent les cotisations versées par les retraités à l'Ircantec, il est possible de déterminer si le retraité a repris une activité en tant que contractuel de l'État.

6. À quelques exceptions près, les cumulants CNRACL-RG ont tous cotisé au régime général avant de débiter leur cumul mais les trois quarts ne sont pas retraités du régime général.

7. Cumulants RG-RG dans le sens : retraités du régime général (Cnav) cotisant au régime général.

8. Lorsque les moins de 50 ans sont pris en compte, les résultats ne sont pas modifiés pour les hommes mais l'écart d'âge est renforcé pour les femmes car la moyenne d'âge des cumulantes CNRACL-RG est dans ce cas de 55 ans.

9. Dans la fonction publique territoriale, il s'agit, par exemple, des sapeurs pompiers professionnels ou des agents de police municipale et dans la fonction publique hospitalière, des personnels paramédicaux dont l'emploi comporte un contact direct et permanent avec des malades ou des infirmiers et infirmiers spécialisés de catégorie B.

10. Jusqu'à la réforme des retraites de 2010, les fonctionnaires ayant eu au moins trois enfants et s'étant interrompus au moins deux mois à la naissance ou à l'adoption de chaque enfant pouvaient partir à la retraite de manière anticipée s'ils justifiaient de 15 ans de services effectifs.

Ces différences de composition de population en termes d'âge se répercutent sur les rémunérations perçues par les cumulants. En moyenne, les salaires annuels bruts des cumulants CNRACL-RG sont plus élevés que ceux des cumulants RG-RG : 14 200 € contre 9 660 €, soit une rémunération qui représente un tiers de plus que le montant moyen perçu par les cumulants RG-RG. Cet écart de salaire moyen est particulièrement significatif pour les femmes à tous les âges. Cela reflète en partie des différences de structure de qualifications, la proportion de femmes cadres étant plus élevée dans le public que dans le privé (Insee, 2012), mais aussi les différences de sens donné à la reprise d'activité selon l'âge du retraité. Plus le cumulant est jeune, plus sa rémunération est élevée, ce qui s'explique sans doute par un cumul correspondant plutôt à une continuité de carrière qu'à une transition ou une activité ponctuelle comme c'est plus souvent le cas pour les plus âgés. Cette situation concerne surtout les femmes retraitées de la CNRACL. En 2012, un tiers a moins de 56 ans et les deux tiers ont moins de 60 ans.

La répartition des cumulants selon la date de départ à la retraite est très proche entre les retraités CNRACL et ceux du régime général à l'exception des retraités les plus récents (tableau 1). La proportion plus élevée de nouveaux retraités CNRACL s'explique par le nombre important de départs en retraite anticipée pour motif familial ayant eu lieu en 2010 et 2011, dernières années avant la fermeture du dispositif. Ces départs se sont faits à des âges précoces avec une reprise d'activité immédiate ; il s'agit dans ces cas d'un prolongement d'activité sous un autre statut, tout en bénéficiant d'une retraite. Par exemple, parmi les cumulants CNRACL-RG, 80 % des retraitées de 2008 ont repris une activité au régime général dès 2009. Pour retrouver le même pourcentage pour les retraitées du régime général de 2008, il faut additionner les reprises d'activité en 2009 et 2010. Pour les retraités plus anciens, la répartition est similaire : 9 % des cumulants CNRACL-RG ou RG-RG en 2012 sont partis en retraite en 2006. Il en résulte une durée de cumul proche pour les deux groupes de cumulants, même si elle est légèrement plus élevée pour les retraités de la CNRACL du fait de leur reprise d'activité plus rapide.

Tableau 1. Répartition des retraités salariés en 2012 selon la date de départ à la retraite

Date de départ à la retraite	... à la CNRACL	...au régime général
2004	5 %	4 %
2005	8 %	7 %
2006	9 %	9 %
2007	11 %	11 %
2008	15 %	14 %
2009	12 %	15 %
2010	15 %	20 %
2011	25 %	20 %
2004-2011	100 %	100 %

Sources : base cumul emploi retraite Cnav et base cumul CNRACL-Cnav-Ircantec-Carpimko, 2012.

Champ : cotisants au régime général âgés de 50 ou plus et ayant validé au moins un trimestre en 2012.

Note de lecture : parmi l'ensemble des retraités de la CNRACL cotisant au régime général au 31 décembre 2012, 15 % sont partis à la retraite en 2010.

■ À terme, les évolutions législatives vont modifier le constat de 2012

Les retraités de la CNRACL ayant une activité salariée en 2012 se distinguent des autres cumulants par une reprise d'activité plus significative en termes de rémunération et probablement de temps de travail. En effet, pour une partie des cumulants CNRACL-RG, la reprise d'activité correspond à un prolongement de carrière sous un autre statut et non pas à une période de transition ou à un complément de la retraite. Cette situation constatée en 2012 évoluera sans doute dans les années à venir du fait de deux facteurs principaux : le premier concerne la fermeture du dispositif de départ anticipé pour les parents de trois enfants et plus, combinée avec le recul de l'âge légal de la retraite. Les départs en retraite avant 57 ans ne seront quasiment plus possibles à partir de 2017¹¹. Le second facteur concerne l'évolution de la réglementation encadrant le cumul emploi retraite.

Le cumul emploi retraite, qui permet de cumuler une pension de retraite et un revenu d'activité, a connu un développement important depuis 2004. En 2012, il concerne 13,8 % des retraités de 66 ans contre 9 % en 2008 (Drees, 2015) Comme le système de retraite français est divisé en plusieurs régimes, deux types de cumul étaient jusqu'en janvier 2015 possibles : le cumul « intrarégime » et le cumul « interrégime ». Dans le cadre du cumul intrarégime, l'activité exercée par le retraité dépend du régime (ou du groupe de régimes) qui lui verse une pension. Ce cumul implique que les cotisations versées au titre de l'activité n'ouvrent aucun nouveau droit de pension à l'assuré. Pour le cumul interrégime, qui est la situation de la plupart des cumulants CNRACL-RG, l'activité dépend d'un régime qui ne

11. Décalage de l'âge légal à 57 ans pour les catégories actives. Il restera quelques cas de départs avant 57 ans pour les catégories insalubres et pour les parents d'enfants handicapés.

Encadré 1 > Sources et méthodes

La Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) couvre les risques vieillesse et invalidité permanente des fonctionnaires hospitaliers et territoriaux. La population obligatoirement affiliée au régime comprend les agents titulaires et stagiaires des collectivités locales et des établissements publics n'ayant pas le caractère industriel et commercial (tels que les hôpitaux).

Afin de mieux connaître les situations de reprise d'activité des retraités de la CNRACL, une base statistique a été constituée par la Caisse de dépôts (gestionnaire de la CNRACL et de l'Ircantec), la Cnav et la Carpimko. Elle permet ainsi de quantifier le nombre de cotisants du régime général, de l'Ircantec ou de la Carpimko qui ont fait valoir leurs droits à la retraite au régime des fonctionnaires hospitaliers et territoriaux.

Avec l'accord de la Cnil, la Caisse des dépôts, la Cnav et la Carpimko ont procédé à un appariement, sur données individuelles, des informations carrière et retraite des retraités de la CNRACL ayant pris leur retraite entre 2004 et 2011. La base constituée est anonymisée et contient 415 000 retraités de la CNRACL. Parmi cette population, 15 % de retraités ont effectivement repris une activité entre 2005 et 2012, l'année qui a suivi leur retraite et/ou les années suivantes, et ont donc cotisé aux régimes partenaires de l'opération, la Cnav, la Carpimko et l'Ircantec.

Les nomenclatures d'activité sont différentes entre le secteur privé et la fonction publique. Pour comparer les secteurs d'activité, un appariement est réalisé à partir de mot-clé communs à la nomenclature de la fonction publique et à la nomenclature du secteur privé, le code NAF (nomenclature d'activité française). Le nombre de cumulants RG-RG est plus faible que celui publié habituellement (projet de loi de financement de la sécurité sociale), car les assurés ayant cotisé au moins une fois en tant que fonctionnaire sont exclus afin qu'il n'y ait pas d'intersection entre les deux groupes de cumulants. De plus, pour être sur le même champ que les cotisants CNRACL-RG ne sont retenus parmi les cumulants RG-RG que ceux dont la rémunération permet de valider un trimestre au régime général en 2012 soit une rémunération supérieure à 1 844 €.

verse aucune pension au retraité actif. Il n'y avait pas de réglementation pour cette forme de cumul (aucune condition de cumul sur ses revenus d'activité et ouverture de droits pour percevoir, à terme, une pension au régime dans lequel l'activité se poursuit).

La réforme des retraites de janvier 2014 modifie la législation du cumul interrégime pour les nouveaux retraités dont la première retraite personnelle de base prend effet à compter du 1^{er} janvier 2015. Désormais, pour bénéficier de sa retraite, l'assuré doit cesser son activité professionnelle dans tous les régimes et les cotisations dues dans le cadre de la reprise ou de la poursuite d'activité deviennent non génératrices de droits nouveaux à la retraite.

Parmi la population de cumulants CNRACL-RG étudiée ici, qui n'est donc pas concernée par cette réforme, 25 % ont aussi fait valoir leur droit à retraite au régime général en plus de la CNRACL. En conséquence, 3 cumulants sur 4 continuent d'acquérir des droits au régime général, situation qui n'existe plus pour les nouveaux retraités de 2015.

► Références

Bridenne I., Mette C., 2010, « Le cumul emploi retraite : les retraités du régime général "actifs" », *Cadr@ge*, n° 12.

Bac C., Bridenne I., Dardier A., Micallef M., 2015, « Éclairage sur la reprise d'activité des retraités fonctionnaires territoriaux et hospitaliers », *Questions Retraite et Solidarité*, n° 12.

Dardier A., Gaudemer C., 2014, « Actif au RSI et retraité au régime général à fin 2012 », *Zoom sur*, n° 82, RSI.

DGAFFP, 2013, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 652 p. En ligne : http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2012-2013/RA_DGAFFP_2013.pdf

Insee, 2012, *Emploi et salaires*, Insee Références.

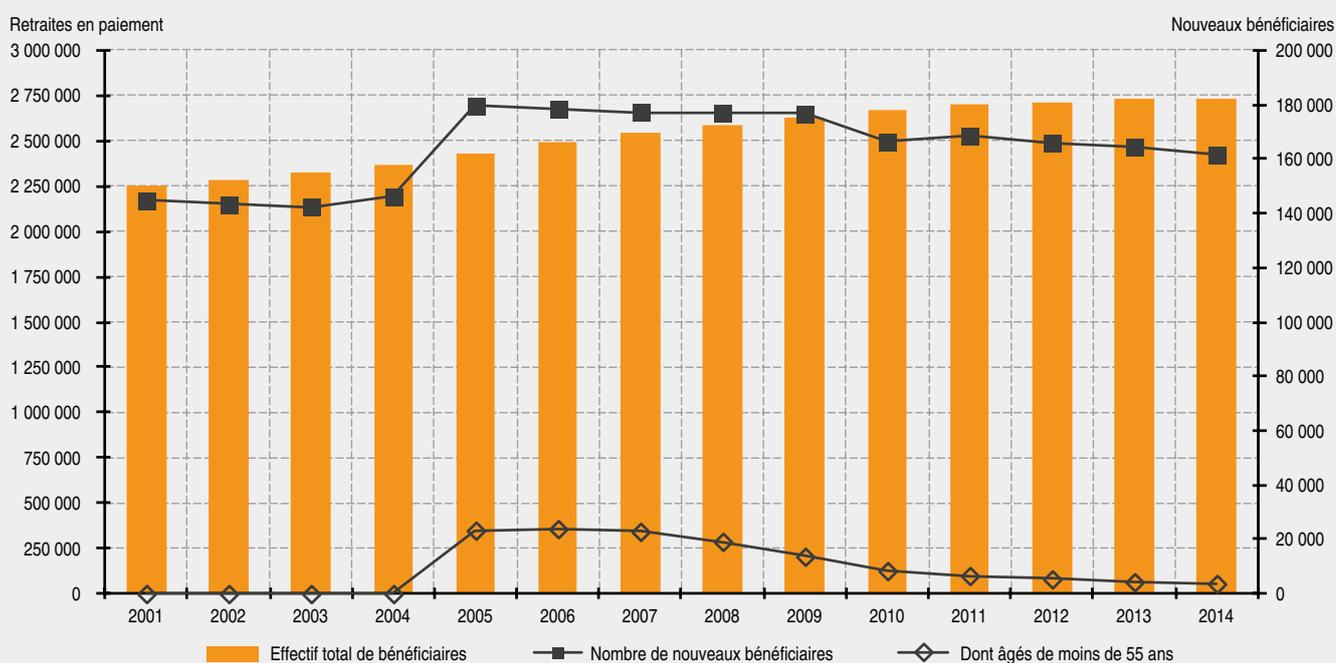
Solard G. (dir.), 2015, *Les retraités et les retraites – Édition 2015*, Drees.

Les retraites de réversion

La retraite de réversion servie par le régime général est égale à 54 % de la retraite que percevait ou aurait pu percevoir le conjoint ou ex-conjoint décédé. Son montant peut être réduit en fonction des ressources du demandeur qui ne doivent pas dépasser un plafond (montant annuel : 19 822,40 € pour une personne seule ou 31 715,84 € pour un couple au 1^{er} janvier 2014).

Au 31 décembre 2014, 2 734 727 personnes étaient bénéficiaires d'une retraite de réversion. Parmi elles, environ 70 % étaient également bénéficiaires d'une retraite personnelle servie par le régime général. Au cours de l'année 2014, 161 600 retraites de réversion ont été attribuées.

Graphique. Effectif total et flux de nouveaux bénéficiaires d'une pension de réversion



Champ : France entière. Source : Cnav - SNSP

Le nombre d'attributions de retraites de réversion était stable autour de 145 000 jusqu'en 2004 et est passé à près de 180 000 de 2005 à 2009 ; il a ensuite légèrement baissé jusqu'en 2014 pour atteindre 161 600 attributions. Cette augmentation peut être imputée à l'application de la loi de 2003 portant réforme des retraites qui a modifié les règles afférentes aux pensions de réversion : les conditions relatives à la durée du mariage, au non-remariage et les règles de cumul ont été supprimées ; les ressources prises en compte ont été modifiées ; enfin le droit de réversion a été étendu aux conjoints survivants âgés de moins de 55 ans. Cette dernière disposition a cessé à partir du 1^{er} janvier 2009, la condition d'âge d'ouverture du droit à réversion étant de nouveau fixée à 55 ans pour les décès intervenant à compter de cette date. Toutefois, l'âge minimum reste fixé à 51 ans si le conjoint est décédé avant cette date. En 2014, 0,14 % des retraites de réversion ont été attribuées à des femmes âgées de moins de 55 ans.

En 2014, l'âge moyen à l'attribution est de 72 ans (74 ans pour les hommes et 71 ans pour les femmes). Parmi l'ensemble des retraites de réversion en paiement au 31 décembre 2014, l'âge moyen des bénéficiaires est de 75 ans (74 ans pour les hommes et 75 ans pour les femmes).

La part des femmes est d'environ 88 % s'agissant des nouveaux prestataires et 93 % sur l'ensemble des retraites de réversion en paiement au 31 décembre 2014.

Les chiffres du 1^{er} trimestre 2015

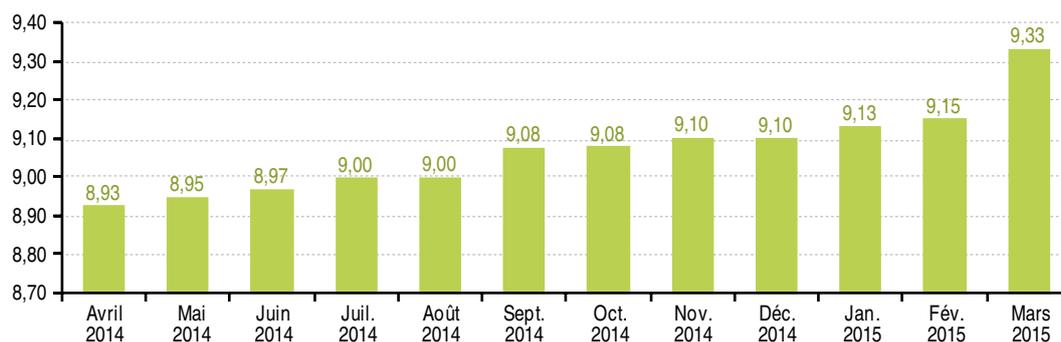
RETRAITÉS DU RÉGIME GÉNÉRAL AU 31 MARS 2015	
Il s'agit de l'ensemble des retraités de droit direct, de droit dérivé ou des deux	
	13 744 099
montant mensuel moyen	660 €
Titulaires d'un droit direct servi seul	
montant mensuel moyen toutes carrières	662 €
montant mensuel moyen avec carrière complète au régime général *	1 063 €
Titulaires d'un droit direct et d'un droit dérivé	
montant mensuel moyen toutes carrières	803 €
montant mensuel moyen avec carrière complète au régime général *	1 091 €
Titulaires d'un droit dérivé servi seul	
montant mensuel moyen	288 €
Bénéficiaires du minimum contributif	
	4 898 785
Allocataires du minimum vieillesse (allocation supplémentaire, Aspa ou Asi)	
	427 057
Bénéficiaires du complément de retraite (servi seul)	
	175 362

Note : montants mensuels moyens comprenant tous les avantages servis par le régime général, avant prélèvements sociaux et hors régimes complémentaires.
* Pensions calculées à taux plein et sans prorata de durée d'assurance au régime général.

ATTRIBUTIONS AU COURS DE LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE	
Attributions effectuées quelle que soit la date d'effet	
	1 ^{er} tr. 2015
	224 001
Droits directs	
	182 049
dont retraites anticipées	24 %
surcote	14 %
décote	9 %
minimum contributif	41 %
Droits dérivés	
	41 952
dont pensions de réversion avant 55 ans	2 %

DÉPENSES EN PRESTATIONS DES 12 DERNIERS MOIS EXPRIMÉES EN MILLIARDS D'EUROS > 108,81 Mds €

En milliards d'euros



Revue trimestrielle éditée par la Cnav - 75951 Paris Cedex 19.
Directeur de publication : Pierre Mayeur - Directrice de rédaction : Pascale Breuil - Rédaction des brèves statistiques : pôle Statistiques et système d'information, Cnav - Réalisation : Direction Statistiques, prospectives et recherche - ISSN : 1961-9642