

HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE

14^e RAPPORT

LES PENSIONS MILITAIRES DE RETRAITE

Finalités, état des lieux, enjeux d'une réforme

RAPPORT THÉMATIQUE

HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE

RAPPORT THÉMATIQUE 2020

1. Créé par l'article 1^{er} de la loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires, devenu l'article L4111-1 du code de la défense, le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) a pour mission, « *d'éclairer le Président de la République et le Parlement sur la situation et l'évolution de la condition militaire (...). Dans son rapport annuel, il formule des avis et peut émettre des recommandations* ».

Les **neuf personnalités indépendantes et bénévoles** qui le composent actuellement¹ ont été nommées pour quatre ans par les décrets du Président de la République du 3 septembre 2018 et du 9 septembre 2019.

2. Le rapport annuel du Haut Comité est scindé en deux parties :

- un **rapport thématique**, objet du présent document ;
- un rapport statistique, incluant le suivi des recommandations, appelé **revue annuelle de la condition militaire**, diffusé à l'automne.

3. Le Haut Comité a successivement traité dans ses treize premiers rapports thématiques de l'attractivité des carrières militaires et des rémunérations (2007), de la mobilité des militaires (2008), de la reconversion (2009), des pensions militaires de retraite (2010), de la condition des militaires en service hors métropole (2011), de la condition des militaires du rang et, de nouveau, des rémunérations (2012), des femmes dans les forces armées françaises (2013), de l'administration des militaires (2014), des perspectives de la condition militaire (2015), de la condition des militaires engagés dans les missions de protection du territoire national et de la population (2016), de la fonction militaire dans la société française (2017), de la vie des militaires et de leur famille selon le lieu d'affectation (2018) et enfin de la mort, de la blessure et de la maladie (2019).

4. Le Haut Comité, dans ses analyses comme dans ses constats, se tient strictement à la mission d'instance indépendante qui lui a été confiée par la loi. Il formule les appréciations que lui inspirent les situations observées, sans s'interdire d'émettre les recommandations qui lui paraissent découler de ces constats.

5. Pour disposer d'un état des lieux le plus large possible, le Haut Comité a réalisé des études sur plusieurs points intéressant le thème du présent rapport. Ces travaux sont restitués dans le corps du rapport et les annexes et contribuent au rôle d'observatoire que tient le Haut Comité pour éclairer l'évolution de la condition militaire. Ces travaux ont bénéficié de l'appui et de l'expertise de l'Insee, de l'observatoire économique de la défense ainsi que des forces armées.

¹ Annexe 2, composition du HCECM.

Au titre de l'année 2019, hors rémunérations et charges sociales, les dépenses de fonctionnement du HCECM se sont élevées à 24 070 €. Ces dépenses recouvrent pour l'essentiel le remboursement des frais de déplacement des membres et le financement des publications.

Les rapports du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire sont disponibles au format numérique :

- sur le site Internet du ministère des armées :
www.defense.gouv.fr (onglet « Vous et la Défense ») ;
- sur le site Internet de La Documentation française :
www.ladocumentationfrancaise.fr ;
- sur le site intranet du ministère des armées et sur celui de la gendarmerie.

SYNTHÈSE EXÉCUTIVE

Les pensions militaires de retraite Finalités, état des lieux, enjeux d'une réforme

Dix ans après son quatrième rapport consacré aux pensions militaires de retraite, le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire a décidé de faire de ce sujet l'objet de son quatorzième rapport.

Ce sujet s'imposait à plusieurs titres.

Depuis dix ans elles ont connu des modifications importantes, notamment liées aux réformes successives des retraites. Le moment est venu d'y revenir, et de faire un état des lieux.

L'année 2020 est aussi celle du lancement de la plus importante réforme sociale de la France depuis la naissance de la sécurité sociale en 1945 : la création d'un système universel des retraites, de toutes les retraites, y compris des pensions militaires de retraite.

Dans ce moment particulier, il a paru important au Haut Comité de rappeler les fondements qui sont ceux des pensions militaires de retraite, en quoi ils se distinguent de ceux des retraites des fonctionnaires, salariés ou autres assurés sociaux, en quoi ils ne concernent pas seulement les militaires mais toute la collectivité nationale. De ces fondements découlent un certain nombre de caractéristiques, de règles propres.

Fidèle à la méthode qui a toujours été la sienne, le Haut Comité s'est attaché à ne pas tenir les uns et les autres pour gravés dans le marbre, mais comme devant au contraire être questionnés.

Pour éclairer, comme c'est la mission que lui donne le code de la défense, les plus hautes autorités de l'État et le législateur.

Pour mieux faire comprendre, au-delà des décideurs publics, les raisons d'être d'un système complexe et original qui prend place dans un sujet qui concerne tout le monde, les retraites, mais qui ne se réduit pas à cette dimension.

Pour mieux distinguer ce qui lui paraît essentiel, et devant être conforté, de ce qui doit ou peut évoluer.

Les pensions militaires de retraite, bien plus qu'une simple assurance vieillesse

Retraites et pensions militaires : une histoire différente

L'histoire des retraites et celle des pensions militaires n'est pas la même. À tous égards.

Nées de la volonté des rois de reconnaître les services rendus par les militaires au moment où se constituait une armée professionnelle de masse, les pensions militaires de retraite ont, dès leur origine, plusieurs fonctions :

- récompenser les soldats et les marins qui « *avaient bien servi* » et prendre soin des militaires blessés, « *vieux et caduques* » (édit du 15 avril 1674 pour l'établissement de l'hôtel royal des Invalides) ;
- donner aux militaires des raisons de rester sous les armes jusqu'à ce qu'ils ne puissent plus servir en leur garantissant des revenus après leur départ du service ; entre 1670 et 1762 cette durée de services se stabilise entre 16 et 30 ans ;
- enfin, éviter que d'anciens soldats ne se livrent au brigandage pour vivre.

Au cours du XVIII^e siècle émerge l'idée qu'une pension est aussi un droit, ce que la Révolution reconnaît formellement dès 1790, y compris aux fonctionnaires de l'État. La reconnaissance est, pour ces derniers aussi, dès l'origine, une dimension du régime de pension.

Les retraites des salariés, création du XX^e siècle, 1930 et 1945 pour la généralité des salariés, sont quant à elles d'une autre inspiration : créer une assurance vieillesse dans le cadre d'une solidarité professionnelle.

Si les pensions militaires ont ensuite évolué, souvent au rythme de l'émergence des politiques sociales et de la volonté de l'État de les rapprocher du régime des pensions des fonctionnaires et même du régime des retraites des salariés, elles ont continué à répondre aux raisons qui sont à leur origine : attirer des soldats professionnels et organiser les carrières militaires en vue de disposer d'un nombre suffisant d'officiers et de sous-officiers pour encadrer la troupe, qu'elle soit composée de conscrits ou de contractuels, pour constituer cette armature humaine des forces armées qui assure la transmission des compétences, des expériences et des valeurs, pour assurer sa jeunesse, condition de sa force et de sa capacité de résilience. L'évolution des modes de recrutement des armées n'y a rien changé.

Des règles propres

Au-delà de la complexité et du foisonnement des règles qui affectent le régime des pensions militaires, comme tous les régimes de retraite, complexité qui est le produit des modifications successives, inspirées par les considérations du moment, y compris financières, ou par le souci de mieux prendre en compte certaines situations particulières, le Haut Comité souligne que deux ensembles de règles originales sont au cœur de ce système.

D'abord, la règle de la pension à liquidation immédiate bien avant l'âge légal de droit commun de départ à la retraite - aujourd'hui après 27 ans de services pour les officiers de carrière, 20 ans de services pour les officiers sous contrat, 17 ans de services pour les sous-officiers et les militaires du rang - combinée avec la possibilité reconnue à l'ancien militaire de cumuler sa pension avec toute autre rémunération d'activité ou aide au retour à l'emploi. Elle doit permettre au militaire quittant le service d'entamer une seconde carrière, après le service des armes.

L'autre règle est celle de la reconnaissance des services militaires accomplis. Elle irrigue plusieurs dispositifs :

- les bonifications, qui valorisent le montant de la pension qui sera versée, par l'effet de l'attribution d'années supplémentaires : bonifications pour campagnes, en particulier en cas de participation à des opérations extérieures, bonifications de milieu pour services aériens ou subaquatiques, bonification dite du cinquième² ;
- l'accès à une pension par suite d'infirmités, dont les cas se sont accrues avec les opérations extérieures, ce qui a conduit à en étendre le bénéfice sans condition de durée de services aux militaires du rang à partir de 2005 ;
- l'accès à une pension de réversion sans condition d'âge, ni de durée de services, avec des montants valorisés lorsque la mort du militaire est liée à des opérations militaires ou à des actions particulières. Aujourd'hui, 4 000 veuves de militaires de moins de 55 ans bénéficient d'une pension de réversion soit, en proportion, trois fois plus que dans la fonction publique de l'État, illustrant les réalités d'une armée d'emploi.

Plusieurs finalités

Le Haut Comité constate que les pensions militaires répondent à trois finalités différentes.

La première est commune à tous les régimes de retraite, la finalité d'assurance vieillesse. Pour les retraites - des salariés comme des professions indépendantes - c'est leur finalité exclusive. Pour les pensions militaires c'est l'une de leurs finalités, et cette finalité ne joue, comme le précise l'article L55 du code des pensions civiles et militaires de retraite, qu'à partir de 62 ans.

La deuxième finalité des pensions militaires est de servir des objectifs de défense.

Elles sont l'un des principaux leviers de gestion des ressources humaines militaires qui permettent d'assurer une régulation des flux de recrutements et de départs propre à déterminer des structures des forces armées et une jeunesse répondant à l'intensité et aux exigences physiques de leurs missions.

² Certaines de ces bonifications sont aussi ouvertes, dans des conditions précises, à quelques rares fonctionnaires civils.

La troisième finalité tient à ce que les pensions militaires sont une des composantes de la condition militaire, condition qui recouvre « *les garanties et les compensations apportées par la Nation aux militaires* » (L4111-1-1 du code de la défense). La condition militaire a une dimension de reconnaissance des sujétions de l'état militaire, des sacrifices endurés - pouvant aller jusqu'au « *sacrifice suprême* » (même article) - et des périls auxquels les militaires sont, par leur engagement, exposés. Elle contribue à la capacité des forces armées et, ce faisant, est aussi un objectif de défense : si la condition militaire est mise en cause le moral s'en ressent, et la fidélisation et l'attractivité sont menacées. Dans ses échanges avec des militaires de tout grade et de toute ancienneté, le Haut Comité a pu mesurer combien les pensions tiennent une place importante dans la perception que les militaires ont de leur condition.

La place particulière des pensions militaires dans les modèles d'armées explique d'ailleurs que leur coût soit intégré dans l'effort de défense, comme le préconisent les Livres blancs successifs, ou comme le fait l'OTAN dans ses comparaisons internationales.

Le Haut Comité constate aussi que, malgré des systèmes de gestion des ressources humaines très différents, la Grande-Bretagne et les États-Unis qui, comme la France, ont des armées d'emploi, engagées en première ligne sur des théâtres d'opérations, tendent à faire des pensions, avec d'autres leviers, un instrument permettant de régénérer les forces et de conserver leur jeunesse relative, tandis que dans les pays dont les armées ne répondent pas à cette caractéristique les retraites des militaires tendent à s'aligner sur celles des fonctionnaires.

Le Haut Comité souligne qu'en assumant les neuf dixièmes des dépenses du régime des pensions militaires l'État ne finance pas tant un déficit qu'une politique de défense.

Les pensions militaires à l'heure du bilan : des objectifs dans l'ensemble atteints

Pour les forces armées

Le Haut Comité considère que le système des pensions militaires de retraite a effectivement contribué à ce que les forces armées disposent de forces jeunes (34 ans en moyenne) et de structures d'encadrement correspondant à leurs besoins, en bonne articulation avec les autres leviers de gestion des ressources humaines des forces armées.

Les pensions sont en effet :

- un élément d'attractivité, en ce qu'en ouvrant au moment du recrutement le champ des possibles - carrière courte suivie d'une reconversion dans le civil ou carrière longue - les pensions militaires concourent à attirer de nouvelles recrues, même si l'existence des pensions militaires n'est pas l'élément premier de l'engagement ;
- un élément de fidélisation, en ce que les « bornes » de durée de services donnant droit à une pension à liquidation immédiate créent un effet de rétention permettant de conserver des cadres expérimentés jusqu'à leur atteinte, l'effet étant renforcé par le fait que le militaire doit attendre 15 ou 17 ans de services pour bénéficier du système de bonifications ;
- un facteur de jeunesse de l'encadrement des forces armées, en ce que ces mêmes bornes, avec des limites d'âge et de services basses, et des incitations au départ en direction de ceux dont les perspectives de carrière sont limitées, permettent de maîtriser le nombre de carrières longues et facilitent une politique de carrière et d'avancement sélectifs, déterminant un flux de départs avant les limites d'âge ; ainsi les pensions militaires permettent-elles de mettre en œuvre, chez les militaires de carrière, l'impératif de jeunesse des forces armées qu'impose une armée à haute disponibilité et à engagement intensif, quand pour les autres militaires cet impératif est assuré par le recours massif aux contrats qui représentent plus de la moitié du total des effectifs militaires.

Pour les militaires

Le Haut Comité estime que le système des pensions offre des garanties favorables au plein engagement des militaires dans leur mission.

En premier lieu, ce système assure des conditions économiques favorables à des reconversions professionnelles en milieu de carrière : en moyenne, un militaire devient pensionné à 45 ans et,

dans la majeure partie des cas, il reprend une activité professionnelle. Ainsi, près de la moitié des pensionnés militaires (environ 190 000) ont moins de 62 ans et perçoivent donc une pension qui répond à une logique autre que celle de l'assurance vieillesse.

En deuxième lieu, le niveau des pensions permet de rémunérer raisonnablement des services accomplis :

- comme pour les autres agents publics, les pensions militaires de retraite sont calculées sur la base de la rémunération indiciaire détenue depuis au moins 6 mois, et répondent à la volonté d'offrir des conditions matérielles d'existence en fin de carrière « *en rapport avec la dignité de sa fonction* » (article L1 du code des pensions civiles et militaires de retraite) ; cet aspect occupe une place importante dans la représentation que les militaires se font de leur carrière car il valorise la promotion interne : un colonel polytechnicien part avec la même pension qu'un colonel issu du rang, à situation familiale et durée de services bonifiés similaires, et cette égalité est un facteur de cohésion ;
- si le taux moyen de remplacement³ brut apparaît moins élevé (inférieur à 50 % dans les armées, légèrement inférieur à 60 % dans la gendarmerie) que le taux moyen qu'observe, pour la France, l'OCDE dans ses études de comparaisons internationales (taux moyen légèrement supérieur à 60 %), cette différence s'explique par les durées de services inférieures des militaires ;
- le régime des bonifications, marque essentielle de la reconnaissance de la Nation envers ses militaires, produit des effets puissants qui permettent à beaucoup d'entre eux d'échapper aux dispositifs de décotes : son impact est cinq fois plus important dans la fonction militaire que dans la fonction publique civile de l'État, la bonification du cinquième étant celle qui concerne le plus de militaires (97,3 % en 2018) et celle qui apporte la durée de bonification la plus importante (un peu plus de 4 ans).

Le Haut Comité souligne toutefois que la question du niveau des pensions ne se réduit pas au montant perçu par le militaire pensionné. Il y a lieu de tenir compte en effet des incidences défavorables sur la carrière du conjoint des contraintes de l'état militaire, notamment du fait de la fréquence des mutations. Le revenu individuel moyen d'un conjoint de retraité militaire souffre du même décalage que celui observé au sein des couples dont la personne de référence est un militaire d'active : il est inférieur de 30 % au revenu individuel moyen d'un conjoint de retraité civil de l'État. Le Haut Comité estime que cette réalité justifie des règles favorables, notamment de réversion, en faveur des conjoints survivants.

Les pensions militaires, élément de la nécessaire unité de la fonction militaire

Le régime des pensions militaires de retraite ne contribue pas de façon identique aux besoins, divers, de chacune des forces armées.

Les militaires de la gendarmerie et ceux participant aux missions de soutien pourraient paraître moins concernés, et il est parfois soutenu que leur situation les rapproche davantage de celles de certaines composantes de la fonction publique.

Pour le Haut Comité, une telle approche méconnaît les exigences de l'état militaire et nuit à la nécessaire unité de la fonction militaire :

- comme il a pu le rappeler régulièrement, la différence de statut entre les forces de sécurité intérieure est un atout pour la sécurité du territoire et de la population, et les conditions dans lesquelles la gendarmerie effectue ses missions, dans la permanence et la profondeur des territoires comme dans les crises les plus graves, justifient pleinement le maintien de son statut militaire, garantie de sa « *nécessaire libre disposition* » (Conseil constitutionnel, décision n° 2014-450 QPC du 27 février 2015) ;
- de même, la nature des opérations militaires impose un haut degré d'intégration du soutien dans toute manœuvre militaire : en opérations tout militaire, qu'il soit cuisinier, infirmier, ou conducteur d'un camion-citerne est un combattant.

³ « Le taux de remplacement brut met en regard le montant brut de la pension avec le dernier salaire brut perçu par l'assuré sur une année complète. Il permet d'évaluer l'ampleur de la variation des revenus au moment du passage à la retraite », Insee.

Le Haut Comité considère que le modèle complet de forces armées choisi par la France, incluant une force militaire de sécurité intérieure et des soutiens intégrés, est une condition du « succès des armes de la France »⁴ tout autant qu'une garantie de la cohérence de l'outil militaire, de la préservation de sa résilience et de sa liberté d'action, au service de la défense des intérêts supérieurs de la Nation, de la continuité de l'État et de la sécurité des institutions.

En conséquence, l'apport des pensions militaires en termes de réalisation d'objectifs de défense et de composante de la condition militaire vaut-il autant pour ces militaires, que pour ceux des unités dites combattantes. La contribution des pensions militaires à la jeunesse relative des gendarmes l'illustre, elle rapproche la situation de la gendarmerie davantage de celle des armées que de celle de la fonction publique : un gendarme a en moyenne 36 ans⁵.

Les pensions militaires à l'heure d'une réforme des retraites

Dans une Nation où l'attachement à l'égalité est aussi fort, aussi grande que soit la considération que les Français portent à leurs soldats, tout projet de réforme générale des retraites incluant le régime des pensions militaires conduit à interroger la justification du maintien de règles propres aux militaires.

D'abord le prisme de la défense

Pourquoi ne pas appliquer aux militaires les mêmes règles que celles des fonctionnaires ou des salariés du secteur privé ?

Le Haut Comité n'a pas éludé cette question. Il n'a pas eu de doute pour considérer qu'une telle éventualité – qui d'ailleurs n'a jamais été à l'ordre du jour des réformes réalisées ces dernières années, ni de celle engagée en ce début d'année 2020 – présenterait des inconvénients majeurs, d'abord en termes de capacité des forces armées.

En effet, la suppression pure et simple de la règle centrale du régime des pensions militaires - la pension à liquidation immédiate plusieurs années avant l'âge de départ à la retraite de droit commun - se traduirait mécaniquement par un vieillissement important des forces armées, incompatible avec les exigences d'une armée d'emploi à la hauteur des responsabilités mondiales de la France et de l'étendue de ses espaces de souveraineté. Cette conséquence ne pourrait elle-même être surmontée que par un changement profond du statut militaire, remettant en cause le régime de carrières et rendant inéluctable le recours exclusif au contrat, s'accompagnant d'incitations financières fortes pour assurer l'attractivité du métier des armes et la fidélisation nécessaire pour disposer de cadres expérimentés, et de pécules élevés au moment du départ⁶. Un tel régime, s'il est théoriquement concevable, se traduirait pour la France, par une rupture complète de son modèle d'armée, une rupture majeure dans l'histoire de la condition militaire, et par des changements tout aussi profonds concernant le sens de l'engagement des militaires, leur lien avec la Nation et avec les plus hautes autorités de l'État.

Ces interrogations démontrent, si besoin était, combien toute réforme des pensions militaires doit d'abord s'envisager au regard de considérations de défense.

Même sans que les règles propres aux pensions militaires ne soient, dans leur principe, remises en cause, il est tout aussi nécessaire de procéder à une évaluation préalable de l'impact que des mesures générales, étendues aux militaires, sont susceptibles d'avoir sur les forces armées.

Le Haut Comité constate à cet égard que le décalage progressif des bornes d'accès à une pension militaire à liquidation immédiate sans décote résultant des lois des 21 août 2003, 9 novembre 2010 et 20 janvier 2014 s'est traduit par un vieillissement relatif de l'encadrement, à rebours de l'impératif de jeunesse des forces armées.

⁴ Formule cérémonielle concluant, devant les troupes, la désignation d'un nouveau commandant d'unité militaire.

⁵ L'âge moyen des agents de la fonction publique civile est de 44 ans.

⁶ Selon la formule anglo-saxonne « *Take the money and run* ».

La nécessaire affirmation des finalités des pensions militaires

Dans le cas des militaires diverses justifications - fonctions régaliennes, risques courus - sont habituellement avancées pour fonder des règles différentes, comme pour certaines catégories d'agents de la fonction publique civile, tels les agents de la police nationale. Pour le Haut Comité, elles ne rendent que très incomplètement compte des finalités de ces règles propres aux militaires. Les développements qui précèdent ont montré combien ces finalités, présentes depuis des siècles, sont corrélées avec les exigences d'une armée d'emploi. Une réforme qui les ignorerait créerait des malentendus et risquerait de fragiliser le dispositif de pensions militaires pris comme outil de défense.

S'agissant de la réforme des retraites engagée au début de l'année 2020, le Haut Comité souligne l'importance du rappel de ces finalités dans un article L4111-1-1 nouveau introduit dans le code de la défense par le projet de loi adopté par le Conseil des ministres et par l'Assemblée nationale en première lecture. Selon cet article « *les dispositions [...] du code de la sécurité sociale relatives à l'application aux militaires du système universel de retraite concourent aux objectifs de la défense et permettent d'adapter à ces objectifs la structure des forces armées. Elles constituent une composante de la condition militaire* ».

Prenant place comme deuxième article du statut général des militaires, signe de son importance, cette disposition donne en effet son fondement aux règles particulières retenues pour les militaires.

La portée de cette clarification, qui est une première, n'est pas seulement théorique : lorsque viendra le temps des décrets d'application, puis, plus tard, celui des adaptations et actualisations à des nécessités nouvelles, inhérentes au fonctionnement de tout système, cet article L4111-1-1 rappellera les finalités à l'aune desquelles les mesures concernant les militaires devront s'envisager. Concrètement il devrait en résulter l'association du ministre chargé de la défense, sous une forme ou une autre, par exemple comme co-rapporteur des projets de texte, ce qui devrait garantir la prise en compte des objectifs de défense dans leur préparation. Dans cet esprit, le conseil de défense pourrait aussi être amené à se prononcer sur les mesures ayant une incidence sur les forces armées, qu'il s'agisse de mesures d'application de la réforme ou de mesures prises ultérieurement.

Préservation des éléments constitutifs du régime des pensions militaires

En cohérence avec la réaffirmation des fondements des pensions militaires de retraite, le projet de loi « *instituant un système universel de retraite* » transmis au Parlement au début de l'année 2020 reprend les principaux éléments constitutifs du régime des pensions militaires de retraite en vigueur, regardées comme répondant aux objectifs de défense présents, particulièrement en termes de structuration des forces et de condition militaire :

- bénéfice d'une pension à liquidation immédiate après 17, 20 ou 27 ans de services selon le cas, pension pouvant être cumulée avec toute autre rémunération d'activité ;
- conservation d'un dispositif de bonifications visant à traduire dans le nouveau système les effets des bonifications existantes aujourd'hui ;
- minima spécifiques pour garantir le montant des retraites reversées à un conjoint survivant en cas de décès en service, en distinguant plusieurs cas notamment les morts par suite d'un attentat, d'un acte de dévouement dans un intérêt public ou d'une opération militaire.

Application aux militaires d'un système universel

Le Haut Comité considère, dès lors que ces éléments constitutifs des pensions militaires sont maintenus, qu'il n'y a pas d'obstacle à ce que les militaires se voient appliquer les règles et principes d'un système universel tel qu'il résulte du projet de loi présenté au printemps 2020 :

- affiliation à une caisse nationale unique ;
- assiette et taux de cotisation qui sont les mêmes que ceux appliqués aux autres assurés, l'effort contributif de chacun permettant l'acquisition de points capitalisés tout au long de la vie professionnelle sur un compte personnel unique ;
- montant des pensions qui dépend du nombre de points acquis tout au long d'un parcours professionnel ainsi que du taux de rendement résultant de la valeur d'acquisition et de la valeur de service et de leur actualisation. Sur ce dernier point le Haut Comité souligne

qu'est ainsi supprimée la règle du calcul de la pension fondé sur la dernière rémunération détenue depuis plus de six mois qui, valorisant la réussite de ceux qui ont commencé leur carrière aux grades les plus bas, est aussi un facteur de cohésion et de motivation.

Le Haut Comité estime que le passage à un régime universel à points pourrait avoir des effets bénéfiques sur la condition de plusieurs catégories de militaires.

La réforme pourrait ainsi, en l'état des informations dont dispose le Haut Comité, améliorer les droits à pension des militaires réalisant des carrières très courtes, c'est-à-dire quittant les forces armées avant d'avoir atteint 15 ans de services, grâce, d'une part, à la contribution des primes et indemnités dans l'acquisition de points et, d'autre part, à l'accès au bénéfice des bonifications qui, dans le système actuel n'est prévu qu'après 15 ou 17 ans de services.

L'amélioration de la portabilité des droits assurée par un système universel devrait représenter aussi, pour la majorité des militaires, un réel avantage.

Il est prévu que le régime universel entre en vigueur progressivement : une adoption de la loi en 2020 conduirait 97 % des militaires actuellement en service à rester entièrement en dehors de la réforme.

Interrogations et perspectives

Toute réforme générale des retraites incluant les pensions militaires soulève aussi des questions portant sur la gouvernance du régime, le code dans lequel ces règles sont inscrites et même leur dénomination. Le Haut Comité formule les observations suivantes à propos du projet de loi instituant un système universel de retraite.

Le choix du code et des mots

Dans la logique de l'affirmation, au frontispice du statut général des militaires, du lien entre les objectifs de défense et les règles appliquées aux militaires en matière de retraite, ainsi que du rappel par le projet de loi que les pensions sont une composante de la condition militaire, le Haut Comité considère :

- que les règles exclusivement applicables aux militaires devraient être inscrites non pas dans le code de la sécurité sociale mais dans le code de la défense (quatrième partie), pour conserver leur sens et en vue de garantir que leurs évolutions seront décidées au regard des objectifs de la défense ;
- et que le terme « *pension militaire* » devrait être conservé, au moins pour désigner l'allocation versée aux anciens militaires avant l'âge de 62 ans afin mieux rendre compte de sa nature.

Les militaires dans la gouvernance d'un système universel

Cette même affirmation ne devrait-elle pas avoir aussi des prolongements dans la gouvernance des organismes chargés de l'administration et de la gestion du système de retraite ? Le Haut Comité en est convaincu, notamment pour garantir la prise en compte effective des objectifs de défense et de la condition militaire, par exemple lorsqu'il s'agira de faire évoluer les paramètres d'un système piloté au travers des objectifs d'équilibre financier.

Or la structure paritaire de ces organismes (représentants des employeurs et des syndicats), tant celle de la caisse nationale que celle de l'établissement de retraite et de prévoyance de la fonction publique de l'État qui sera chargée de la gestion du système pour les agents de l'État, est incompatible avec le statut militaire.

Le Haut Comité relève qu'une autre politique universelle de protection sociale, l'assurance maladie, a fait émerger une instance spécifique de gouvernance pour prendre en compte les singularités de l'état militaire sans pour autant remettre en cause l'universalité des prestations versées : la caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS). Le Haut Comité estime que celle-ci pourrait inspirer, voire même, par délégation des organismes du système universel, accueillir, l'organisation d'une gouvernance adaptée aux militaires et de nature à permettre la prise en compte des finalités propres aux pensions militaires.

De même enfin, l'élargissement de la compétence consultative du conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) aux projets de loi et projets de textes réglementaires concernant la retraite des

militaires qui résulte du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale serait de nature à favoriser la prise en compte de la condition militaire.

Les points d'attention

Au vu des informations dont il dispose au moment de la rédaction de ce rapport, et alors que les nombreux textes d'application pourront eux-mêmes avoir des incidences importantes sur le contenu des mesures du projet de loi, le Haut Comité formule les observations suivantes.

La plupart des effets d'une bascule dans un système à points restent, à ce stade, incertains tant ils dépendront de réglages opérés sur de nombreux paramètres qu'il est difficile d'anticiper. À partir d'hypothèses publiques, le Haut Comité observe que le niveau de pension sera très dépendant, en dehors même du « rendement du système », des modalités de traduction du système de bonifications actuel dans le futur système, y compris pour les militaires de la gendarmerie et ceux de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris et du bataillon de marins-pompiers de Marseille. Ce constat invite à renforcer significativement les outils de simulation pour anticiper toutes les conséquences de ces réglages et éclairer complètement les autorités compétentes avant leur décision.

Les règles de décote pèseront lourd également. Pour le Haut Comité l'enjeu est qu'elles ne réduisent pas l'intérêt que représente l'accès à une pension à liquidation immédiate.

Le Haut Comité considère enfin qu'une attention particulière doit être portée aux militaires contraints de quitter le service actif par suite d'infirmités ainsi qu'aux conjoints survivants.

Pour les premiers, la logique d'un système universel conduit à refondre les règles relatives à la liquidation d'une pension de retraite pour motif d'invalidité, pour les rapprocher de celles du régime général. Une place devra être donnée aux militaires qui quittent le service, non pas en raison d'une incapacité définitive de travail, mais pour ne plus avoir toutes les aptitudes physiques, mentales et médicales élevées qu'exigent les missions militaires.

Pour les seconds, le passage de la règle générale d'une réversion à hauteur de 50 % du montant de la pension militaire de retraite à une nouvelle règle de 70 % des revenus du couple pourrait être favorable à beaucoup d'entre eux. Mais une règle repoussant l'accès à une pension de réversion à l'âge de 55 ans ne prendrait pas en compte les réalités d'une armée d'emploi qui s'accompagne aujourd'hui de plus de 4 000 veuves de moins de 55 ans. Le Haut Comité recommande de prévoir un accès à la réversion sans aucune condition d'âge.

Au-delà des retraites

La logique d'un système universel, tel que le système par points, la suppression de la règle des six derniers mois, interrogent la politique de rémunération des agents de l'État, notamment les grilles indiciaires des corps, ou encore la répartition entre rémunération indiciaire et rémunération indemnitaire. De futurs changements ont d'ores et déjà été identifiés pour les enseignants et les chercheurs dans le projet de loi, qui renvoie à une loi de programmation afin de leur assurer le versement d'une retraite d'un montant équivalent à celle perçue par les fonctionnaires appartenant à des corps comparables de la fonction publique de l'État.

Pour les militaires un enjeu majeur de la réforme des retraites est que le passage à un système par points n'aboutisse pas, du fait de la conjonction de la suppression de la règle des six derniers mois et des différences de dynamique de progression de rémunération qui existent avec la fonction publique civile, souvent plus favorable à celle-ci, à des décrochages par rapport à cette dernière. Cela suppose au préalable un travail d'évaluation, qui pourrait conclure à la nécessité d'ajustements de la politique de rémunération des militaires, au-delà de l'exercice déjà entrepris de rénovation de la politique indemnitaire par le projet de nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM).

Le Haut Comité souligne que la préservation des parités et équivalences existantes avec les autres corps de la fonction publique de l'État est un élément central de la bonne condition militaire comme de l'attractivité de la fonction militaire.

Au terme de ce rapport,

- convaincu de l'atout pour les forces armées que représente l'existence d'un système de pensions propre aux militaires ;
- constatant le maintien des principales règles constitutives du système actuel de pensions militaires dans le projet de réforme portant création d'un système universel des retraites, même si ces règles restent à préciser sur plusieurs points et si les effets de la réforme dépendront aussi des conditions de sa mise en œuvre ;
- considérant qu'il est dans la nature de ces règles de répondre aux objectifs de défense et de contribuer aux compensations des sujétions propres à l'état militaire,

le Haut Comité formule les recommandations suivantes :*En matière de cadre général et de gouvernance d'un système universel*

- Dans le prolongement et dans la logique de l'article L4111-1-1 du code de la défense créé par le projet de loi selon lequel les pensions militaires concourent aux objectifs de la défense et constituent une composante de la condition militaire :
 - o inscrire dans le code de la défense plutôt que dans le code de la sécurité sociale les mesures propres aux militaires ;
 - o et, afin de mieux assurer l'effectivité de cet article L4111-1-1 :
 - définir en conseil de défense et de sécurité nationale les orientations majeures en matière de pension militaire et y examiner les mesures ayant une incidence sur les forces armées, qu'il s'agisse de mesures d'application de la réforme ou de mesures prises ultérieurement ;
 - mesurer systématiquement l'impact de toute évolution des règles du système universel sur les forces armées, associer le ministère des armées à leur préparation et veiller à ce que le ministère des armées soit co-rapporteur de toute disposition appliquée aux militaires ;
 - saisir le CSFM de tous les projets de texte relatifs au système de retraite.
- Conserver la dénomination « pension militaire ».
- Mettre en place une gouvernance adaptée aux militaires en matière de pension militaire dans le cadre d'un établissement à créer, comme l'établissement de retraite et de prévoyance de la fonction publique de l'État prévu dans le projet de loi, ou dans le cadre d'une structure existante comme la CNMSS.

En matière de mesures en faveur des militaires

- En créant de nouveaux dispositifs statutaires pour assurer la couverture des militaires contre le risque d'invalidité imputable ou non à l'exercice de leurs fonctions, prendre en compte les cas d'inaptitude à servir, y compris en l'absence de reconnaissance d'une invalidité.
- Dans la continuité du « plan famille », n'appliquer aucune condition d'âge à la réversion d'une pension militaire au conjoint survivant, quelles que soient les circonstances du décès du militaire.
- Instaurer un recours administratif préalable obligatoire en matière de pension militaire.

En matière de maîtrise des effets indirects d'une réforme des retraites et des mesures d'équilibre financier

- Mesurer tous les impacts sur le système de rémunération des militaires d'une réforme des retraites.
- En cas de mesures d'équilibre financier à court terme, pour répondre aux objectifs de défense, privilégier, à l'égard des militaires, les modalités qui préservent la jeunesse des forces plutôt que celles qui relèveraient les limites d'âge ou inciteraient à prolonger des carrières au-delà de ce dont les forces ont besoin.

LES PENSIONS MILITAIRES DE RETRAITE

Finalités, état des lieux, enjeux d'une réforme

LES PENSIONS MILITAIRES DE RETRAITE

SOMMAIRE

Partie 1

Les pensions militaires de retraite sont bien plus qu'une simple assurance vieillesse

1	Les finalités assignées aux pensions militaires de retraite dépassent celles d'une assurance vieillesse.....	21
1.1	L'organisation des forces armées répond à la nature de leurs missions	21
1.1.1	La mission des forces armées.....	21
1.1.2	...exige des ressources humaines aux aptitudes et caractéristiques particulières....	22
1.1.3	...adaptées aux besoins propres à chacune.....	23
1.2	Les pensions militaires de retraite contribuent aux modèles de forces et à la condition militaire.....	24
1.2.1	Les pensions militaires de retraite sont au cœur d'un ensemble de leviers visant à garantir les modèles de forces	24
1.2.2	Les pensions militaires de retraite servent plusieurs finalités.....	26
1.2.3	Les pensions militaires constituent une composante de la condition militaire	30
1.3	Elles sont héritées d'une histoire et associées à un type d'armée.....	30
1.3.1	Un régime ancien qui a su évoluer avec son temps.....	30
1.3.2	Les principales armées occidentales ont développé des systèmes de retraite militaire différents qui s'appuient sur des leviers communs	32
2	Les pensions militaires de retraite ont jusqu'ici atteint les objectifs assignés	37
2.1	Les caractéristiques des pensionnés militaires rendent compte des finalités multiples de leur régime de pension.....	37
2.1.1	Les règles des pensions militaires déterminent en grande partie les flux de départ des militaires	37
2.1.2	Moins d'un militaire sur deux quittant définitivement le service bénéficie d'une pension militaire de retraite à liquidation immédiate.....	38
2.1.3	La pension n'est un avantage vieillesse que pour la moitié des pensionnés militaires	40
2.1.4	Les pensions de réversion reflètent aussi les traits atypiques de la fonction militaire.....	41
2.2	Les pensions militaires de retraite font partie intégrante de l'effort de défense	41
2.2.1	Le régime des pensions militaires de retraite est très majoritairement financé par l'État	41
2.2.2	Le montant des pensions militaires de retraite	44
2.3	Les réformes paramétriques mises en oeuvre depuis 2003 ont eu un impact sur la pyramide des âges des militaires	51

Partie 2**Les enjeux d'un nouveau système de retraite pour la fonction et la condition militaires**

1	La nécessaire prise en compte des exigences propres à la fonction et à la condition militaires pour la réforme des retraites	57
1.1	Des exigences qui sont prises en compte par le projet de système universel.....	57
1.1.1	Le projet de loi affirme que les dispositions propres aux militaires concourent aux objectifs de la défense et constituent une composante de la condition militaire	57
1.1.2	Le projet de loi reprend les principaux éléments constitutifs de l'actuel régime des pensions militaires de retraite.....	58
1.2	D'autres exigences qui restent à préciser et à décliner.....	59
1.2.1	En termes de montant des pensions, de coût pour les « employeurs » et de phases de transition.....	59
1.2.2	En termes de gouvernance	61
1.2.3	En termes de reconnaissance	65
1.2.4	En ce qui concerne la réversion	67
2	Toute réforme majeure des retraites doit conduire à en mesurer les impacts sur le système de rémunération et la politique des ressources humaines militaires	70
2.1	La politique générale de rémunération.....	70
2.1.1	Les interrogations concernant la politique de rémunération des agents de l'État.....	70
2.1.2	Les interrogations concernant la politique de rémunération des militaires	72
2.2	La politique des ressources humaines.....	74
2.2.1	Préserver l'attractivité de certains emplois et de certains corps	74
2.2.2	Renforcer les leviers de fidélisation	75
2.2.3	Conforter la fluidité des départs pour éviter tout vieillissement des forces	75
	Annexes.....	79
1.	Articles du code de la défense relatifs au Haut Comité d'évaluation de la condition militaire.....	81
2.	Composition du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire	85
3.	Auditions, visites et contributions	87
4.	Auditions du Président du Haut Comité par la représentation nationale.....	91
5.	Une histoire des pensions militaires de retraite	93
6.	Comparaison par la DGAFP des pensions militaires dans le CPCMR et dans le SUR.....	115
	Glossaire.....	119

INTRODUCTION

À la suite de son 4^e rapport qui en avait fait son thème d'étude et de son 9^e rapport qui avait rappelé son importance pour la condition militaire, le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) consacre son **14^e rapport thématique** aux **pensions militaires de retraite**.

S'il a souhaité traiter ce thème, au cœur de l'actualité au moment où il l'a choisi, c'est que les pensions constituent une composante importante de la condition militaire, aussi bien dans leur dimension matérielle que symbolique.

La rédaction a commencé avant la crise sanitaire provoquée par l'épidémie de **covid-19** dans le but de présenter un panorama des pensions militaires et de ce qu'elles pourraient devenir dans le cadre de l'instauration d'un système universel de retraite par points. La **suspension de la réforme** rend moins immédiates les conclusions tirées. Elle n'en affecte pas **l'intérêt prospectif lorsque les travaux sur les retraites reprendront**.

Conformément à son approche habituelle, le Haut Comité a procédé à un examen **du régime de pension au regard des finalités qui lui sont assignées, notamment en termes de condition militaire et d'objectifs de défense**. Il s'est attaché à **mettre en lumière les enjeux liés à l'intégration des pensions militaires de retraite au sein d'un système universel de retraite**.

Pour mener à bien ses travaux et alimenter ses réflexions, le Haut Comité a appliqué la méthode qu'il utilise chaque année. Il a procédé à **l'audition de 17 autorités civiles et militaires, du conseil supérieur de la fonction militaire et des 6 associations professionnelles nationales de militaires déclarées représentatives**, conformément aux articles L4124-1 et L4126-9 du code de la défense (Cf. annexes 1 et 3). Il a, en outre, effectué **4 visites auprès d'unités des forces armées**. Au total, les membres du Haut Comité ont pu s'entretenir avec plus de **250 militaires**, dans le cadre d'entretiens collectifs ou individuels, hors la présence de leur hiérarchie.

Le présent rapport est articulé **en deux parties**. Après la présentation, dans une première partie, des **principes qui régissent le régime spécial des pensions militaires de retraite actuel** et sa mise en œuvre compte tenu des évolutions qu'il a connues, notamment celles issues des réformes entreprises entre 2003 et 2014, il **expose**, dans une seconde partie, **les enjeux pour les militaires et les forces armées d'une intégration des pensions militaires de retraite dans toute réforme du système d'assurance vieillesse**.

Le rapport est complété par 6 annexes, dont l'une retrace l'histoire des pensions militaires.

PARTIE 1

LES PENSIONS MILITAIRES DE RETRAITE SONT BIEN PLUS QU'UNE SIMPLE ASSURANCE VIEILLESSE

1 LES FINALITÉS ASSIGNÉES AUX PENSIONS MILITAIRES DE RETRAITE DÉPASSENT CELLES D'UNE ASSURANCE VIEILLESSE

La place que tiennent les pensions militaires de retraite dans la structure des forces armées ne peut être comprise qu'au regard des missions qui leurs sont confiées et des besoins en ressources humaines qui en découlent.

1.1 L'ORGANISATION DES FORCES ARMÉES RÉPOND À LA NATURE DE LEURS MISSIONS

1.1.1 La mission des forces armées...

Comme le déclare le code de la défense dès son premier article L1111-1, « *la politique de défense a pour objet d'assurer l'intégrité du territoire et la protection de la population contre les agressions armées* ». La place qu'y tiennent les forces armées y est première ; la **mission de l'armée de la République** est en effet « *de préparer et d'assurer par la force des armes la défense de la Patrie et des intérêts supérieurs de la Nation* », termes qui décrivent de façon identique ce qui est assigné aux forces armées comme à ceux qui les constituent⁷.

Cette mission détermine les exigences singulières de l'état militaire qui, aux termes du deuxième alinéa de l'article L4111-1 du code de la défense, « *exige en toute circonstance esprit de sacrifice pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême, discipline, disponibilité, loyalisme et neutralité* ». Ces prescriptions signifient que « *les militaires français acceptent de mourir au combat sur ordre de leurs chefs, que ces chefs assument la responsabilité d'ordres pouvant conduire des camarades à la mort, que les uns et les autres peuvent, lorsque la mission l'exige, frapper l'ennemi et le tuer* »⁸.

Cette mission est assurée dans un contexte stratégique en « *dégradation rapide et durable* » comme en rend compte la revue stratégique de défense et de sécurité nationale de 2017 alors que la France assume des responsabilités mondiales liées à sa géographie et son histoire : elle est présente aux **Antilles**, en **Guyane**, dans l'**océan Indien** et dans l'**océan Pacifique** tout en surveillant 10,8 millions de km² de **zone économique exclusive**. Seule **puissance nucléaire** et, désormais, seul pays de l'Union européenne **membre permanent du conseil de sécurité de l'ONU**, **membre de l'OTAN**, elle a un objectif d'autonomie stratégique qui conditionne le format des forces armées.

Les **forces armées sont dimensionnées pour être** « *capables d'opérer sur tout le spectre, ce qui justifie le maintien d'un modèle d'armée complet et équilibré, condition de l'autonomie stratégique française* ». Les forces doivent disposer en conséquence « *de l'ensemble des aptitudes et capacités, y compris les plus critiques et les plus rares, pour atteindre les effets militaires recherchés* ». De fait, ce « *modèle d'armée complet et d'emploi, [...] modèle dynamique qui s'adapte à l'évolution de la conflictualité* »⁹, est déployé en France métropolitaine, dans les régions et collectivités outre-mer mais aussi à l'étranger. Les forces armées conduisent des missions diversifiées allant de la lutte informatique à l'utilisation de l'espace exo-atmosphérique à des fins militaires, en passant par des opérations extérieures (actuellement près de 8 000 militaires), des missions de présence à l'étranger en application d'accords bilatéraux (3 700 militaires des armées et 650 de la gendarmerie), des missions de protection du territoire national (surveillance maritime, Sentinelle, police du ciel mais aussi 7 200 militaires des forces de souveraineté outre-mer...), des missions de sécurité civile (plus de 12 000 militaires à Paris et Marseille notamment) ou des missions de sécurité intérieure (sécurité publique sur 95 % du territoire et 50 % de la population, maintien de l'ordre, y compris outre-mer où sont affectés plus de 4 000 militaires de la gendarmerie et 21 escadrons de gendarmerie mobile déployés en renfort permanent...) et de protection des institutions (garde républicaine).

⁷ Articles L3211-2 et L4111-1 du code de la défense.

⁸ 11^e rapport du HCECM, *La fonction militaire dans la société française*, septembre 2017, page 6.

⁹ Les citations sont extraites de la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* de 2017.

1.1.2 ...exige des ressources humaines aux aptitudes et caractéristiques particulières...

Pour répondre à ces missions, les forces doivent être **disponibles en tout temps et en tout lieu, dans des conditions physiquement éprouvantes et parfois extrêmes, sans considération de « temps de travail », sur un très large spectre de missions** (terre, air, mer, étranger, territoire national, opérations de guerre, sécurité intérieure, sécurité civile, secours aux personnes, action de l'État en mer, opérations d'armement, recherche appliquée, soutien santé...).

Ces exigences induisent un **impératif de jeunesse** qui s'impose au-delà des seuls besoins d'aptitude physique à « porter le sac » ou à supporter le manque de sommeil ou de repos qui conditionnent toujours l'efficacité opérationnelle¹⁰ : la jeunesse offre aussi des conditions morales, une forme d'audace et une agilité avec les nouvelles technologies qui, alliées à des attaches familiales plus souples, sont souvent des facteurs décisifs de l'action militaire.

Les forces armées ont parallèlement besoin de **cadres intermédiaires expérimentés** et d'un **vivier** suffisamment large pour choisir ceux qui **commandent les forces** à tous les niveaux tactique, opératif et stratégique.

Les missions des forces exigent aussi un **très large spectre de compétences techniques et de savoir-être**, qui s'acquiert souvent dans la durée, y compris à des échelons relativement modestes de l'organisation militaire¹¹. Le développement des opérations militaires dans de nouvelles dimensions ne fait qu'étendre la gamme des compétences indispensables (cyber, militarisation de l'espace...). La **nécessaire autonomie** des forces engagées en opérations conduit à ce que de nombreux **emplois de soutien** commun ou administratif (cuisinier, secrétaire...) soient **tenus par des militaires** formés au combat¹².

Le modèle d'organisation des forces armées tient aussi au choix de l'État, toujours affirmé depuis la Révolution, de conserver le **monopole des métiers militaires**, dont la traduction ultime est l'interdiction de toute activité mercenaire¹³. Les **compétences militaires** sont **acquises au sein des forces** et les responsabilités sommitales sont tenues par des personnes les ayant rejointes dès leur formation initiale¹⁴. On n'entre pas dans la fonction militaire¹⁵ « en cours de carrière ».

Ce modèle s'est toujours accompagné du **refus** de toute idée de **création d'un « grand corps »** de direction militaire qui conduirait de jeunes officiers à des postes de commandement sans avoir connu la réalité que vit la troupe. L'une des raisons profondes de ce choix est la volonté de garantir les **conditions d'une discipline acceptée** par tous et d'un **leadership s'imposant naturellement**, même s'il faut se garder de toute vision idyllique. La **confiance** dans la hiérarchie favorisée par ce mode d'organisation est une **condition** essentielle de la **cohésion des forces** et du succès opérationnel. Cela se traduit, pour les officiers, par des débuts de carrière modestes au regard de

¹⁰ Le poids de l'équipement d'un fantassin engagé en opérations dans la bande sahélo-saharienne est de 25 kg ; une patrouille Sentinelle effectue 20 km par jour avec près de 20 kg d'équipements ; un pilote de Mirage 2000 ou de Rafale peut potentiellement encaisser des facteurs de charge de 9 G dans certaines phases de vol, notamment en combat aérien ; en situation d'opérations de haute intensité, un équipage embarqué peut être amené à effectuer des postes de veille de 12 heures par jour pendant une longue durée.

¹¹ Les exemples suivants peuvent être cités : il faut entre 7 et 8 ans de formation et d'expérience pour disposer d'un officier chef de service réacteur sur un sous-marin nucléaire, 6 ans pour disposer d'un pilote opérationnel sur Rafale, 9 ans pour qu'il soit apte à apponter de jour comme de nuit sur un porte-avions et une dizaine d'années d'expérience pour disposer d'un sous-officier chef de section d'infanterie. La force Barkhane regroupe des spécialistes issus de 133 des 158 filières professionnelles présentes au ministère des armées. À un échelon plus fin, l'équipage de 159 hommes de la frégate Courbet recouvre 71 « métiers » différents.

¹² Le 14 avril 2018, une attaque a été repoussée à Tombouctou grâce à l'engagement immédiat du personnel de soutien dont un cuisinier, un magasinier et un aviateur spécialiste des systèmes de communication qui ont fait usage de leurs armes et ont été décorés de la croix de la Valeur militaire pour leur comportement au feu.

¹³ Cf. loi n° 2003-340 du 14 avril 2003 relative à la répression de l'activité de mercenaire.

¹⁴ Le recrutement de militaires commissionnés, servant sous contrat, permet toutefois de recruter sur le marché de l'emploi des experts dans des domaines ciblés sans qu'ils aient eu à entrer dans la fonction militaire par une école de formation initiale et les premiers grades de leur catégorie. Les particularités de leur recrutement ont toutefois conduit le législateur à les priver de toute compétence générale de commandement en limitant leurs responsabilités à la seule fonction pour laquelle ils ont été recrutés. Les flux annuels sont très faibles.

¹⁵ « La notion de fonction militaire désigne l'ensemble des militaires qui constituent l'armée de la République, c'est-à-dire les agents publics soumis à l'état militaire et qui sont par suite régis par le statut général des militaires, autrement dit ce que la science administrative qualifie de « fonction publique militaire » ». HCECM, 11^e rapport thématique, 2017.

leur niveau d'études mais garantit qu'un officier général aura vécu des expériences de terrain, en particulier en opérations.

1.1.3 ...adaptées aux besoins propres à chacune

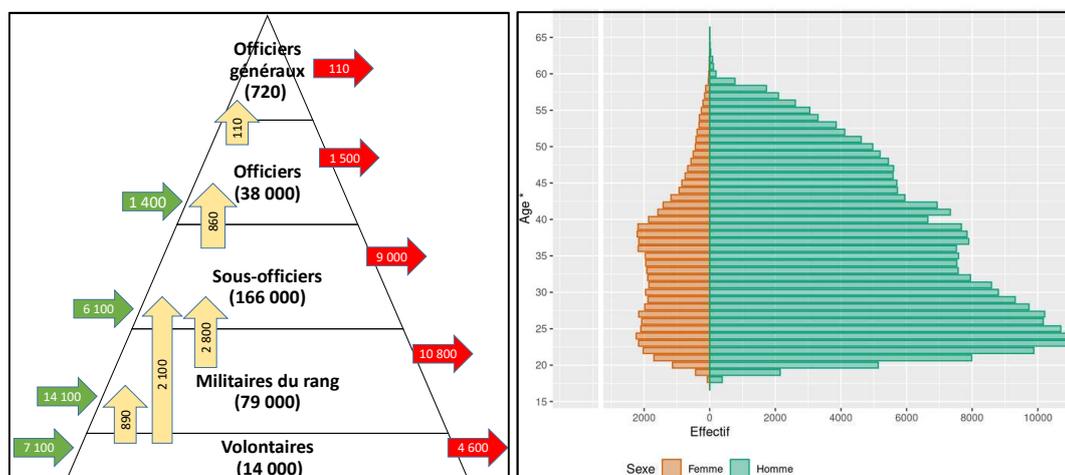
Il découle de ce qui précède une organisation en plusieurs forces armées distinctes. Au total près de **320 000 militaires** constituent les forces armées et formations rattachées. On retrouve près de :

- 115 000 militaires relevant de l'armée de terre dont 53 % sont des militaires du rang, tous sous contrat, et dont le renouvellement dans les unités opérationnelles est rapide ;
- 35 000 militaires dans la marine et 41 000 dans l'armée de l'air, dont la majorité sont des sous-officiers disposant, pour une grande part, de compétences techniques rares ;
- 101 000 militaires de la gendarmerie nationale, dont la majorité, relevant de la gendarmerie départementale, logent sur le lieu d'exécution de leur service, au cœur de la population qu'ils protègent ;
- 12 000 militaires de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris, du bataillon de marins-pompiers de Marseille ou des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile ;
- 7 000 militaires au service de santé des armées relevant, notamment, de la composante « médecine des forces » et de la composante hospitalière, dont les missions sont distinctes mais complémentaires ;
- 6 000 militaires de la direction générale de l'armement (DGA), du service des essences des armées (SEA), du service du commissariat des armées (SCA), du service d'infrastructure de la défense (SID) ou du contrôle général des armées (CGA) dont les compétences techniques et administratives garantissent la maîtrise d'ouvrage étatique de projets complexes et la qualité d'un soutien intégré au profit des forces ;
- 1 200 militaires, hors stagiaires, servant au ministère des outre-mer dans les unités du service militaire adapté ;
- 350 militaires des affaires maritimes relevant du ministre de la transition écologique et solidaire pour assurer la continuité de l'action de l'État en mer et garantir la sécurité maritime.

L'organisation des carrières et la volonté de conserver un nombre important de militaires jeunes alimentent de continus flux de recrutements et de départs : chaque année, si plus de **25 000 militaires sont recrutés**, presque **autant quittent les forces** dont **moins de la moitié bénéficient d'une pension militaire de retraite**, les autres quittant les forces avant d'être éligibles à une pension à liquidation immédiate (principalement des contractuels).

Les effectifs sont répartis selon **des pyramides d'âges et de grades définies pour répondre aux enjeux opérationnels** et adaptées à la mission de chaque force armée.

Schéma 1 - Les principaux flux de ressources humaines de la fonction militaire en 2018 et la pyramide des âges des militaires des forces armées au 31 décembre 2018



Sources : DRH-MD, bilan social 2018 et contributions des forces armées ; DGGN, réponse au questionnaire du HCECM. SRE. Champ : personnel militaire sous PMEA du ministère des armées et de la gendarmerie, en 2018.

Depuis la remontée en puissance des effectifs décidée en 2015, les flux de départs sont supérieurs à 20 000 militaires par an : en 2018, hors volontaires, l'armée de terre a connu 11 700 départs, la marine 2 500, l'armée de l'air 2 900 et la gendarmerie 3 700.

Il en résulte que près de **8 % du personnel militaire est renouvelé chaque année** et près de **3 % des effectifs** connaissent un **changement de catégorie**. Ces chiffres globaux masquent de profondes différences selon les corps ou les catégories de grade. Ainsi, le taux annuel de renouvellement des militaires du rang est proche de 18 % quand celui des officiers s'élève à environ 5 %.

Ces flux assurent la **jeunesse des militaires** : leur âge moyen est de **34 ans** alors que celui des agents civils de la fonction publique de l'État est de 44 ans. L'âge moyen est plus faible dans les armées (33 ans) que dans la gendarmerie (36 ans). Il varie aussi selon les missions et l'expérience exigée : il est par exemple de 28 ans dans les équipages de la marine nationale, de 30 ans dans la force d'action terrestre, de 40,5 ans parmi les sous-officiers de gendarmerie mais inférieur à 33 ans dans les unités de la gendarmerie mobile¹⁶.

1.2 LES PENSIONS MILITAIRES DE RETRAITE CONTRIBUENT AUX MODÈLES DE FORCES ET À LA CONDITION MILITAIRE

1.2.1 Les pensions militaires de retraite sont au cœur d'un ensemble de leviers visant à garantir les modèles de forces

Pour atteindre leurs objectifs opérationnels au travers d'une organisation et de flux de ressources humaines adaptés, les forces armées s'appuient sur de **nombreux leviers** étroitement **imbriqués**, dont les **pensions militaires** forment l'une des **clefs de voute**.

Le tout se veut un système cohérent, tout entier conçu pour répondre aux objectifs de défense.

Les principaux leviers de la pyramide d'âges, de grades et de compétences complexes, favorisant un double mouvement complémentaire de fidélisation (retenir des forces expérimentées) et de fluidité des départs (ne pas trop retenir pour éviter tout vieillissement excessif), sont les suivants :

- le **recours massif au contrat à durée déterminée** pour assurer une gestion la plus souple possible d'une grande part des ressources humaines en générant des flux continuels de recrutements et de départs de militaires relativement jeunes. En 2017, 53 % des militaires sont contractuels. Ils sont 74 % dans l'armée de terre, 63 % dans la marine, 56 % dans l'armée de l'air et 26 % dans la gendarmerie, alors que la même année, ils ne sont qu'un peu plus de 19 % dans la fonction publique de l'État ;
- une **politique sélective de carriérisation** qui permet de constituer un encadrement très professionnalisé de militaires restant dans les armées une grande partie de leur vie professionnelle : cette « colonne vertébrale » assure l'encadrement intermédiaire et sommital des forces. Dans les armées, moins de la moitié des sous-officiers sont « de carrière »¹⁷ et plus du quart des officiers ne le sont pas ;
- des **pratiques d'avancement** valorisant les **promotions internes**, mais où l'avancement se fait quasi exclusivement au choix. Depuis 2009, près de 45 % des officiers recrutés annuellement dans les armées l'ont été parmi les sous-officiers (85 % en gendarmerie) et, en moyenne, 48 % des sous-officiers des armées recrutés chaque année sont d'anciens militaires du rang. Les « hauts de pyramide » étant d'un accès très sélectif, **les pratiques d'avancement s'accompagnent d'incitations au départ** pour ceux qui ne sont pas, ou plus, appelés à progresser ;
- un système de **limites d'âge et de services**, prévu par la loi à l'article L4139-16 du code de la défense. La limite d'âge de la plupart des officiers est fixée à 59 ans¹⁸ tandis qu'un sous-

¹⁶ L'âge moyen dans les compagnies républicaines de sécurité de la police nationale est de 43 ans, hors commandement. Comme le rapporte la commission d'enquête sur *la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale*, la police nationale s'en inquiète : « Il est évident qu'il existe un problème entre l'âge des fonctionnaires et les missions qui leur sont demandées ». Source : rapport n°2111 déposé le 3 juillet 2019, Assemblée nationale, page 97.

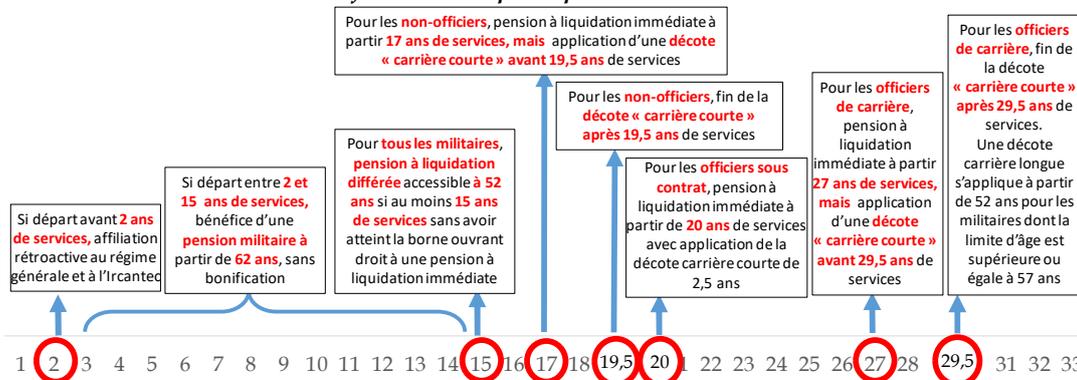
¹⁷ On devient « sous-officier de carrière » à plus de 30 ans dans les armées et vers 26 ans dans la gendarmerie.

¹⁸ Les officiers de l'air ont une limite d'âge comprise entre 52 et 56 ans. La limite d'âge des commissaires des armées, des officiers du corps technique et administratif, des médecins militaires et des ingénieurs militaires des essences est de 62 ans. Celle des ingénieurs de l'armement, des ingénieurs militaires d'infrastructure ou des membres du corps du contrôle général des armées est de 66 ans.

officier subalterne ne peut pas rester en activité au-delà de 47 ans ou qu'un officier sous contrat ne pourra pas passer plus de 20 ans en service et un militaire du rang 27 ans. À la différence des corps de fonctionnaires¹⁹, les limites d'âge sont impératives et n'offrent pas la possibilité au militaire d'être maintenu en fonction au-delà. Dans les armées, seuls les officiers généraux peuvent être maintenus au-delà de leur limite d'âge dans le but de garantir, au Gouvernement et au Président de la République, la souplesse de leur gestion²⁰. **Ces limites d'âge n'ont pas été conçues comme une opportunité de départ anticipé en raison de risques encourus ou d'une pénibilité subie mais comme une obligation d'abrèger une carrière professionnelle pour éviter un vieillissement des forces vives militaires ;**

- la **rémunération**, dont certaines composantes indemnitaires visent à conforter la fidélisation (prime de lien au service²¹), y compris en offrant la perspective après une certaine durée de services d'un pécule attractif (indemnités de départ du personnel non-officier²², prime des officiers sous contrat²³), ou à favoriser les départs (pécule modulable d'incitation au départ) ;
- des dispositifs de **reconversion** qui sont garantis par le statut général des militaires²⁴. Chaque année près de 12 000 militaires sont suivis par l'agence de reconversion de la défense dont près de 9 500 sont reclassés. En outre, ceux qui ne bénéficient pas d'une pension à liquidation immédiate (PLI) à taux maximal (75 %) sont soutenus par une allocation de retour à l'emploi calculée selon les règles du droit du travail mais entièrement financée par des crédits budgétaires (depuis 2013 plus de 12 000 militaires sont indemnisés annuellement par ce biais)²⁵ ;
- enfin, le **régime des pensions militaires de retraite** qui constitue notamment un instrument de fidélisation des militaires constituant la « structure d'encadrement » des forces et qui s'appuie sur :
 - o des **possibilités de départ** avec une pension à liquidation immédiate²⁶ à partir de **17 ans de services pour les non-officiers, 20 ans de services pour les officiers sous contrat et 27 ans de services pour les officiers de carrière ;**

Schéma 2 – Droits à retraite en fonction des principales bornes de durée de services



Source : HCECM

Nota : les « droits à pension » interviennent tout au long d'une carrière militaire ; il ne s'agit donc pas d'une simple assurance vieillesse.

¹⁹ On remarquera par exemple que 61 % des policiers ayant liquidé leur droit à pension en 2018 l'ont fait en ayant servi au-delà de leur limite d'âge. Source : SRE.

²⁰ Ils sont actuellement très peu nombreux à être dans ce cas et se limitent à des emplois sommitaux.

²¹ Décret n° 2019-470 du 20 mai 2019 relatif à la prime de lien au service attribuée aux militaires.

²² Entre 9 et 11 ans de services, un sous-officier ou un militaire du rang peut quitter les armées avec l'indemnité de départ du personnel non-officier (IDPNO) correspondant à 14 mois de solde brute.

²³ Article L4139-11 du code de la défense.

²⁴ Le troisième alinéa de l'article L4111-1 du code de la défense dispose ainsi que « Le statut énoncé au présent livre assure à ceux qui ont choisi cet état les garanties répondant aux obligations particulières imposées par la loi. [...] Il offre à ceux qui quittent l'état militaire les moyens d'un retour à une activité professionnelle dans la vie civile et assure aux retraités militaires le maintien d'un lien avec l'institution ».

²⁵ L'article L4123-7 du code de la défense prévoit que « Les militaires qui quittent le service et qui sont involontairement privés d'emploi ont droit à un revenu de remplacement, sous forme d'allocation de chômage attribuée dans les conditions fixées par le code du travail. Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du présent article ».

²⁶ La pension à liquidation immédiate est souvent appelée retraite à jouissance immédiate (ou RJI) par les militaires. Par parallélisme, la pension à liquidation différée est appelée retraite à jouissance différée (ou RJD). Le Haut Comité préfère utiliser le terme de pension à liquidation immédiate qui met en valeur le terme de pension.

- un montant pouvant atteindre 75 %, voire 80 %, de la solde indiciaire, calculé sur la base de l'**indice détenu** depuis au moins **6 mois et de la durée des services et bonifications admissibles en liquidation** ;
- des **bonifications** pour **campagne**²⁷, de **milieu**²⁸ et du **cinquième**²⁹ en reconnaissance de l'engagement des militaires, permettant de hausser le taux maximal de liquidation à 80 %, mais accessibles uniquement à partir de 15 ou 17 ans de services ;
- des dispositifs de **majorations** prenant en compte les droits familiaux, les blessures et, pour les réversions, les conditions du décès ;
- **deux dispositifs de décote** qui peuvent être annulés si le taux de liquidation atteint le taux maximal³⁰ ;
- des **leviers d'aide au départ** articulés avec les droits à pension (pension afférente au grade supérieur et promotion fonctionnelle notamment).

Les forces armées **combinent ces différents leviers** pour piloter leurs flux au plus près de leurs besoins. Les **pensions militaires** tiennent une **place particulière** par le fait qu'elles sont, au moment de la liquidation des droits, la résultante des autres leviers. **Ces liens étroits forment un véritable système** : dès lors que l'un des leviers est modifié, cela conduit à devoir repenser ses articulations avec les autres. Cela est particulièrement vrai en cas de modifications substantielles étrangères à la politique de défense, comme c'est le cas lors d'une réforme du système de retraite.

La **place particulière que tiennent les pensions militaires** dans les modèles d'armées justifie que **leur coût soit intégré dans l'effort de défense**, comme le préconisent les Livres blancs successifs (1994, 2008), ou dans les calculs de **dépenses de défense** servant de bases de comparaisons internationales comme cela est pratiqué par exemple dans l'**OTAN** (voir paragraphe 2.2.1).

1.2.2 Les pensions militaires de retraite servent plusieurs finalités

Rémunérer des services accomplis

Comme en dispose l'article L1 du code des pensions civiles et militaires de retraite³¹, les pensions des militaires, comme celles des autres agents publics, sont un **revenu accordé « en rémunération des services qu'ils ont accomplis jusqu'à la cessation régulière de leurs fonctions »**. Les pensions militaires prennent donc la forme d'une rémunération « différée » et constituent, de ce fait, l'un des deux volets de la politique globale de rémunération de l'État qui se traduit par le versement :

- pendant le temps de service, d'une rémunération liée à la grille de la fonction publique de l'État ainsi qu'aux services effectués et aux contraintes particulières de l'état militaire ;
- au moment de la retraite, d'une pension dont le montant « *tient compte du niveau, de la durée et de la nature des services accomplis* », notamment par le biais des bonifications³².

En ce sens, les pensions participent au contrat social établi entre la Nation et ses soldats.

²⁷ Article L12c du CPCMR.

²⁸ Article L12d du CPCMR.

²⁹ Article L12i du CPCMR.

³⁰ « La décote est organisée en deux volets : 1) une décote « carrière longue », correspondant à celle des fonctionnaires, pour les militaires dont la limite d'âge est supérieure ou égale à 57 ans et qui quittent le service à partir de 52 ans et avant la limite d'âge de leur grade. Le taux de la décote est de 1,25 % par trimestre manquant dans la limite de 20 trimestres, donc au maximum la pension peut être décotée de 25 %. [...] 2) une décote « carrière courte », spécifique aux militaires, pour ceux qui quittent le service entre 17 et 19,5 ans pour les non-officiers, entre 27 et 29,5 ans pour un officier de carrière et entre 20 et 22,5 ans pour un officier sous contrat. Le taux de la décote est de 1,25 % par trimestre manquant dans la limite de 10 trimestres, donc au maximum la pension peut être décotée de 12,5 %. Il n'y a pas de décote pour les militaires, qui ont notamment atteint la limite d'âge ou effectué 10 trimestres (2,5 ans) au-delà de la limite de durée des services, été radiés des cadres par suite d'infirmités ou atteint le taux maximal de 75 % de la pension » (Source : DRH-MD. La décote vaut aussi pour la retraite à liquidation différée.

³¹ L'article L1 dispose que « La pension est une allocation pécuniaire personnelle et viagère accordée aux fonctionnaires civils et militaires et, après leur décès, à leurs ayants cause désignés par la loi, en rémunération des services qu'ils ont accomplis jusqu'à la cessation régulière de leurs fonctions. Le montant de la pension, qui tient compte du niveau, de la durée et de la nature des services accomplis, garantit en fin de carrière à son bénéficiaire des conditions matérielles d'existence en rapport avec la dignité de sa fonction ».

³² Cf. *infra* paragraphe 2.2.2. Il s'agit essentiellement des bonifications du cinquième, de campagne, de services aériens, sous-marins et subaquatiques, mais aussi des bénéfices d'études préliminaires. Il convient de noter que civils et militaires peuvent sous conditions être concernés par ces bonifications.

Marquer la reconnaissance de la Nation à ses militaires

Le régime des pensions militaires tient une place importante dans **la politique de reconnaissance** depuis son origine. Les pensions militaires relèvent à cet égard de la considération que la Nation doit à ses militaires comme l'affirme l'article L4111-1 du code de la défense, premier article du statut général des militaires³³.

Cette approche se retrouve dans l'article L1 du code des pensions civiles et militaires de retraite qui prévoit dans son dernier alinéa que « *le montant de la pension, qui tient compte du niveau, de la durée et de la nature des services accomplis, garantit en fin de carrière à son bénéficiaire des conditions matérielles d'existence en rapport avec la dignité de sa fonction* ». Le calcul de la pension de retraite fondé sur le niveau de la dernière rémunération indiciaire n'est pas un choix de politique sociale mais relève d'une politique de reconnaissance. Cette dimension est souvent mal comprise par une grande partie des Français alors qu'elle occupe une place très importante dans les représentations que les militaires se font de leur carrière. **Elle permet de valoriser de façon égalitaire la forte promotion interne dans les forces armées** : un colonel polytechnicien part avec la même pension qu'un colonel issu du rang, à situation familiale et durée de services bonifiés similaires. Cette règle d'égalité, qui valorise les efforts accomplis au cours d'une carrière pour accéder à des responsabilités plus élevées, que la métaphore commune compare souvent à « un escalier social », est un puissant facteur de motivation et, dans un ensemble humain très hiérarchisé, de cohésion.

La reconnaissance se traduit également dans le régime des pensions militaires par un système de bonifications. Ainsi :

- les bonifications pour campagne ne reconnaissent pas la dureté des projections opérationnelles mais l'engagement de militaires qui ont « *librement exposé leur vie* » ;
- les blessures de guerre s'accompagnent de bonifications ;
- les modalités de réversion sont améliorées lorsque la mort est liée à des opérations militaires, au service, à des actes de dévouement ou à des attentats par exemple.

Ces aspects sont perçus comme une légitime reconnaissance par les militaires que le Haut Comité rencontre régulièrement. La lente consolidation du **régime des pensions militaires n'a jamais rompu ni avec les élans qui l'ont fait naître ni avec sa dimension symbolique** même si sa stabilisation a souvent été marquée par un arbitrage entre rémunération différée ou symbolique et rétribution financière directe, la première étant souvent privilégiée.

Participer à la gestion des ressources humaines

- *Attirer de nouvelles recrues*

Le régime des pensions permet à un citoyen qui s'engage de s'impliquer pleinement dans l'acquisition de compétences très spécifiques dont il sait qu'une grande partie ne sera pas directement transposable sur le marché de l'emploi lorsqu'il quittera les forces armées. Le système de pension donne **l'assurance d'un revenu de complément après une certaine durée de services** et sécurise financièrement le choix d'une carrière militaire relativement courte.

C'est aussi dans la perspective d'attirer des élèves brillants que furent instaurées dès 1831 des bonifications de « retraite » pour études préliminaires au profit des polytechniciens et des officiers de marine sortant de l'école navale : faute de pouvoir augmenter significativement les rémunérations, l'État privilégia une incitation financière liée à la pension de retraite.

- *Fidéliser une partie des militaires pour disposer de cadres expérimentés*

Le régime des pensions **sert parallèlement à la fidélisation des militaires dont les forces ont besoin pour l'encadrement et l'expertise technique, soit, en moyenne, un militaire sur deux**. Pour ceux-ci, l'horizon de la « borne » ouvrant droit à une pension à liquidation immédiate est une forte incitation à rester dans les forces jusqu'à l'atteindre. L'objectif d'une pension à liquidation immédiate sans décote après 19,5 ans de services peut ainsi rendre attractive, pour un sous-officier, la poursuite de sa carrière militaire jusqu'à ce stade, y compris s'il détient des compétences recherchées sur le marché de l'emploi. Sans ce dispositif particulier, de nombreux spécialistes quitteraient les forces dès l'atteinte d'une maturité technique attractive sur le marché du travail, le

³³ Le deuxième alinéa de l'article L4111-1 du code de la défense précise que les devoirs que comporte l'état militaire « *et les sujétions qu'il implique méritent le respect des citoyens et la considération de la Nation* ».

secteur privé offrant dans de nombreux cas des niveaux de rémunération bien supérieurs à ceux de l'État (maintenance aéronautique, génie atomique, cyberdéfense...).

Plus largement, le système de pension permet de conserver des cadres intermédiaires expérimentés sans viser à les retenir trop longtemps. Ce système fidélise la population des sous-officiers et des officiers subalternes dont les militaires aiment à dire qu'elle forme la « *colonne vertébrale des armées* ».

- *Inciter au départ pour conserver la jeunesse des forces*

Le régime des pensions militaires permet **d'inciter au départ** les militaires que les forces armées ne veulent pas voir réaliser une carrière complète.

Il contribue à préserver un système hiérarchisé et à éviter tout effet de congestion dans la pyramide des grades et toute sénescence structurelle. Les pensions forment un **levier majeur de fluidification des départs** : la possibilité offerte aux militaires de quitter les forces, entre le moment où ils atteignent leur « borne » de pension à liquidation immédiate et leur limite d'âge, laisse à chacun la liberté de choisir le moment de son départ selon les perspectives d'emploi ou d'avancement qui s'offrent à lui, voire les incitations au départ qui lui sont adressées.

Il faut rappeler que la démission d'un militaire n'est pas un droit pouvant s'exercer unilatéralement comme le prévoit le code du travail pour un salarié en contrat à durée indéterminée³⁴. L'article L4139-12 du code de la défense dispose que la démission d'un militaire de carrière ou sous contrat doit être régulièrement acceptée pour entraîner la cessation de l'état militaire. Seule l'atteinte de la durée de services minimale permettant la liquidation d'une pension peut ouvrir la possibilité d'un départ choisi par le militaire, à l'issue d'un préavis fixé par décret en Conseil d'État, le Gouvernement ayant cependant encore la possibilité de décider d'un maintien d'office en position d'activité si les circonstances l'exigent. **Un militaire n'est pas libre de quitter quand il le souhaite le service de la Nation** et le manquement à cette obligation est pénalement réprimé.

Les pensions contribuent à une « évaporation » de cadres, assurant la cohérence du système hiérarchisé, sans avoir à procéder à des mesures contraignantes de départ, dont beaucoup dans le passé ont pu être sources de vives tensions au sein des forces et facteurs de désorganisation des pyramides de grades lorsqu'elles ont été utilisées.

La pension militaire apporte une **sécurité financière à ceux qui s'orientent vers une nouvelle carrière professionnelle**, notamment lorsque leur spécialité n'est pas directement transposable sur le marché de l'emploi. Le droit à une indemnisation au titre du chômage n'étant pas ouvert à ceux qui ont été radiés des cadres par limite d'âge ou dont la pension a été liquidée à un taux supérieur ou égal à 75 %³⁵, la pension militaire tient aussi lieu pour ces militaires, dont certains peuvent être jeunes, d'allocation de retour vers l'emploi.

La liquidation d'une **pension militaire de retraite par suite d'infirmités**, prévue à l'article L6 du code des pensions civiles et militaires de retraite, répond à la même logique. Il s'agit d'assurer à celui dont la condition physique ne répond plus aux exigences attendues d'un combattant des conditions économiques lui permettant de s'orienter vers une nouvelle vie professionnelle³⁶. C'est ce qui explique que les militaires y accèdent à un âge deux fois moindre que les fonctionnaires de l'État (28 ans pour les premiers, 57 ans pour les seconds), caractéristique d'une armée d'emploi. En moyenne sur les cinq dernières années, entre 1 500 et 2 000 militaires ont été concernés dont près des trois-quarts étaient des militaires du rang.

³⁴ Cf. article L1237-1 du code du travail. Le site du ministère du travail commente : « La démission permet au salarié de rompre son contrat de travail à durée indéterminée de sa propre initiative, à condition de manifester clairement sa volonté de démissionner et de respecter le délai de préavis éventuellement prévu, sauf dispense accordée par l'employeur ou prévue par la convention collective [...] La démission n'est subordonnée à aucune autorisation préalable de l'employeur ».

³⁵ L'article R4123-36 du code de la défense précise que « Ne peuvent pas bénéficier de l'allocation de chômage les militaires involontairement privés d'emploi qui ont droit à la liquidation immédiate de leur pension de retraite au taux maximum prévu à l'article L13 du code des pensions civiles et militaires de retraite. La radiation des cadres des militaires de carrière par atteinte de la limite d'âge n'ouvre pas droit à l'allocation de chômage ».

³⁶ L'article L6 du code des pensions civiles et militaires de retraite prévoit que « le droit à pension est acquis sans condition de durée de service aux officiers et aux militaires non-officiers radiés des cadres par suite d'infirmités ».

Tenir le rôle d'une assurance vieillesse après 62 ans

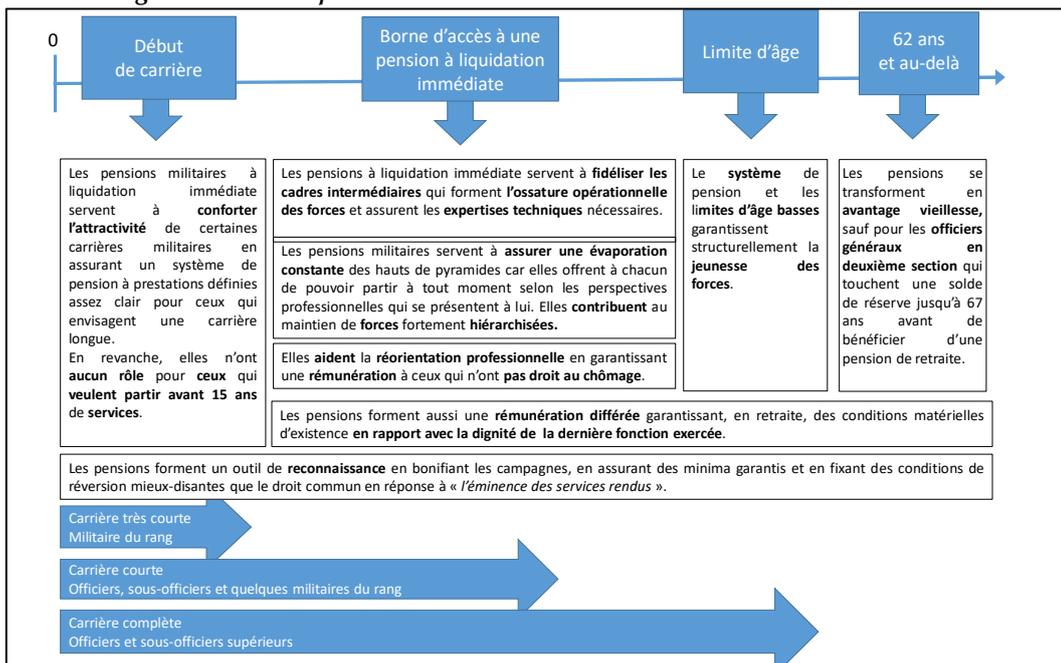
Le système de pension sert enfin d'assurance vieillesse lorsque les anciens militaires pensionnés atteignent 62 ans comme en dispose l'article L55 du code des pensions civiles et militaires de retraite³⁷.

Dans ce dispositif, les officiers généraux forment un cas particulier. Placés statutairement en « deuxième section » lors de leur départ du service actif³⁸, ils restent à la disposition du ministre des armées ou du ministre de l'intérieur³⁹, ce qui les conduit, d'une part, à percevoir une solde de réserve⁴⁰ au moment où ils passent en deuxième section, et, d'autre part, à se trouver soumis aux mêmes exigences de réserve qu'un officier général en activité, statutairement placé en « première section ». Un officier général en deuxième section ne perçoit une pension militaire de retraite qu'à partir de 67 ans⁴¹.

*
* * *

Les pensions militaires de retraite sont donc bien plus qu'une simple assurance vieillesse. En fonction des étapes d'une carrière, les pensions peuvent jouer successivement un rôle d'attractivité, de fidélisation ou de fluidification des départs pour conserver des pyramides d'âges et de grades ainsi que les compétences en adéquation avec les besoins opérationnels. Elles conservent une forte dimension de rémunération différée et de reconnaissance. Elles constituent pour tous les militaires engagés un élément essentiel de leur condition.

Schéma 3 – Représentation des différents objectifs servis par le système des pensions militaires selon les catégories hiérarchiques et l'ancienneté de services



Source : HCECM.

³⁷ Le dernier alinéa de l'article L55 du CPCMR dispose que « la pension des militaires n'est pas assimilée à un avantage vieillesse avant l'âge mentionné à l'article L161-17-2 du code de la sécurité sociale », c'est-à-dire l'âge légal d'ouverture des droits à retraite, soit 62 ans actuellement.

³⁸ Les officiers généraux sont répartis en 2 sections depuis la Monarchie de Juillet. Le but de la 2^e section était de prévoir le temps de guerre en conservant à la disposition du Gouvernement des officiers généraux en nombre suffisant tout en restreignant le volume des généraux en activité à une époque où ces derniers n'étaient soumis à aucune limite d'âge. La 2^e section a perduré en visant toujours le même objectif de rappel possible d'officiers généraux pour des missions circonscrites exigeant des officiers de haut rang.

³⁹ Article L4141-1 du code de la défense.

⁴⁰ La solde de réserve est calculée selon les règles d'une pension militaire de retraite, sans être une pension.

⁴¹ Article L4141-4 du code de la défense.

1.2.3 Les pensions militaires constituent une composante de la condition militaire

La **place prépondérante** prise par les **pensions militaires** parmi les **différents leviers** permettant aux forces armées d'organiser leurs flux au plus près de leurs besoins explique qu'elles soient citées dans le statut général des militaires au rang des garanties accordées aux militaires en contrepartie des obligations et sujétions exigées par l'état militaire : **elles participent en effet directement de la condition militaire**. L'article L4123-2 du code de la défense, placé dans la section consacrée aux garanties, dispose que « *les militaires bénéficient des régimes de pensions [...] dans les conditions fixées par le code des pensions civiles et militaires de retraite, [...]* » après que l'article L4111-1 a précisé que le statut général assurait « *aux retraités militaires le maintien d'un lien avec l'institution* ».

Le Conseil d'État a rappelé le **lien existant** entre les **pensions militaires** de retraite et la **condition militaire** dans son avis rendu en janvier 2020 sur le projet de loi instituant un régime universel en mettant en exergue que ces **règles dérogatoires** « *sont justifiées par des finalités de gestion des ressources humaines des armées, qui répondent aux exigences de la défense nationale. L'impératif de jeunesse des forces armées, en lien avec l'exercice d'activités nécessitant une aptitude physique particulière, qui impose une brièveté de certaines carrières, justifie, en contrepartie, la nécessité de permettre aux militaires d'accomplir une seconde carrière après leur retour à la vie civile. Ces finalités permettent en outre de prendre en compte les risques inhérents aux missions confiées aux intéressés et l'exigence de disponibilité particulière qui leur est imposée qui sont constitutifs d'une différence de situation justifiant une différence de traitement* »⁴².

Certes, à l'inverse du principe d'une pension ou des limites d'âge, les règles qui définissent le régime des pensions n'ont pas un caractère statutaire, mais, au regard des objectifs de défense et du principe constitutionnel de nécessaire libre disposition de la force armée dégagé par le Conseil constitutionnel en 2015⁴³, **les pensions militaires sont bien une composante de la condition militaire** comme l'a d'ailleurs rappelé le Président de la République lors de son discours aux armées du 13 juillet 2019 en affirmant que « *les pensions militaires relèvent d'abord de la condition militaire, d'un contrat passé entre la Nation et ses armées* ».

La contribution des pensions à la condition militaire explique que les **retraités militaires conservent un lien avec l'institution militaire** et **participent** à des **instances spécifiques de dialogue et de concertation** : en application de l'article L4124-1 du code de la défense, les retraités militaires sont **représentés au sein** du conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) tandis qu'un conseil permanent des retraités militaires (CPRM), prévu en application des articles L4124-26 et R4124-26, est chargé d'étudier « *toute question propre aux retraités et à leurs familles* ».

1.3 ELLES SONT HÉRITÉES D'UNE HISTOIRE ET ASSOCIÉES À UN TYPE D'ARMÉE

1.3.1 Un régime ancien qui a su évoluer avec son temps

Les **pensions militaires de retraite sont le produit d'une longue évolution**. Contrairement à une vision trop répandue, elles ne sont pas apparues au XIX^e siècle et n'ont pas atteint leur pleine maturité à la suite des projets du Conseil national de la Résistance (Cf. l'annexe 5).

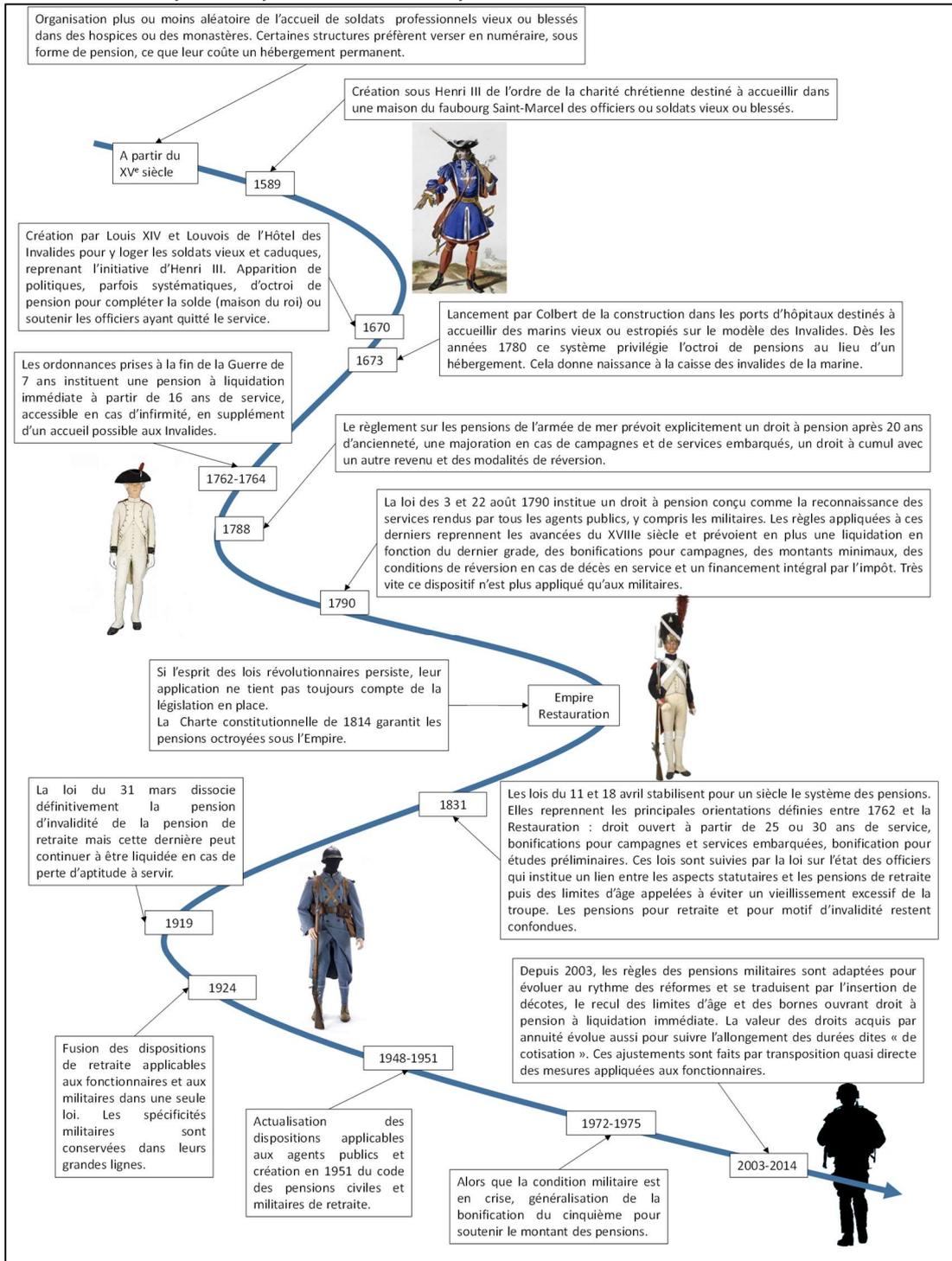
Nées de la volonté des rois de reconnaître les services rendus par les militaires au moment où se constituait une armée professionnelle de masse, les pensions militaires de retraite ont émergé à la fin du XVI^e siècle pour répondre à un triple défi : fidéliser des soldats professionnels en leur garantissant des revenus après leur départ du service, prendre soin des militaires blessés, « *vieux et caduques* »⁴⁴ et, enfin, éviter que d'anciens soldats ne se livrent au brigandage pour vivre. C'est entre 1670 et 1762 que le système de pension se stabilise pour constituer la première politique publique de la vieillesse : des droits à pension sont reconnus après une durée de services comprise entre 16 et 30 ans pour donner aux militaires des raisons de rester sous les armes jusqu'à ce qu'ils ne puissent plus servir. Au cours du XVIII^e siècle émerge l'idée qu'une pension est un droit, ce que la Révolution reconnaît formellement dès 1790.

⁴² Avis du Conseil d'État sur un projet de loi organique et un projet de loi instituant un système universel de retraite (avis n° 399-528 et 399-529, Assemblée générale des jeudis 16 et 23 janvier 2020).

⁴³ Conseil constitutionnel, décision n° 2014-450 QPC du 27 février 2015, cons. 6.

⁴⁴ Édit du 15 avril 1674.

Schéma 4 – Principales étapes de l'histoire des pensions militaires de retraite



Source : HCECM. Images : Gustave David, *Mousquetaire de la Maison du Roi 1688*, Paris musée de l'Armée Dist. RMN-Grand Palais ; capitaine de grenadiers, *régiment de Neustrie, 1786* © Paris, musée de l'Armée, Dist. RMN-Grand Palais, Émilie Cambier ; Grenadier à pied de la Garde Impériale © Paris, musée de l'Armée, Dist. RMN-Grand Palais, Pascal Se ; Sergent du 51^e régiment d'Infanterie © Paris, musée de l'Armée, Dist. RMN-Grand Palais, Émilie Cambier.

Financé par l'État, au titre de la **reconnaissance** du Roi ou de la Nation, le système n'a jamais pris la forme d'un régime de solidarité professionnelle financé par les employeurs et les « assurés ». Au travers du budget de l'État, c'est la **Nation** toute entière qui **rémunère et reconnaît** des **services accomplis**.

Les pensions militaires de retraite tiennent de ces origines des traits particuliers :

- le régime est très majoritairement **financé par l'impôt**, même si des retenues sont appliquées aux soldes et traitements, ce qui crée un lien durable entre la rémunération

- d'activité et la pension de retraite considérée comme un **revenu différé** ;
- liée au service de la Nation, la pension militaire relève d'une **reconnaissance due à « l'éminence et la nature [des] services »**⁴⁵ rendus par ces serviteurs de l'État ;
- ses **principales caractéristiques** (pension à liquidation immédiate après un certain nombre d'années de services, bonifications de campagne ou d'embarquement, liquidation pour raison d'invalidité, cumul avec une autre rémunération, réversion aux conjoints survivants...) sont **fixées au milieu du XVIII^e siècle**.

Les pensions des militaires n'ont cependant jamais été figées.

Les principales modifications qu'elles ont connues tiennent au fait qu'elles ont été utilisées comme outil de gestion de la ressource humaine des forces armées et que les besoins de celles-ci ont pu fortement évoluer suivant les contextes. Les pensions militaires ont ainsi pu accompagner les évolutions parfois drastiques des effectifs, après l'Empire ou les guerres mondiales. Depuis le XIX^e siècle⁴⁶, la place prise par les pensions de retraite parmi ces outils n'a fait que se renforcer. Les gouvernements ont souvent préféré s'appuyer sur le régime de pension et l'accès à une pension à liquidation immédiate plutôt que procéder à un brutal dégageant des cadres⁴⁷. La pension militaire de retraite, au travers de la possibilité de quitter le service sous bref préavis dès l'atteinte de l'une des bornes de liquidation immédiate des droits, est ainsi devenue un des outils importants de régulation des effectifs des armées.

La volonté des gouvernements successifs de rapprocher le régime des pensions militaires de retraite de celui des agents publics civils et de les inclure dans les enjeux globaux d'équilibre financier de la protection sociale furent les autres facteurs d'évolution des pensions militaires de retraite.

Malgré ce mouvement, la gouvernance du régime des pensions militaires de retraite a en revanche toujours conservé une organisation différente des modèles généraux (gestion paritaire ou tripartite) intrinsèquement inadaptés à l'absence de représentation syndicale dans les armées.

De leur côté, les militaires ont entièrement intégré ce système de pensions dans leur déroulement de carrière, dans un contexte où la brièveté des carrières est imposée, où la négociation individuelle de la rémunération est impensable, où aucun droit généralisé à l'assurance chômage n'existe et où un militaire d'active n'a le droit d'exercer aucune autre activité lucrative, à quelques rares dérogations marginales près⁴⁸.

1.3.2 Les principales armées occidentales ont développé des systèmes de retraite militaire différents qui s'appuient sur des leviers communs

Les principaux États occidentaux développent chacun pour leurs forces armées des systèmes propres de pension militaire liés à leur histoire militaire, politique et administrative.

L'étude de ces différents modèles est éclairante : au-delà des articulations spécifiques qui existent dans chaque armée entre la rémunération directe et la rémunération différée que sont les pensions, ces deux rémunérations forment, comme en France, un tout. On peut par exemple observer que si dans certains pays les militaires ont des rémunérations d'activité plus élevées que celles des fonctionnaires civils de ces pays, cela peut s'expliquer parfois par les choix effectués en matière de pensions.

Des systèmes de retraite militaire au service de modèles d'armées différents

Les principales nations alliées mettent en œuvre un régime de retraite pour leurs militaires en l'appuyant sur un certain nombre de caractéristiques dont beaucoup sont partagées par la France. Leurs **armées** sont désormais toutes **professionnelles** et sont composées de militaires placés sous des statuts différents : des **militaires de carrière** côtoient des militaires **sous contrat** et des **volontaires**. La souplesse qui en résulte en termes de gestion des effectifs facilite l'ajustement des effectifs aux objectifs de défense.

⁴⁵ Loi des 3 et 22 août 1790.

⁴⁶ Restauration, fins des Guerres mondiales, années 1960-1970, fin de la guerre froide, révision générale des politiques publiques...

⁴⁷ Des mesures législatives de dégageant n'ont pas toujours pu être évitées (exemple : loi n° 46-07 du 5 avril 1946. Voir annexe 5.

⁴⁸ Œuvres de l'esprit...

La part des militaires de carrière est généralement minoritaire (29 % en Allemagne, 18 % aux États-Unis, 35 % en Espagne) sauf en Belgique où le recours au contrat ne date que de 2014 (les contractuels représentent moins de 15 % des effectifs). Les militaires des armées italiennes et britanniques sont en revanche placés sous un régime unique : les premières sont entièrement composées de militaires de carrière quand les secondes ne comportent que des militaires sous contrat.

Toutes les armées ont institué des **limites d'âges plus basses** que celle de **l'âge de retraite** applicable dans le droit commun. Il en est de même des **limites de durées de services** pour les militaires servant sous contrat.

Tableau 1- Principales limites d'âge et de services et âge légal de départ à la retraite dans les principaux pays occidentaux

						
Limites d'âge des militaires de carrière	Entre 55 et 62 ans (65 en 2024) selon le grade sauf personnel navigant (41 ans)	56 ans sauf officiers généraux (de 59 à 67 ans)	61 ans (45 ans pour les militaires du rang)	60 ans, mais la gestion des carrières se fait par les contrats. Le 1 ^{er} contrat dure 12 ans,	60 ans sauf pour les officiers généraux (entre 60 et 65 ans)	62 ans sauf pour certains officiers généraux
Limites de durée de services des contractuels	25 ans	16 ans pour les pilotes et contrôleurs aériens, et 12 ans pour les autres	18 ans	le 2 ^e contrat jusqu'à l'âge de 40 ans ou 20 ans de services, le 3 ^e contrat jusqu'à 60 ans		Dépend de la spécialité
Âge « légal » de départ en retraite	65 ans et 7 mois (67 ans en 2029)	65 ans (67 ans en 2030)	65 ans	65 ans (66 en octobre 2020, 68 en 2037)	67 ans	62 ans (taux plein 67 ans)

Source : HCECM.

L'atteinte de ces limites crée des droits à retraite ou d'autres mécanismes financiers (pécules...) dans l'attente de l'âge officiel de retraite. Des dispositions particulières permettent dans de nombreux cas de partir avec une rente avant ces limites.

Les systèmes d'assurance vieillesse appliqués aux militaires relèvent, pour la majorité des pays occidentaux, de **règles spécifiques** bien qu'articulées avec les régimes généraux (Allemagne, États-Unis, Grande-Bretagne, Belgique) et pour une minorité d'entre eux d'une affiliation à un régime universel (Italie, Espagne).

Dépendant de plusieurs critères (âge, durée de services, grade...), ils prennent la forme :

- soit d'une retraite à jouissance différée, dont la liquidation intervient plusieurs années après le départ du service actif comme c'est le cas :
 - o en Grande-Bretagne : une *deferred pension* est versée à partir de 65 ans⁴⁹ à ceux ayant réalisé au moins 2 ans de services et quittant les forces avant 20 ans de services et l'âge de 40 ans. Les militaires quittant le service à partir de cette borne mais avant d'avoir 60 ans accèdent aussi à une *deferred pension* à 65 ans mais touchent également, entre le départ et leur 65 ans, une indemnité de départ anticipé⁵⁰ composée d'un pécule non imposable équivalent à 2,25 fois la *deferred pension* et d'une rente mensuelle imposable équivalente à 34 % de la valeur de la *deferred pension* versée jusqu'à l'accès à cette dernière ;
 - o en Allemagne : les militaires sous contrat quittant les forces voient leurs droits acquis selon les règles du système de retraite public transférés aux organismes compétents pour qu'ils puissent en bénéficier lorsqu'ils atteindront l'âge légal de départ à la retraite. Cette pension différée peut être complétée par des dispositifs particuliers pouvant prendre la forme d'une allocation mensuelle de transition, pouvant atteindre 100 % de la rémunération sur une durée maximale de 5 ans à partir de 12 ans de services, ou d'une prime de fin de service dont le montant est

⁴⁹ En plus d'une pension d'État s'élevant à 8 545,5 £ par an.

⁵⁰ *Early departure payment*.

- proportionnel à la période effectuée et pouvant atteindre une année complète de rémunération à partir de 20 ans de services ;
- en Belgique : les militaires quittant les forces avant la limite d'âge peuvent bénéficier d'une retraite à l'âge de 63 ans s'ils justifient d'une carrière civile et militaire de 42 ans, à défaut de quoi, il leur faut attendre 67 ans ;
 - soit d'une pension à liquidation immédiate, si des jalons sont franchis comme un âge ou une durée de services ou en cas d'atteinte d'une limite d'âge.
- L'atteinte des limites d'âge ou une radiation pour invalidité entraîne l'accès immédiat à une pension dans toutes les forces armées. Certaines armées ont organisé une liquidation immédiate d'une pension de retraite avant cette échéance. C'est le cas des États-Unis qui ouvrent des droits dès 20 ans de services et qui ont accentué l'intérêt à atteindre cette borne en instaurant une indemnité de continuation de carrière après 12 ans de services.

L'accès à une pension est souvent articulé avec des leviers de fidélisation jusqu'à une certaine durée de services : ces dispositifs sont particulièrement visibles dans les armées d'emploi que sont les forces britanniques et l'armée américaine.

L'Espagne et l'Italie disposent, pour un nombre réduit de militaires, d'un système spécifique s'assimilant à une « pré-retraite » avec certains traits de la deuxième section des officiers généraux : il permet, entre la fin du service actif et l'âge « légal » de départ en retraite, de maintenir à la disposition de l'État des militaires de tous grades en contrepartie d'une rente.⁵¹

Les systèmes de bonifications des pensions ne sont pas généralisés. La Grande-Bretagne et les États-Unis ne les pratiquent pas mais s'appuient sur des dynamiques de rémunérations bien supérieures à celles qui sont observées en Europe continentale et sur l'usage fréquent de pécules accompagnant la gestion contractuelle ou les départs du service actif.

L'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et l'Italie disposent en revanche de bonifications, qui pour partie reprennent des aspects du système français, et auxquelles s'appliquent des règles de plafonnement : bonifications pour service aérien (Belgique, Italie), pour service à la mer (Italie), pour activités opérationnelles (Italie⁵², Belgique - pour le temps passé sur le pied de guerre) ou pour missions à l'étranger (Allemagne, Italie). La Belgique dispose en outre d'une bonification d'études⁵³ et d'une bonification de carrière à partir de 12 ans de services qui n'est pas sans rappeler, en plus restreint (2 annuités de bonification), la bonification française du cinquième.

L'Espagne n'accorde des compléments qu'aux femmes qui ont eu des enfants ou les ont adoptés (2 enfants : + 5 %, 3 enfants : + 10 %, 4 enfants ou plus : + 15 %).

Enfin, dans tous ces pays, les **pensions sont un élément de reconnaissance de la Nation** mais aussi de réparation : des conditions de liquidation sont prévues pour invalidité ou incapacité de travail et les infirmités ou blessures reçues en service conduisent à l'octroi de majorations spécifiques.

Les modalités de réversion prennent en compte la dimension familiale et conduisent à des bonifications en cas de décès lié à l'exécution du service, certaines circonstances (opérations...) générant des majorations supplémentaires.

⁵¹ Accessible sous condition en **Espagne**, cette *reserva* (distincte de la réserve opérationnelle française) dure entre 3 et 5 ans et s'accompagne d'une rémunération représentant la solde de base et environ 80 % de la rémunération indemnitaire perçue avant radiation ; considérés comme relevant à part entière des forces, ses membres représentent 64 % des officiers généraux et colonels. Les militaires du rang qui ne peuvent servir au-delà de 45 ans ont accès à une réserve de disponibilité spéciale qui leur permet de toucher une pension de 600 € par mois jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de la retraite.

En **Italie**, le système de « l'*auxiliarité* », d'une durée maximale de 5 ans, permet à un militaire de percevoir une indemnité supplémentaire équivalente à 50 % de la différence entre la solde d'active dont il bénéficiait et sa pension, sous réserve de rester à la disposition de l'État qui peut le rappeler, y compris dans une autre administration que celle de la défense, toute autre fonction étant proscrite.

⁵² Un militaire affecté dans une unité opérationnelle bénéficie d'une bonification d'une année pour 5 années de services. Pour les activités embarquées, aériennes ou parachutistes, la bonification est d'une année pour 3 ans de services. La bonification pour service sous-marin est d'une année pour 2 ans de services. Ces bonifications sont plafonnées à 5 annuités.

⁵³ Par exemple une bonification pour études préliminaires de 3 ans pour les anciens élèves de l'École royale militaire.

De nombreuses réformes au cours des 30 dernières années

Les principales forces armées occidentales ont toutes connu des réformes de leurs régimes de retraite au cours des trente dernières années, notamment dans le cadre de politiques d'équilibre des comptes des régimes d'assurance vieillesse.

Il en est résulté trois séries de conséquences :

- tout d'abord, si le **principe de la répartition**, financé très majoritairement par l'État, apparaît commun à tous les systèmes, on voit émerger deux évolutions majeures :
 - o d'un côté, deux armées ont engagé l'**extinction de leur régime spécial** pour rejoindre un régime général dans lequel certaines spécificités militaires ont toutefois été conservées, notamment les dispositifs de départ plus précoces que pour les autres assurés (**Espagne en 2011, Italie en 1995**) ;
 - o de l'autre, un **dispositif** mixte intégrant un système par **capitalisation** reposant sur des fonds de pension est apparu aux **États-Unis** en 2016, même s'il ne couvre qu'une part du dispositif de pension⁵⁴ ;
- ensuite, tous les **pays étudiés ont fait évoluer la base de calcul du montant** de la pension en l'élargissant à une moyenne des revenus sur une durée atteignant par exemple les 3 meilleures années aux États-Unis, les 10 dernières années en Belgique ou l'ensemble du parcours de rémunération en Grande-Bretagne. Par ailleurs, si le principe initial reposait partout sur un **système à prestations définies**, il s'est **complexifié** dans certaines armées pour intégrer une **dimension à cotisations définies** (États-Unis, Italie), même si dans certains systèmes les militaires continuent à ne verser aucune cotisation (Allemagne) ;
- enfin, les **nombreuses réformes** engagées tendent dans beaucoup de cas à relever les limites d'âge (Allemagne en 2007), à repousser les bornes d'accès à une pension à liquidation immédiate et à allonger les carrières, et conduisent la plupart des armées à gérer des **générations** de militaires titulaires de **droits différenciés** suivant l'année **d'entrée en service**.

En Grande-Bretagne, 3 régimes de pension coexistent⁵⁵ tandis qu'on en dénombre **4** aux **États-Unis**⁵⁶, **3** en **Italie** à la suite de la réforme structurelle de 1995⁵⁷. En **Espagne**, les militaires recrutés avant le 1^{er} janvier 2011 bénéficient toujours de l'ancien régime spécial des forces armées tandis que ceux recrutés depuis 2011 sont affiliés au régime général de la sécurité sociale. En **Belgique**, on peut relever qu'une réforme abandonnée récemment n'excluait pas d'aligner la retraite des militaires sur celle des salariés du secteur privé (passage de l'âge de retraite de 56 à 67 ans) en laissant toutefois une possibilité de

⁵⁴ Le *Blended Retirement System* combine une pension « traditionnelle » et un fonds de pension, le *Thrift Saving Plan* (TSP). Le TSP est un compte de retraite géré par l'État qui permet aux cotisants d'investir dans des actions privées ou des obligations d'État et de recevoir une contribution de leur employeur sur ce compte. Les fonds TSP sont plus ou moins risqués (obligations d'État, actions...) et donnent lieu à des taux d'intérêt plus ou moins élevés. Après les 60 premiers jours de services, tous les membres sont inscrits au TSP et reçoivent automatiquement une contribution gouvernementale de 1 % du salaire de base sur leur compte chaque mois. Après deux ans de services, le gouvernement verse une contribution équivalente à celle du cotisant, plafonnée à 5 % du salaire de base. Ces fonds sont transférables sur d'autres fonds lors du départ des forces.

⁵⁵ L'*Armed Forces Pension Scheme 75* (AFPS 75), entré en vigueur en 1975, l'*Armed Forces Pension Scheme 05* (AFPS 05), entré en vigueur en 2005 et l'*Armed Forces Pension Scheme 15* (AFPS 15), entré en vigueur en 2015. Il existe trois autres régimes de taille plus modeste, fonctionnant sur un mode similaire à celui des deux principaux : le *Gurkha Pensions Scheme*, le *Non-Regular Permanent Staff Pension Scheme* et le *Reserve Forces Pensions Scheme*. Leurs affiliés représentent 3 % de l'ensemble des affiliés aux deux régimes principaux. Les officiers généraux d'un rang supérieur à celui de général de division relèvent également d'un régime particulier.

⁵⁶ Les militaires entrés en service avant 1980 relèvent d'un régime dénommé *Final Pay* organisant les pensions à partir de la solde de base détenue au dernier jour de service actif. Les militaires entrés en service entre 1980 et 1986 relèvent du régime dénommé *High 3* qui calcule la pension sur la moyenne des 36 mois de salaires de base les plus élevés au cours d'une carrière. Les militaires entrés en service après 1986 pouvaient opter, à 15 ans de services, pour le régime REDUX consistant en une diminution de la part relative de pension octroyée par année de services (passage de 2,5 à 2 % par année de services jusqu'à 20 ans, puis 3,5 % après) mais au versement d'une prime de 30 000 \$ en contrepartie d'un lien au service de 5 ans. Enfin, les militaires entrés en service après le 17 décembre 2017 relèvent du *Blended Retirement System* qui mixe une approche à prestations définies et une approche reposant sur un fonds d'investissement choisi par le cotisant, parmi 5 fonds, mais abondé par l'État.

⁵⁷ Ceux qui avaient déjà au moins 18 ans de contributions lors de l'entrée en vigueur sont restés dans le système à prestations définies, sur la base de la dernière rémunération. Ceux qui avaient moins de 18 ans de services bénéficient d'un système mixte. Enfin, ceux qui sont entrés en service après la mise en œuvre de la réforme bénéficient du nouveau système contributif.

liquidation à 63 ans si le militaire pouvait justifier de 42 années de carrière⁵⁸.

Deux groupes de systèmes de retraite militaire

De ces observations, il ressort globalement deux modèles différents :

- un **modèle « fonctionnarisé »** dans lequel le **lien entre le système de retraite et les objectifs de défense se distend**, comme en Belgique, en Allemagne, en Italie ou en Espagne : les règles applicables aux militaires, si elles conservent quelques traits spécifiques, sont d'abord marquées par leur grande proximité avec celles applicables aux autres agents publics et aux autres assurés sociaux. **Les spécificités militaires tiennent essentiellement à éviter un vieillissement excessif plutôt qu'à garantir la jeunesse** (limites d'âge inférieures à l'âge de départ à la retraite) et à répondre à des objectifs de reconnaissance. Ce dispositif prend place dans le cadre d'**armées « fonctionnarisées »**. Les activités y sont planifiées un an en avance (Belgique), le temps de service, décompté comme s'il s'agissait d'un temps de travail, s'aligne sur des normes européennes conçues pour lutter contre le « dumping social » intracommunautaire (Allemagne), la mobilité géographique opérationnelle et professionnelle y est faible (Belgique) et les forces ne sont, souvent, pas jeunes (la moyenne d'âge des armées espagnoles serait proche de 44 ans, celle des armées belges de 40 ans, celle des militaires italiens de près de 42 ans même si celle des militaires allemands est un peu inférieure à 33 ans) ;
- un **modèle « militarisé »** adopté par la Grande-Bretagne, les États-Unis et la France. Ce modèle optimise les leviers financiers pour **garantir un turn-over** suffisamment important pour régénérer les forces et leur permettre de **conserver leur jeunesse relative** (les militaires de carrière américains ont en 2018 en moyenne 34 ans et les contractuels 27 ans). S'appuyant sur le recours au contrat et sur des limites d'âge ou de services relativement basses, ce modèle utilise des outils financiers spécifiques dont la nature peut évoluer assez sensiblement d'un pays à l'autre mais parmi lesquels sont généralement mêlés des éléments de rémunération directe (effort marqué en Grande-Bretagne), des outils d'aide au départ sous forme de pécule (Grande-Bretagne, États-Unis, France...) et des rentes organisées spécifiquement pour les militaires (Grande-Bretagne, États-Unis, France...). L'existence de jalons autour d'une vingtaine d'années de services facilite, d'abord, la fidélisation d'un encadrement professionnalisé et incite, ensuite, les militaires concernés à quitter les forces dès leur atteinte. De fait, **ce modèle est celui des forces armées d'emploi, c'est-à-dire n'ayant pas cessé d'être engagées sur des théâtres d'opérations.**

Le Haut Comité constate l'existence de deux modèles fondamentalement différents au sein des grandes armées occidentales :

- celui des pays à armée d'emploi (France, États-Unis, Grande-Bretagne) qui **ont maintenu de fortes particularités aux « retraites des militaires »** dont l'objet est de prendre en compte les objectifs de défense qui leur sont propres ;
- celui des pays dont les armées interviennent aujourd'hui peu (Allemagne, Italie, Espagne, Belgique...) dans lesquels les règles applicables aux retraites des militaires tendent à s'aligner sur celles des fonctionnaires civils et des salariés du secteur privé dans un contexte qui est celui d'une banalisation plus ou moins avancée du statut militaire au regard du droit du travail.

Le Haut Comité considère qu'un alignement complet des pensions militaires de retraite sur celles du régime général ou des fonctionnaires civils, qui n'est d'ailleurs pas à l'ordre du jour, serait incompatible avec les exigences d'une armée d'emploi.

⁵⁸ Cette réforme a inquiété le commandement : la vision stratégique 2030 adoptée en 2015 soulignait l'urgence de rajeunir les forces armées belges (la moitié des militaires en activité doivent partir à la retraite d'ici à 2025).

2 LES PENSIONS MILITAIRES DE RETRAITE ONT JUSQU'ICI ATTEINT LES OBJECTIFS ASSIGNÉS

2.1 LES CARACTÉRISTIQUES DES PENSIONNÉS MILITAIRES RENDENT COMPTE DES FINALITÉS MULTIPLES DE LEUR RÉGIME DE PENSION

2.1.1 Les règles des pensions militaires déterminent en grande partie les flux de départ des militaires

Avec le recours aux contrats les règles particulières des pensions militaires donnent aux forces armées une grande capacité à organiser et maîtriser quantitativement et qualitativement les flux de départ au plus près de leurs besoins opérationnels.

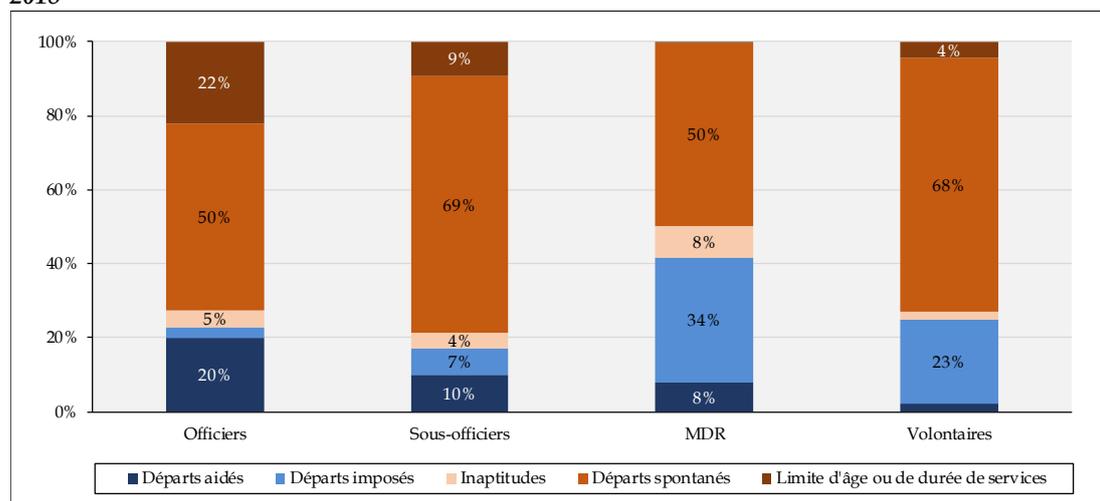
Les modalités de départ des militaires des forces armées peuvent être schématiquement classées en cinq grandes catégories :

- les **départs imposés** qui incluent notamment les **non-renouvellements de contrat décidés par le commandement** ;
- les **départs aidés** qui visent à **accompagner vers la sortie** des militaires déjà expérimentés mais que le commandement ne **souhaite pas conserver dans les effectifs plus longtemps** ;
- les **départs spontanés, majoritaires**, à l'initiative du militaire : l'accès à une borne de **pension à liquidation immédiate** y tient une place importante. On y trouve aussi les refus de signer un nouveau contrat pourtant proposé par le commandement ;
- les **départs par atteinte de la limite d'âge** qui sont **minoritaires** : ils concernent moins d'un officier partant sur quatre et un sous-officier sur dix et s'expliquent par la diversité des statuts (carrière, contrat...) ;
- les départs pour inaptitude qui sont subis tant par les forces armées que par les militaires.

Cette variété de types de départ est rendue possible à la fois par des règles d'attribution des pensions militaires qui dérogent substantiellement au droit commun et par le régime contractuel d'un grand nombre de militaires.

Pour les militaires eux-mêmes, il en résulte une large gamme de possibilités, une souplesse, qui sont un facteur d'attractivité à l'engagement au sein des forces armées.

Graphique 1 - Répartition des départs définitifs de militaires, par catégorie et par circonstance, en 2018



Sources : ministère des armées, bilan social 2018, page 44 ; réponse au questionnaire du HCECM adressé à la DGGN.

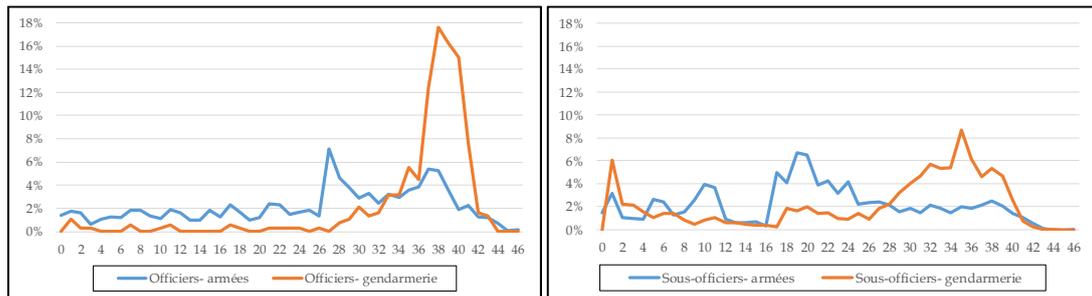
Champ : ensemble du personnel militaire sous PMEA du ministère des armées et de la gendarmerie ayant quitté définitivement le service en 2018, hors décès.

En raison de leurs besoins propres, les situations sont très différentes entre les armées, d'une part, et la gendarmerie, d'autre part. De façon schématique :

- au ministère des armées, est recherchée et obtenue une « évaporation continue » tout au long des « pyramides » de durée de services :

- pour la majorité des corps d'officiers, l'évaporation continue s'accroît à partir de l'ouverture de la PLI à 27 ans de services et permet d'accompagner l'accès sélectif aux grades terminaux sans faire vieillir le commandement intermédiaire ;
- pour les sous-officiers, les flux de départs sont en permanence soutenus mais connaissent des pics liés aux renouvellements des contrats, à la carriérisation et à l'accès à l'IDPNO ainsi qu'à la PLI, des départs importants s'échelonnant au cours des 8 ou 9 années suivant les 17 ans de services ;
- dans la gendarmerie, les flux de départs se concentrent en fin de carrière, à proximité de la limite d'âge pour les officiers et lorsqu'ils dépassent l'âge de 50 ans pour les sous-officiers (effet de l'indemnité de sujétions spéciales de police - ISSP).

Graphique 2 – Répartition des départs définitifs en 2018 des officiers et sous-officiers en fonction de l'ancienneté de service et du ministère de rattachement



Sources : DRH-MD et DGCN, réponse au questionnaire du HCECM.

Champ : officiers et sous-officiers du ministère des armées et de la gendarmerie ayant quitté définitivement le service en 2018, hors départs en période probatoire et hors décès.

2.1.2 Moins d'un militaire sur deux quittant définitivement le service bénéficie d'une pension militaire de retraite à liquidation immédiate

48 % des militaires quittent les forces avec le bénéfice d'une pension à liquidation immédiate

Les **pensions militaires à liquidation immédiate**, qui tiennent une place importante dans l'adaptation des flux de départs aux besoins des forces armées, **concernent un peu moins de la moitié des militaires** quittant chaque année le service (soit entre 11 000 et 13 500 pensionnés par an depuis 10 ans), proportion stable depuis la professionnalisation. Globalement, l'autre moitié des militaires ne perçoit une retraite qu'à 62 ans (soit dans le régime général s'ils ont réalisé moins de 2 ans de services, soit au titre d'une pension militaire, au prorata des droits acquis sans bonification, s'ils ont réalisé entre 2 et 15 ans de services effectifs), le reliquat étant appelé à bénéficier à 52 ans d'une pension à liquidation différée.

Seuls 48,4 % des militaires ayant quitté le service actif en 2018 ont ainsi bénéficié d'une pension militaire de retraite à liquidation immédiate. La part est très différente selon les forces armées : elle est de 42,6 % des militaires des trois armées et de 80,4 % des militaires de la gendarmerie. Moins de 5 % des départs de militaires du ministère des armées sont consécutifs à l'atteinte de la limite d'âge ou de durée de services, un peu plus de 12 % dans la gendarmerie.

Les militaires bénéficiant d'une **pension militaire à jouissance différée** à 52 ans⁵⁹ sont très **peu nombreux** : ils représentent 1 % des effectifs partant, soit 0,5 % des départs des armées et 4,5 % dans la gendarmerie.

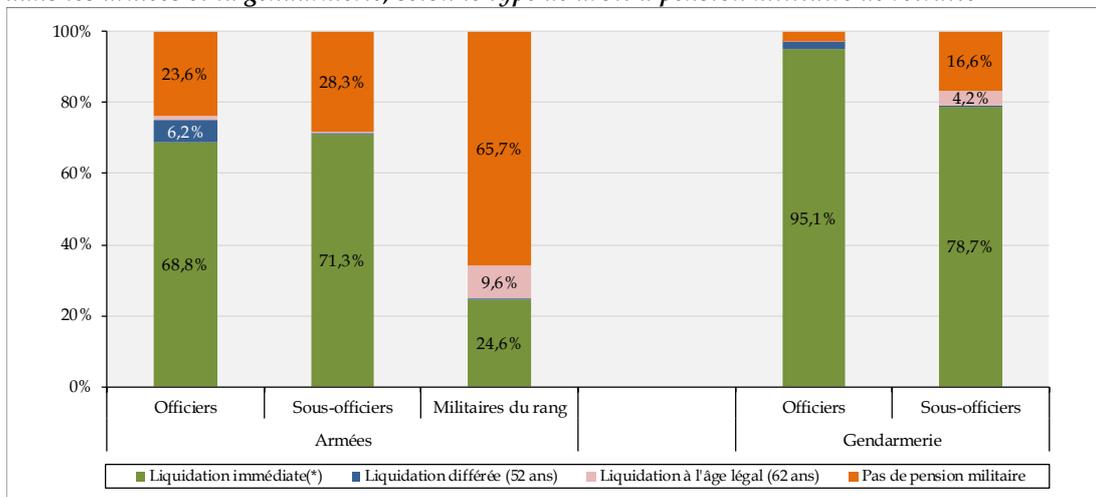
Les militaires, dans leur majorité, quittent donc les forces armées sans bénéficier d'une pension à liquidation immédiate et y sont incités ou contraints par d'autres leviers que les pensions (non-renouvellement de contrat, indemnité de départ...). 81 % des militaires des armées dans cette situation sont des militaires du rang dont plus des 80 % sont issus de l'armée de terre.

Il faut noter que depuis 2014, au lieu d'être affiliés rétroactivement au régime général, les militaires quittant le service entre 2 et 15 ans d'ancienneté se créent des droits à pension militaire à due concurrence de leur temps de services et dont l'entrée en jouissance est ouverte à l'âge légal de départ à la retraite (62 ans). Compte tenu de ce différé d'entrée en jouissance et de l'âge des bénéficiaires de cette mesure qui ont quitté le service depuis 2014, aucun des bénéficiaires n'a

⁵⁹ Les militaires jouissent d'une pension différée à partir de 52 ans s'ils ont réalisé plus de 15 ans de services sans atteindre leur borne ouvrant droit à une liquidation immédiate.

encore perçu une pension militaire dans ce nouveau cadre : les premières pensions dues à ce titre n'entreront pas en paiement avant 2054.

Graphique 3 – Part des militaires ayant quitté définitivement le service actif en 2018, par catégorie, dans les armées et la gendarmerie, selon le type de droit à pension militaire de retraite

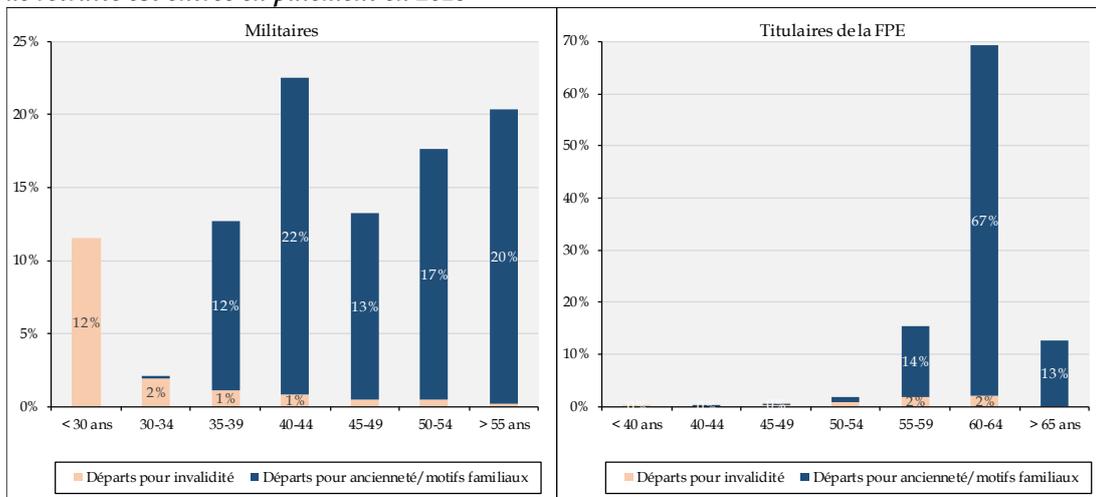


Sources : réponses aux questionnaires adressés à la DRH-MD (SPP-RH/PEP2) et à la gendarmerie par le Haut Comité. Champ : militaires des armées (armée de terre, marine et armée de l'air) et de la gendarmerie, hors volontaires, ayant quitté définitivement le service en 2018, hors décès. Périmètre géré. (*): ou solde de réserve pour les officiers généraux en 2^e section.

La part de pensions liquidées pour infirmités et inaptitudes au service est significativement plus importante chez les militaires que parmi les agents de la fonction publique civile de l'État

Près de 17 % des pensions sont liquidées par suite d'infirmités parmi les militaires contre 6 % dans la fonction publique de l'État (FPE) ; cette part atteint 21 % dans les armées et plus de 47 % parmi les seuls militaires du rang en 2018. Cette différence avec la fonction publique civile s'explique par le niveau élevé d'aptitudes physiques et psychiques exigées des militaires qui se traduit par de nombreuses radiations de militaires lorsqu'ils ne les remplissent plus. Depuis plusieurs années, le volume de pensions de droit direct liquidées par suite d'infirmités progresse plus vite que celui correspondant aux pensions pour motif d'ancienneté. Le nombre élevé de blessés en opérations l'explique pour une part (Cf. 13^e rapport du HCECM).

Graphique 4 - Répartition par tranche d'âge des militaires et titulaires de la FPE, dont la pension de retraite est entrée en paiement en 2018



Source : annexe au projet de loi de finances pour 2020, rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, page 177, tableau B-6 et page 178, tableau B-7.

Champ : toutes pensions civiles de droit direct, tous motifs, et pensions militaires de droit direct, tous motifs (y compris pensions anciennement cristallisées, hors soldes de réserve, hors basculement des ex-soldes de réserve en pensions militaires), entrées en paiement (premier droit) en 2018.

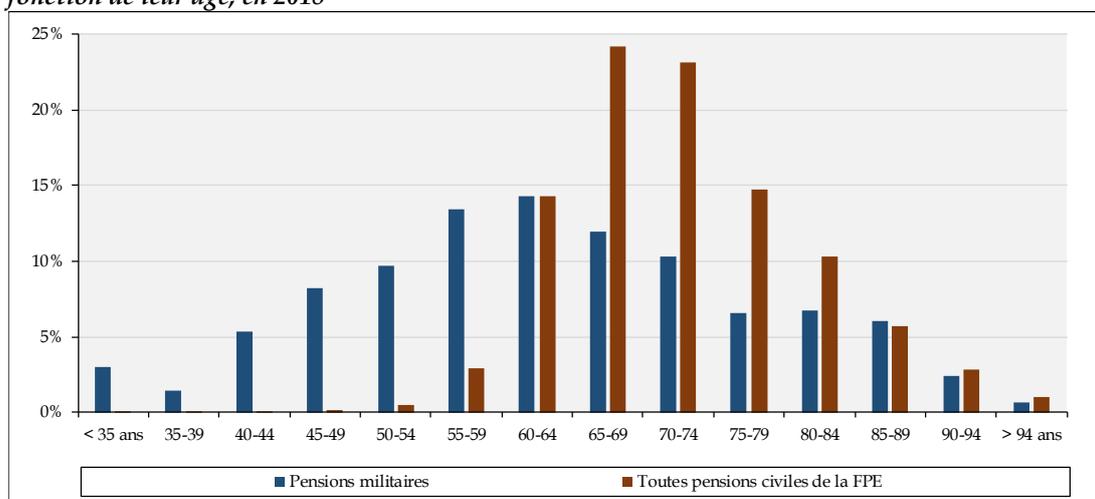
Nota : l'âge est celui à la date d'effet de la pension.

2.1.3 La pension n'est un avantage vieillesse que pour la moitié des pensionnés militaires

Les pensionnés militaires sont jeunes

Conformément aux finalités poursuivies par le régime de pension militaire, les nouveaux pensionnés sont jeunes. En moyenne en 2019, un militaire accède à une pension à 44,8 ans contre 61,9 ans pour un fonctionnaire. Un militaire du rang y accède à l'âge moyen de 34,4 ans contre 61,4 ans pour un agent de catégorie C, un sous-officier à 47,7 ans contre 61,6 ans pour un fonctionnaire de catégorie B et un officier à 54,2 ans contre 62,2 pour un fonctionnaire de catégorie A. De ce fait, parmi le nombre des **pensionnés militaires de droit direct, 190 000 ont moins de 62 ans, soit 48 % de cette population**, et seuls 200 000 ont plus de 62 ans (52 % de la population). Les anciens militaires pensionnés ont en moyenne 63,6 ans contre 72,7 ans pour les retraités de la fonction publique de l'État.

Graphique 5 – Répartition du stock des pensionnés de droit direct militaires et civils de la FP, en fonction de leur âge, en 2018



Source : annexe au projet de loi de finances pour 2020, rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, page 167, tableau A-2.

Champ : pensions militaires de droit direct, tous motifs, en paiement en 2018, y compris pensions anciennement cristallisées, hors soldes de réserve. Toutes pensions civiles de droit direct, tous motifs, en paiement en 2018.

Lecture : 24,2 % des retraités civils de la FPE percevant une pension au 31 décembre 2018 ont entre 65 et 69 ans.

Leur nombre évolue très lentement

Depuis 2008, on assiste à une lente augmentation du stock des pensions militaires de droit direct⁶⁰. En 11 ans, ce stock est passé de 373 000 à plus de 396 000 pensionnés militaires⁶¹. La part des militaires ayant plus de 62 ans reste cependant globalement stable et représente un peu plus de la moitié des pensionnés.

Le rapport entre les « cotisants » et les pensionnés permet d'évaluer ce que les spécialistes appellent le « rapport démographique⁶² » et rend compte de l'équilibre entre les capacités de cotisations et les engagements financiers à tenir⁶³, si le système se finance uniquement au travers des cotisations, ce qui, rappelons-le, n'est pas le cas du régime actuel des pensions militaires.

Le service des retraites de l'État, appliquant ce ratio à l'ensemble des militaires cotisant et à l'ensemble des pensionnés, quel que soit leur âge, l'évalue, en 2018, à 0,82 militaire en activité pour 1 pensionné. Le rapport démographique corrigé⁶⁴, c'est-à-dire prenant en compte les pensionnés

⁶⁰ C'est-à-dire les pensionnés anciens militaires. Ils sont à distinguer des pensionnés de droit indirect ou dérivé qui sont tous ceux qui bénéficient d'une pension de réversion.

⁶¹ Parmi cette population, 19,7 % sont d'anciens militaires de la gendarmerie (un peu plus de 77 800 pensionnés). Dans la suite de la professionnalisation des forces armées, on assiste au renforcement continu de la part des anciens militaires du rang parmi les pensionnés, passée de 7,2 % en 1997 à 14,6 % en 2019. Plus de 70 % sont d'anciens sous-officiers et 15 % des officiers en retraite.

⁶² Rapport démographique = cotisants / pensions de droit direct.

⁶³ Le rapport démographique doit toujours être abordé avec mesure, notamment parce qu'il repose en partie sur une fiction : le régime de retraite des agents publics de l'État ne relève pas d'une logique de solidarité professionnelle mais du financement par l'impôt d'une rémunération différée.

⁶⁴ Rapport démographique corrigé = cotisants / (pensions de droit direct + (0,5 x pensions de droit dérivé)).

de droit dérivé, atteint quant à lui 0,68 militaire d'active pour 1 pensionné. Ces ratios sont plus bas que ceux observés dans la fonction publique de l'État (rapport démographique de 1,07 et rapport démographique corrigé de 0,97).

Le Haut Comité souligne que l'approche des pensions militaires de retraite par le rapport démographique pour anticiper les évolutions à leur appliquer a peu de sens : la valeur de cet indicateur résulte de la seule évolution de la politique de défense et des effectifs qui lui sont consacrés.

La majorité des militaires effectue une deuxième carrière

Les radiations des cadres ou des contrôles, relativement précoces dans les forces armées, s'accompagnent de nombreuses reprises de parcours professionnels dans des emplois civils, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, reprises de parcours auxquelles s'appliquent des règles particulières (modalités de cumul, dispositifs dérogatoires d'accès à la fonction publique...). *In fine*, les anciens militaires de plus de 60 ans ne sont environ qu'un tiers à ne dépendre que du seul régime des pensions militaires de retraite. Plus de 50 % sont rattachés à deux régimes et près de 15 % à trois régimes ou plus.

Les anciens militaires, dans leur majorité, sont poly-pensionnés. En ce sens, le passage à un système universel de retraite à points pourrait représenter pour eux une réelle simplification administrative au travers de l'amélioration de la portabilité des droits, en particulier pour ceux qui ont effectué entre 2 et 15 ans de services.

Dans la fonction publique de l'État, seuls 41 % des retraités sont poly-pensionnés. Ils sont 39 % dans le régime général. Les régimes des ouvriers de l'État et de la fonction publique territoriale connaissent quant à eux des taux de poly-pensionnés légèrement supérieurs à celui des militaires.

2.1.4 Les pensions de réversion reflètent aussi les traits atypiques de la fonction militaire

Au 31 décembre 2018, 158 000 personnes bénéficient d'une pension militaire au titre d'un droit dérivé⁶⁵ dont 96 % sont des conjoints ou d'ex-conjoints. Chaque année, un peu plus de 7 000 nouvelles pensions de droit dérivé entrent en paiement.

Du fait de la féminisation récente des forces armées, 99 % des conjoints survivants sont des femmes. Dans la fonction publique de l'État, les femmes représentent 82 % des bénéficiaires de droit dérivé.

Le veuvage précoce prend plus de place dans le régime des pensions militaires de retraite qu'au sein du régime des pensions civiles : aujourd'hui, 4 000 veuves de militaire de moins de 55 ans bénéficient d'une pension de réversion. Elles représentent 37 % des conjoints (ou ex-conjoints) d'agents de l'État de moins de 55 ans bénéficiant d'une pension de réversion alors que les militaires ne constituent que 13 % des effectifs de l'État : c'est un rapport d'un à trois qui illustre là encore les particularités d'une armée d'emploi.

2.2 LES PENSIONS MILITAIRES DE RETRAITE FONT PARTIE INTÉGRANTE DE L'EFFORT DE DÉFENSE

2.2.1 Le régime des pensions militaires de retraite est très majoritairement financé par l'État

L'État finance les neuf dixièmes des pensions militaires de retraite

Les pensions militaires sont financées à 91 % par l'État.

Depuis la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), promulguée en 2001 et applicable en 2006⁶⁶, le financement est retracé dans un compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », comme pour les fonctionnaires civils. « *Outre les retenues salariales et les contributions des autres employeurs, le CAS Pensions reçoit une contribution de l'État-employeur versée par les ministères employeurs de fonctionnaires et militaires à partir de leurs crédits de titre 2 (dépenses de personnel)* »⁶⁷.

⁶⁵ Pension de droit dérivé du conjoint/ex-conjoint et pension principale d'orphelin, hors pension temporaire d'orphelin.

⁶⁶ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

⁶⁷ Projet de loi de finances pour 2020, rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, page 17.

Le financement du régime des pensions militaires de retraite est ainsi assuré par :

- des cotisations, appliquées sur la rémunération indiciaire, versées par les agents qui ont augmenté progressivement en passant de 7,85 % à 11,10 % en 2020, ce taux étant le même que celui versé par les fonctionnaires civils ;
- des contributions versées par l'État en sa qualité « d'employeur », qui en 2006, a adopté un taux de contribution de 100 % pour les militaires et l'a fait croître pour qu'il atteigne 126,07 % en 2013, taux stabilisé depuis, alors que sa contribution pour les fonctionnaires civils est passée de 49,9 % à 74,28 % sur la même période.

Cette évolution sans équivalent du taux de la contribution de l'État au financement des pensions militaires, outre qu'elle démontre que les pensions constituent un régime complètement autonome, traduit surtout le fait qu'elle n'est pas une mesure d'équilibre du régime mais une conséquence de l'évolution des politiques de défense et des formats d'armées au cours des 70 dernières années : les armées de masse des années 1950 et les interventions militaires qu'elles ont menées ont créé des dynamiques propres qui, liées à l'allongement des durées de vie, ont pu faire évoluer le coût global des pensions militaires.

In fine, ce n'est pas un déficit qui est financé mais des engagements pris par l'État pour disposer de forces armées répondant aux objectifs qu'il s'est fixé⁶⁸.

Le coût global des pensions militaires de retraite progresse moins vite que celui des pensions civiles de l'État

Les pensions civiles et militaires de retraite concernent un peu plus de 2 millions de cotisants, dont près de 322 000 militaires, pour environ 2,5 millions de pensionnés au 31 décembre 2018, y compris les 550 000 pensionnés militaires de droits direct et indirect. En 2018, le régime « collectait » 56,1 Md€ de recettes pour une dépense totale de 54,7 Md€ dont 53,6 Md€ de pensions en paiement. Les dépenses de pensions militaires représentent à elles-seules un peu plus de 9,6 Md€ en 2018, soit environ 18 % du montant des pensions civiles et militaires de retraite⁶⁹, contre plus de 27 % en 1997.

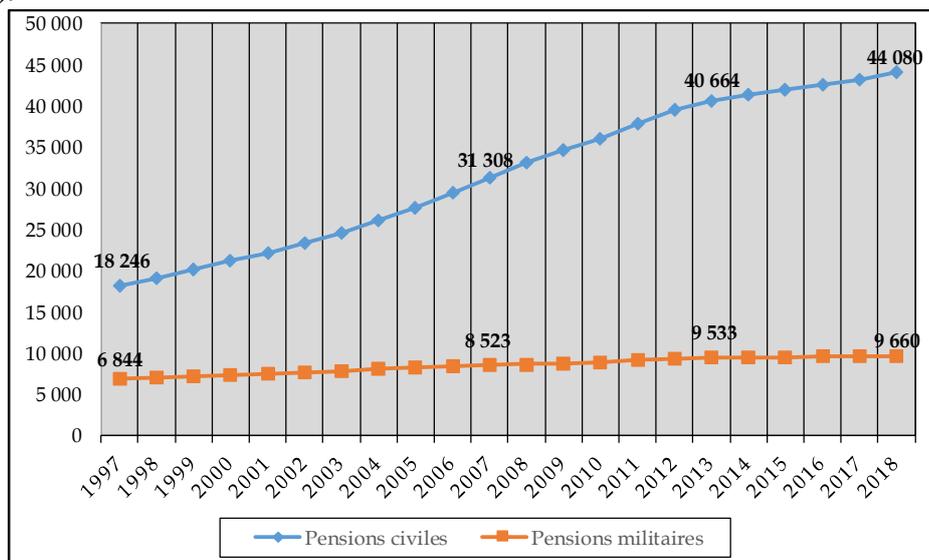
La part du budget de l'État consacrée à la charge des pensions civiles et militaires de retraite est en nette hausse sur la période 1990-2011 et s'explique principalement par la hausse du nombre de fonctionnaires depuis l'après-guerre et l'allongement de la durée de vie : elle est passée de 8,4 % du total des dépenses du budget général à 12,3 %. Depuis, elle oscille entre 12 et 13 %.

Les dépenses de pensions militaires ont cru en moyenne de 1,96 % par an entre 1997 et 2018 mais de seulement 0,27 % depuis 2013. Cette évolution est plus faible que celle qui affecte les pensions civiles de retraite et s'explique aussi par les dynamiques démographiques, le nombre de militaires destinés à jouir d'une pension militaire étant relativement stable depuis 50 ans. Les dépenses relatives aux pensions civiles ont augmenté en moyenne annuelle de 6,7 % entre 1997 et 2018 malgré un ralentissement depuis 2013 (1,7 % en moyenne annuelle).

⁶⁸ La « partie militaire » du CAS Pensions est à l'équilibre depuis 2012, ce qui n'a pas toujours été le cas de la « partie civile ». L'excédent issu des pensions militaires de retraite a permis de maintenir l'équilibre du CAS Pensions et couvre de 40 à 55 % de l'excédent total des pensions civiles et militaires de retraite depuis 2015. L'équilibre global du régime a dépendu de l'augmentation presque continue des taux de cotisation des assurés militaires et des employeurs depuis 2006, même si les cotisations employeurs sont stables depuis 2014.

⁶⁹ Soit un peu plus que le poids des cotisants militaires (un peu moins de 16 %) par rapport à celui de l'ensemble des agents publics de l'État mais moins que le poids des retraités militaires (un peu plus de 22 %) parmi les retraités de l'État. Cela illustre les effets d'hystérésis liés à l'évolution de la démographie militaire au cours de la seconde moitié du XX^e siècle.

Graphique 6 – Évolution des dépenses de pensions civiles et militaires de retraite de 1997 à 2018 (en M€).



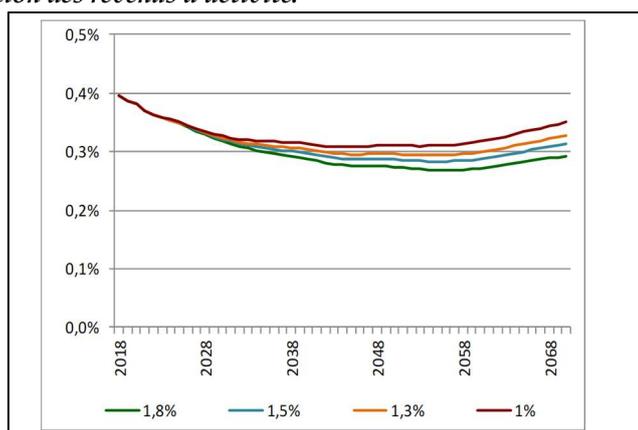
Source : annexe au PLF 2020, rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, p. 197. Traitement HCECM.

Le coût des pensions militaires de retraite apparaît stabilisé, à régime juridique inchangé

Avant la crise sanitaire de 2020, les projections budgétaires anticipaient un « excédent » du régime des pensions civiles et militaires de retraite jusqu’en 2029, avant une phase de déficit jusqu’en 2047⁷⁰, à « cotisations inchangées ». Sous les mêmes hypothèses, le Conseil d’orientation des retraites (COR) prévoyait que les perspectives des pensions militaires de retraite d’ici à 2070, à règles inchangées, seraient marquées par :

- une augmentation des effectifs de retraités de droit direct liée à celle de l’espérance de vie ;
- une relative stabilité du nombre de cotisants ;
- une détérioration du rapport démographique corrigé entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités.

Graphique 7 – Part des prestations de retraite des militaires en part de PIB entre 2018 et 2070 selon les scénarii d’évolution des revenus d’activité.



Source : COR.

À format d’armée et à comportements des militaires constants, les projections du COR laissent apparaître une **diminution de la part relative des pensions militaires de retraite dans le PIB, c’est-à-dire une baisse relative de l’effort national au profit du système des pensions militaires de retraite, quel que soit le scénario d’évolution des revenus d’activité d’ici à 2070**, malgré un doublement attendu des montants concernés. Sans tenir compte des effets des mesures prises pour

⁷⁰ Paragraphe 33.1.2. de l’annexe au Compte général de l’État 2018.

contenir la crise sanitaire de la covid-19 sur le niveau du PIB, cette part aurait été inférieure au taux de 0,4 % que les pensions militaires représentent aujourd'hui dans le PIB.

Alors que la crise sanitaire devrait faire évoluer significativement ces projections en raison de son impact sur le PIB, il peut être retenu de ces données que les **perspectives démographiques des retraités militaires et de leurs ayants droit n'exposent pas à des risques financiers non-maîtrisés.**

2.2.2 Le montant des pensions militaires de retraite

Le montant moyen des pensions militaires

Toutes forces armées confondues, les pensions militaires ou soldes de réserve liquidées pour ancienneté en 2018 ont atteint les montants bruts mensuels moyens suivants⁷¹ :

- pour un officier général, solde de réserve de 4 393 € ;
- pour un officier supérieur, pension de 3 132 € ;
- pour un officier subalterne, pension de 2 529 € ;
- pour un sous-officier, pension de 1 719 € ;
- pour un militaire du rang, pension de 972 €.

Ces moyennes cachent des disparités liées aux différences de bonifications opérationnelles et de majorations familiales mais aussi aux diversités de carrières ; par exemple la prise en compte de certaines primes, notamment l'ISSP à partir de 50 ans, fait sensiblement évoluer les montants des pensions des officiers et sous-officiers de gendarmerie.

87 % des sous-officiers des armées perçoivent une pension brute mensuelle inférieure à 2 000 € quand 74 % des sous-officiers de la gendarmerie touchent une pension supérieure à ce même montant. De leur côté, 67 % des militaires du rang, dont la pension est entrée en paiement en 2018, perçoivent une pension brute mensuelle inférieure à 1 000 €.

Tableau 2 - Données relatives aux pensions militaires de retraite de droit direct pour motif d'ancienneté, entrées en paiement en 2018, par force armée et par catégorie

	Militaires des armées ⁽¹⁾			Militaires de la gendarmerie	
	Officiers	Sous-officiers	Militaires du rang	Officiers	Sous-officiers
Effectif	940	4 503	1 582	351	2 455
Âge moyen ⁽²⁾ (en années)	52,6	46,6	41,7	57,2	52,8
Durée moyenne de services retenue (en trimestres)	122 (30,5 ans)	104 (26 ans)	82 (20,5 ans)	145 (36,3 ans)	126 (31,5 ans)
Indice majoré moyen de liquidation (hors pensions élevées au minimum garanti)	794	475	407	862	600
Montant de la pension brute ⁽³⁾ mensuelle moyenne	2 895 €	1 491 €	972 €	3 286 €	2 136 €
Part des pensions portées au minimum garanti	n.s.	4,1 %	19 %	0,9 %	

Source : DGFIP/Service des retraites de l'État.

Champ : pensions militaires de retraite de droit direct pour motif d'ancienneté (vieillesse pour le SRE), entrées en paiement en 2018, hors soldes de réserve et hors basculement des ex-soldes de réserve en pensions militaires.

(1) « Militaire des armées » désigne l'ensemble des militaires, à l'exception des gendarmes.

(2) Âge moyen à la date d'effet de la pension.

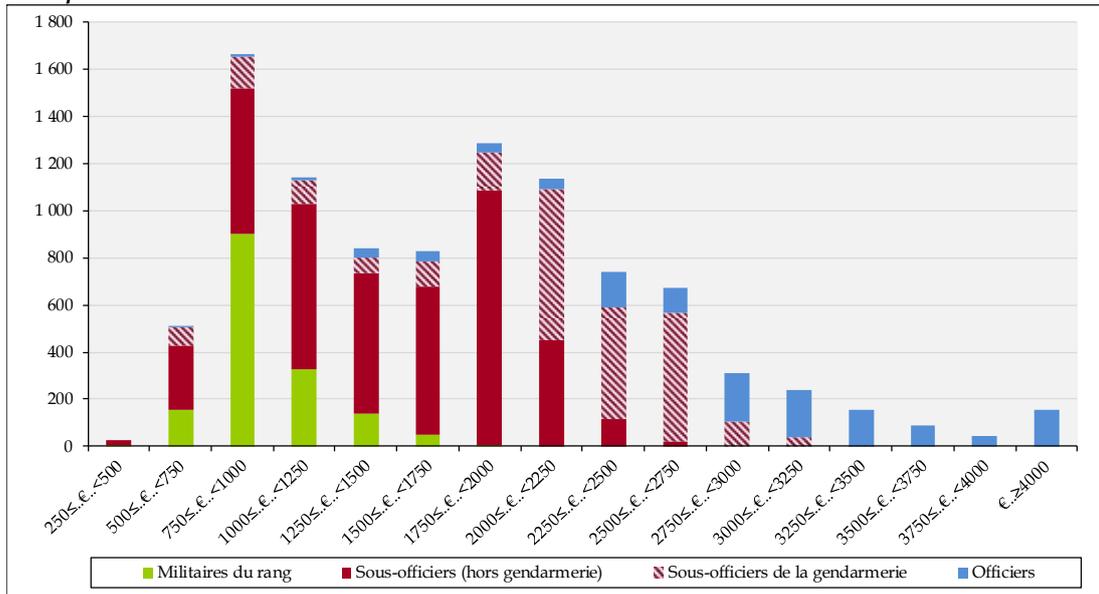
(3) Pension principale et accessoires.

n.s. : non significatif.

⁷¹ Sources : annexe au projet de loi de finances pour 2020, rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, page 188, tableau B-18 ; DGFIP/SRE/BFIS, les nouvelles pensions militaires de droit direct (07/02/20).

Champ : pensions militaires de retraite de droit direct pour motif d'ancienneté (vieillesse pour le SRE), entrées en paiement en 2018, hors soldes de réserve et hors basculement des ex-soldes de réserve en pension militaire.

Graphique 8 – Nombre de pensions militaires de retraite de droit direct, pour motif d’ancienneté, entrées en paiement en 2018, par catégorie hiérarchique et en fonction du montant brut⁷² mensuel de la pension



Source : DGFIP/Service des retraites de l’État.

Champ : pensions militaires de retraite de droit direct pour motif d’ancienneté (vieillesse pour le SRE), entrées en paiement en 2018, hors soldes de réserve, hors basculement des ex-soldes de réserve en pensions militaires.

Les montants perçus en moyenne en cas de liquidation par suite d’infirmités sont, quant à eux, significativement plus bas. Ils représentent, en moyenne, moins de 40 % du montant d’une pension pour ancienneté pour un officier, un peu moins de la moitié pour un sous-officier et un quart pour un militaire du rang. Ce niveau relativement bas explique la part que prennent les pensions portées au minimum garanti.

Tableau 3 – Données relatives aux pensions militaires de retraite de droit direct, par suite d’infirmité, entrées en paiement en 2018, par catégorie

	Militaires des armées ⁽¹⁾			Militaires de la gendarmerie	
	Officiers	Sous-officiers	Militaires du rang	Officiers	Sous-officiers
Effectif	55	370	1 429	5	113
Âge moyen ⁽²⁾ (en années)	35,7	34,3	26,5	44,8	
Durée moyenne de services retenue (en trimestres)	57,9 (14,5 ans)	47,5 (11,9 ans)	19,3 (4,8 ans)	81,9 (20,5 ans)	
Indice majoré moyen de liquidation (hors pensions élevées au minimum garanti)	600	434	383	574	
Montant de la pension brute ⁽³⁾ mensuelle moyenne	1 127 €	681 €	252 €	1 486 €	
Part des pensions portées au minimum garanti	n.s.	62,7 %	95,4 %	13,6 %	

Source : DGFIP/Service des retraites de l’État.

Champ : pensions militaires de retraite de droit direct pour motif d’invalidité (infirmités), entrées en paiement en 2018.

(1) « Militaire des armées » désigne l’ensemble des militaires, à l’exception des gendarmes.

(2) Âge moyen à la date d’effet de la pension.

(3) Pension principale et accessoires.

n.s. : non significatif.

⁷² Pension principale et accessoires.

L'importance des bonifications dans le montant des pensions militaires

Le montant des pensions militaires dépend de la rémunération indiciaire et de la durée de cotisation de chaque nouveau pensionné mais également de la contribution plus ou moins forte des bonifications. Ce dernier facteur tient une place importante.

En moyenne en 2018, la durée des services effectifs des militaires était de 24 ans et 2 mois contre 35 ans et 4 mois dans la fonction publique de l'État.

Globalement, **les bonifications ont compté chez les militaires pour 8 ans et 5 mois**, ce qui représente plus de cinq fois la bonification moyenne constatée dans la fonction publique de l'État (1 an et 7 mois). Au total, la durée de services validée pour les militaires lors de la liquidation est en moyenne inférieure de 4 ans à celle des fonctionnaires de l'État alors que l'on observe un écart d'âge moyen au moment de la liquidation de plus de 16 ans.

Tableau 4 – Durée validée de services parmi les nouveaux pensionnés de 2018

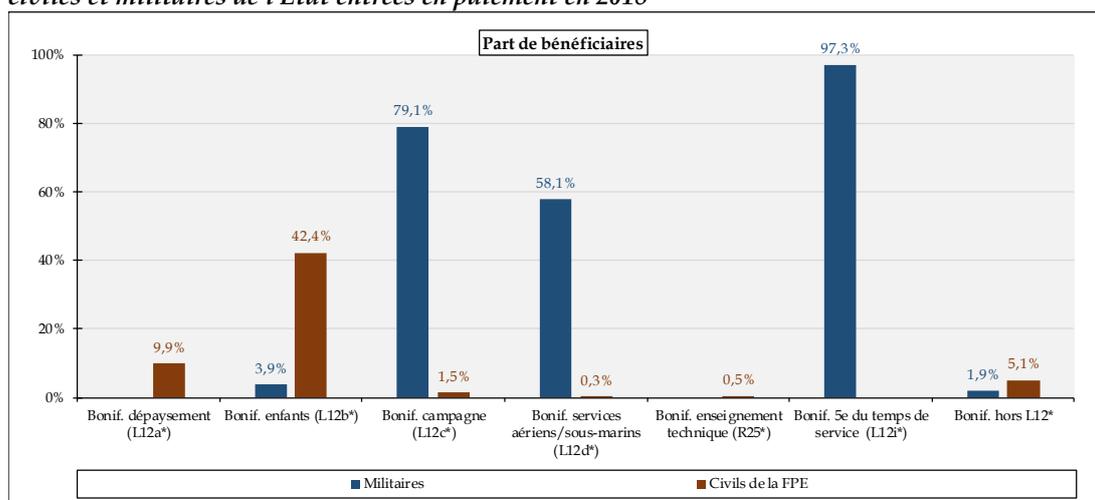
	Fonctionnaires civils de l'État	Militaires	Fonctionnaires territoriaux	Fonctionnaires hospitaliers
Services effectifs	35 ans et 4 mois	24 ans et 2 mois	27 ans et 2 mois	31 ans et 8 mois
Bonifications	1 an et 7 mois	8 ans et 5 mois	1 an et 1 mois	1 an et 5 mois
Durée totale validée dans le régime de retraite	36 ans et 11 mois	32 ans et 7 mois	28 ans et 3 mois	33 ans et 1 mois

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2020, rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, page 130.

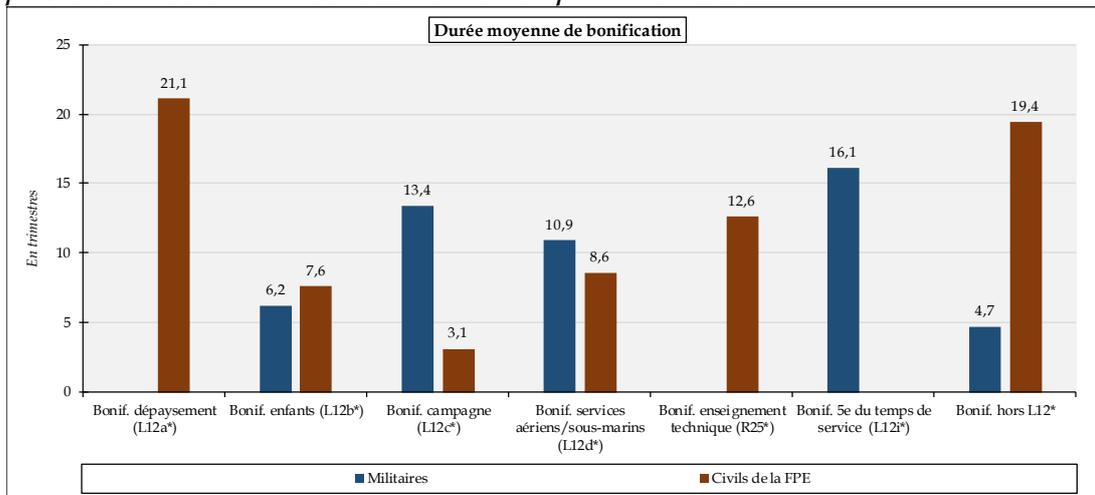
Parmi les bonifications dont bénéficient les militaires au moment de la liquidation de leurs droits, **la bonification du cinquième est à la fois celle qui concerne le plus de militaires (97,3 % en 2018) et celle qui apporte la durée de bonification la plus importante** (un peu plus de 4 ans) comme en rendent compte les deux graphiques suivants.

La comparaison avec la fonction publique met en lumière qu'en moyenne les militaires sont plus nombreux à bénéficier de bonifications, même si leur effet sur chacun d'entre eux peut être comparé aux bonifications dont jouissent certains fonctionnaires.

Graphique 9 – Part de bénéficiaires de bonifications et durée moyenne de bonification acquise par les bénéficiaires de bonifications (en trimestres, par type de bonification), parmi les pensions civiles et militaires de l'État entrées en paiement en 2018



Graphique 9 (suite) - Part de bénéficiaires de bonifications et durée moyenne de bonification acquise par les bénéficiaires de bonifications (en trimestres, par type de bonification), parmi les pensions civiles et militaires de l'État entrées en paiement en 2018



Source : annexe au projet de loi de finances pour 2020, rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, page 190, tableau B-22.

Champ : pour les militaires : pensions de droit direct, tous motifs, entrées en paiement en 2018, y compris pensions anciennement cristallisées, hors soldes de réserve, hors basculement des ex-soldes de réserve en pensions militaires.

Les durées moyennes sont celles des seuls bénéficiaires et sont exprimées en trimestres.

(*) article du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Les bonifications hors L12 recouvrent notamment, pour les agents civils de la FPE, la bonification du cinquième (policiers, agents de l'administration pénitentiaire, agents des douanes.) et, pour les militaires, les bénéfices d'études.

Beaucoup de militaires échappent aux décotes grâce aux bonifications

Deux systèmes de décotes sont instaurés depuis 2003 pour inciter les militaires à allonger leur carrière (la décote dite « carrière courte » et la décote dite « carrière longue »). Toutefois, l'effet des décotes peut être annulé si le taux maximal de pension est atteint (75 %). Ce système permet à beaucoup de militaires d'échapper aux dispositifs de décote. De fait, alors que les militaires partent plus jeunes, seuls 10,7 % d'entre eux se sont vu appliquer une décote en 2018 contre 14,5 % des nouveaux pensionnés de la fonction publique de l'État.

Une variation de revenus au moment du départ à la retraite plus importante chez les militaires

Le taux de remplacement⁷³ permet de mieux comprendre les évolutions de revenus entre la période d'activité et celle de la retraite. Son appréciation est complexe.

Dans des études de comparaisons internationales, l'OCDE estime le taux de remplacement brut en France à un peu plus de 60 % et le taux de remplacement net à 73,6 % en 2018.

Le Haut Comité ne dispose pas d'étude plus précise décrivant l'ensemble des populations. Il relève toutefois que l'importance de la part indemnitaire dans la rémunération des militaires (36 % en moyenne) conduit mécaniquement à réduire le taux de remplacement, mais ils ne sont pas seuls dans cette situation.

À partir de cas types, il est possible d'estimer le **taux de remplacement brut** dont jouissent les **militaires** atteignant leur limite d'âge ou de services. Hors retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP), il **est inférieur à 50 % dans les armées** (45 % pour un officier, 48 % pour un sous-officier, 30 % pour un militaire du rang quittant à 20 ans de services) et **légèrement inférieur à 60 % dans la gendarmerie** (55 % pour un officier de gendarmerie, 58 % pour un sous-officier de gendarmerie).

⁷³ « Le taux de remplacement brut met en regard le montant brut de la pension avec le dernier salaire brut perçu par l'assuré sur une année complète. Il permet d'évaluer l'ampleur de la variation des revenus au moment du passage à la retraite », Insee.

Près de 18 % des pensions militaires liquidées annuellement sont portées au niveau du montant garanti

L'article L7 du code des pensions civiles et militaires de retraite met en place un montant garanti qui augmente au fur et à mesure de la durée de services et auquel ne s'applique aucune condition d'âge ni d'ancienneté. Ces *minima* permettent d'améliorer la situation de militaires très peu bonifiés et surtout des militaires radiés par suite d'infirmités.

Le minimum atteint 1 171 € à 40 années de services, mais il est inférieur à 400 € jusqu'à 14 ans de services⁷⁴.

La part de pensions militaires portées au montant garanti n'a fait que croître dans la fonction militaire depuis 20 ans. Ce taux s'établit en 2018 à 18 % parmi les militaires alors qu'il n'atteint que 5 % dans la FPE, hors La Poste et Orange. La progression des pensions militaires liquidées par suite d'infirmités explique cette évolution. En 2018, 82 % des pensions liquidées pour ce motif ont été portées au minimum garanti, contre 5 % des pensions liquidées pour ancienneté.

Les militaires bénéficiant du minimum garanti sont jeunes : en 2018, 50 % avaient moins de 30 ans, et 80 % moins de 40 ans.

L'avantage économique résultant de l'application du minimum garanti reste cependant modeste : en moyenne en 2018, les militaires qui en ont bénéficié ont accru leur pension mensuelle de 43 €.

Des montants moyens de pensions plus faibles que dans la fonction publique civile de l'État

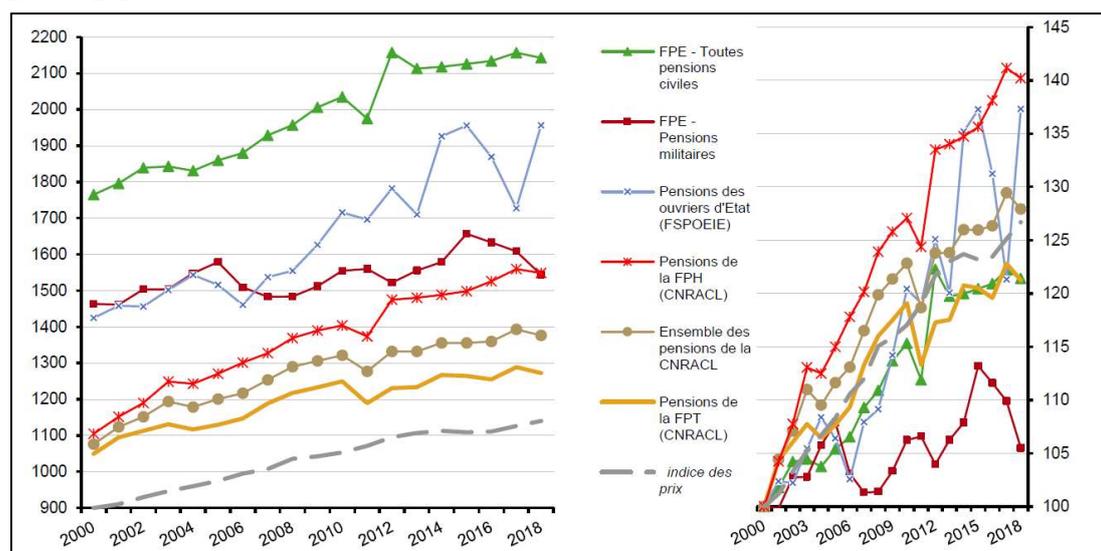
Tous motifs confondus, les pensions militaires entrées en paiement en 2018 ont atteint en moyenne 1 582 € contre 2 143 € pour les pensions civiles de la fonction publique de l'État (hors La Poste et Orange). Ces différences s'expliquent notamment par les dynamiques et les durées de services très distinctes d'une fonction publique à l'autre.

Les taux de liquidation moyens⁷⁵ se sont rapprochés depuis 2013 : il est de 66,5 % dans la fonction militaire et de 68,9 % dans la fonction publique de l'État, illustrant l'importance du système de bonifications.

Depuis l'an 2000, l'évolution des pensions mensuelles des nouveaux pensionnés militaires est plus faible que celle des autres pensionnés, quel que soit le régime dont ils relèvent.

Les raisons qui expliquent cette atonie sont complexes et difficiles à identifier précisément ; elles relèvent d'évolutions démographiques mais aussi de transformations économiques tout autant que de modifications des règles successives applicables aux retraites.

Graphique 10 – Évolution de la pension brute mensuelle moyenne des liquidants et des prix entre 2000 et 2018



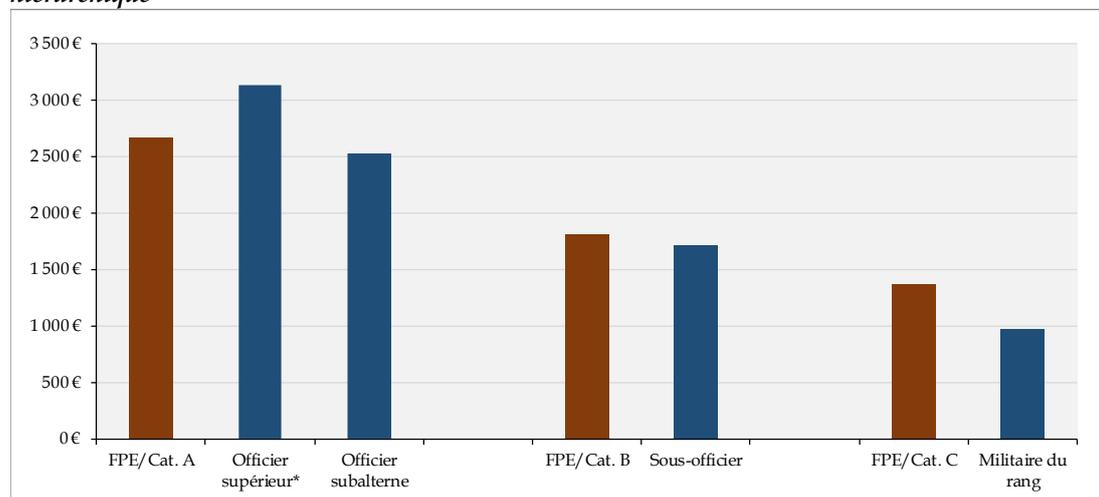
Source : annexe au projet de loi de finances pour 2020, rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, page 129. Courbe de gauche : euros courants. Courbe de droite : base 100 en 2000.

⁷⁴ Selon l'indice 227 au 1^{er} janvier 2004 (52,7558 €), revalorisé au 1^{er} janvier 2019 (61,8937 €).

⁷⁵ C'est-à-dire le pourcentage moyen appliqué au traitement indiciaire pour le calcul de la retraite. Il dépend du nombre moyen de trimestres acquis au titre de la retraite.

La comparaison par catégorie montre que les montants bruts des pensions militaires sont en moyenne moins élevés que ceux de la fonction publique de l'État, enseignants compris. Ces données reflètent les effets de structure et de flux propres aux forces armées.

Graphique 11 – Comparaison des montants des pensions brutes mensuelles moyennes de la FPE et de la fonction militaire, hors motif d'invalidité, entrées en paiement en 2018, par catégorie hiérarchique



Source : annexe au projet de loi de finances pour 2020, rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, page 186 tableau B-16 et page 188 tableau B-18.

Champ : pensions civiles de droit direct de la FPE et pensions militaires de droit direct, hors motif d'invalidité, entrées en paiement en 2018.

Nota : pension principale et accessoires.

(*) hors officiers généraux.

La retraite additionnelle de la fonction publique n'a pas encore atteint son plein rendement

Comme les autres agents publics, les militaires cotisent au régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) obligatoire depuis sa mise en place en 2005⁷⁶. Comme les pensions liquidées dans le cadre du code des pensions civiles et militaires de retraite, le régime additionnel a vocation à être pleinement intégré dans le système universel de retraite.

Régime par points, le RAFP est alimenté par des cotisations dont l'assiette « est constituée par les revenus d'activité dus au cours de l'année civile [...], à l'exception de ceux qui entrent dans l'assiette de calcul des pensions dans le régime des pensions civiles et militaires de retraite⁷⁷ [...] ». Ces éléments sont pris en compte dans la limite de 20 % du traitement indiciaire brut total perçu au cours de l'année considérée⁷⁸. « Le taux global de cotisation est fixé à 10 % du montant de l'assiette. Il est réparti à parts égales entre l'employeur et le bénéficiaire ». La participation de l'agent est donc plafonnée à 1 % du traitement (ou de la solde) indiciaire brut⁷⁹.

La prestation de retraite additionnelle est servie sous forme de capital ou de rente, selon le nombre de points acquis au jour de la liquidation.

Les effets du régime additionnel sont pour le moment mesurés compte tenu de la relative jeunesse du dispositif et ne se font sentir qu'à partir de l'âge légal de départ à la retraite, c'est-à-dire 62 ans. Les calculs effectués sur des cas-types montrent qu'un colonel peut espérer améliorer sa pension

⁷⁶ Institué par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 (article 76) portant réforme des retraites, le régime de la retraite additionnelle de la fonction publique est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2005 et concerne les fonctionnaires des trois fonctions publiques, les militaires et les magistrats. Il s'agit d'un régime obligatoire par points.

⁷⁷ Revenus autres que la solde mensuelle, des volontaires ou spéciale, la nouvelle bonification indiciaire (NBI) et l'indemnité de sujétions spéciales de police (ISSP).

⁷⁸ En application du décret n° 2008-964, modifié, du 16 septembre 2008 relatif aux modalités de prise en compte dans la retraite additionnelle de la fonction publique de l'indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA), cette indemnité n'est pas soumise à la limite de 20 % du traitement indiciaire brut ; elle est intégralement soumise à cotisation RAFP.

⁷⁹ 1 % = 5 % (part de cotisation de l'agent) x 20 % du traitement indiciaire brut (plafonnement de l'assiette de cotisation).

de 77 € par mois après 32 ans de cotisation, quand un caporal-chef pourra espérer une augmentation de sa pension militaire d'un revenu additionnel de 20 € par mois.

Tableau 5 - Simulations de montant de la retraite additionnelle pour des militaires entrés en service en 2019.

	Caporal-chef	Adjudant-chef	Commandant (OSC)	Colonel
Années de service	17	25	20	32
Indice majoré moyen estimé sur l'ensemble des années de services	340	400	595	685
Cotisation maximale totale estimée ⁽¹⁾ (1 % employeur + 1 % bénéficiaire)	6 500 €	11 246 €	13 383 €	24 652 €
Nombre de points cumulés	5 278	9 131	10 866	20 015
Rente annuelle maximale ⁽²⁾ (nombre de points ≥ 5 125)	243 €	420 €	500 €	922 €

Sources : DRH-MD ; <https://www.rafp.fr/kit-de-communication-0> (fiches pratiques) ; traitement HCECM.

(1) Simulation réalisée hors inflation et figée sur la base des données fixées par le conseil d'administration du régime de retraite additionnelle de la fonction publique pour l'année 2019. Au 1^{er} janvier 2019, la valeur d'acquisition du point est de 1,2317 € et la valeur de service du point est de 0,04605 €. La valeur annuelle du traitement (indiciaire) afférent à l'indice 100 majoré est figée à 5 623,23 € (valeur depuis le 1^{er} février 2017).

(2) Pour une liquidation à l'âge de 62 ans (coefficient de majoration = 1).

Un revenu individuel moyen des conjoints de retraité militaire inférieur de près de 30 % à celui des conjoints de retraité de la fonction publique civile de l'État

Les revenus des couples dont la personne de référence est un retraité militaire souffrent, par rapport aux couples dont la personne de référence est un retraité de l'État, des mêmes décalages que ceux qui sont observés entre les couples d'actifs dont la personne de référence est un militaire et ceux dont la personne de référence est un fonctionnaire de l'État. On constate en effet, dans des proportions similaires, **de l'ordre de 30 %, un décrochage significatif du revenu individuel moyen du conjoint d'un militaire retraité** : la perturbation des parcours professionnels des conjoints induite par la fréquence des mobilités géographiques et des absences (temps partiel, inactivité subie, chômage...) se traduit par des différences de revenus d'activité et a des prolongements durables jusqu'à l'heure de la retraite⁸⁰.

Ainsi, sur la période 2014-2017, le revenu individuel moyen d'un conjoint de retraité militaire est en moyenne inférieur de 30 % à celui d'un conjoint de retraité de l'État. En outre, 17,3 % des conjoints de retraité militaire n'ont aucun revenu contre seulement 8,7 % des conjoints de retraité de l'État.

Tableau 6 - Revenus individuels annuels moyens des couples dont la personne de référence est un retraité militaire ou un retraité civil de l'État, sur la période 2014-2017

	Montant en € constants 2017
Personne de référence : retraité militaire avec conjoint	
Revenu individuel moyen de la personne de référence	27 770
Revenu individuel moyen du conjoint	11 690
Personne de référence : retraité civil de l'État avec conjoint	
Revenu individuel moyen de la personne de référence	28 800
Revenu individuel moyen du conjoint	16 680

Source : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Enquête revenus fiscaux et sociaux (ERFS) 2014-2017.

Champ : couples (hors ménages complexes) dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Champ pour les retraités de l'État : retraités qui travaillaient pour l'État dans leur dernier emploi occupé.

Champ pour les militaires : retraités de l'État dont la dernière profession était militaire dans les forces armées.

⁸⁰ Ces constats sont dressés par le Haut Comité depuis plusieurs années. Voir en particulier le 12^e rapport thématique du HCECM « La vie des militaires et de leur famille selon le lieu d'affectation » (juin 2018) et l'édition 2019 de la revue annuelle de la condition militaire (décembre 2019).

2.3 LES RÉFORMES PARAMÉTRIQUES MISES EN OEUVRE DEPUIS 2003 ONT EU UN IMPACT SUR LA PYRAMIDE DES ÂGES DES MILITAIRES

Si le régime des pensions militaires de retraite est resté globalement stable jusqu'à la fin des années 1990, il a connu entre 2003 et 2014 plusieurs inflexions, décidées au titre de la convergence des règles entre le secteur privé et le secteur public ainsi qu'à celui de la préservation des équilibres économiques de l'ensemble des régimes d'assurance vieillesse fragilisés par l'augmentation de l'espérance de vie et le vieillissement de la population française.

Trois lois successives ont eu un impact significatif sur les pensions des militaires, en jouant sur les trois paramètres que sont l'allongement des durées de cotisation, le report de l'échéance d'ouverture des droits à liquidation et la hausse du taux de cotisation. Ainsi :

- la loi n° 2003-775 du 21 août 2003, dite réforme Fillon :
 - o aligne progressivement la durée de cotisation des fonctionnaires et des militaires sur celle des salariés du secteur privé (de 37,5 ans à 40 ans) puis porte cette durée applicable à tous les assurés à 41 ans à partir de 2012 ;
 - o instaure pour les militaires un dispositif de double décote sans ouverture d'un dispositif de surcote, contrairement au reste de la fonction publique ;
 - o crée la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) qui permet d'élargir les droits à retraite en cotisant sur une part de la rémunération indemnitaire ;
 - o prévoit une indexation des pensions sur l'inflation et actualise le montant garanti ;
- la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010, dite réforme Woerth :
 - o relève progressivement l'âge légal de départ à la retraite pour atteindre 62 ans en 2016. Avec des calendriers spécifiques pour chaque cas, ce relèvement concerne les secteurs public et privé ainsi que les régimes spéciaux et se traduit pour les militaires par une augmentation de deux ans des bornes ouvrant droit à une pension à liquidation immédiate (passage de 15 à 17 ans pour les non-officiers et de 25 à 27 ans pour les officiers) et le recul de deux ans des limites d'âge. Les dispositifs de décote persistent en étant décalés de deux ans ;
 - o le calendrier de mise en œuvre de la réforme Woerth a été accéléré en 2012 pour renforcer ses effets sur l'équilibre financier des régimes de retraite (atteinte des objectifs anticipée d'un an) ;
 - o réforme la solde de réserve. À 67 ans, les officiers généraux en deuxième section perçoivent une pension de retraite en lieu et place de la solde de réserve.
- la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014, dite réforme Touraine :
 - o relève la durée d'assurance nécessaire pour obtenir une retraite à taux plein en prévoyant de la monter à 172 trimestres, soit 43 ans, en 2033 ;
 - o abaisse à deux ans la durée de services minimale nécessaire pour bénéficier du régime des pensions militaires de retraite en créant un nouveau droit à pension liquidable à 62 ans pour ceux qui ont réalisé entre 2 et 15 ans de services.

La rénovation du statut général des militaires en 2005, tirant les conséquences de la professionnalisation des forces armées, a par ailleurs modifié d'autres règles en visant à améliorer la condition des militaires professionnels. On peut citer les évolutions suivantes :

- la modification des limites d'âge, pensée dans le cadre de la loi réformant les retraites de 2003, incitant à un « allongement équilibré » de la durée de services du personnel militaire. Elle se traduit par le recul de la limite d'âge en moyenne de 1 à 5 ans pour les officiers et de 1 à 3 ans pour les sous-officiers en maintenant toutefois des limites d'âge plus basses pour le personnel navigant de l'armée de l'air. Globalement, on assiste à une simplification des règles applicables en matière de limites d'âge en passant de 137 cas à 34 ;
- un allongement des limites de durée de services pour les militaires commissionnés, portée de 10 à 15 ans, et pour les engagés, portée de 22 à 25 ans ;
- en matière de liquidation d'une pension par suite d'infirmités, l'alignement des droits du personnel non-officier sous contrat sur celui du personnel de carrière, des officiers sous contrat et des fonctionnaires. Le personnel sous contrat non-officier peut ainsi accéder à une pension liquidée « pour invalidité » sans avoir à justifier d'une durée minimale de services (5 ans auparavant) ni de l'imputabilité au service de l'infirmité ;

- la fin des pratiques du « conditionnalat »⁸¹ pour les officiers généraux remplacées par des limites d'âge plus basses mais en maintenant ouverte la possibilité d'un maintien en 1^{re} section ou d'un rappel en fonction des besoins.

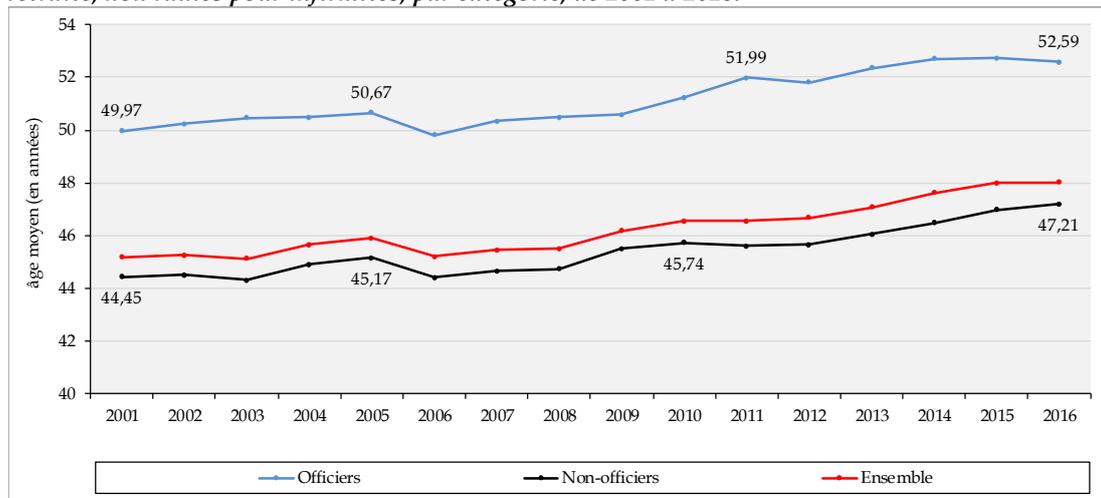
Ces mêmes années étaient appliquées aux forces armées des réformes d'ampleur ayant des incidences sur les effectifs et les trajectoires professionnelles de nombreux militaires, après les profondes transformations des années 1990 marquées par la professionnalisation des armées. La mise en œuvre des propositions des Livres blancs sur la défense et la sécurité nationale et de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la réduction du format des forces armées (- 54 000 ETP), le transfert de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, puis la remontée en puissance des effectifs militaires depuis 2015 ont fortement contribué à faire évoluer quantitativement et qualitativement les flux d'entrées et de sorties de la fonction militaire. D'autres évolutions ont indéniablement joué un rôle, à commencer par celles de la société et du marché de l'emploi.

Dans ce contexte, il est difficile d'isoler précisément les effets de chaque modification des règles de pension rappelées plus haut et d'évaluer sa part dans le relatif vieillissement des hauts de pyramides, la fragilisation de la fidélisation ou encore l'accentuation du flux de départs des militaires les moins expérimentés.

Qu'elle qu'en soit l'explication, le Haut Comité constate les évolutions suivantes :

- une augmentation continue de l'âge moyen des militaires non radiés pour infirmités quittant le service avec une pension à liquidation immédiate. Cette hausse est générale et a pu se traduire par des ralentissements de l'avancement ;

Graphique 12 - Évolution de l'âge moyen des militaires accédant à une pension militaire de retraite, non radiés pour infirmités, par catégorie, de 2001 à 2016.



Source : DGFIP, Service des retraites de l'État, Recueil statistique 2016 (page 59), bases des pensions 2001 à 2016.

Champ : pensions militaires de retraite de droit direct entrées en paiement l'année considérée, liquidées pour motif d'ancienneté uniquement, hors soldes de réserve.

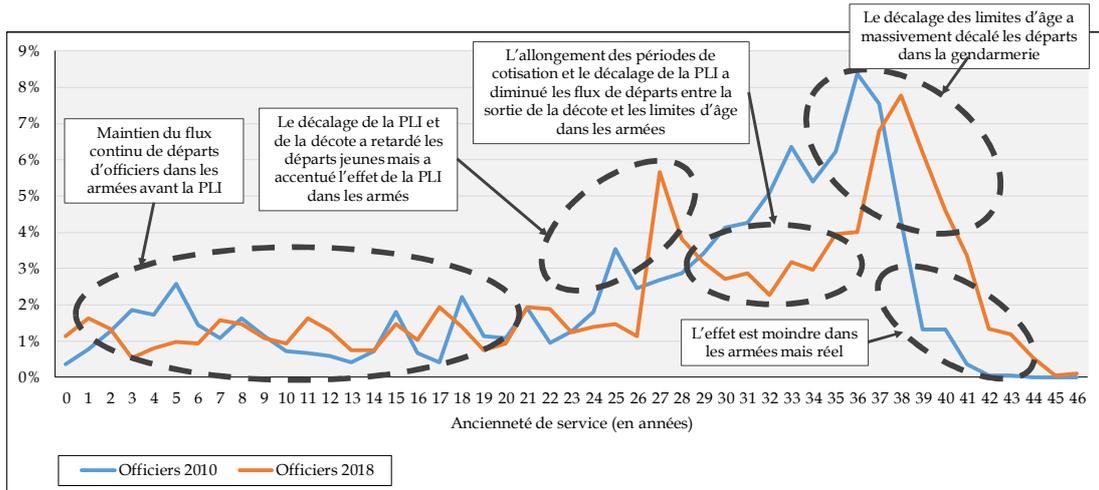
- la conjonction d'un engagement opérationnel important, tant sur le territoire national à la suite des attentats terroristes qu'en opérations extérieures, et du durcissement des règles d'accès à une pension à liquidation immédiate sans décote a rendu plus complexe l'atteinte des schémas d'emploi et s'est traduite par une fragilisation de la fidélisation et des tensions sur le recrutement.

Ainsi, les flux de **départs des officiers** entre 2010 et 2018 sont marqués dans les armées par le maintien des volumes de départs avant la PLI à proportion de 1 à 2 % de départs par an mais aussi par l'accentuation de l'effet de la PLI : les départs sont plus nombreux entre 27 et 29,5 années de services. Il s'ensuit un moins grand nombre de départs entre cette borne de 29,5 années de services et l'atteinte des limites d'âge marquant un effet de rétention plus important et un vieillissement relatif des hauts de pyramides, malgré les

⁸¹ Le « conditionnalat », dont les fondements juridiques étaient contestés, consistait en la nomination d'officiers généraux en échange d'une lettre de démission non datée.

départs aidés. Dans la gendarmerie les départs restent très faibles avant 29,5 années de services mais le décalage des limites d'âge et l'accroissement des durées de cotisation ont conduit à un report massif de l'âge de départ. Ces dynamiques sont fortement dépendantes des conditions de reconversion : il est généralement préférable pour un militaire de se reconvertir avant 45 ans, soit après 20 ou 25 ans de services, pour que s'ouvrent à lui de véritables perspectives dans sa deuxième carrière. Pour un officier, plus les contraintes d'accès à une pension à liquidation immédiate sans décote s'accroissent, plus il est incité à rester jusqu'à sa limite d'âge, ses conditions de reconversion se dégradant avec l'âge.

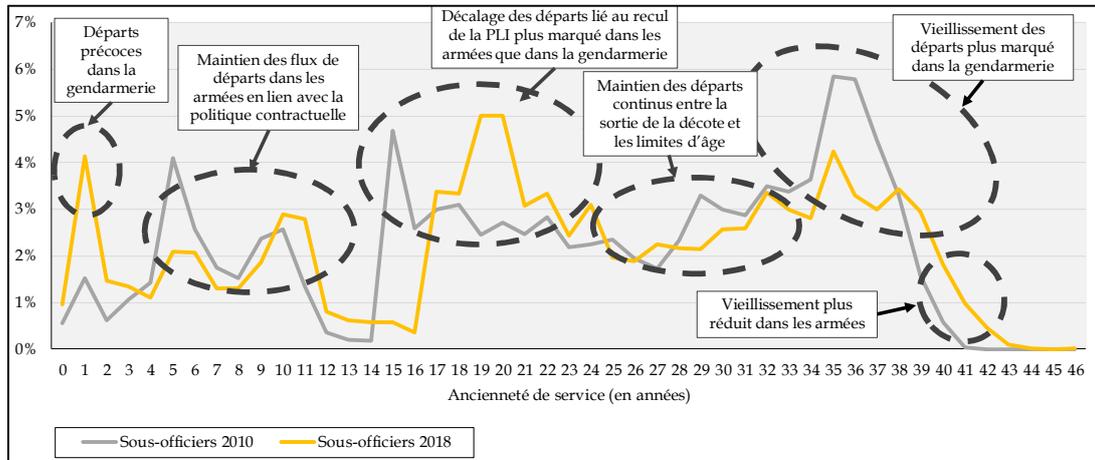
Graphique 13 – Comparaison des départs d'officiers selon l'ancienneté de services entre 2010 et 2018



Source : DRH-MD et DGGN, traitement HCECM.

Les **départs des sous-officiers** entre 2010 et 2018 sont marqués par des évolutions proches de celles observées pour les officiers. Dans les armées, les flux de départs avant 9 ans de services sont assez similaires, les effets de l'indemnité de départ du personnel non-officier ne semblant pas non plus différents. En revanche, le décalage de la borne de PLI a eu un effet de report des départs dans des proportions plus importantes : les départs entre 17 et 24 ans de services sont beaucoup plus conséquents en 2018 qu'en 2010, les départs étant relativement moins nombreux entre 27 et 39 ans de services. Dans les armées, le décalage de la PLI pourrait avoir avivé le désir de quitter l'institution dès son atteinte ou au terme de la décote carrière courte (19,5 ans de services). L'opportunité offerte par des limites d'âge plus longues n'a pas d'effet massif. Dans la gendarmerie, c'est le report des limites d'âge qui semble générer l'effet le plus important, celui de la PLI restant mesuré. En revanche, des départs précoces durant la première année de services apparaissent significativement plus importants et semblent sans lien avec l'évolution des règles applicables aux pensions de retraite.

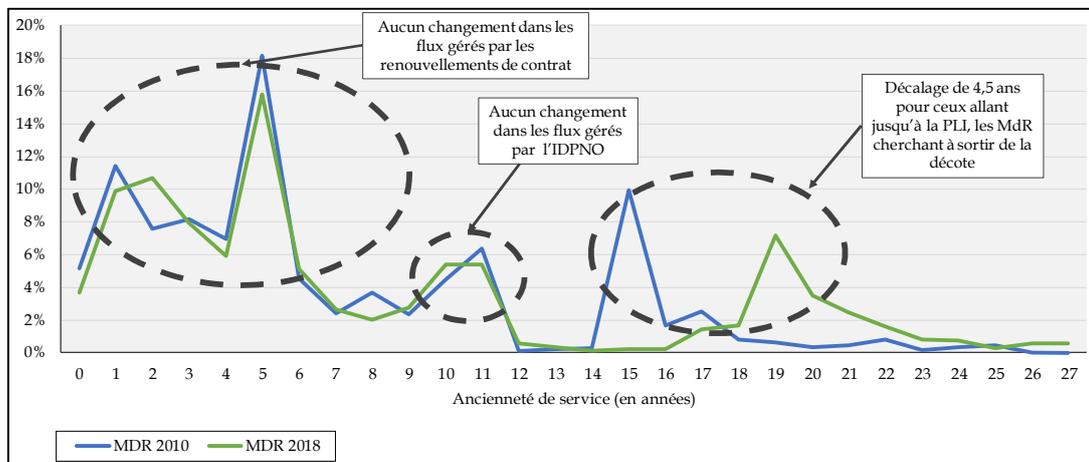
Graphique 14 – Comparaison des départs de sous-officiers selon l’ancienneté de services entre 2010 et 2018



Sources : DRH-MD et DGGN, traitement HCECM.

Pour les militaires du rang, aucun changement n’apparaît dans les pratiques de départ entre 2010 et 2018 avant 15 ans de services. Le décalage de la borne de PLI a eu un effet direct, un pic de départs apparaissant désormais à 19,5 ans de services, c’est-à-dire au moment où la décote « carrière courte » s’annule. L’allongement de la durée de services jusqu’à 27 ans produit un flux de départs continu jusqu’à cette ancienneté marquant le renforcement d’une population de militaires du rang relativement plus âgée ;

Graphique 15 – Comparaison des départs de militaires du rang selon l’ancienneté de services entre 2010 et 2018



Source : DRH-MD, traitement HCECM.

- l’ensemble de ces évolutions auxquelles les pensions ont participé a conduit à réduire la part des militaires jeunes au profit des militaires plus âgés, tant dans les armées que dans la gendarmerie nationale. Ce mouvement s’est fait relativement rapidement et démontre la promptitude de l’adaptation des comportements à l’évolution des règles appliquées aux pensions militaires de retraite.

Graphique 16 – Comparaison des pyramides d'âges des militaires entre 2007 et 2018

Source : Observatoire économique de la défense, RAE 2007 et 2018.

Champ : militaires des forces armées (hors élèves, hors forces spéciales en 2018).

*
* *

Le régime des pensions militaires contribue, avec d'autres leviers, à la **disposition de forces opérationnelles, prêtes à l'emploi** et dont le **renouvellement constant des effectifs est globalement maîtrisé**. Il occupe une place centrale car, fruit d'une longue évolution qui a précédé l'institutionnalisation des autres outils (limites d'âge, durées de services, règles d'avancement...), il a conduit ces derniers à s'appuyer sur certaines de ses caractéristiques pour produire leurs effets. Les pensions ne sont qu'en partie un avantage vieillesse et participent d'une **dimension systémique** où de nombreux leviers intriqués permettent à l'État de garantir une évolution maîtrisée de ses modèles de forces, au service des objectifs de défense.

Le système actuel fait l'objet d'un profond attachement des militaires qui y voient, notamment, l'un des outils majeurs de la reconnaissance que la Nation leur témoigne. Les militaires ont confiance en lui. Toute nouvelle évolution ne peut que générer des inquiétudes.

Le Haut Comité souligne qu'il est possible (et parfois nécessaire) de faire évoluer les différents leviers qui permettent à la Nation de disposer de forces armées jeunes et adaptées aux objectifs de défense et de sécurité qui leur sont assignés. Toute évolution impose de réapprécier les équilibres existants entre chacun de ces leviers.

Il convient donc, dans le cas d'une réforme systémique du régime de retraite des militaires, d'en identifier toutes les conséquences et de les anticiper afin de ne pas porter atteinte aux objectifs de notre politique de défense et de sécurité nationale.

PARTIE 2

LES ENJEUX D'UN NOUVEAU SYSTÈME DE RETRAITE POUR LA FONCTION ET LA CONDITION MILITAIRES

Le projet de réforme engagé par le Gouvernement en 2017 en vue d'instituer un système universel de retraite par points a fait l'objet d'une période d'étude et de concertation avec les partenaires sociaux avant son adoption par le conseil des ministres le 24 janvier 2020. Ces travaux préparatoires ont conclu à la nécessité de préserver un traitement adapté des militaires, sans toutefois qu'ils aient procédé à une évaluation des impacts de la réforme sur la condition militaire et les armées elles-mêmes.

Le maintien de certaines règles particulières au bénéfice des militaires a alors été regardé comme une compensation de la pénibilité et de la dangerosité de leur mission, soit le même fondement que le maintien, par le projet de réforme, de certaines règles particulières au bénéfice des fonctionnaires civils qui concourent à des missions publiques de sécurité, de surveillance ou de contrôle⁸².

À la suite de l'examen du projet de loi par le Conseil d'État, le Gouvernement a ajouté au projet de texte un article L4111-1-1 au code de la défense, donnant aux règles particulières applicables aux pensions militaires leur véritable signification propre : être une composante de la condition militaire et concourir aux objectifs de défense. Cette disposition a été adoptée avec l'ensemble du projet en première lecture par l'Assemblée nationale le 4 mars 2020.

Pour le Haut Comité, la perspective de la création d'un système universel de retraite a été l'occasion de s'interroger sur les justifications fondamentales des règles propres aux pensions militaires de retraite, leur pertinence dix ans après son rapport sur le même sujet⁸³, leur cohérence et leur besoin éventuel d'actualisation. Le Haut Comité s'est aussi attaché à situer les pensions militaires de retraite au sein de l'ensemble des dispositifs de ressources humaines (statuts, contrats, rémunération, reconnaissance) qui contribuent à adapter aux objectifs de défense la structure des forces armées.

Cette partie a pour objet d'identifier les conditions de la meilleure intégration des pensions militaires de retraite dans un système universel par points, et plus largement dans toute réforme systémique des retraites, ainsi que les conséquences indirectes d'une telle réforme sur la condition militaire et les forces armées.

Si dans son adresse aux Français du 16 mars 2020 le Président de la République a annoncé la suspension de la réforme, **l'avenir du système de retraite demeure un enjeu majeur des politiques sociales en France.**

Le présent rapport a pour ambition de rappeler les exigences de défense qui doivent être prises en compte dans toute réforme générale des retraites.

Les principes du système universel de retraite élaboré en 2020

Le projet de réforme de 2020 prévoit de mettre fin aux 42 régimes distincts préexistants, notamment au régime spécial des pensions civiles et militaires de retraite, au profit d'un système universel obligatoire, par répartition et en points, concernant tous les Français quel que soit leur employeur. Le système universel ne comprend qu'un seul étage, sans distinction d'un régime de base et d'un régime complémentaire.

Chaque euro cotisé ouvre les mêmes droits, quel que soit le statut du travailleur et dès la première heure travaillée. Une cotisation unique s'applique à la totalité de la rémunération y compris les primes et indemnités. Une longue période de transition est prévue pour lisser la hausse des taux de cotisation et l'élargissement de l'assiette.

Le montant de la retraite dépend des points accumulés en fin de carrière, chaque cotisation versée se transformant en points au prorata d'une valeur d'acquisition fixée : lors de la liquidation de la retraite, une valeur de service est affectée à chaque point accumulé. La valeur de service ne peut pas baisser, est fixée par les partenaires sociaux et est indexée sur un indicateur d'évolution des salaires. Pour les agents publics, ces dispositions mettent un terme au calcul de la retraite fondé sur la rémunération indiciaire des six derniers mois.

⁸² Exposé de motifs du projet de loi instituant un système universel de retraite.

⁸³ HCECM, 4^e rapport thématique, 2010.

L'âge légal de départ à la retraite reste fixé à 62 ans mais un âge d'équilibre, plus tardif, détermine l'âge à partir duquel les assurés peuvent obtenir une retraite à taux plein ; s'ils partent avant, un dispositif de décote s'applique ; s'ils partent après, un dispositif de surcote bonifie la retraite. Des règles spécifiques de départ anticipé sont toutefois conservées pour les fonctionnaires qui concourent à des fonctions régaliennes (police, administration pénitentiaire...) et pour les militaires ainsi que pour les assurés exposés à des contraintes de pénibilité.

La gouvernance du système universel est paritaire : les partenaires sociaux déterminent l'évolution des paramètres du système universel à moyen et long terme, responsabilité partagée avec le Gouvernement et le Parlement dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale. Une conférence de financement paritaire doit proposer, en outre, les modalités permettant d'assurer l'équilibre de l'ensemble des régimes de retraite à l'horizon 2027.

Des mesures de transition assurent une entrée en vigueur progressive dans le système universel. Les assurés qui sont à moins de dix-sept ans de leur retraite ne seront pas concernés par la réforme. Pour tous les autres, seules les années travaillées à partir de la mise en œuvre de la réforme ouvriront des droits dans le nouveau système, les droits constitués avant seront garantis à 100%. Les mécanismes de solidarité sont harmonisés. Des points sont accordés pour chaque enfant, dès le premier enfant. Le principe des pensions de réversion est maintenu mais n'est accessible qu'à partir de 55 ans, sauf dans certaines circonstances. Des points financés par la solidarité nationale sont également accordés pour prendre en compte certaines interruptions d'activité (chômage, maladie, invalidité, maternité...). Enfin, une pension minimale de retraite d'au moins 85 % du SMIC est accessible à partir de l'âge d'équilibre.

1 LA NÉCESSAIRE PRISE EN COMPTE DES EXIGENCES PROPRES À LA FONCTION ET À LA CONDITION MILITAIRES POUR LA RÉFORME DES RETRAITES

1.1 DES EXIGENCES QUI SONT PRISES EN COMPTE PAR LE PROJET DE SYSTÈME UNIVERSEL

1.1.1 Le projet de loi affirme que les dispositions propres aux militaires concourent aux objectifs de la défense et constituent une composante de la condition militaire

Alors que la préparation du projet de loi a été gouvernée par la volonté de concevoir un régime universel, le Conseil d'État a réaffirmé l'importance des liens existant entre la politique de défense, le régime de retraite des militaires et la condition militaire.

Dans son avis rendu sur les projets de lois organique et ordinaire⁸⁴, il a rappelé que les dispositions relatives aux retraites appliquées aux militaires devaient être examinées « au regard des impératifs de la politique de défense, de la prise en compte des besoins des forces armées et du principe de nécessaire libre disposition de la force armée (Conseil constitutionnel, décision n° 2014-450 QPC du 27 février 2015, cons. 6) ». Relevant que les règles dérogatoires prévues pour les militaires font « partie intégrante de la politique de défense », il a souligné qu'elles étaient « justifiées par des finalités de gestion des ressources humaines des armées, qui répondent aux exigences de la défense nationale » en citant leur contribution à l'impératif de jeunesse, à la préservation des aptitudes physiques attendues des militaires, aux contreparties organisées en regard de la brièveté de certaines carrières et aux nécessités de l'organisation de secondes carrières pour beaucoup d'entre eux. Ces considérations ont conduit le Conseil d'État à préconiser « d'insérer dans le code de la défense une nouvelle disposition garantissant la prise en compte de la spécificité de la fonction militaire dans la détermination des règles applicables au régime de pension de retraite de ces agents », à défaut d'une bascule complète dans le code de la défense des règles organisant les retraites des militaires.

Le Gouvernement en a tiré une première conséquence en prévoyant un **nouvel article L4111-1-1** dans le code de la défense précisant que « les *dispositions* du chapitre IV du titre II du livre VII du code de la sécurité sociale relatives à l'application aux militaires du système universel de retraite concourent aux objectifs de la défense et permettent d'adapter à ces objectifs la structure des forces armées. Elles constituent une composante de la condition militaire ».

Sans portée normative directe, ce projet d'article a toutefois une grande importance : il affirme l'existence d'un lien entre l'organisation des forces armées et le régime des pensions militaires de

⁸⁴ Avis n° 399-528 et 399-529, Assemblée générale des jeudis 16 et 23 janvier 2020.

retraite. La définition des règles précises s'appliquant aux militaires et leur gouvernance doivent le prendre en compte.

Le Haut Comité souligne l'importance de cette disposition pour la politique de défense : les pensions militaires de retraite ne forment ni un avantage catégoriel, ni une compensation à une pénibilité ou à la dangerosité des missions, ni une possibilité de départ anticipé qui en découlerait directement, mais un outil au service d'objectifs de défense articulé avec des dispositions d'assurance vieillesse.

1.1.2 Le projet de loi reprend les principaux éléments constitutifs de l'actuel régime des pensions militaires de retraite

L'affiliation des militaires au système universel prévu par la réforme conduit à transférer toutes les dispositions applicables aux pensions militaires de retraite dans le code de la sécurité sociale (CSS), y compris les éléments les plus techniques qui ont une incidence directe sur la configuration des ressources humaines des forces armées, ainsi qu'à abroger à terme le code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR).

La singularité des pensions militaires est cependant prise en compte à travers l'existence de dispositions propres aux militaires inscrites dans un nouveau chapitre du code de la sécurité sociale intitulé « *dispositions spécifiques aux militaires* ».

Le maintien d'une grande partie des mesures contribuant à la structuration des forces est ainsi **consacré** dans le projet adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, notamment (Cf. annexe 6) :

- le bénéfice d'une **pension militaire, sans avoir à attendre l'âge légal de départ en retraite** et reposant sur des **modalités particulières de liquidation** : les militaires verraient ainsi leurs droits à retraite liquidés selon les modalités suivantes :
 - o accès à une « **première liquidation** » en deux temps :
 - **une première part**, en bénéficiant d'une pension à liquidation immédiate articulée suivant les mêmes bornes de durée de services que celles existant dans le régime actuel (27 ans de services pour les officiers de carrière, 20 ans de services pour les officiers sous contrat, 17 ans de services pour les militaires commissionnés, les sous-officiers et les militaires du rang). Le bénéfice de cette « première part » peut être cumulé avec toute autre rémunération d'activité, préservant, en les élargissant (le projet de loi ne prévoit aucun plafond y compris avec une rémunération publique, ce qui est nouveau), les modalités actuelles de cumul. Cette possibilité doit cependant s'articuler avec des dispositions spécifiques de décote tenant compte de l'âge d'équilibre ;
 - **une deuxième part**, à partir de 62 ans (âge légal) en liquidant les droits acquis depuis la radiation des cadres ou des contrôles en bénéficiant alors de toutes les modalités de liquidation prévues dans le régime général à partir de 62 ans ;
 - o accès à une **deuxième liquidation** pour les militaires qui continuent à travailler au-delà de 64 ans (âge d'équilibre) ;
- la conservation d'un **dispositif de bonifications** visant à traduire dans le nouveau système les effets des bonifications existant aujourd'hui. Les militaires continuent à bénéficier :
 - o d'une bonification tenant compte « *des limites d'âges et de durée de services* » appelée à remplacer la bonification dite du cinquième ;
 - o des bonifications de milieu pour services aériens ou services subaquatiques ;
 - o des bonifications pour campagnes.

Pour financer ces bonifications en même temps que les départs anticipés à partir des bornes de PLI, les employeurs de militaires doivent s'acquitter de sur-cotisations ;
- des *minima* spécifiques, définis par décret, pour garantir le montant des retraites reversées à un conjoint survivant en cas de décès en service, en distinguant les morts par suite d'un attentat, d'une lutte dans l'exercice des fonctions, d'un acte de dévouement dans un intérêt public, d'une opération militaire ou pour sauver une vie.

Ces éléments sont la reprise presque directe des dispositifs propres aux pensions militaires de retraite existants, dont une grande partie relève d'une autre logique que celle de la seule assurance vieillesse.

La prise en compte de la singularité de l'état militaire s'est, à juste titre, traduite par une **approche « statutaire » du cas des militaires**, contrairement à la situation de certains fonctionnaires qui contribuent à des missions dites « régaliennes »⁸⁵. L'accès aux principales dispositions dérogatoires est ouvert à tous les militaires, sans distinction de corps, de fonction ni de mission. Cela conforte d'ailleurs l'identité militaire de la gendarmerie qui est essentielle pour le Haut Comité comme il a pu l'exprimer dans ses rapports précédents, la différence entre les forces de sécurité intérieure étant un atout pour l'État et les conditions dans lesquelles les missions de la gendarmerie s'effectuent justifiant pleinement le maintien des différences de statut avec la police nationale⁸⁶. Pour le Haut Comité, **cette approche prend l'exacte mesure de la nature de l'état militaire, déterminé par la mission assignée à l'armée de la République**⁸⁷ et non par les formes particulières, concrètes et changeantes que peuvent prendre les tâches réalisées par les militaires.

1.2 D'AUTRES EXIGENCES QUI RESTENT À PRÉCISER ET À DÉCLINER

1.2.1 En termes de montant des pensions, de coût pour les « employeurs » et de phases de transition

Toute réforme des retraites suscite des interrogations et donc des inquiétudes

Même si les **militaires** n'ont pas une connaissance fine de leur régime de pension et de son articulation avec le régime général, ils **ont confiance dans un système** qui organise les départs des forces dans des conditions économiquement raisonnables à partir des bornes ouvrant droit à une liquidation immédiate.

Lors de ses nombreux échanges avec des militaires de tous grades et de toutes les forces armées, le Haut Comité a perçu les **fortes attentes de la fonction militaire face à l'évolution des pensions de retraite** : rassurés par la communication institutionnelle mettant en avant le maintien des dispositions les plus dérogatoires des pensions militaires, les militaires ont bien compris que le système universel serait une réforme d'ampleur dont les résultats concrets dépendraient de nombreux textes d'application et de paramètres dont tous les pourtours ne sont pas connus.

Les travaux techniques sur la réforme ont cependant pu introduire des ferments d'inquiétude du fait que les règles appliquées aux militaires ont été vues sous l'angle de la dangerosité ou du départ anticipé et non sous celui de ses finalités premières : servir un modèle d'armée. Un certain sentiment d'incompréhension en a parfois résulté. Cette appréciation a pu être renforcée par la difficulté à saisir qui serait concerné par l'entrée dans le nouveau système.

Cette situation explique les réserves que le CSFM a exprimées dans son avis⁸⁸ sur l'avant-projet de loi et ses inquiétudes relatives à l'absence d'outil de simulation.

Le Haut Comité attire l'attention sur l'importance du sens à donner à toute réforme pour que les militaires y adhèrent. Il convient de rappeler que dans le passé des réformes des retraites mal perçues ont engendré des comportements perturbant fortement l'équilibre des flux de personnel.

Interrogations sur le montant des pensions

La mise en place d'une réforme systémique des retraites devrait conduire à ce que des outils de simulation soient disponibles dès la phase d'étude pour modéliser les effets des paramètres envisagés, rassurer les militaires et anticiper les comportements.

Si l'on observe la réforme engagée, beaucoup de ses effets sont incertains car les travaux préparatoires n'ont pas permis d'estimer le montant des pensions en l'absence de précisions sur les

⁸⁵ Par opposition à l'approche statutaire appliquée aux militaires, les fonctionnaires concourant à des missions publiques de sécurité, y compris civile, de surveillance douanière ou pénitentiaire ou de contrôle aérien pourront bénéficier de départs anticipés à la condition d'exercer selon des modalités particulières certaines fonctions qui seront fixées par un décret en Conseil d'État. Une telle approche n'est pas compatible avec les exigences de disponibilité des forces armées.

⁸⁶ Cf. HCECM, 9^e rapport thématique, « Perspectives de la condition militaire », 2015, page 82 et 11^e rapport thématique, « La fonction militaire dans la société française », 2017, page 24.

⁸⁷ Article L4111-1 du code de la défense.

⁸⁸ Avis sur le projet de loi instituant un système universel de retraite du conseil supérieur de la fonction militaire en date du 15 janvier 2020.

principales règles générales malgré la description de quelques hypothèses⁸⁹. Alors que les règles appliquées aux militaires exigeront elles-mêmes de nombreux textes complémentaires, il n'est pas possible non plus d'apprécier les effets des décotes ou des modalités d'attribution de points supplémentaires au titre d'une bonification. Ces éléments sont pourtant déterminants tant la place du système de bonification, avec ses règles de cumul et de plafonnement, est importante : sans pouvoir les estimer, il est difficile de prévoir les effets globaux d'une réforme des retraites.

Interrogations sur le coût pour les « employeurs »

Le coût global des pensions militaires de retraite est aujourd'hui couvert par une contribution d'ampleur de l'État au travers de cotisations « employeur » couvrant plus de 90 % des besoins de financement.

Dans le système universel, des sur-cotisations à la charge des « employeurs » de militaires couvrent l'intégralité des particularités militaires, le financement des dispositifs de bonifications comme celui du coût actuariel pour le régime général des liquidations « anticipées »⁹⁰. Beaucoup de critères n'étant pas définis et les effets actuariels ne pouvant être calculés, **il n'est pas possible d'évaluer les charges qui pourraient peser à terme sur les « employeurs » de militaires**⁹¹.

Or cette dimension est essentielle pour **les forces armées dont les budgets sont contraints** et alors que les pensions représentent déjà aujourd'hui près de 9,6 Md€, soit près de 18 % de l'ensemble des budgets du ministère des armées et de la gendarmerie nationale.

Alors que la maîtrise des dépenses publiques constitue un enjeu permanent, **toute charge budgétaire supplémentaire** risque de conduire à des arbitrages ayant un impact sur les dépenses d'équipement ou de personnel, avec des conséquences inverses à la politique d'augmentation des capacités militaires initiée dans la LPM 2019-2025.

L'estimation des coûts qu'engendre une réforme systémique pour les « employeurs » de militaires doit être connue avant que la réforme ne soit finalisée pour permettre aux forces armées d'anticiper ses effets financiers et au Gouvernement d'assurer des arbitrages éclairés.

Interrogations sur la perception des incidences éventuelles de mesures d'équilibre financier à court terme

Indépendamment de l'entrée dans un système universel, il est prévu « d'atteindre l'équilibre financier de l'ensemble des régimes de retraite à l'horizon 2027 », c'est-à-dire de tous les régimes actuels. Le soin d'identifier les voies et moyens d'y parvenir « sans baisse des pensions ni hausse du coût du travail » a été confié à une conférence paritaire de financement installée le 30 janvier 2020.

Le Haut Comité constate que **la très grande majorité des militaires n'a pas complètement mesuré que les éventuelles mesures d'équilibre toucheraient tous les salariés et pourraient donc avoir des effets sur ceux qui n'entreront dans aucun système universel**. Si des mesures devaient être appliquées aux militaires, il conviendrait de faire un effort de communication significatif, ces mesures d'équilibre risquant d'être vues comme une remise en cause des annonces rassurantes faites aux militaires. Elles pourraient en outre affecter les comportements des militaires et avoir des conséquences sur les flux de départs.

⁸⁹ Âge d'équilibre de 64 ans, coefficient d'ajustement de 5 % par an, valeur d'acquisition, valeur de service, modalité de fixation des taux de revalorisation... Le niveau des pensions dépend d'abord du taux de rendement du système universel, de l'évolution de la valeur d'acquisition et de la valeur de service et du taux d'indexation de la valeur du point. Pour ne s'en tenir qu'au rendement, l'exposé des motifs du projet de loi prévoit un rendement à 5,5 %, qui, pour certains observateurs, peut paraître optimiste : or, les écarts de niveau de pension entre un rendement de 5,5 % et un rendement de 4,8 % sont significatifs.

⁹⁰ Pour financer ces bonifications en même temps que les départs anticipés à partir des bornes de PLI, le projet de loi prévoit que les employeurs de militaires s'acquitteront : de **cotisations spéciales** pour couvrir ce qui remplacera la bonification du cinquième, de **cotisations supplémentaires** pour couvrir le coût des pensions versées entre l'âge de départ et l'âge légal d'ouverture des droits (62 ans) ainsi que les cotisations non versées qui auraient été versées si le militaire était resté en service jusqu'à 62 ans, de **cotisations additionnelles** couvrant le coût pour le SUR de l'écart entre l'âge moyen de départ et l'âge d'équilibre adapté aux militaires, de **cotisations spécifiques** pour couvrir le coût des bonifications pour campagnes et, enfin, de **cotisations complémentaires** pour couvrir le coût des bonifications de milieu (aérien et subaquatique).

⁹¹ Le système de retraite universel est financé par les cotisations des assurés et les cotisations des employeurs. Le projet de réforme applique ce schéma aux militaires : les « employeurs » de militaires seront redevables de cotisations « employeurs » au même titre que tout autre employeur.

Surtout, la perspective de mesures d'équilibre nouvelles s'appliquant aux militaires doit être étudiée à l'aune des besoins des forces armées. Leur application éventuelle devrait veiller à ne pas fragiliser la structure des effectifs.

Si le choix doit se faire entre les paramètres de l'âge et de la « durée de cotisation », le Haut Comité considère que l'impératif de jeunesse serait mieux pris en compte par l'accélération des mesures dites Touraine, c'est-à-dire un allongement des durées de cotisation pour atteindre le taux maximal (passage à 172 trimestres avant 2033), plutôt que par la définition de mesures d'âge se traduisant par un décalage des limites d'âge, un décalage des bornes ouvrant droit à une pension à liquidation immédiate ou l'insertion immédiate d'un âge d'équilibre.

Recommandation :

En cas de mesures d'équilibre financier à court terme, pour répondre aux objectifs de défense, privilégier à l'égard des militaires les modalités qui préservent la jeunesse des forces plutôt que celles qui relèveraient les limites d'âge ou inciteraient à prolonger des carrières au-delà de ce dont les forces ont besoin.

Interrogations sur la phase transitoire

La mise en œuvre progressive d'une réforme des retraites est un élément clef de son acceptabilité. Dans le cas du système universel⁹², les forces armées prévoient de gérer trois populations distinctes :

- celle qui n'entre pas dans le système universel en restant soumise au code des pensions civiles et militaires de retraite, représentant d'après le projet plus de 97 % des militaires actuellement en service ;
- celle qui regroupe les militaires directement intégrés au système universel et gérés par lui seul ;
- celle constituée des militaires à cheval sur les deux systèmes, représentant de l'ordre de 60 à 70 000 personnes, et dont les droits relèveront en partie du CPCMR et en partie du nouveau système.

La gestion simultanée de ces trois populations, en particulier celle concernée par la phase transitoire, pourrait être rendue plus complexe encore si une clause dite à l'italienne⁹³ était appliquée. Elle exige dans tous les cas une adaptation des systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) pour que ces derniers puissent suivre, selon des règles distinctes et dans la durée, ces populations alors même qu'ils connaissent, au ministère des armées, des évolutions d'ampleur dans le cadre du déploiement de Source Solde.

Ces adaptations pourraient prendre du temps et ne doivent en aucune manière perturber les processus de solde. En effet, après les défaillances du logiciel de solde LOUVOIS, toute nouvelle crise touchant au calcul des rémunérations dues aux militaires aurait auprès d'eux et de leurs familles des répercussions très dommageables.

Le Haut Comité estime nécessaire **d'évaluer au plus tôt les risques qu'une réforme des retraites fait peser sur les systèmes d'information, notamment** pour ne pas perturber la bascule progressive sur Source Solde. En cas de difficulté identifiée, il ne faut pas exclure **d'aménager spécifiquement les modalités d'entrée des militaires dans tout nouveau système.**

1.2.2 En termes de gouvernance

Une gouvernance qui doit garantir la prise en compte des objectifs de défense

Selon le Haut Comité, l'affirmation du lien existant entre les objectifs de défense et les règles appliquées aux militaires en matière de retraite ainsi que les intérêts prééminents qui dépendent

⁹² « La réforme ne s'appliquera pas aux militaires qui se trouvent à la date de l'adoption de la loi, c'est-à-dire en 2020, à moins de 17 ans des durées de services exigées pour pouvoir liquider une pension de façon anticipée sans condition d'âge » et que « les militaires nés en 2004 ou après et recrutés à compter du 1^{er} janvier 2022 seront intégrés directement dans le nouveau régime ». Source : discours de la ministre des armées, séance plénière du CSFM, 19 décembre 2019. L'article 63 du projet de loi sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité prévoit que les mesures de détail seront précisées dans une ordonnance.

⁹³ Les droits acquis avant 2025 ne seront évalués qu'au moment de la liquidation pour prendre en compte l'indice détenu en fin de carrière.

de la force de ce lien justifient que les règles applicables aux seuls militaires aient **mieux leur place dans le code de la défense que dans le code de la sécurité sociale**. Il observe d'ailleurs que le régime de retraite des marins est inscrit dans le code des transports dans le cadre du système universel de retraite.

Dans la même logique, le Haut Comité recommande de **conserver le terme « pension militaire »** pour désigner l'allocation versée au titre des dispositions spécifiques aux militaires. Cette dénomination permet de mieux rendre compte de la nature propre de ces règles, étrangère à l'assurance vieillesse. Elle préserve les forces armées du risque de banalisation et de confusion dans l'esprit du public, nécessairement toujours présent dans une réforme générale.

Un autre prolongement logique du projet d'article L4111-1-1 du code de la défense **tient à la place qui doit être reconnue au ministère des armées dans la gouvernance des règles du système universel** propres aux militaires ainsi que de celles ayant une incidence sur leur situation, afin que soit assurée la prise en compte des objectifs de défense et mesurées les incidences sur ceux-ci des modifications, évolutions, adaptations et actualisations qui nécessairement accompagneront la vie du système universel.

Les règles de retraite applicables aux militaires participent à la politique de défense et l'impact de toute évolution (âge d'équilibre par exemple) doit être étudié sous cet angle.

Le Haut Comité recommande ainsi que le ministère des armées soit systématiquement associé, en tant que **co-rapporteur**, à toute évolution des textes qui régissent un système universel de retraite. Cela **peut conduire à ce que le conseil de défense et de sécurité nationale se prononce sur les modifications majeures** pour veiller aux effets des mutations d'une politique sociale sur la politique de défense. Un moyen d'y parvenir serait que toute modification donne lieu à une étude de son impact sur la politique de défense et que cette étude soit soumise au conseil.

Le nouvel article L4111-1-1 inséré dans le projet de loi par le Gouvernement paraît, en lui-même, impliquer que le ministre des armées soit co-rapporteur de toute mesure s'appliquant aux militaires.

De telles dispositions doivent assez naturellement s'accompagner de l'élargissement des saisines obligatoires du CSFM sur tous les aspects du système de retraite sans se limiter aux seules mesures dérogatoires concernant les militaires.

Enfin, le Haut Comité souligne que l'instauration d'un système universel de retraite conduit à **transférer l'intégralité du contentieux aux juridictions judiciaires**.

Afin que ce changement important ne soit pas pour les ayants droit une source de complications excessives, le Haut Comité recommande la création d'un **recours administratif préalable obligatoire** devant une instance indépendante placée auprès du ministre des armées et du ministre de l'action et des comptes publics, à l'exemple du dispositif mis en place depuis le 1^{er} novembre 2019 pour les pensions militaires d'invalidité avant leur examen par les juridictions administratives⁹⁴. La création de ce « sas » préalable est aussi de nature à simplifier le travail du juge et à prévenir le risque d'encombrement et les conséquences en résultant en termes d'allongement des délais.

La prise en compte par le juge judiciaire des règles propres aux militaires, qui répondent à des objectifs de défense, s'en trouvera mieux assurée.

Recommandation :

Dans le prolongement et dans la logique de l'article L4111-1-1 du code de la défense créé par le projet de loi selon lequel les pensions militaires concourent aux objectifs de la défense et constituent une composante de la condition militaire :

- inscrire dans le code de la défense plutôt que dans le code de la sécurité sociale les mesures propres aux militaires ;

⁹⁴ La commission des recours de l'invalidité (CRI) pourrait servir de modèle à ce nouveau dispositif. Instituée par l'article L711-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et le décret n° 2018-1292 du 28 décembre 2018, la CRI est placée auprès de la ministre des armées et du ministre de l'action et des comptes publics et a pour mission d'instruire les recours administratifs obligatoires formés contre les décisions relatives aux pensions militaires d'invalidité. La saisine de cette CRI est un préalable obligatoire à la saisine du juge administratif. La décision de la CRI se substitue à la décision initiale contestée.

- et, afin de mieux assurer l'effectivité de cet article L4111-1-1 :
 - définir en conseil de défense et de sécurité nationale les orientations majeures en matière de pension militaire et y examiner les mesures ayant une incidence sur les forces armées, qu'il s'agisse de mesures d'application de la réforme ou de mesures prises ultérieurement ;
 - mesurer systématiquement l'impact de toute évolution des règles du système universel sur les forces armées, associer le ministère des armées à leur préparation et veiller à ce que le ministère des armées soit co-rapporteur de toute disposition appliquée aux militaires ;
 - saisir le CSFM de tous les projets de texte relatifs au système de retraite.

Recommandation :

Conserver la dénomination « pension militaire ».

Recommandation :

Dans le cadre de la mise en place d'un système universel, instaurer un recours administratif préalable obligatoire en matière de pension militaire.

Une gouvernance qui doit être adaptée aux règles de représentation propres aux militaires

Aujourd'hui, la « gouvernance » des instances pilotant le régime des pensions militaires de retraite, liquidant et payant les pensions relève entièrement de l'État et du service des retraites de l'État : toute évolution allant vers la création d'une gouvernance intégrée pilotant l'ensemble des retraites doit prendre en compte la place particulière des pensions militaires.

Le projet de loi projette d'organiser la gouvernance du système universel autour d'une caisse nationale de retraite universelle dotée d'un conseil d'administration composé de représentants des assurés sociaux désignés par les organisations syndicales, de représentants des employeurs désignés par des organisations d'employeurs et par des employeurs représentés au conseil commun de la fonction publique. **Ni les responsables de l'emploi des forces, ni les militaires dont le statut interdit l'appartenance syndicale, incompatible avec les exigences de leur mission, n'y seront représentés.**

La limitation des droits politiques et sociaux des militaires

La volonté de garantir la neutralité de la force armée et son obéissance au pouvoir civil conduit ainsi à la persistance d'un cantonnement juridique spécifique, limitant les droits sociaux et politiques des militaires. En effet, si les militaires « jouissent de tous les droits et libertés reconnus aux citoyens », « l'exercice de certains d'entre eux est soit interdit, soit restreint » selon l'article L4121-1 du code de la défense. Les militaires en activité ont l'interdiction d'adhérer à des partis politiques ou à des groupements professionnels à caractère syndical, n'ont pas le droit de grève et sont soumis à des règles d'éligibilité ou d'incompatibilité électorales particulières, les gendarmes étant soumis à des sujétions supplémentaires⁹⁵. Ce cantonnement juridique doit garantir le loyalisme et l'obéissance des militaires au Gouvernement, conduit à des restrictions significatives et concerne tous les militaires quels que soient leur grade et leur emploi⁹⁶.

Source : 11^e rapport du HCECM

Dans ces conditions, les approches de cette instance paritaire procéderont toujours, par construction, de considérations étrangères aux enjeux de défense, alors que le conseil d'administration de la caisse nationale de retraite universelle sera compétent pour proposer les principaux paramètres du système universel, notamment l'âge légal de départ à la retraite, l'évolution du coefficient d'ajustement et de l'âge d'équilibre, qui auront eux-mêmes des effets directs sur les comportements des militaires et la structuration des forces.

⁹⁵ Selon l'article L4145-2 du code de la défense, les officiers et sous-officiers de gendarmerie sont soumis à des sujétions particulières en matière d'emploi et de logement en caserne. Par ailleurs, ils ne peuvent exercer des fonctions de juré (article 257 du code de procédure pénale, rappelé à l'article L4124-6 du code de la défense).

⁹⁶ Les limitations des droits civils et politiques restent importantes mais ont été assouplies en 2014, 2015 et 2018. Cela s'est traduit par l'exercice désormais possible d'un mandat municipal (commune de moins de 9 000 habitants) ou communautaire (moins de 25 000 habitants) en position d'activité et par la création des associations professionnelles nationales de militaires (APNM) qui, sans être des syndicats, permettent à des militaires de se regrouper pour préserver et promouvoir leurs intérêts en ce qui concerne la condition militaire.

Le Haut Comité observe toutefois qu'un **établissement de retraite et de prévoyance de la fonction publique de l'État** est prévu avec pour **mission** de « *gérer le régime spécial de retraite des fonctionnaires de l'État, des magistrats et des militaires* » en se substituant au service des retraites de l'État. La gouvernance de cet établissement public s'appuie aussi sur une **logique paritaire** permettant d'envisager la présence de responsables de l'emploi des forces mais aucunement des militaires eux-mêmes puisque les représentants des agents publics seront proposés par les organisations syndicales représentatives.

L'association du ministère des armées, des autres « employeurs » de militaires, voire des militaires eux-mêmes, apparaît au Haut Comité nécessaire pour garantir la **prise en compte des intérêts publics prééminents de la défense** dans la détermination et le suivi des règles particulières applicables. Il en va de même pour la gestion des actions qui leur sont liées comme l'action sociale. Au vu des objectifs de défense poursuivis par les pensions de retraite des militaires, **le Haut Comité considère que la recherche d'une organisation de la gouvernance propre à garantir la prise en compte de ces objectifs répond à une nécessité, y compris en matière d'action sociale.**

À cet égard, le Haut Comité souligne qu'**une autre politique universelle de protection sociale, l'assurance maladie, a fait émerger des instances spécifiques de gouvernance** pour prendre en compte les singularités de l'état militaire sans pour autant remettre en cause l'universalité des prestations versées, qui sont rigoureusement les mêmes que celles du régime général. **La caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS) gère ainsi l'assurance maladie des militaires, y compris des militaires retraités.**

La CNMSS : une gouvernance adaptée aux réalités de l'état militaire

La caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS), créée par la loi n° 49-489 du 31 mars 1949, est née d'une réaction du législateur qui, en 1948, constatant l'absence d'intégration des militaires dans le dispositif d'assurance maladie généralisé en 1945, incite le Gouvernement à mettre en place un régime spécial pour les militaires.

Intégrée financièrement au régime général depuis 1997, la CNMSS est un établissement public national à caractère administratif qui gère, pour les militaires, les risques maladie et maternité couverts dans les conditions prévues par le régime général comme en dispose l'article L713-20 du code de la sécurité sociale. À la différence de ce qui est encore observable dans certains régimes spéciaux, les affiliés de la CNMSS ne bénéficient d'aucune prestation différente du régime général. En outre, elle assure la fonction de caisse pivot pour les hôpitaux militaires et l'Institution nationale des Invalides (INI).

La CNMSS protège en France et à l'étranger 840 000 affiliés dont 387 000 militaires d'active ou en maintien de droits, 176 000 militaires retraités et 277 000 enfants et conjoints de militaire.

Bien qu'intégrée au régime général, la CNMSS se distingue toutefois par les aspects suivants :

- elle prend en charge les soins quel que soit le lieu d'affectation du militaire, y compris à l'étranger (près de 30 000 affiliés résident à l'étranger). Le militaire et les membres de sa famille affiliés à la caisse ne changent pas de caisse lors des mobilités géographiques sauf en cas d'affectation en Nouvelle-Calédonie ;
- elle dispose d'une gouvernance adaptée aux réalités du dialogue interne au sein des forces armées⁹⁷ et à l'interdiction statutaire faite aux militaires d'adhérer à une organisation syndicale⁹⁸. La gouvernance⁹⁹ repose sur une organisation adaptée, distincte de la gestion paritaire du régime d'assurance maladie¹⁰⁰ : la majorité des militaires représentant leur

⁹⁷ Le conseil d'administration regroupe, sous la présidence d'un conseiller d'État, 11 administrateurs représentant l'État (4 membres de droit - SGA, DCSSA, DRH-MD et DAF - et 7 autres représentants désignés pour 3 ans par le ministre des armées) et 11 administrateurs représentant les affiliés, nommés pour 3 ans par le ministre des armées (1 officier et 1 non-officier de l'armée de terre, de la marine, de l'armée de l'air et de la gendarmerie ainsi que 1 ingénieur de statut militaire et 2 représentants des personnels retraités). S'ajoutent 3 membres avec voix consultative : un médecin désigné par la confédération générale des syndicats médicaux, un représentant du CSFM et un représentant du personnel de la CNMSS.

⁹⁸ Article L4121-4 du code de la défense.

⁹⁹ Article R713-3 du code de la sécurité sociale.

¹⁰⁰ Par exemple, l'article L221-3 du code de la sécurité sociale prévoit que le conseil d'administration de la caisse nationale d'assurance maladie est majoritairement composé de représentants d'organisations syndicales d'employés ou d'employeurs. Il est ainsi actuellement composé de 35 membres, dont 13 représentants des assurés sociaux et 13 représentants d'employeurs. L'article L211-2 du code de la sécurité sociale prévoit des dispositions paritaires analogues pour les caisses primaires.

catégorie sont nommés par le ministre des armées. Le CSFM est représenté et a une voix consultative ;

- elle anime des politiques de prévention et d'action sociale spécifiques à la population qui lui est affiliée en se coordonnant avec l'action sociale des armées. Plus de 14 M€ sont dédiés à ces actions au profit d'une population dont la sociologie est particulière (population jeune, blessés et invalides de guerre, veuves de guerre...);
- dans une logique d'optimisation des moyens, elle gère, par délégation du ministre des armées, les soins médicaux gratuits des titulaires d'une pension militaire d'invalidité¹⁰¹ ainsi que les soins exécutés en milieu civil au profit de militaires souffrant d'une affection présumée imputable au service¹⁰².

Les caractéristiques de la CNMSS garantissent un système adapté à la mobilité des militaires, ajusté aux particularismes de la concertation au sein des forces armées, nécessaire à la mise en œuvre des importantes missions déléguées par le ministère, essentiel au suivi des blessés, performant par rapport aux autres organismes et reconnu par ses affiliés.

En conséquence, **le Haut Comité recommande de veiller à ce que les modalités de gouvernance du système universel de retraite prennent en compte les exigences rappelées ci-dessus**. Deux voies peuvent être envisagées :

- la première consisterait à **organiser au sein de l'établissement de retraite et de prévoyance de la fonction publique de l'État des modalités particulières** permettant, d'une part, de représenter les responsables de l'emploi des forces et, d'autre part, les militaires eux-mêmes, notamment pour la gestion des prestations en espèces et d'action sociale dont les assurés militaires pourraient bénéficier dans le cadre d'un régime universel en cas d'invalidité, de décès et le cas échéant de maladie. Il conviendrait toutefois de proscrire toute présence de représentants militaires à des instances paritaires au sein desquelles siègeraient des organisations syndicales ;
- la seconde consisterait à **optimiser les structures chargées d'assurer la protection sociale des militaires en faisant évoluer la CNMSS** pour lui confier la **double mission** de mise en œuvre de **l'assurance maladie** et de « **l'assurance vieillesse** » des militaires, en bénéficiant de l'organisation particulière de la caisse adaptée aux droits de représentation des militaires ainsi que de ses agents et de son réseau qui connaissent précisément les singularités de l'état militaire. Une telle évolution nécessiterait de prévoir son articulation avec la sous-direction des pensions de la DRH-MD et le futur établissement de retraite et de prévoyance de la fonction publique de l'État. Elle ne constituerait pas une exception puisqu'il est envisagé que d'autres professions puissent bénéficier d'une instance de gestion *ad-hoc*, comme les marins ou les avocats.

Recommandation :

Mettre en place une gouvernance adaptée aux militaires en matière de pension militaire dans le cadre d'un établissement à créer, comme l'établissement de retraite et de prévoyance de la fonction publique de l'État prévu dans le projet de loi, ou dans le cadre d'une structure existante comme la CNMSS.

1.2.3 En termes de reconnaissance

Conforter les dispositions encadrant les pensions versées aux blessés ou aux militaires radiés par suite d'infirmités

Dans la ligne de l'inspiration qui a présidé à la création des pensions militaires, le code des pensions civiles et militaires de retraite prévoit que tout blessé de guerre¹⁰³, catégorie dans laquelle entre le blessé en OPEX, bénéficie d'une bonification pour campagne double qui ne prend fin « *qu'à l'expiration d'une année complète à partir du jour où il a reçu sa blessure* ».

¹⁰¹ Articles L212-1 et L213-1 du CPMIVG, activité déléguée depuis 2009.

¹⁰² Affection présumée imputable au service (APIAS), activité déléguée depuis 2004, sauf pour la BSPP et le BMPM.

¹⁰³ Initialement réservé aux opérations de guerre, le droit à la campagne double a été étendu à certaines OPEX, y compris les dispositions prévues pour les blessés. Ainsi, les militaires blessés au cours d'une action de feu ou de combat en OPEX, par exemple en Afghanistan, au Mali ou en Centrafrique bénéficient de l'attribution forfaitaire de la campagne double pour une durée d'un an. Cf. article R14 et suivant du CPCMR.

Cette disposition a une dimension symbolique de première importance ; elle exprime la reconnaissance de la Nation au soldat blessé dans une opération militaire et doit, à ce titre, être pérennisée.

Le Haut Comité constate que le projet de loi prévoit de substituer au dispositif de montant garanti prévu à l'article L17 du CPCMR¹⁰⁴ un dispositif de retraite minimale accessible à partir d'un âge d'équilibre. Sa mise en œuvre aurait pour conséquence de diminuer les droits financiers des anciens militaires.

Les montants garantis par le CPCMR jouent auprès des militaires un rôle distinct de celui qui est assigné à la retraite minimale du système universel. Il sert aujourd'hui, notamment, à :

- **préserver le niveau des pensions liquidées par suite d'infirmités** (95 % des pensions liquidées pour ce motif dit « d'invalidité » au profit de militaires du rang sont portées au minimum garanti ; le taux est de 63 % pour les sous-officiers), pour un gain qui reste toutefois modeste (43 € par mois en moyenne) ;
- améliorer le niveau des pensions liquidées pour motif dit de « vieillesse » au profit de militaires disposant de peu de bonifications. 19 % des pensions des militaires du rang entrées en paiement en 2018 et 4 % de celles des sous-officiers ont été portées au montant garanti. Il faut noter que jusqu'en 2016 près de la moitié des militaires du rang radiés des contrôles en bénéficiaient : *« l'augmentation d'indice de près de 50 points pour les caporaux-chefs de l'échelle 4 a permis aux intéressés de basculer d'une pension liquidée au titre du minimum garanti à une pension dite normale ».*

Le Haut Comité estime que ces dispositions mériteraient d'être maintenues dans leur principe.

Reconnaître l'inaptitude à servir dans les forces

Le régime général d'assurance vieillesse prévoit depuis longtemps un régime de retraite pour inaptitude qui permet à un assuré justifiant d'une inaptitude médicalement constatée l'empêchant de poursuivre une activité professionnelle au-delà de l'âge légal d'ouverture du droit à retraite de bénéficier d'une retraite à taux plein dès l'atteinte de cet âge. Le régime universel prévoit d'élargir ce dispositif à tous les assurés qui seraient dans cette situation : ils bénéficieraient ainsi d'un départ en retraite dès 62 ans, sans décote, grâce à un abaissement de l'âge d'équilibre à l'âge légal de départ à la retraite.

Cette approche répond à la conception de l'inaptitude au travail telle que la prévoit l'actuel article L351-7 du code de la sécurité sociale qui dispose qu'elle est reconnue à tout assuré *« qui n'est pas en mesure de poursuivre l'exercice de son emploi sans nuire gravement à sa santé et qui se trouve définitivement atteint d'une incapacité de travail médicalement constatée, compte tenu de ses aptitudes physiques et mentales à l'exercice d'une activité professionnelle, et dont le taux est fixé par décret en Conseil d'État ».*

Pour ses promoteurs, l'universalisation des régimes de retraite est l'occasion d'appliquer ces dispositions aux fonctionnaires, magistrats et militaires. Cet élargissement mettrait fin à l'actuelle liquidation d'une pension de retraite par suite d'infirmités dont bénéficient les agents relevant du CPCMR sans condition d'âge ni de durée de services. Il ne serait pas sans incidence sur l'articulation qui existe actuellement entre ces dispositions et la façon dont l'État traite pour ses agents des accidents du travail et des maladies professionnelles, selon des modalités différentes du régime de droit commun.

Ces évolutions ne pourront ainsi être mises en œuvre sans que des dispositions statutaires définissent de nouvelles mesures *« pour assurer la couverture des fonctionnaires civils et des militaires contre le risque d'invalidité imputable ou non à l'exercice de leurs fonctions, compte tenu des règles du système universel de retraite, tout en garantissant la prise en compte de la spécificité de la fonction militaire, et la prise en compte de ces dispositifs dans la retraite de ces agents¹⁰⁵ ».*

Si aucun obstacle juridique ne s'oppose à cette évolution et si le projet de système universel a bien identifié la nécessité de garantir *« la prise en compte de la spécificité de la fonction militaire »* dans ce

¹⁰⁴ Ce dispositif a connu plusieurs évolutions depuis l'an 2000. En 2010, le HCECM relevait que le montant du minimum garanti avait diminué de 20 % entre 2002 et 2009, ce minimum ne prenant plus en compte la bonification du cinquième. Les montants garantis ont à nouveau été aménagés en 2011, à la suite de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

¹⁰⁵ Cf. article 31 du projet de loi instituant un système universel de retraite.

chantier, le Haut Comité estime devoir rappeler les propriétés des pensions militaires de retraite liquidées aujourd'hui au motif dit d'invalidité :

- d'une part, les motifs « d'infirmité ou d'invalidité » qui conduisent un militaire à bénéficier d'une telle pension ne répondent pas à la logique de l'article L351-7 du code de la sécurité sociale. Ce n'est pas parce qu'un militaire « *n'est pas en mesure de poursuivre l'exercice de son emploi sans nuire gravement à sa santé* » ni parce qu'il « *se trouve définitivement atteint d'une incapacité de travail* » qu'il est radié des cadres ou des contrôles et admis au bénéfice d'une pension de retraite mais parce qu'il ne dispose plus de **l'aptitude à servir qu'exigent les missions militaires** en application de l'article L4132-1 du code de la défense. Les critères d'aptitudes physiques, mentales et médicales définissent une capacité à tenir un emploi militaire et sont vérifiés tout au long du parcours de carrière : une éventuelle inaptitude à un emploi militaire ne signifie pas l'incapacité à reprendre une activité professionnelle hors de la fonction militaire ;
- d'autre part, la liquidation d'une pension n'est **pas liée à la reconnaissance formelle d'une invalidité** que ce soit au travers des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG) ou de celles de droit commun ;
- enfin, les pensions pour motif d'invalidité représentent 17 % des nouvelles pensions militaires qui entrent en paiement annuellement. En moyenne, ceux qui y accèdent ont moins de 28 ans.

Le projet de loi prévoit le bénéfice d'une liquidation anticipée des droits à retraite « *quelles que soient ses affectations postérieures à la déclaration de cette inaptitude* » pour les fonctionnaires exerçant des fonctions concourant à des missions publiques de sécurité, y compris civile, de surveillance douanière ou pénitentiaire ou de contrôle aérien « *reconnus inaptes à celles-ci pour des causes imputables au service* ».

Le cas des militaires doit a minima être aligné sur cette approche, sans amoindrir les dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ni celles mises en œuvre par l'établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique.

Recommandation :

En créant de nouveaux dispositifs statutaires pour assurer la couverture des militaires contre le risque d'invalidité imputable ou non à l'exercice de leurs fonctions, prendre en compte les cas d'inaptitude à servir, y compris en l'absence de reconnaissance d'une invalidité.

1.2.4 En ce qui concerne la réversion

Les modalités de réversion d'une pension militaire répondent à certaines caractéristiques de l'état militaire : cela doit demeurer.

Le projet de système universel de retraite prévoit des règles particulières de façon à ce que « *la retraite de réversion majorée de la retraite de droit direct du conjoint survivant corresponde à 70 % des points acquis de retraite par le couple* », sous réserve que le conjoint survivant ait atteint l'âge de 55 ans.

Le projet de loi précise les modalités d'application de ce principe en prévoyant notamment des règles dérogatoires pour les conjoints survivants de militaire mort en service ou mort « *en service par suite d'un attentat, d'une lutte dans l'exercice de ses fonctions, d'un acte de dévouement dans un intérêt public, d'une opération militaire ou pour sauver la vie d'une ou plusieurs personnes* ». Dans ces cas, la condition d'âge du conjoint survivant ne s'appliquera pas, de même que si le militaire est cité à l'ordre de la Nation au titre des actes ayant conduit à son décès.

L'ensemble de ces mesures appelle deux remarques :

- dans beaucoup de cas, **les mesures prévues dans le système universel peuvent être bénéfiques pour les conjoints survivants de militaire en raison du décrochage significatif que connaît le revenu individuel moyen des conjoints de militaire ou de retraité militaire** : alors que les profils socio-professionnels des conjoints d'officier et de sous-officier sont comparables à ceux des conjoints de fonctionnaire de catégorie A ou B, on observe en effet depuis plusieurs années que le revenu individuel moyen d'un conjoint de militaire est inférieur de l'ordre de 30 % à celui d'un conjoint de fonctionnaire de catégorie équivalente. Les contraintes de l'état militaire (disponibilité, absences, imprévisibilité de l'activité opérationnelle, mobilités géographiques...) perturbent les

parcours professionnels des conjoints et limitent la progression de leur rémunération. Dès lors, passer de la règle générale d'une réversion à hauteur de 50 % du montant de la pension militaire de retraite à une nouvelle règle de 70 % des revenus du couple est favorable aux conjoints survivants de militaire dont le montant de la pension ou du revenu d'activité est inférieur aux deux tiers du montant de la pension du militaire ;

- en revanche, en cas de décès hors service, il est envisagé de placer le conjoint survivant sous le régime de droit commun exigeant un âge de 55 ans pour bénéficier d'une pension de réversion. **Le Haut Comité estime qu'il s'agit là d'un recul des droits financiers des conjoints de militaire** : il faut considérer le **droit à réversion immédiate** comme une **compensation des contraintes de l'état militaire sur les parcours professionnels des conjoints**, dont 87 % sont des femmes. Le décrochage constaté du revenu individuel moyen des conjoints de militaire traduit le fait que l'état militaire accentue tous les freins que connaissent les femmes sur le marché de l'emploi : les conjoints de militaire souffrent d'un taux de chômage légèrement supérieur à celui observable dans la population active féminine (de 0,3 à 0,4 point), sont plus souvent en contrat à durée déterminée (8 points de plus que dans la population française ayant entre 15 et 64 ans) ou en temps partiel (9 points de plus que dans la population française ayant entre 15 et 64 ans), ont un taux d'inactivité supérieur de près de 6 points à celui des populations comparables dans la tranche d'âge 25-49 ans et connaissent une surreprésentation des conjoints sans revenu, particulièrement visible parmi les conjoints d'officier (26,5 % des conjoints d'officier ont un revenu nul contre 9 % des conjoints de fonctionnaire de catégorie A)¹⁰⁶.

En conséquence, le Haut Comité recommande de veiller à renforcer la contribution de toute réforme de retraite à l'accompagnement des conjoints de militaire, comme l'orientation portée depuis 2017 par la ministre des armées au travers du plan d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires 2018-2022 communément dénommé « plan famille » y invite.

À défaut, le Haut Comité considère que la revalorisation significative de l'indemnité pour charges militaires, dont la finalité est de compenser une grande partie des sujétions spécifiques qui pèsent sur les militaires et leurs proches et dont le niveau dépend des situations familiales, serait à terme inévitable.

Recommandation :

Dans la continuité du « plan famille », n'appliquer aucune condition d'âge à la réversion d'une pension militaire au conjoint survivant, quelles que soient les circonstances du décès du militaire.

*

* *

Comme exposé dans la première partie du présent rapport, pour concourir directement aux buts qui lui sont fixés, le régime des pensions militaires de retraite repose aujourd'hui sur :

- la possibilité de bénéficier d'une pension dès la radiation des cadres ou des contrôles après une certaine durée de services ;
- un système de bonifications accompagnant certaines activités (campagne...) ou circonstances (blessures, décès...) ;
- une forte dimension de reconnaissance ;
- un lien explicite entre la dernière rémunération d'activité et le montant de la pension ;
- le cumul possible d'une pension avec tout autre revenu d'activité.

De nombreuses évolutions peuvent lui être appliquées sans que cela n'affecte les objectifs poursuivis par le régime des pensions militaires. Pour que ces objectifs puissent continuer à être atteints, toute réforme du système des retraites dans laquelle seraient évidemment impliquées les pensions militaires doit toutefois répondre à des conditions spécifiques et implique des conséquences qui doivent être prises en compte.

Un système universel par points est en soi compatible avec les besoins des forces armées : si sa mise en œuvre s'accompagne d'une modification des règles de calcul des retraites, elle n'interdit pas la prise en compte des aspects nécessaires à la politique de défense et aux modèles de ressources humaines des forces armées qui les servent.

¹⁰⁶ HCECM, 12^e rapport, « *La vie des militaires et de leur famille selon le lieu d'affectation* », juin 2018, p. 142 et s.

Il ne faut toutefois **pas sous-estimer l'importance des adaptations** qu'il est nécessaire de définir pour qu'une réforme d'ampleur ne fragilise pas la prise en compte des exigences de défense. Les modifications induites par un système universel ont des incidences fortes sur l'articulation entre les pensions militaires et les autres leviers (recours au contrat, carriérisation sélective, aides à la reconversion...) ¹⁰⁷ structurant les modèles d'armées.

Dans les paragraphes qui précèdent, le Haut Comité s'est attaché à souligner les conditions à respecter pour réussir une réforme d'ampleur :

- des modalités procédurales permettant que l'évolution des règles de retraite appliquée aux militaires respecte les objectifs de la politique de défense ;
- l'adoption d'une gouvernance adaptée aux objectifs de défense et au dialogue interne au sein des forces armées ;
- l'affirmation forte de la contribution des pensions militaires à la politique de reconnaissance, y compris au travers des bonifications prévues pour les « blessés de guerre » ;
- un effort appuyé en matière de réversion ;
- la disposition d'outils de simulation et de règles de transition suffisamment claires pour anticiper, sans risque de déstabilisation des effectifs, les comportements et les coûts.

A contrario, certaines évolutions peuvent n'avoir que des effets limités. Par exemple, le projet de réforme des retraites ne prévoit pas le prolongement des dispositifs de pension à liquidation différée dont peuvent bénéficier, à partir de 52 ans, ceux qui ont effectué au moins 15 ans de services sans atteindre leurs bornes ouvrant droit à une liquidation immédiate. Le Haut Comité constate que ces dispositifs concernent annuellement une très faible part des pensions liquidées et qu'elles ne représentent pas un levier RH significatif pour les gestionnaires. Leurs évolutions pourraient donc affecter les droits financiers de certains militaires sans toutefois perturber les forces armées.

À défaut de respecter les exigences qui ont été mises en lumière, la question se posera de répondre aux besoins des forces armées en dehors d'un système universel d'assurance vieillesse. En effet, l'alternative suivante est toujours possible :

- **soit une intégration totale dans un système universel en conservant, en son sein, les singularités qui doivent s'appliquer aux militaires** pour préserver l'atteinte des objectifs de défense, c'est-à-dire en insérant dans le régime universel des leviers qui ne relèvent pas strictement de l'assurance vieillesse ;
- **soit une intégration** complète des militaires dans le régime universel **au titre de la seule assurance vieillesse et la constitution, en dehors de ce régime universel, d'un système distinct de pensions militaires** qui remplirait tous les rôles tenus par les pensions militaires de retraite entre le moment de la liquidation d'une pension et l'âge légal de départ à la retraite.

Dans le projet de loi instituant un système universel, la première voie a été choisie.

S'il n'est pas répondu aux exigences dont les forces armées ont besoin, le Haut Comité estime que l'étude d'un système alternatif à l'intégration complète des pensions militaires dans un régime universel d'assurance vieillesse par points devrait être menée.

Elle pourrait être d'autant plus féconde que certains dispositifs ancrés depuis longtemps dans le régime des pensions militaires de retraite atteignent leurs limites, à la suite d'évolutions mineures qui, par sédimentation, finissent par ne pas être sans conséquence. Par exemple cette réflexion permettrait d'aborder différemment la question des bornes ouvrant droit à une pension à liquidation immédiate qui, compte tenu de la décote dite « carrière courte », peuvent paraître un peu tardives pour certains militaires :

- aux yeux des « employeurs », par exemple pour les militaires du rang de l'armée de terre ou pour les militaires de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris ;
- aux yeux des militaires eux-mêmes qui cherchent à garantir leur reconversion professionnelle dans des conditions optimales d'employabilité (moins de 40 ans pour un sous-officier aspirant à des fonctions de management intermédiaire et moins de 45 ou 50 ans pour un officier postulant à des emplois de cadre).

¹⁰⁷ Voir paragraphe 1.2. de la première partie du présent rapport.

2 TOUTE RÉFORME MAJEURE DES RETRAITES DOIT CONDUIRE À EN MESURER LES IMPACTS SUR LE SYSTÈME DE RÉMUNÉRATION ET LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES MILITAIRES

Au-delà des conditions spécifiques à prendre en compte pour que les pensions militaires continuent à jouer un rôle positif au service de la politique de défense, il convient d'anticiper les conséquences systémiques qui pourraient résulter d'une transformation d'ensemble du système des retraites.

2.1 LA POLITIQUE GÉNÉRALE DE RÉMUNÉRATION

2.1.1 Les interrogations concernant la politique de rémunération des agents de l'État

Un système par points met fin au calcul de la pension sur la base du dernier indice détenu depuis plus de 6 mois qui est un élément clef du régime des pensions civiles et militaires de retraite et qui répond à la volonté d'accorder à celui qui en bénéficie « *des conditions matérielles d'existence en rapport avec la dignité de sa [dernière] fonction* » : la prise en compte du dernier indice détenu valorise les parcours ascendants en asseyant le montant de la pension sur la dernière rémunération quel qu'ait pu être le parcours professionnel l'ayant précédé. Cette situation conduit d'ailleurs, dans l'ensemble des fonctions publiques, à des nominations tardives dans des échelons ou des grades pour récompenser une carrière ou compenser tardivement un parcours de rémunération peu dynamique.

L'une des conséquences de l'introduction d'un calcul des droits à retraite par acquisition de points au prorata des cotisations versées est d'introduire les conditions d'une transformation systémique de la politique de rémunération de tous les agents publics, y compris les militaires, et de révolutionner les repères qui ont guidé la politique de rémunération depuis de nombreuses années. Cette remise en cause est d'autant plus importante que le caractère très égalitaire de la politique de rémunération de l'État crée dans la fonction publique des parcours de rémunération moins dynamiques que dans le secteur privé.

Un système de retraite par points crée des droits à partir des cotisations assises sur les revenus d'activité¹⁰⁸. Dans un tel système, le montant de la retraite reflète l'ensemble du parcours de rémunération et s'élargit, au-delà de la rémunération indiciaire, à la quasi-totalité de la rémunération indemnitaire.

Comme tous les agents publics de l'État ne bénéficient pas d'un même équilibre entre rémunération indiciaire et rémunération indemnitaire¹⁰⁹, ce changement de mode de calcul transforme aussi tous les équilibres existant entre rémunération directe et rémunération différée.

La mise en place d'un système par points renouvelle ainsi l'approche des questions de rémunération en pouvant affecter leur niveau (évolution des assiettes et des taux) comme celui des retraites (transformation des règles de calcul). Ces évolutions soulèvent trois interrogations de fond :

- **que deviennent les équilibres généraux du système de rémunération de l'État** fondés sur une grille unique au sein de laquelle les grades et les emplois des agents publics sont classés et hiérarchisés¹¹⁰ ? La « grille » de la fonction publique articule le positionnement des corps entre eux en définissant un échelonnement qui se traduit dans les textes comme

¹⁰⁸ La réforme prévoit que ces revenus d'activité sont ceux pris en compte pour la détermination de l'assiette des cotisations définie à l'article L242-1 du code de la sécurité sociale qui renvoie lui-même à l'article L136-1-1 du même code et qui définit l'assiette de la cotisation sociale généralisée (CSG).

¹⁰⁹ Les primes représentent près de 22 % de leur traitement indiciaire brut, mais s'échelonnent de moins de 9 % pour les professeurs des écoles à 43 % pour les emplois d'encadrement supérieur et de direction de la FPE. La part des indemnités dans la rémunération des militaires est en moyenne de 37 % mais les militaires sont loin d'être les seuls à bénéficier d'une telle situation ; par exemple, la part indemnitaire des attachés et ingénieurs est de l'ordre de 33 %, elle atteint 34 % parmi les capitaines et lieutenants de police, 27 % parmi le personnel administratif et technique de catégorie B et 32 % chez les surveillants de l'administration pénitentiaire.

¹¹⁰ Ce dispositif repose sur le décret n° 48-1108 du 10 juillet 1948 portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels de l'État et le décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation.

dans les têtes : en découplant le lien strict qui existe entre le montant de la pension et ces échelonnements, c'est une transformation profonde de ce classement qui peut en résulter. **La réforme conduit inévitablement à raisonner de plus en plus sur l'ensemble du traitement et non plus seulement sur le traitement indiciaire, ce qui pourrait conduire à de profondes évolutions de la politique de rémunération de l'État ;**

- **comment assurer l'équité des parcours de rémunération dans ce cadre nouveau ?** Tous les parcours de rémunération ne sont pas organisés selon les mêmes dynamiques dans la fonction publique. Cela est notamment vrai pour les corps d'officiers dont l'échelonnement indiciaire couvre celui des catégories A et A+ de la fonction publique civile. Le système de pension compense aujourd'hui ces dynamiques diversifiées, un officier général bénéficiant d'une pension d'un niveau comparable à un haut fonctionnaire issu de l'ENA. **Dans un système à points, tout écart initial génère un écart au moment de la retraite.** Les parcours indiciaires de certains militaires, progressifs et « concaves », pourraient se traduire par un déclassement relatif au moment d'entrer « en retraite », alors que la dispersion des rémunérations dans la fonction publique et la fonction militaire est déjà moins forte que dans le secteur privé, en particulier dans la moitié supérieure de la distribution des salaires¹¹¹ ;
- **la hausse de l'effort contributif sera-t-elle compensée ?** L'universalisation des assiettes et des taux se traduit pour les militaires, et plus largement, les agents publics par un double mouvement de hausse du taux de cotisation et d'élargissement de l'assiette de cotisation. La réforme engagée prévoit que le taux de cotisation des assurés passera ainsi de 11,1 % en 2020¹¹² à 11,25 % dans le futur système et s'appliquera à toute la rémunération, alors qu'aujourd'hui la partie indemnitaire n'est concernée que par les cotisations plus faibles du régime de retraite additionnelle de la fonction publique, dans la limite de 20 % du traitement indiciaire¹¹³. Ces effets ne manqueront pas d'avoir des impacts négatifs sur la rémunération nette qui baissera au prorata de la hausse de l'effort contributif des assurés, même si une **longue période de transition** est prévue pour atténuer la perception de ces effets.

Face à ces questions, **des modifications de la politique de rémunération des agents de la fonction publique de l'État sont donc probables.** Le projet de loi l'anticipe d'ailleurs pour les enseignants et les chercheurs ; il pourrait y avoir d'autres demandes en ce sens.

S'agissant des militaires, le Haut Comité estime qu'il conviendrait d'éviter que la part de primes et indemnités dont les militaires bénéficient vienne compenser les décalages créés par les parcours de rémunération et la hausse de l'effort contributif. **Le Haut Comité considère qu'il en résulterait un recul de la condition militaire.** Si les militaires bénéficient aujourd'hui d'une part importante de primes, il ne s'agit pas toutefois d'un avantage mais bien de la prise en compte de sujétions ou d'obligations à l'instar de « *l'indemnité pour charges militaires tenant compte des sujétions propres à l'état militaire* » ainsi que « *des indemnités particulières allouées en raison des fonctions exercées, des risques courus, du lieu d'exercice du service ou de la qualité des services rendus* » comme le prévoit l'article L4123-1 du code de la défense.

Les primes et indemnités versées aux militaires en contrepartie de sujétions spécifiques liées à leurs missions ne doivent pas être mobilisées pour compenser, dans un nouveau système, les différences de dynamiques des parcours de rémunération.

¹¹¹ Cf. Insee, Emploi, chômage, revenus du travail, édition 2019, Insee Références.

¹¹² Depuis la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, la hausse des cotisations des agents publics a été continue, avec des accélérations en 2012 et entre 2014 et 2017 : le taux est ainsi passé de 7,85 % à 11,1 % entre 2010 et 2020, cette hausse de 3,25 points n'ayant fait l'objet d'aucune compensation et s'étant traduite par une baisse de la rémunération nette, en moyenne de l'ordre de 2 %. La hausse lente et continue a permis de limiter l'impact de cette baisse sur les militaires concernés, les dynamiques d'avancement contribuant à la rendre indolore pour certains.

¹¹³ Le décret n° 2004-569, modifié, du 18 juin 2004 relatif à la retraite additionnelle de la fonction publique dispose aux articles 2 et 3 que « *l'assiette de cotisation est constituée par les revenus d'activité dus au cours de l'année civile [...], à l'exception de ceux qui entrent dans l'assiette de calcul des pensions dans le régime des pensions civiles et militaires de retraite [...]. Ces éléments sont pris en compte dans la limite de 20 % du traitement indiciaire brut total perçu au cours de l'année considérée* ». « *Le taux global de cotisation est fixé à 10 % du montant de l'assiette. Il est réparti à parts égales entre l'employeur et le bénéficiaire* ». La participation de l'agent est donc plafonnée à 1 % du traitement (ou de la solde) indiciaire brut.

2.1.2 Les interrogations concernant la politique de rémunération des militaires

Les équilibres internes de la fonction militaire

Le changement de mode de calcul du montant de la pension aura aussi des incidences au sein de la fonction militaire :

- **la réforme pourrait améliorer assez significativement les droits à pension des militaires réalisant des carrières courtes**, c'est-à-dire quittant les forces armées avant d'avoir atteint 15 ans de services. En effet, jusqu'à présent, les militaires radiés des contrôles ou des cadres avant d'avoir effectué 15 ou 17 ans de services¹¹⁴ ne bénéficient pas des différentes bonifications applicables aux pensions militaires de retraite¹¹⁵. Dans le système à points du projet de réforme, ces militaires bénéficient, d'une part, de l'élargissement de l'assiette et donc de points découlant des indemnités liées aux opérations (indemnité de sujétions pour services à l'étranger...) et à certaines activités (services aériens...) et, d'autre part, du système de bonifications associées ;
- **les droits à retraite de militaires participant à des missions peu indemnisées et peu bonifiées pourraient significativement être amputés**. À parcours d'avancement similaires, de nombreux militaires du soutien, dont le niveau de pension est aujourd'hui garanti par la règle de la dernière rémunération indiciaire, acquerront dans la réforme envisagée moins de points que ceux engagés dans des activités fortement « primées » (services à l'étranger, services aériens ou à la mer...). Ce décalage, accentué par rapport à la situation actuelle, pourrait nuire à l'attractivité de ces emplois, pourtant essentiels aux missions des forces comme aux opérations, et à la fidélisation : il pourrait en retour exiger des ajustements de la politique indemnitaire compte tenu des effets assez puissants qui pourraient apparaître. **Cette problématique pourrait aussi toucher de nombreux emplois en état-major ou en administration centrale** dans un contexte où il n'existe pas d'équivalent aux primes d'administration centrale de la fonction publique civile dans les forces armées ;
- **la réforme pourrait aussi diminuer significativement les effets des parcours fortement ascendants**, qu'il s'agisse des recrutements internes de sous-officiers ou d'officiers ou encore de l'accession aux plus hautes responsabilités. Cela pourrait être marquant pour les officiers généraux qui restent en moyenne 6 ans dans un grade d'officier général en première section : à l'aune d'une carrière complète, ces 6 années d'activité dans les indices les plus élevés pèseront peu sur le niveau de retraite, ce qui pourrait accentuer le sentiment de déclassement qui s'exprime souvent parmi les officiers supérieurs et les officiers généraux.

Enfin, deux populations sont soumises à des **règles particulières** qui bonifient *in fine* le niveau de pension, dont les éventuelles évolutions pourraient avoir de forts impacts sur leurs comportements et l'équilibre des effectifs :

- les officiers et sous-officiers de gendarmerie bénéficient depuis 1984¹¹⁶ de **l'intégration de l'indemnité de sujétions spéciales de police (ISSP)**¹¹⁷ dans le calcul de leur pension militaire de retraite à compter de l'âge de 50 ans. En contrepartie, ces militaires cotisent sur une assiette plus large puisqu'elle intègre l'ISSP et à un taux plus élevé de 2,2 %. La préservation des effets actuels apparaît particulièrement importante pour la condition des officiers et sous-officiers de gendarmerie ;
- de leur côté, **les sapeurs-pompiers de Paris et les marins-pompiers de Marseille bénéficient** d'un dispositif particulier attribuant un supplément de pension de 0,5 % de la solde de base pour chaque année de services pour les officiers et sous-officiers atteignant 15 ans de services et pour les militaires du rang dépassant 10 ans de services¹¹⁸. Ce

¹¹⁴ Bonifications de campagne et de milieu accessibles à partir de 15 ans de services, bonification du cinquième à partir de 17 ans de services.

¹¹⁵ Les droits acquis avant 2 ans de services sont transférés au régime général et à l'IRCANTEC à partir d'une approche globalisée ne prenant pas en compte les bonifications prévues par le CPCMR tandis que les droits de ceux partant entre 2 et 15 ans de services donnent depuis 2014 bien lieu à une pension militaire liquidée à l'âge légal de départ à la retraite mais sans non plus que le dispositif de bonifications ne s'applique.

¹¹⁶ Article 131 de la loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983, de finances pour 1984.

¹¹⁷ L'ISSP augmente en moyenne leur rémunération de 17,5 à 29,5 % de leur solde de base.

¹¹⁸ En application des articles L83 et R79 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

dispositif qui ne touche finalement qu'un nombre réduit de militaires de ces unités (la BSPP estime que 20 % seulement de son personnel en bénéficie *in fine*) est évalué comme participant significativement à la fidélisation d'une partie des cadres, dont certains peuvent être sensibles à l'attractivité des services départementaux d'incendie et de secours au sein desquels l'engagement opérationnel est moindre pour des rémunérations qui ne le sont pas.

L'équilibre entre rémunération d'activité, pension de retraite et régime des bonifications

Le projet de réforme a ouvert la voie à une **modernisation du dispositif de bonifications**, devenue inévitable alors que le système actuel, indispensable à la politique de reconnaissance, a vieilli¹¹⁹. Deux aspects peuvent remettre en cause certains équilibres :

- les **points issus de la rétribution indemnitaire de certaines activités** (par exemple une ISSE en OPEX) devraient se cumuler avec les points supplémentaires octroyés au titre d'une **bonification** associée à la même activité (bénéfice de campagne en OPEX). Ce cumul n'est pas exclu par les projets du Gouvernement¹²⁰ et représente une rupture par rapport au système actuel : pour une activité donnée, le versement d'une indemnité pour une activité n'ouvre généralement pas de droit à pension alors que les conditions de sa réalisation peuvent générer une bonification qui entrera dans le calcul de la pension. Une telle situation engendrerait un **double bénéfice pour une même activité. Les effets d'un tel mécanisme devraient être précisément pesés. L'évolution des conditions d'ouverture et de cumul des droits aurait potentiellement de très forts effets sur le montant des pensions et pourrait exiger des ajustements de la politique de rémunération des militaires pour la rendre raisonnable et équitable ;**
- le système du **bénéfice de campagnes devrait être modernisé en revenant** sur l'approche géographique qui le structure aujourd'hui. Il pourrait prendre la forme d'une « *logique de majoration à connotation fonctionnelle, liée à l'emploi* ». Une attention particulière devra être portée **aux dimensions collectives des missions militaires pour ne pas créer « un régime à deux vitesses, entre les militaires « opérationnels » et ceux du domaine du soutien »** ainsi qu'aux effets qui pourraient être produits sur l'attractivité des affectations **outre-mer ou, pour les gendarmes, en Corse**¹²¹. À défaut, une réflexion indemnitaire pourrait s'imposer alors que le régime indemnitaire dans ces affectations n'est pas toujours favorable et que ces territoires voient leur attractivité décroître¹²².

Le Haut Comité considère que la mise en place d'un système par points nécessite d'ajuster la politique de rémunération des militaires, au-delà de l'exercice déjà entrepris de rénovation de la politique indemnitaire par le projet de nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) pour prendre en compte ses effets, pour garantir le caractère attractif des rémunérations et pour préserver les parités et équivalences existantes avec les autres corps de la fonction publique de l'État.

Le Haut Comité a toujours considéré que la différenciation des rémunérations doit tenir compte des sujétions et de l'engagement opérationnel. Il attire cependant l'attention sur les écarts qui pourraient se creuser. Ils devront être justifiés et ne pas déséquilibrer les systèmes de forces. Globalement la politique de rémunération des militaires ne pourra pas faire l'économie d'une réévaluation.

Cette réflexion doit s'accompagner d'une étude précise des effets que le système de bonifications doit produire dans un système à points en abordant la question des seuils d'accès à une bonification et des plafonnements.

¹¹⁹ Par exemple, le régime des bonifications pour services aériens, sous-marins ou subaquatiques est fixé dans un arrêté du 30 juin 1971 qui n'a jamais été remis à jour. Le bénéfice de campagnes dépend quant à lui des territoires ou des circonstances particulières dans lesquels les services sont accomplis selon une approche complexe.

¹²⁰ Le projet de loi n'instaure pas de seuil de durée de services pour activer des bonifications.

¹²¹ Ces affectations font l'objet d'un bénéfice de demi-campagne ou de campagne simple pour les militaires qui n'en sont pas originaires. En revanche, seuls les gendarmes bénéficient d'une campagne simple pour les affectations en Corse : elle est notamment justifiée par les conditions sécuritaires (la gendarmerie a ainsi été la cible de 196 attentats en Corse depuis 20 ans).

¹²² Compte tenu des conditions de vie parfois difficiles (Mayotte, Guyane...), des enjeux de sécurité (le risque d'agression outre-mer est 5 fois supérieur à celui de la métropole) ou des difficultés, voire de l'impossibilité, pour les conjoints à reprendre un emploi.

L'absence de maîtrise de tous ces facteurs pourrait perturber les flux RH actuels et affecter la cohérence des effectifs. Il conviendra d'y être particulièrement attentif.

Recommandation :

Mesurer tous les impacts sur le système de rémunération des militaires d'une réforme des retraites.

2.2 LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES

2.2.1 Préserver l'attractivité de certains emplois et de certains corps

En changeant les règles de constitution des droits à retraite, un système par points est susceptible de rendre moins attractifs certains emplois, dans les unités de soutien, en état-major ou en administration, offrant peu de projections opérationnelles ou bénéficiant de peu de primes (Cf. paragraphe 2.1). Ces réalités pourraient nuire aux spécialités du soutien et aux services interarmées.

Les conditions d'âge ou de limite d'âge évoquées dans les travaux préparatoires à la réforme de 2020 pourraient aussi peser défavorablement sur l'attractivité de certains corps. Il a en effet été envisagé d'insérer des conditions d'âge pour accéder à une PLI¹²³ ou d'instaurer un alignement des pensions des militaires ayant une limite d'âge supérieure à 62 ans sur le droit commun en matière d'âge d'équilibre et de décote¹²⁴.

De telles dispositions conduiraient à des décotes très importantes qui ôteraient tout leur intérêt à la PLI pour certains officiers et **réduiraient significativement l'attractivité des corps des ingénieurs de l'armement, des ingénieurs des études et techniques de l'armement, des ingénieurs militaires d'infrastructure de la défense ou du contrôle général des armées.**

Ces corps s'intègrent en effet dans des organisations relativement pyramidales qui ne permettent pas d'offrir des perspectives de carrière valorisantes à chacun de leurs membres. « L'évaporation » continue des effectifs en cours de carrière à tous les étages de la pyramide est aussi nécessaire que dans les autres corps d'officiers pour ajuster les hauts de pyramides, sans les « emboliser » par un ralentissement excessif de l'avancement. L'alignement sur le droit commun des conditions de décote fragiliserait ces corps qui offrent déjà globalement des parcours de carrière où les rémunérations restent inférieures à celles offertes dans le secteur privé au même niveau d'expertise. **Sauf à augmenter significativement l'emploi de militaires dans d'autres ministères que ceux des armées et de l'intérieur, y compris par essaimage dans la haute fonction publique, trop réduit aujourd'hui aux yeux du Haut Comité, il apparaît que les orientations visant à aligner les départs de certains officiers sur le droit commun pourraient être préjudiciables au fonctionnement des forces armées.**

Si certains y voient une opportunité pour questionner le statut militaire de certains corps, le Haut Comité souligne cependant que les réponses doivent être apportées en fonction des objectifs de défense et non au détour d'un changement des règles techniques de retraite¹²⁵.

Le Haut Comité note également que le projet de loi ne prévoit pas le maintien des bonifications pour études préliminaires dont bénéficient les anciens élèves de certaines écoles¹²⁶. Alors que le projet organise l'achat de points pour les périodes d'études accomplies dans un certain nombre

¹²³ Cf. dossier de presse du 11 décembre 2019.

¹²⁴ L'étude d'impact prévoit ainsi que « pour les militaires du rang et les sous-officiers, le droit à un départ à la retraite continuera d'être ouvert à compter de 17 années de services. Il permettra une liquidation immédiate de la pension. Le mécanisme de décote actuel sera maintenu pour les départs intervenant avant d'avoir atteint 19,5 années de services. Pour les officiers, le droit à une retraite immédiate sera maintenu à 27 ans de services. Pour tous les officiers dont la limite d'âge est inférieure à 57 ans, une décote sera appliquée pour tous les départs intervenant avant 29,5 années de services. Pour tous ceux dont la limite d'âge est comprise entre 57 et 62 ans, l'âge d'équilibre sera minoré de 8 ans. Pour les militaires dont la limite d'âge est supérieure à 62 ans, les règles de droit commun s'appliqueront en matière d'âge d'équilibre ».

¹²⁵ La même logique s'applique à toutes les réflexions portant sur la deuxième section des officiers généraux et leur solde de réserve.

¹²⁶ Ces dispositions remontent au XVIII^e siècle et sont aujourd'hui prévues par les articles L11 et R10 du CPCMR. Les dispositions prévues pour l'école polytechnique et l'école navale ont été étendues par le Conseil d'État à l'école de l'air (arrêt Sadin), l'école spéciale militaire de Saint-Cyr (arrêt Hauteja), l'école nationale supérieure d'ingénieurs des constructions aéronautiques (arrêt Tetelin) et l'école nationale supérieure des ingénieurs des études et techniques d'armement (arrêt Chomat) avec des durées distinctes mais pas à l'école du commissariat des armées.

d'établissements supérieurs¹²⁷, le Haut Comité souligne qu'il pourrait être utile que les gestionnaires de corps militaires puissent mettre en œuvre de tels dispositifs pour rendre attractive l'entrée dans les forces armées de certains élèves issus de classes préparatoires ou de certains diplômés recrutés après leur scolarité ainsi que pour renforcer, ponctuellement, l'attractivité de certains cursus de recrutement.

Le Haut Comité constate en revanche que la logique d'un système par points pourrait renforcer l'attractivité des activités de réserve, alors qu'aujourd'hui le réserviste issu du « civil » ne perçoit pas de « retraite militaire » à l'issue de son service et que le réserviste ancien militaire d'active ne voit sa retraite réévaluée que s'il accomplit plus de 30 jours consécutifs de réserve.

2.2.2 Renforcer les leviers de fidélisation

Le Haut Comité considère que **la modification des règles des retraites doit aussi être saisie comme une opportunité pour renforcer la fidélisation** des cadres dont les forces ont besoin.

En ouvrant la possibilité d'accéder à des bonifications pour campagnes, pour activités de milieu ou pour ce qui remplacera la bonification du cinquième sans attendre les jalons de 15 ou 17 ans de services, les militaires destinés à des carrières relativement courtes bénéficieront de droits financiers supérieurs à ceux auxquels ils accèdent dans le système actuel. **L'attractivité d'une carrière très courte serait donc renforcée.**

Cette tendance pourrait, en revanche, rendre **moins attractifs les jalons ouvrant droit à une liquidation immédiate** d'une pension. Elle pourrait conduire de nombreux militaires du rang, voire des sous-officiers, à **quitter les forces armées sans attendre la perspective d'une pension à liquidation immédiate, qui était la seule jusqu'à présent à ouvrir le bénéfice des bonifications pour campagnes.** Une telle dynamique pourrait concerner les spécialités soumises à une forte concurrence du secteur civil (mécaniciens aéronautiques, spécialistes atomiciens, spécialistes cyber...), ces militaires pouvant accéder à des rémunérations attractives qui compensent largement l'absence de pension immédiate. Elle pourrait également fragiliser l'attractivité de la carriérisation ainsi que celle des passerelles entre catégories hiérarchiques.

Ce risque est d'autant plus à considérer que ces cursus sont déjà soumis à de fortes tensions en termes de fidélisation, liées aux réalités de l'état militaire et à des effets de génération.

Il pourrait donc en résulter un **affaiblissement de la contribution des bornes de liquidation immédiate à la fidélisation.** Il reviendra aux forces armées d'adapter leur politique RH pour contrer ce risque de baisse de la fidélisation de leur personnel, en explorant toutes les voies possibles comme par exemple :

- conserver des limites de durée de services pour bénéficier des bonifications ;
- créer de nouveaux leviers de fidélisation, probablement financiers (par exemple sur le modèle de l'indemnité de départ du personnel non-officier ou la prime de lien au service...);
- renforcer les « barrières » au départ en jouant sur la contractualisation, les liens au service ou une carriérisation plus précoce pour mieux maîtriser les départs avant les bornes de PLI.

2.2.3 Conforter la fluidité des départs pour éviter tout vieillissement des forces

Toute réforme doit enfin conforter les facilités de départ pour garantir une évaporation continue des cadres qui soit adaptée aux besoins des forces.

Un système universel, fondé sur la portabilité des droits à retraite et l'accompagnement des mobilités professionnelles, est en soi favorable à cet objectif. Les règles envisagées dans le projet de réforme pourraient cependant faire évoluer les comportements en fin de carrière.

Les règles actuelles de plafonnement des pensions de retraite (75 % ou de 80 % de la solde indiciaire, voire 100 % dans quelques rares cas) conduisent en effet de nombreux militaires à atteindre le taux maximal bien avant leur limite d'âge et à « cotiser » sans créer de droits à retraite supplémentaires ; cela incite beaucoup à quitter le service avant cette limite ce qui contribue à « aérer » les hauts de pyramide.

¹²⁷ Sous réserve du versement de cotisations qui seraient calculées pour garantir leur neutralité actuarielle sur le système de retraite.

Un système dans lequel chaque euro cotisé crée des droits supplémentaires ne peut qu'inciter les militaires s'inscrivant dans des carrières longues à rester pour « capitaliser » des points de retraite, même si leurs perspectives de carrière sont faibles, d'autant que les difficultés d'accès au marché de l'emploi peuvent déjà les y encourager (difficultés des mobilités pour les cadres de plus de 50 ans par exemple...).

Cela pourrait affaiblir le flux continu de départs entre les bornes de PLI et les limites d'âge et se traduire par le vieillissement relatif des hauts de pyramides ainsi que par un ralentissement de l'avancement. Là encore, les forces armées devront ajuster leurs politiques RH si le risque se réalise et étudier toutes les options possibles, comme par exemple :

- faire évoluer à la baisse les limites d'âge, quitte à organiser une possibilité de maintien en service au-delà, à la seule diligence du gestionnaire ;
- renforcer les aides aux départs (pécule modulable d'incitation au départ, pension afférente au grade supérieur renouvelée...);
- accentuer l'emploi de militaires, en assouplissant les règles de contingentement¹²⁸, dans des emplois, y compris de direction, relevant d'autres périmètres ministériels et rentabiliser ainsi, pour l'État, la formation et l'expérience acquise au sein des forces ;
- ou encore assouplir les effets de la décote carrière longue pour limiter les incitations à rester dans les forces.

Dans tous les cas, **le maintien des règles spécifiques de cumul d'une pension avec un revenu d'activité est essentiel pour accompagner la nécessaire fluidité des départs** dans les deuxièmes parties de carrière. Un militaire radié des cadres ou des contrôles n'a pas vocation à rejoindre la population des inactifs, mais, dans la très grande majorité des cas, à reprendre une activité professionnelle hors de la fonction militaire. Il en a toujours été ainsi, d'où les dispositions des articles L84 et suivants du CPCMR qui prévoient la possibilité de cumuler une pension militaire de retraite, sous conditions, avec une autre rémunération d'activité¹²⁹.

Tout système de retraite doit prévoir le maintien de ces dispositions¹³⁰ qui sont essentielles à la politique de flux des ressources humaines militaires.

Le Haut Comité y voit une garantie importante de la condition militaire qui doit aller jusqu'au cumul d'une pension militaire avec une éventuelle allocation chômage sans aucune décote¹³¹ **mais aussi à tous les dispositifs d'aide à l'activité économique qui peuvent être conjoncturellement définis : il relève d'ailleurs que l'accès au fonds de solidarité créé pour accompagner les conséquences économiques de la crise de la covid-19 a méconnu ces principes et qu'il conviendrait d'y remédier**¹³².

Le Haut Comité relève toutefois que la **possibilité d'un cumul complet d'une pension militaire avec une autre rémunération publique, sans plafonnement**, écartera davantage encore les règles de cumul applicables aux militaires de celles, moins favorables, qui s'appliquent aux agents civils de l'État et renchérra, pour l'employeur public, le coût de recrutement d'un militaire pensionné, alors même que la mobilité inter-administration des militaires est aujourd'hui limitée. Il ne faudrait

¹²⁸ Les effectifs militaires sont soumis à des règles contingentant par corps et par grade le nombre de militaires.

¹²⁹ Une pension militaire est cumulable avec : une rémunération privée, sans aucune condition, cette rémunération pouvant elle-même créer de nouveaux droits à retraite dans un autre régime que celui des pensions militaires ; une rémunération publique, sous conditions. Le cumul total est possible en cas de radiation pour infirmités ou pour les non-officiers ayant effectué moins de 25 ans de services et pour tous les militaires ayant atteint leur limite d'âge ou de durée de services, tous les autres cas conduisant à un cumul plafonné ; une allocation de retour vers l'emploi, sous certaines conditions ; une pension militaire d'invalidité.

¹³⁰ En organisant la première liquidation des droits à retraite des militaires en deux parts, l'une lors de la radiation des cadres ou des contrôles, l'autre lors de l'activation des droits acquis ultérieurement à partir de 62 ans, le régime universel de retraite assure la possibilité effective d'un cumul entre une pension militaire et une autre rémunération d'activité. Le futur système n'exclut par ailleurs pas les militaires du bénéfice éventuel d'une seconde liquidation après 64 ans. Ces dispositions sont également favorables.

¹³¹ C'est ce qui a conduit au dernier alinéa de l'article L55 du CPCMR, inséré par le Parlement en 1996, à un moment où les conventions d'assurance chômage n'ouvraient pas la possibilité de cumuler un avantage vieillesse avec une allocation de retour vers l'emploi.

¹³² La direction générale des finances publiques (DGFIP) a opposé des refus à des demandes formulées par d'anciens militaires pour accéder au fonds de solidarité mis en place par l'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 pour accompagner les conséquences économiques de la Covid-19, en raison du fait qu'ils bénéficiaient d'une pension militaire de retraite, assimilant celle-ci à un avantage vieillesse. Ces décisions méconnaissent les principes mêmes des pensions militaires perçues avant l'âge de 62 ans et nuisent à la condition militaire.

ni créer des situations génératrices d'iniquités au sein de la fonction publique, ni dissuader un employeur public de recruter un ancien militaire.

Ces perspectives sont aussi à étudier à l'aune de la mobilité interministérielle des militaires d'active dont le Haut Comité a déjà pu relever la trop grande modestie. L'emploi de militaires, notamment d'officiers, dans d'autres administrations y compris dans des emplois de direction, est utile aux administrations de l'État comme à l'institution militaire.

Le Haut Comité estime en conséquence nécessaire d'explorer tous les effets possibles des règles de cumul d'une pension militaire avec une autre rémunération de l'État et réitère son appel à renforcer l'emploi de militaires dans des fonctions relevant d'autres ministères.

ANNEXES

SOMMAIRE

ANNEXES

1.	Articles du code de la défense relatifs au Haut Comité d'évaluation de la condition militaire.....	81
2.	Composition du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire	85
3.	Auditions, visites et contributions	87
4.	Auditions du Président du Haut Comité par la représentation nationale.....	91
5.	Une histoire des pensions militaires de retraite	93
6.	Comparaison par la DGAFP des règles principales des pensions militaires dans le code des pensions civiles et militaires de retraite et dans le système universel de retraite.....	115
	Glossaire	119

ANNEXE 1

ARTICLES DU CODE DE LA DÉFENSE RELATIFS AU HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE

ANNEXE 1

ARTICLES DU CODE DE LA DÉFENSE RELATIFS AU HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE

Article L4111-1

L'armée de la République est au service de la Nation. Sa mission est de préparer et d'assurer par la force des armes la défense de la Patrie et des intérêts supérieurs de la Nation.

L'état militaire exige en toute circonstance esprit de sacrifice, pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême, discipline, disponibilité, loyalisme et neutralité. Les devoirs qu'il comporte et les sujétions qu'il implique méritent le respect des citoyens et la considération de la Nation.

Le statut énoncé au présent livre assure à ceux qui ont choisi cet état les garanties répondant aux obligations particulières imposées par la loi. Il prévoit des compensations aux contraintes et exigences de la vie dans les forces armées. Il offre à ceux qui quittent l'état militaire les moyens d'un retour à une activité professionnelle dans la vie civile et assure aux retraités militaires le maintien d'un lien avec l'institution.

La condition militaire recouvre l'ensemble des obligations et des sujétions propres à l'état militaire, ainsi que les garanties et les compensations apportées par la Nation aux militaires. Elle inclut les aspects statutaires, économiques, sociaux et culturels susceptibles d'avoir une influence sur l'attractivité de la profession et des parcours professionnels, le moral et les conditions de vie des militaires et de leurs ayants droit, la situation et l'environnement professionnels des militaires, le soutien aux malades, aux blessés et aux familles, ainsi que les conditions de départ des armées et d'emploi après l'exercice du métier militaire.

Un Haut Comité d'évaluation de la condition militaire établit un rapport annuel, adressé au Président de la République et transmis au Parlement. La composition du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire et ses attributions sont fixées par décret.

Article L4124-1

[...]

Une représentation du Conseil supérieur de la fonction militaire est appelée à s'exprimer, chaque année, devant le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire. Elle peut, en outre, demander à être entendue par ce dernier sur toute question générale intéressant la condition militaire.

[...]

Article L4126-9

Les associations professionnelles nationales de militaires représentatives ont qualité pour participer au dialogue organisé, au niveau national, par les ministres de la défense et de l'intérieur ainsi que par les autorités militaires, sur les questions générales intéressant la condition militaire.

Elles sont appelées à s'exprimer, chaque année, devant le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire. Elles peuvent, en outre, demander à être entendues par ce dernier sur toute question générale intéressant la condition militaire.

Article D4111-1

Le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire a pour mission d'éclairer le Président de la République et le Parlement sur la situation et l'évolution de la condition militaire. Il prend en compte tous les aspects favorables ou défavorables, juridiques, économiques, sociaux, culturels et opérationnels susceptibles d'avoir une influence, notamment sur le recrutement, la fidélisation, les conditions de vie des militaires et de leurs familles et les conditions de réinsertion dans la société civile.

Article D4111-2

Dans son rapport annuel, le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire formule des avis et peut émettre des recommandations.

Article D4111-3

Le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire est composé de neuf membres nommés par décret du Président de la République :

1. Un membre du Conseil d'État, président, et un vice-président également membre du Conseil d'État ;
2. Le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques ou son représentant ;
3. Quatre personnalités civiles qualifiées, sur le rapport du Premier ministre ;
4. Deux officiers généraux en deuxième section, sur le rapport du ministre de la défense.

Article D4111-4

Le mandat des membres est d'une durée de quatre ans renouvelable. En cas de décès ou de démission d'un membre du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire, ou lorsque l'un d'eux cesse de remplir les conditions pour exercer les fonctions au titre desquelles il a été nommé, il est pourvu à son remplacement dans les mêmes conditions pour la durée du mandat restant à courir.

Article D4111-5

À la demande du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire, les administrations de l'État et les établissements publics de l'État lui communiquent les éléments d'information et les études dont ils disposent et qui lui apparaissent nécessaires à l'exercice de ses missions.

Article D4111-6

Le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire dispose d'un secrétariat général permanent dirigé par un secrétaire général, membre du corps militaire du contrôle général des armées, nommé par le ministre de la défense. Le secrétaire général assiste aux séances sans participer aux débats. Le ministre de la défense peut déléguer sa signature au secrétaire général pour les besoins de fonctionnement du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire.

Article D4111-7

Les crédits nécessaires au fonctionnement du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire sont inscrits au budget du ministère de la défense. Les fonctions de président et de membre du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire sont gratuites. Les frais de déplacement sont remboursés dans les conditions prévues par la réglementation en vigueur fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels civils ou militaires sur le territoire métropolitain.

ANNEXE 2

COMPOSITION DU HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE

ANNEXE 2

COMPOSITION DU HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE

Cf. décrets du 3 septembre 2018 et du 9 septembre 2019

PRÉSIDENT

Monsieur Francis LAMY

Conseiller d'État,

Président adjoint de la section de l'intérieur du Conseil d'État

VICE-PRÉSIDENTE

Madame Catherine de SALINS

Conseillère d'État,

Présidente adjointe de la section de l'administration du Conseil d'État

MEMBRES

Amiral (2^e section) Pierrick BLAIRON

Ancien major général des armées

Ancien conseiller maître en service extraordinaire à la Cour des comptes

Madame Isabelle DELARBRE

Administrateur de sociétés

Senior advisor Achats

Madame Élisabeth GROSDHOMME

Directeur général de Paradigmes et cætera

Général d'armée (2^e section) Jean-Philippe MARGUERON

Ancien inspecteur général des armées

Conseiller maître en service extraordinaire à la Cour des comptes

Monsieur Dominique OLIVIER

Chef d'entreprise

Madame Emmanuelle PÉRÈS

Directrice générale adjointe de la plateforme de la filière automobile (PFA)

Monsieur Jean-Luc TAVERNIER

Directeur général de l'Insee (membre de droit)

Représenté par Monsieur Pascal RIVIÈRE

Chef de l'inspection générale de l'Insee

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

Contrôleur général des armées Olivier MAIGNE

ANNEXE 3

AUDITIONS, VISITES ET CONTRIBUTIONS

ANNEXE 3

AUDITIONS, VISITES ET CONTRIBUTIONS

AUDITIONS

Ministère des armées**Monsieur le général d'armée François LECOINTRE***Chef d'état-major des armées***Monsieur l'ingénieur général de l'armement de classe exceptionnelle Joël BARRE***Délégué général pour l'armement***Monsieur le général d'armée Thierry BURKHARD***Chef d'état-major de l'armée de terre***Monsieur l'amiral Christophe PRAZUCK***Chef d'état-major de la marine***Monsieur le général d'armée aérienne Philippe LAVIGNE***Chef d'état-major de l'armée de l'air***Madame le médecin général des armées Maryline GYGAX GÉNÉRO***Directrice centrale du service de santé des armées***Monsieur le vice-amiral d'escadre Philippe HELLO***Directeur des ressources humaines du ministère de la défense***Monsieur le contrôleur des armées Étienne KNAPP***Directeur de projet auprès du directeur des ressources humaines du ministère de la défense***Madame le contre-amiral Anne de MAZIEUX***Haut fonctionnaire à l'égalité des droits, directeur de projet « Mixité », DRH-MD***Ministère de l'intérieur****Monsieur le général de corps d'armée Bruno JOKERS***Major général de la gendarmerie nationale***Monsieur le général de brigade Jean-Marie GONTIER***Commandant la brigade de sapeurs-pompiers de Paris***Monsieur le général de brigade William VAQUETTE***Chargé de mission auprès du directeur du personnel militaire de la gendarmerie nationale***Monsieur Jean-Philippe LEGUEULT***Chef de service, adjoint à la directrice des ressources humaines du ministère de l'intérieur***Ministère de la transition écologique et solidaire****Monsieur l'administrateur général hors classe des affaires maritimes Pierre-Yves ANDRIEU***Inspecteur général des affaires maritimes*

Autres autorités

Monsieur Pierre-Louis BRAS

Président du conseil d'orientation des retraites

Monsieur Thierry LE GOFF

Directeur général de l'administration et de la fonction publique

Madame Mathilde LIGNOT-LELOUP

Directrice de la sécurité sociale

En outre, le Haut Comité a auditionné :

- conformément à l'article L4124-1 du code de la défense, une délégation du **Conseil supérieur de la fonction militaire**, à deux reprises ;
- conformément à l'article L4126-9 du code de la défense, les **6 associations professionnelles nationales de militaires représentatives** suivantes :
 - o APNM Commissariat ;
 - o APNM Marine ;
 - o AP3M ;
 - o APRODEF ;
 - o APNAIR ;
 - o France Armement.

VISITES DE TERRAIN

Région de gendarmerie d'Île-de-France**Groupe de gendarmerie départementale du Val-d'Oise**

Persan et Fosses, le 27 novembre 2019

3^e régiment du génie

Charleville-Mézières, 22 janvier 2020

Base aérienne 709

Cognac, le 29 janvier 2020

Arrondissement maritime de la Manche et de la Mer du Nord**Unités stationnées à Cherbourg et Querqueville**

Cherbourg, 12 et 13 février 2020

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Pour compléter les auditions et les visites, des contributions écrites ont été demandées aux autorités et organismes suivants :

Directeur central du service du commissariat des armées

Directeur central du service des essences des armées

Directeur central du service d'infrastructure de la défense

ANNEXE 4

AUDITIONS DU PRÉSIDENT DU HAUT COMITÉ PAR LA REPRÉSENTATION NATIONALE

ANNEXE 4

AUDITIONS DU PRÉSIDENT DU HAUT COMITÉ PAR LA REPRÉSENTATION NATIONALE

Les travaux du Haut Comité sont remis au Président de la République et transmis au Parlement.

Les constats posés depuis 2006 par la Haut Comité d'évaluation de la condition militaire conduisent régulièrement le président du Haut Comité à être auditionné par des parlementaires sur des sujets ayant trait à la condition militaire.

En dehors des remises officielles du 13^e rapport thématique et de la revue annuelle de la condition militaire 2019, le président du Haut Comité a été auditionné à quatre reprises par des parlementaires entre juillet 2019 à juin 2020 :

- audition sur le thème *du suivi des blessés*,
Assemblée nationale, le 11 juillet 2019 ;
- audition sur le thème du « plan famille » dans le cadre du *projet de loi de finances 2020*,
Assemblée nationale, le 2 octobre 2019 ;
- audition sur le thème de la condition militaire dans le cadre du *projet de loi de finances 2020*,
Assemblée nationale, le 8 octobre 2019 ;
- audition publique sur le thème du 13^e rapport thématique,
Assemblée nationale, commission de la défense nationale et des forces armées, le 11 février 2020.

ANNEXE 5

UNE HISTOIRE DES PENSIONS MILITAIRES DE RETRAITE

ANNEXE 5

UNE HISTOIRE DES PENSIONS MILITAIRES DE RETRAITE

Le régime des pensions militaires de retraite est la résultante de quatre siècles d'évolutions. Né d'une volonté de reconnaissance et d'un souci d'assistance, il s'est consolidé au rythme de l'émergence d'une armée permanente professionnalisée et de la constitution progressive de politiques publiques de protection sociale en conservant toujours un caractère particulier découlant de la nature des missions confiées aux forces armées.

Le système de pension qui en résulte a une forme complexe qui ne relève pas de la seule logique d'assurance vieillesse. Financé par l'impôt, il répond surtout aux exigences de gestion d'une armée d'emploi jeune et fortement hiérarchisée. Cependant, comme on pouvait déjà l'écrire en 1924, « *l'état des choses actuel n'est pas le résultat d'une construction logique, mais l'aboutissement d'un long processus, que les contingences politiques, les nécessités sociales et les réalités financières ont influencé diversement* »¹³³.

1 À L'ORIGINE DES PENSIONS MILITAIRE : RECONNAISSANCE, ASSISTANCE ET SÛRETÉ FACE À LA BLESSURE ET LA VIEILLESSE

Si dès l'époque médiévale un soin particulier fut apporté aux vieux soldats, il fut peu structuré et s'inscrivit sous le double signe de la grâce royale et de la charité chrétienne¹³⁴.

La guerre de Cent ans conduit à un changement d'échelle de l'appareil militaire français et à l'établissement des premières troupes permanentes dont l'existence dépasse désormais les relations féodales¹³⁵. La promotion de ce nouveau modèle d'armée force le roi à solder des combattants, même si le recrutement est encore largement opéré dans une élite sociale pétrie par les valeurs chevaleresques¹³⁶. La solde devient alors un élément central de la relation qui unit le roi à ses soldats.

À partir du XV^e siècle, la consolidation de l'armée permanente ouvre de nouvelles perspectives et incite le pouvoir royal à organiser le soutien des militaires ayant quitté le service en raison de l'âge ou d'infirmités pour qu'ils puissent jouir de conditions de vie décentes ; imaginées pour récompenser « *ceux qui ont bien servi* »¹³⁷ ces orientations ne furent cependant jamais dénuées de toute motivation d'assistance (éviter que de vieux soldats ne se livrent à la mendicité) ni étrangères à la crainte de voir se joindre à des bandes armées d'anciens soldats démunis.

Jusqu'au règne de Louis XIV, coexistèrent plusieurs solutions, sans que soit distingué le secours apporté à la vieillesse ou à l'infirmité : l'accueil de soldats âgés ou invalides dans des hospices ou monastères, comme oblat ou frère lai, fut longtemps promu en même temps que l'octroi par le roi de pensions gracieuses, même si ces dernières concernèrent surtout les officiers. Le caractère incommode de la population militaire d'alors poussa beaucoup de monastères à verser en espèces, sous forme de pension, ce que leur coûtait une prestation en nature pour éviter tout trouble à la quiétude qu'ils recherchaient.

¹³³ Intendant général Jacques Rivière, *Les pensions*, Berger-Levrault, Nancy-Paris-Strasbourg, 1931, page 11.

¹³⁴ L'hôpital des quinze-vingt fut fondé par Saint-Louis vers 1260 pour, dit-on, accueillir des chevaliers aveugles revenant de Terre Sainte. S'il n'est pas exclu que cette seule raison soit une légende, l'hôpital n'en accueillit pas moins d'anciens soldats aveugles.

¹³⁵ Jusqu'à la fin du Moyen Âge, la constitution des armées en temps de guerre découle de relations de fidélité de nature féodale. Le service de la guerre est dû en vertu d'un engagement à servir que les vassaux ont envers le roi de qui ils tiennent leur fief. Les hommes de pieds et archers, quant à eux, sont liés d'abord aux vassaux. Les guerres sont rarement de longue durée, les campagnes ne durent généralement que quelques mois : aller combattre est ainsi une action ponctuelle ne nécessitant pas un appareil militaire de grande ampleur.

¹³⁶ Philippe Contamine, *Guerre, État et société à la fin du Moyen Âge : études sur les armées des rois de France, 1337-1494, t. 1*, Paris, École des hautes études en sciences sociales, 2003 (1^{re} éd. 1972, Mouton).

¹³⁷ Henri III institua par exemple en 1589 l'ordre de la charité chrétienne destiné à accueillir dans une maison du faubourg Saint-Marcel des officiers ou soldats blessés qui, une fois admis, portaient un manteau brodé d'une croix accompagnée de la devise « Pour avoir bien servi ».

Après plusieurs essais¹³⁸, l'idée de constituer un hospice général dédié aux seuls anciens militaires s'imposa : la création en 1670 de l'Hôtel des Invalides fut appelée à un grand succès¹³⁹. Justifié par le constat qu'il était « *bien raisonnable que ceux qui ont exposé librement leur vie et prodigué leur sang pour la défense et le soutien de [la] Monarchie [...] jouissent du repos qu'ils ont assuré à nos autres sujets et passent le reste de leurs jours en tranquillité* »¹⁴⁰, l'Hôtel des Invalides a pour vocation de loger « *tous les officiers et soldats tant estropiés que vieux et caduques* »¹⁴¹.

Dans ce modèle, l'accueil en pension complète prime sur toute idée de pension pécuniaire viagère. Cette dernière, limitée en nombre, conserve son caractère de grâce royale en récompense d'une action d'éclat ou de services signalés à destination essentiellement d'officiers, d'autant, qu'assez vite, le manque de place conduisit à ce que, pour ces derniers, une indemnité représentative du coût de leur entretien soit systématiquement accordée en lieu et place d'une admission aux Invalides ; « *étant payée par échéance régulière, cette indemnité reçut le nom de pension, qui servait déjà à désigner les allocations périodiques que le roi octroyait à titre gracieux* »¹⁴². La faiblesse des soldes de soldats et plus encore d'officiers, en particulier au sein de la maison militaire auxquelles les rois de France sont particulièrement attachés, encourage une politique de pension presque systématique, qui se cumule avec la solde. Ainsi par exemple, en 1693, l'appartenance aux mousquetaires s'accompagne d'une pension en plus des appointements dus au grade et à la fonction alors que chez les gardes du corps ou les gendarmes, une gratification remplit la même fonction¹⁴³. Cette politique de reconnaissance prend une forme qui marque durablement la condition militaire et qui est due à l'émergence d'un corps d'officiers professionnels dans lequel on fait désormais carrière et où les mérites personnels sont reconnus et institutionnalisés¹⁴⁴ : ce début de « *carriérisation* » justifie l'instauration d'une politique spécifique d'accompagnement des vieux soldats, pour leur donner des raisons de rester sous les armes jusqu'à ce qu'ils ne puissent plus servir¹⁴⁵.

Très vite pourtant, un autre modèle émerge. Porté par l'élan de l'institution des Invalides, Louis XIV demande à Colbert en 1673 d'organiser un système similaire pour la marine à Toulon et Rochefort, appelé à accueillir les anciens marins que l'âge ou les infirmités auraient mis dans l'impossibilité de servir. Fondée sous les mêmes auspices, l'initiative se différencie très rapidement de celle de l'Hôtel des Invalides en raison, notamment, des modalités financières alors arrêtées : le financement des hôpitaux est assuré par une retenue, affectée à une caisse, à hauteur de 6 deniers par livre d'appointement, soit une cotisation de 2,5 %¹⁴⁶. Le règlement prévoit également que ceux qui souhaiteraient se retirer chez eux pourront bénéficier d'un pécule payé sur la caisse à hauteur de « *trois années entières de leur subsistance* ». Ces deux aspects cheminent dans les esprits au point, qu'une fois les hospices maritimes terminés, l'on abandonne l'idée de leur donner pour mission d'accueillir les vieux marins et invalides au profit de la mise en place d'un système généralisé de pensions reposant sur les cotisations gérées par la caisse des invalides de la marine, même si cette dernière cesse de pensionner les marins d'État dans le courant du XVIII^e siècle¹⁴⁷.

¹³⁸ La maison de la charité chrétienne du faubourg Saint-Marcel, fondée par Nicolas Hotiel, fut soutenue par Henri III puis Henri IV. Tous deux prirent des édits royaux pour placer les soldats invalides ou âgés sous la protection du roi mais la mise en œuvre fut inconstante. Jean-Pierre Bois, *Les soldats invalides au XVIII^e siècle, perspectives nouvelles*, Histoire, économie et société, 1982, 1^{re} année, n° 2, page 239.

¹³⁹ Les Invalides accueillirent plus de 3 000 invalides dès 1674 et près de 6 000 à la fin du XVII^e siècle.

¹⁴⁰ Ordonnance du 24 février 1670, puis ordonnance du 15 avril 1670.

¹⁴¹ Édit du 15 avril 1674.

¹⁴² Intendant général Jacques Rivière, *Les pensions*, Berger-Levrault, Nancy-Paris-Strasbourg, 1931, page 16.

¹⁴³ Rémi Masson, *Défendre le roi. La maison militaire au XVIII^e siècle*, Paris, Champ Vallon, 2017, pp. 255 et 257.

¹⁴⁴ À partir des années 1660, des carrières d'officiers « *enjambant* » les périodes de paix et de guerre s'organisent : en 1668, un règlement du 27 mai institue l'état d'officier réformé qui permet de placer les officiers des unités licenciées à la fin de la guerre de Dévolution en « *demi-solde* » dans l'attente qu'ils puissent être ultérieurement nommés dans un nouvel emploi à l'occasion de la vacance d'un poste dans un régiment d'active. En 1675 apparait le tableau d'ancienneté qui organise notamment les préséances au sein des unités et prévoit des nominations à l'ancienneté ou au choix dans certains grades d'officiers. La création de l'ordre de Saint-Louis en 1693 parachève cette politique de reconnaissance en prévoyant de récompenser les officiers ayant bien servi au moins dix ans quelle que soit leur condition de naissance.

¹⁴⁵ Hervé Drévillon, *L'impôt du sang – le métier des armes sous Louis XIV*, Tallandier, Paris, 2005.

¹⁴⁶ Règlement du 23 septembre 1673.

¹⁴⁷ Bernard Lutun, *Note sur les retraites de la marine sous l'Ancien Régime*, Revue administrative, n° 358, juillet 2007, pp. 415 à 427.

Le règne de Louis XIV marque ainsi **l'émergence de traits spécifiques de l'accompagnement de la vieillesse des militaires** dont les traces sont perceptibles dans tous les systèmes qui adviennent ultérieurement :

- le régime de retraite des militaires est l'ébauche d'un nouveau système dans lequel la **reconnaissance** se substitue à l'assistance charitable comme **motivation première** ;
- les pensions « militaires » sont d'emblée conçues dans un **système articulé avec des considérations touchant d'autres catégories de la population**. La caisse des invalides de la marine est, par exemple, fondée au moment où s'organise ce qui deviendra le système des inscriptions maritimes qui prévoit l'emploi temporaire de marins civils sur les bâtiments de la marine royale. La grande ordonnance sur la marine de 1681 élargit considérablement les sources de financement de la caisse en imposant à tous les armateurs d'y cotiser, fondant ainsi le système de retraite des gens de mer dont l'établissement national des invalides de la marine (ENIM) est aujourd'hui l'héritier¹⁴⁸ ;
- les **pensions sont en partie financées par des cotisations** prélevées, soit sur l'ensemble des dépenses ordinaires et extraordinaires des guerres¹⁴⁹, soit sur les traitements et soldes¹⁵⁰. Le prélèvement sur les soldes se généralise au début du XVIII^e siècle sans jamais qu'il soit calculé pour assurer mathématiquement l'équilibre financier durable du système de pension, mission confiée au trésor royal. Se crée ainsi un système de répartition qui échappe à la rationalité actuarielle dont la justification n'est pas l'assurance mais la reconnaissance ;
- des règles strictes sont définies pour encadrer l'admission à l'Hôtel des Invalides ou l'accès au bénéfice d'une pension. Pour la première, il faut justifier d'une durée de services d'au moins dix ans, vingt ans à partir de 1710, et de blessures dûment constatées pour « empêcher que se présentent [...] d'inévitables miséreux qui ne seraient que de faux soldats ou des soldats dont les blessures pourraient n'être pas aussi graves qu'ils le prétendent [...] il ne fallait pas non plus que l'éventualité de l'admission put encourager les hommes à quitter trop tôt leur régiment »¹⁵¹. Pour le second, dès le deuxième quart du XVIII^e siècle, la condition d'octroi d'une pension semble être acquise à un officier marinier ou à un matelot atteignant 55 ou 60 ans, alors que le règlement de 1673 prévoyait explicitement la possibilité de cumuler une pension ou l'accueil en hospice avec une autre rémunération publique.

2 DANS LE DERNIER QUART DU XVIII^e SIÈCLE CHOISEUL, MONTEYNARD ET LA LUZERNE POSENT LES BASES D'UNE GÉNÉRALISATION DES PENSIONS MILITAIRES DE RETRAITE

Les désastres de la guerre de Sept ans et les limites atteintes par l'Hôtel des Invalides dans ses capacités d'accueil, malgré la création de compagnies détachées dans des places fortes frontalières¹⁵², incitent Choiseul à donner une nouvelle impulsion à la constitution d'un système pérenne de pensions militaires, dans un contexte où les motifs de vieillesse ou d'invalidité restent confondus.

« Par les ordonnances des 10 et 21 décembre 1762, le Roi accorde, par grâce, la solde entière – et un habit tous les six ans – après 24 années de services (3 engagements) et la demi-solde après 16 années (2 engagements) à deux soldats par régiment chaque année. [...] Très limitée, cette mesure [...] est largement complétée par les ordonnances des 26 février et 30 novembre 1764 : le Roi crée alors une pension d'invalidité [...] à

¹⁴⁸ L'ENIM gère le régime spécial de sécurité sociale des marins et des gens de mer du commerce, de la pêche, des cultures marines et de la plaisance, en ce qui concerne les risques vieillesse, décès, accident du travail et maladies professionnelles, maladie, maternité et invalidité.

¹⁴⁹ Par exemple, l'arrêt pris en Conseil d'État du 12 mars 1760 prévoit que les trésoriers généraux de l'ordinaire et de l'extraordinaire des guerres et cavalerie légère retiennent deux deniers par livre de paiement de toute nature (notamment la masse salariale) pour financer d'une part la construction de l'Hôtel des Invalides et d'autre part des pensions pour les officiers d'infanterie toutes deux prévues par l'ordonnance du 24 février 1670.

¹⁵⁰ Cas des marins dès 1673.

¹⁵¹ Jean-Pierre Bois, *Les soldats invalides au XVIII^e siècle : perspectives nouvelles*, Histoire, économie et société, 1982, 1^{re} année, n° 2, page 240.

¹⁵² Reprenant des ordonnances ébauchées avant 1660, inspirées du système des « mortes paies », les compagnies détachées sont créées par l'ordonnance du 13 avril 1690 pour décongestionner l'Hôtel des Invalides en affectant des hommes, trop handicapés pour servir dans les forces mais pas assez pour n'être pas capables d'exercer un emploi sédentaire, dans des places fortes ou citadelles frontalières. On comptait plus de 30 000 invalides affectés dans ces compagnies en 1789.

*l'intention des soldats dont les blessures ou infirmités d'une part, les services d'autre part, justifieraient l'admission à l'Hôtel Royal, mais qui préféreraient se retirer chez eux pour achever leur vie*¹⁵³ ».

Les ordonnances de 1762 et 1764, complétées par celle de Monteynard en 1772¹⁵⁴, furent appliquées de façon erratique, voire remises partiellement en cause sous le ministère du comte de Saint-Germain¹⁵⁵ : elles n'en consolident pas moins une structure originale de pension.

Elles instituent une pension à liquidation immédiate à partir de 16 ans de services, limitée cependant à quelques individus par régiment, et généralisent la pension comme substitut à l'entrée dans un hospice, fut-il l'Hôtel royal des Invalides d'autant que les ordonnances des 16 avril et 9 décembre 1771 créent la vétéranse, solde de retraite « *attribuée à ceux qui servent au-delà du terme des trois engagements. Ainsi, sans qu'il soit formulé, se trouve introduit dans les faits le principe très moderne d'une retraite militaire automatiquement obtenue pour ancienneté de services* »¹⁵⁶. Pensionner des soldats à la fin de leur service en plus d'une récompense apparaît déjà comme un levier d'attractivité et de fidélisation dans un contexte où toutes les armées européennes sont confrontées non seulement à des difficultés de recrutement mais aussi à des taux importants de désertion¹⁵⁷.

Ce modèle précurseur touche entre 17 000 et 18 000 soldats retraités vers 1770 et environ 20 000 à la veille de la Révolution auxquels il conviendrait d'ajouter les pensionnaires des Invalides et des compagnies rattachées. Ces volumes rapportés aux 180 000 hommes de l'armée royale montrent le caractère encore réduit de ces dispositions, même si plus de 100 000 anciens militaires ont sans doute pu bénéficier de ces libéralités au cours du siècle.

Une fois encore, la marine va plus loin dans l'organisation de son système de pension, désormais distinct de celui dont bénéficient les gens de mer rattachés à la caisse des invalides de la marine.

Le règlement du 24 juin 1788 sur les pensions de l'armée de mer constitue, en effet, un code complet des pensions ; il reconnaît le droit à pension de retraite après 20 ans d'ancienneté, le montant de la pension étant majoré en cas de participation à des campagnes, et prévoit des dispositifs de réversion à titre de récompense, notamment si le militaire est mort en service.

Est en outre permis le cumul d'une pension de retraite et d'une « *pension de grâce* » obtenue en raison de blessures ou en récompense de services distingués.

Les orientations prises entre 1772 et 1788 prolongent celles énoncées sous le règne de Louis XIV mais, en ouvrant plus largement les conditions d'accès à la jouissance d'une pension, font de celle-ci le moyen privilégié d'une reconnaissance royale, résolvant la question de la misère des anciens soldats et instituant un dispositif novateur en matière de protection sociale. Dans les esprits, elles transforment une grâce en droit et offrent à la Révolution des principes que cette dernière proclamera mais aura pourtant bien du mal à faire respecter¹⁵⁸.

Ainsi à la veille de la Révolution, **les pensions militaires de retraite** :

- **apparaissent comme un droit** aux yeux de la plupart des militaires et sont **accessibles à partir de 16, 20 ou 30 ans de services**, les **services à la mer** ou **en campagne** comptant plus que le temps effectivement passé dans ces situations ;
- restent **assimilées à des pensions pour infirmité**, une invalidité résultant soit de blessures, soit de l'âge ;
- voient leurs **modalités d'octroi** être de plus en plus **précisément définies** pour échapper, malgré d'inévitables tensions, à l'arbitraire des décideurs ;
- se précisent alors que **des dispositifs d'assurance vieillesse s'organisent ailleurs dans la société**¹⁵⁹. Elles s'en détachent cependant par le fait que les **pensions militaires reposent**

¹⁵³ Jean-Pierre Bois, « Une politique de la vieillesse : la retraite des vieux soldats 1762-1790 », in *Annales de démographie historique*, 1985, Vieillir autrefois, p. 8.

¹⁵⁴ Ordonnance du 17 avril 1772.

¹⁵⁵ L'ordonnance du 25 mars 1776 prévoit cependant un dispositif de récompense militaire au profit des officiers et hommes de troupe et formalise la possibilité de choisir une pension plutôt qu'une admission aux Invalides.

¹⁵⁶ Jean-Pierre Bois, « Une politique de la vieillesse : la retraite des vieux soldats 1762-1790 », *art. cit.*, p. 8.

¹⁵⁷ Olivier Chaline, *les armées du roi. Le grand chantier XVII^e-XVIII^e siècle*, Paris, Armand Colin, 2016, p. 164-169.

¹⁵⁸ On note par exemple que lors de la dissolution de la maison militaire en 1778, pour des raisons financières et symboliques, le départ des commissaires des guerres des unités qui la constituaient se fait accompagné d'une pension proportionnelle aux services accomplis. Cf. Samuel Gibiat, *Hiérarchies sociales et ennoblement. Les commissaires des guerres de la Maison du Roi au XVIII^e siècle, 1691-1790*, Paris, École des Chartes, 2006.

¹⁵⁹ L'exemple le plus souvent cité est celui de la caisse de la Ferme générale qui, constituée en 1768, organise une retraite au profit de ses agents privés, délégués de l'État pour lever certains impôts. Le financement est assuré par une cotisation de 2,5 % sur les traitements, complétée par une contribution de la Ferme pour permettre de

sur un système de répartition majoritairement financé par l'impôt et non par une solidarité professionnelle ou un système assurantiel.

3 LA RÉVOLUTION ET L'EMPIRE PARACHÈVENT L'ÉDIFICATION D'UN DROIT À PENSION MALGRÉ UNE APPLICATION ALÉATOIRE

Si les difficultés financières de l'État depuis les années 1780 amoindrirent la portée de toutes les dispositions prises depuis le début des années 1760 au profit des militaires, la Révolution s'en inspira très largement au profit de tous les agents de l'État¹⁶⁰. Dès 1790, la jeune Assemblée nationale énonce le droit à la retraite des agents publics pour autant que « *l'éminence et la nature de [leurs] services [leur] donnent des droits à une reconnaissance particulière de la Nation* »¹⁶¹.

La loi des 3 et 22 août 1790 fixe les principales lignes d'un droit à pension conçu comme la reconnaissance de services rendus¹⁶², confortant l'idée qu'une pension de retraite participe d'un contrat commutatif entre l'État et ses agents et s'apparente à une rémunération différée. La loi, enrichie par d'autres textes ultérieurs¹⁶³, prévoit en particulier :

- un **financement intégral des pensions par l'impôt sans cotisation** des agents, même si la dépense totale est plafonnée, hors **pensions d'invalidité**, pour préserver les finances publiques ;
- **l'accès** possible à une pension à partir de **30 ans de services et l'âge de 50 ans** ;
- une **pension liquidée** selon le **grade** ;
- un **montant minimal**, fixé au **quart du traitement**, ne pouvant être inférieur à un « minimum vieillesse » et un **montant maximal**, accessible à 50 ans de services¹⁶⁴, **ne pouvant excéder le montant du traitement d'activité** ni dépasser une rémunération totale de 10 000 livres ;
- une liquidation de **pension pour raison d'invalidité sans condition de durée de services** ;
- **l'absence de réversibilité de la pension, sauf pour la veuve d'un « homme mort dans le cours de son service public »** dont pourront également bénéficier les enfants élevés aux dépens de la Nation ;
- **des règles particulières pour les militaires** :
 - o la pension octroyée en raison de l'infirmité ou de l'âge devient un élément constitutif de la condition militaire¹⁶⁵ ;
 - o si les **troupes de lignes** accèdent à une pension après **30 ans de services**, les **marins** pourront en bénéficier à partir de **25 ans**. Le montant de la **pension** reste **bonifié en fonction des campagnes** et des **périodes embarquées**, légitimant la notion de campagne double, de campagne simple et de demi-campagne¹⁶⁶ ;
 - o par ailleurs, la pension est calculée selon le **grade détenu depuis au moins 2 ans**, alors qu'il en faut 3 pour un civil ;
 - o la loi prévoit en outre une autre loi pour réorganiser les fonds destinés aux invalides, aux soldes et aux demi-soldes que mettra en œuvre la loi du 28 fructidor an VII. Cette dernière, en introduisant le terme de « solde de retraite », renforce l'idée qu'une pension militaire rétribue des services faits, tout en établissant des

verser une retraite d'un montant correspondant à la moitié du traitement d'activité. Cet exemple est fréquemment cité comme la première expérience d'assurance vieillesse, ce qu'il n'est manifestement pas.

¹⁶⁰ Les administrations publiques de la guerre, des postes ou des domaines et certaines administrations privées comme la compagnie des fermiers généraux avaient organisé dans le dernier quart du XVIII^e siècle, des caisses de retraite pour leurs employés civils, sur le modèle des tontines, alimentées par des subventions des administrations elles-mêmes et par des retenues sur traitement de l'ordre de 2,5 % en général.

¹⁶¹ Loi des 3 et 22 août 1790.

¹⁶² L'article premier dispose que « *l'État doit récompenser les services rendus au corps social, quand leur importance et leur durée méritent ce témoignage de reconnaissance. La Nation doit aussi payer aux citoyens le prix des sacrifices qu'ils ont faits à l'utilité publique* ».

¹⁶³ En particulier les lois des 20 avril et 16 mai 1792, la loi du 28 fructidor an VII ou le décret 8 du floréal an XI.

¹⁶⁴ La pension est augmentée d'un vingtième des trois quarts restant des appointements par année de services supplémentaire.

¹⁶⁵ On notera en particulier que l'article 86 de la Constitution du 22 Frimaire An VIII disposait que : « *La Nation française déclare qu'il sera accordé des pensions à tous les militaires blessés à la défense de la Patrie, ainsi qu'aux veuves et aux enfants des militaires morts sur le champ de bataille ou des suites de leurs blessures* ».

¹⁶⁶ « *Chaque campagne de guerre et chaque année de service ou de garnison hors de l'Europe sera comptée pour 2 ans. Chaque année d'embarquement, en temps de paix, sera comptée pour 18 mois* ».

- règles de **cumul entre une solde de retraite** et des « *traitements attachés à des fonctions civiles* » ;
- la loi de l'an VII instaure aussi des **tarifs forfaitaires**, en lieu et place des tarifs proportionnels, en fonction du grade : cette simplification, dont le fondement ne sera remplacé qu'en 1924, contribuera à une certaine paupérisation des retraités militaires en période d'inflation ;
 - elles organisent enfin des **bonifications pour les blessures** causées « *par le fer ou le feu de l'ennemi* », les pensions de retraite et d'invalidité étant encore largement confondues malgré la loi des 20 avril et 16 mai 1792 relatives à l'admission aux Invalides qui généralise l'option de la pension comme alternative à l'hospitalisation si l'intéressé le souhaite.

Très vite cependant, les finances de l'État ne furent plus en mesure d'appliquer à tous les agents publics la législation prévue ; les fonctionnaires civils en revinrent aux caisses de capitalisations avec des taux de retenue pouvant atteindre 10 %, le trésor ne connaissant plus que les pensions militaires, même si de nombreuses lois tentèrent de définir des mesures complémentaires pour certaines catégories¹⁶⁷.

L'Empire « *eut pour caractéristique de ne tenir à peu près aucun compte de la législation en vigueur. En général, le gouvernement impérial concédait des pensions à des tarifs inférieurs et compensait la différence soit par l'attribution d'emplois sédentaires, soit par des dotations fournies par le domaine extraordinaire. Ces pratiques avaient le bon résultat de stimuler le zèle et de ménager les charges financières du pays. Mais à la chute de l'Empire, qui se traduisit par la suppression d'un grand nombre d'emplois et la perte des territoires d'où provenaient les ressources extraordinaires, un grand nombre de retraités se trouvèrent réduits à leur pension* »¹⁶⁸.

La dissolution de l'Empire fut cependant une étape importante de l'histoire des pensions militaires de retraite. Les conditions de démobilisation de l'armée impériale et de mise à la retraite ou en demi-solde de nombreux officiers ou sous-officiers furent à l'origine de développement d'une nouvelle conception de la pension de retraite : non contente de devoir garantir des conditions de vie décentes à d'anciens soldats, la pension militaire se voit assigner la mission de contribuer à la régulation des effectifs sortants.

4 À PARTIR DE LA RESTAURATION, LA RÉGULATION DES EFFECTIFS DEVIENT L'UN DES OBJECTIFS MAJEURS DU MODÈLE DES PENSIONS MILITAIRES

Alors que l'on aurait pu s'attendre à une profonde remise à plat, la Restauration fut très attentive à préserver les « droits » définis pour les vieux soldats en prévoyant dès la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814, en son article 69, que « *les militaires en activité de service, les officiers et soldats en retraite, les veuves, les officiers et soldats pensionnés, conserveront leurs grades, honneurs et pensions* ». La crainte du soulèvement militaire n'y fut sans doute pas étrangère ; à raison.

Les contraintes des finances publiques et la transformation du contexte stratégique s'accompagnèrent d'un vaste mouvement de restructuration des armées conduisant à licencier de nombreuses unités : les militaires remplissant les conditions d'accès à une pension de retraite sont mis d'office à la retraite tandis qu'environ 20 000 officiers sont placés en situation de demi-solde¹⁶⁹. Ces derniers ne sont pas à la retraite ; placés en situation de non-activité, ils touchent la moitié de leur solde, sans aucune bonification de campagne, dans l'attente d'être rappelés à l'activité, si des emplois se libèrent, ou d'entrer en retraite. Ce large mouvement eut des conséquences politiques et sociales d'ampleur, notamment sur les représentations qui forgent l'opinion publique. Elles ne furent pas sans inquiéter le Gouvernement. Les dispositions prises jusqu'en 1834 en matière statutaire eurent pour objectif, entre autres, d'en maîtriser les risques, d'autant qu'en 1830 de 2 000 à 3 000 officiers¹⁷⁰ quittèrent aussi l'armée, d'eux-mêmes ou en y étant contraints, après l'instauration de la Monarchie de Juillet.

¹⁶⁷ Jean-Marie Thiveaud, Antoine Mérieux, Christophe Marchand, *Le régime des retraites des fonctionnaires civils avant la loi de « budgétisation » du 8 juin 1853*, Revue d'économie financière, n° 35, 1995, pp. 273 à 303.

¹⁶⁸ Intendant général Jacques Rivière, *Les pensions*, Berger-Levrault, Nancy-Paris-Strasbourg, 1931, page 22.

¹⁶⁹ Voir par exemple les articles 16 et 17 de l'ordonnance du 12 mai 1814 sur l'organisation de l'infanterie française.

¹⁷⁰ Dir. Hervé Drévilion et Olivier Wiewiorka, *Histoire militaire de la France*, tome 1, Perrin, Paris, 2018, page 710.

Les lois du 11 et du 18 avril 1831 relatives respectivement aux pensions de l'armée de terre et de la marine, stabilisent pour près d'un siècle le modèle des pensions militaires de retraite en retournant la logique qui a guidé la définition même des pensions : la pension d'invalidité en raison de blessures ou d'infirmités est désormais pensée comme une modalité particulière d'une pension de retraite. Les lois de 1831 ont « *conservé les grandes lignes de la loi de fructidor an VII : droit absolu du militaire, absence de limitation des crédits, tarifs forfaitaires* ».

D'un côté, les lois reprennent les dispositions déjà avancées par les textes adoptés depuis le dernier tiers du XVIII^e siècle, sous une forme qui permettra enfin d'extraire définitivement l'accès à une pension de retraite de l'arbitraire des gouvernants, même si les montants restent modestes à l'échelle des soldes elles-mêmes peu conséquentes :

- le **droit à une pension de retraite** à liquidation immédiate par ancienneté est consolidé. La **pension** est acquise à **25 ou 30 ans de services**, à un **montant minimum forfaitaire** correspondant au **grade** et à l'échelon **détenus** depuis **plus de deux ans** ; chaque année de services supplémentaire et chaque année de campagne bonifiée ajoutent à la pension un vingtième de la différence existant entre le minimum et le maximum, ce dernier étant atteint à 50 ans de services, bonifications comprises ;
- des **bonifications** en sus de la durée effective sont accordées :
 - o pour **campagne simple**, pour le service fait sur le pied de guerre, dans un corps d'armée occupant un territoire, embarqué à bord d'un bâtiment de la marine en temps de guerre ou hors d'Europe en temps de paix ;
 - o pour **campagne double** pour le service effectué hors d'Europe en temps de guerre ;
 - o pour **demi-campagne** pour le service sur la côte en temps de guerre maritime ou pour le service à bord en temps de paix ;
- les **blessures donnent droit à la pension de retraite** lorsqu'elles sont graves et incurables et qu'elles proviennent d'événements de guerre ou d'accidents éprouvés dans le service commandé ;
- des dispositions particulières de **réversion** sont **prévues** pour les **veuves** et **orphelins** ;
- une **bonification** à titre d'**études préliminaires** est instituée pour les élèves de l'**école polytechnique** et de l'**école navale pour conforter l'attractivité des carrières militaires** ;
- si des **retenues sur solde** persistent après leur réapparition sous l'Empire comme en mars 1811 pour les officiers de l'armée), elles **ne conditionnent pas le droit à pension militaire de retraite**, contrairement à la situation des fonctionnaires à partir de la loi du 9 juin 1853¹⁷¹. Les règles de retenues évoluent d'ailleurs avec le temps jusqu'en 1924 où elles se généralisent : par exemple, le personnel non-officier de la marine en est exempté à partir de 1900.

D'un autre côté, la période ouverte par la Restauration innove en ajustant les conditions d'accès à la pension aux objectifs de gestion des effectifs et de régulation des flux. La pension militaire pensée comme outil de fidélisation œuvrant parallèlement à garantir la jeunesse des forces s'affirme :

- la **loi sur l'état des officiers** du 19 mai 1834 organise, après les inquiétudes nées des troubles générés par les changements de régime de 1789 à 1830, **un ensemble de droits** permettant d'extraire les carrières de l'arbitraire. L'officier devient « *le premier fonctionnaire dont le déroulement de carrière soit organisé et garanti* » selon la formule du général Delmas. **L'article 14 de la loi définit la retraite** comme « *la position définitive de l'officier rendu à la vie civile et admis à la jouissance d'une pension, conformément aux lois en vigueur* ». La loi précise aussi que l'officier rayé des contrôles de l'activité et n'ayant pas acquis de droit à pension de retraite pourra bénéficier d'une solde de réforme égale aux deux tiers du minimum de la pension de retraite de son grade pendant un temps égal à la moitié de la durée de ses services effectifs. Ces **droits nouveaux** garantissent des perspectives tout en **préservant des leviers de gestion** des effectifs ;

¹⁷¹ Cela signifie qu'un détachement ne réduira pas la durée de services effectifs comptabilisée alors qu'un tel détachement peut, pour un fonctionnaire civil, conduire à ce que les années en service détaché, dans une situation ne donnant pas lieu à retenue, ne soient pas comptabilisées pour les droits à retraite de ce fonctionnaire.

- des **limites d'âge différenciées selon le grade apparaissent**¹⁷². Elles ont un double but : d'une part, **offrir** des déroulements de **carrière attractifs** pour recruter des officiers, des sous-officiers et des militaires du rang dont on pourra exploiter l'expérience cumulée, et, d'autre part, préserver la **jeunesse** relative des forces en instaurant des **plafonds** suffisamment **bas** dans les **grades subalternes** (47 ans pour les non-officiers, 53 ans pour les capitaines par exemple). La loi du 26 avril 1855 est à cet égard illustrative : adoptée au début du Second Empire alors que l'on se rend compte que les forces de l'expédition de Crimée souffrent d'un manque de cadres intermédiaires expérimentés, elle « *cherche à faciliter, à augmenter les engagements, en offrant aux soldats et aux sous-officiers, à l'expiration du temps légal de leur service, des avantages suffisants pour les déterminer à continuer* ». Le retour d'une armée d'emploi impose une telle évolution qui s'inscrit dans le mouvement plus vaste de renforcement du taux d'encadrement et de l'émergence durable des corps de sous-officiers. C'est d'ailleurs la même loi qui ramène à **25 ans** la durée de **services** exigée pour ouvrir le **droit à retraite** des **non-officiers**. Articulées avec les « échéances » permettant d'accéder à la jouissance d'une pension militaire, ces limites d'âge conduisent à faire des **pensions militaires un outil essentiel d'attractivité et de fidélisation** ;
- pour accentuer les effets introduits par la loi de 1855 tout en renforçant la jeunesse des forces dont la défaite de 1870 a démontré qu'elle n'avait pas été suffisamment préservée, le personnel non-officier se voit accorder, entre 1874 et 1889¹⁷³, un **droit à admission à la jouissance d'une pension proportionnelle entre 15 et 25 ans de services**. Ce jalon **renforce l'incitation** des **sous-officiers** et **militaires du rang** à effectuer des **carrières mi-longues** ; il est à l'origine de la pension à liquidation immédiate à 15 ans puis 17 ans de services pour le personnel non-officier ;
- enfin en 1905, pour prévenir un vieillissement excessif du corps des officiers, une **possibilité** est ouverte aux **officiers** d'accéder à une **pension à liquidation immédiate dès 25 ans de services**, dans des proportions qui restent cependant réduites¹⁷⁴.

La consolidation des pensions militaires n'a pas été étrangère aux réflexions que l'État a conduites pour protéger l'ensemble des agents publics que l'application de la loi des 3 et 22 août 1790 n'avait pas durablement couverts, chaque ministère recréant des caisses de pensions.

Jusqu'au début du Second Empire, les fonctionnaires bénéficient de mesures législatives ou réglementaires consolidant, par ministère¹⁷⁵, leur accès à une pension de retraite à partir de 30 ans de services accomplis. Ces dispositions disparates et ministérielles sont unifiées en 1853 par de nouvelles dispositions législatives organisant les pensions civiles de retraite. Il s'agit d'un régime par répartition dont le financement est assuré majoritairement par l'impôt ainsi que par des revenus contributifs issus des retenues sur traitement (5 % du traitement et un douzième sur le premier traitement ainsi que sur chaque augmentation) dont le versement conditionne l'accès au droit à pension.

La loi de 1853 distingue en outre des règles différenciées selon que l'on appartient à un service actif ou sédentaire.

Ces évolutions prennent place à un moment où émergent des réflexions plus globales sur la constitution d'un système beaucoup plus large de protection sociale dont témoigne la vivacité du mouvement mutualiste que le Second Empire favorise d'ailleurs dès 1853.

Toutefois, « *au XIX^e siècle, il incombe à chaque citoyen de parer aux aléas de l'existence : à chacun de prévoir et d'économiser, pour faire face à la maladie, à l'accident, à la vieillesse, quitte à s'associer pour cela avec d'autres dans des mutuelles. La charité, publique ou privée, venait en aide à ceux qui n'avaient pu assurer efficacement leur avenir. [...] Rien de plus empirique que la mise en place des systèmes d'assurance*

¹⁷² Plusieurs textes organisent successivement ces limites d'âge : ordonnance du 4 août 1839 pour les officiers généraux, loi du 26 avril 1855 pour les sous-officiers et militaires du rang (limite d'âge à 47 ans), décision impériale du 29 juin 1863 pour les officiers (60 ans pour un colonel, 52 ans pour un lieutenant) ou loi du 10 juin 1896 pour les officiers de marine. Les limites d'âge évoluent au rythme des textes pour tenter de préserver la jeunesse relative des forces tout en donnant des perspectives suffisamment attrayantes pour conserver des officiers et des sous-officiers expérimentés qui choisiront de faire l'essentiel de leur parcours professionnel dans les forces armées.

¹⁷³ Loi du 10 juillet 1874, loi du 13 mars 1875, loi du 18 août 1879, loi du 23 juillet 1881 puis loi du 18 mars 1889.

¹⁷⁴ Article premier de la loi du 7 avril 1905.

¹⁷⁵ Par exemple, ordonnance du 12 janvier 1825 fixant les conditions d'admission à la retraite des fonctionnaires et employés du département des finances.

sociale dans la première moitié du XX^e siècle. La législation s'attache au sort d'une profession, puis d'une autre, pour leur accorder des garanties. »¹⁷⁶.

On est loin encore de la généralisation d'un système obligatoire d'assurance vieillesse dans le secteur privé : la première tentative prend forme avec la loi de 1910 relative aux retraites ouvrières et paysannes¹⁷⁷ qui renouvelle, sans les remplacer, les dispositions, à adhésion volontaire, créées par la loi du 18 juin 1850 portant création de ce qui devient en 1886 la caisse nationale des retraites pour la vieillesse¹⁷⁸. Les résultats sont réels mais modestes, d'autant que ces pensions vont vite être menacées par les transformations économiques induites par la Première Guerre mondiale.

Au 1^{er} janvier 1914 l'État servait 185 000 pensions militaires qui représentent 60 % des pensions versées par l'État. Les pensions de droit direct concernent 139 000 anciens militaires, dont 40 000 touchent une retraite proportionnelle. 46 000 pensions sont payées à des veuves.

Parallèlement on comptait 39 pensions pour 100 fonctionnaires actifs en 1914¹⁷⁹.

5 L'ENTRE-DEUX-GUERRES PERMET ENFIN DE DISTINGUER PENSION DE RETRAITE ET PENSION D'INVALIDITÉ ET RAPPROCHE LES MILITAIRES DES FONCTIONNAIRES DE L'ÉTAT

La Première Guerre mondiale montre les limites des dispositions de la loi de 1831 et de ses actualisations lorsqu'il fallut accompagner de très nombreux blessés dont la très grande majorité n'était pas des soldats professionnels.

La création d'un droit spécifique à réparation pour blessure s'imposa. La loi du 31 mars 1919 y pourvoit¹⁸⁰ ; elle différencie enfin le droit à indemnisation pour blessure ou infirmité et le droit à la retraite même si le Conseil d'État avait déjà ouvert cette voie dans le contexte du développement de la jurisprudence sur la responsabilité de l'État. Elle affirme dès son article premier l'ambition du texte : « *La République, reconnaissante envers ceux qui ont assuré le salut de la Patrie, proclame et détermine, conformément aux dispositions de la présente loi, le droit à la réparation due : 1° aux militaires des armées de terre et de mer affectés d'infirmités résultant de la guerre ; 2° aux veuves, aux orphelins et aux ascendants de ceux qui sont morts pour la France* ».

¹⁷⁶ Antoine Prost, *Jalons pour une histoire des retraites et des retraités (1914-1939)*, Revue d'histoire moderne et contemporaine, tome 11-n°4, octobre-décembre 1964, pages 263, 266 et 267.

¹⁷⁷ « *La loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes organise le premier système obligatoire d'assurance vieillesse en France. Faisant suite aux décrets de 1905 et 1906 sur l'assurance-vie, ce texte vient borner, provisoirement, le domaine d'extension des assurances. L'objectif est de garantir à tous les salariés des deux sexes gagnant moins de 3 000 francs par an (assurés obligatoires) une pension de retraite à partir de l'âge de 60 ans. Les ressources proviennent des cotisations, à part égale, patronales et ouvrières (fixées forfaitairement à 9 francs pour les hommes, 6 pour les femmes, 4,5 pour les mineurs de moins de 18 ans) et de subventions de l'État. Le montant des doubles cotisations est inscrit sur des comptes individuels ouverts au nom des assurés dans des Caisses de retraites ouvrières et paysannes, installées dans différentes régions. Ces caisses capitalisent les cotisations et, à l'échéance, elles liquident en délivrant les rentes puis assurent le paiement des rentes, éventuellement majorées de l'allocation viagère et d'une bonification pour enfants à la charge de l'État* ». Jean-Marie Thiveaud, *La lente construction des systèmes de retraite en France de 1750 à 1945*, Revue d'économie financière n° 40, 1997, page 36.

¹⁷⁸ La caisse de retraites pour la vieillesse « *représente la première forme d'intervention de l'État dans le registre large de l'assurance, en mobilisant l'épargne-retraite, en combinant les éléments de l'association, des risques de mortalité et d'accumulation d'intérêts. Instituée sous la garantie de l'État, la Caisse de retraites pour la vieillesse - CRV est gérée par la caisse des dépôts et consignations* » qui « *reçoit les versements et les transforme en rentes sur l'État* ». La caisse connaît des évolutions jusqu'au début du XX^e siècle mais, conçue pour « *les classes laborieuses, elle rencontre d'abord la clientèle des rentiers* ». Ses résultats s'avèrent mitigés. Jean-Marie Thiveaud, *La lente construction des systèmes de retraite en France de 1750 à 1945*, Revue d'économie financière n° 40, 1997, page 30.

Ces dispositions ne résument pas toutes les initiatives prises pour assurer un revenu à des salariés à leur retraite. Tout au long du XIX^e siècle, des professions ou des entreprises s'organisent, parfois seules, parfois en s'appuyant sur le développement des sociétés de secours mutuels et de la mutualité, parfois sur l'État pour garantir une assurance vieillesse aux salariés. Le régime des mines a une histoire qui remonte à 1604, renouvelée en 1739, le 4 nivôse an VI ou par la loi du 29 juin 1894 mais s'est aussi développé sur des dispositifs définis par les seuls employeurs (la compagnie de Douchy assure son propre système de retraite sans retenue sur salaire sur la base d'1% de traitement annuel par année de services par exemple).

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ Loi du 31 mars 1919 modifiant la législation des pensions des armées de terre et de mer en ce qui concerne les décès survenus, les blessures reçues et les maladies contractées ou aggravées en service.

Désormais le soin, l'assistance, la réparation financière et la garantie d'une rémunération différée sont clairement distingués¹⁸¹.

Le Gouvernement s'attache aussitôt à moderniser les pensions de retraite en rapprochant les dispositions prévues pour les fonctionnaires civils de celles des militaires : d'abord parce que les perturbations économiques de la Grande Guerre et l'érosion monétaire ont appauvri les retraités : « *les pensions versées en 1914, en vertu des lois de 1831 et 1853, [étant déjà] souvent très médiocres* »¹⁸²; ensuite, pour unifier les systèmes de retraite épars des agents de l'État en favorisant un alignement sur les régimes les plus favorables, tout en préservant les principales propriétés des pensions militaires.

La loi du 14 avril 1924 remplace ainsi les dispositions de 1831 et de 1853 et procède « *à une refonte complète du système, et fait bien vite figure de « charte des retraites » pour les serviteurs de l'État, et de référence pour les catégories voisines* »¹⁸³.

Comme cela est arrivé entre 1831 et 1834, les avancées en matière de retraite ont devancé les avancées statutaires, les sous-officiers bénéficiant de leur premier statut en 1928 et le statut des fonctionnaires n'apparaissant qu'après la Seconde Guerre mondiale.

La loi de 1924 renoue avec les principes énoncés en 1790 en assurant l'unité de législation et se caractérise « *par la généralisation des retenues, la proportionnalité de la pension au traitement d'activité, le faible écart existant entre le minimum et la maximum* »¹⁸⁴ ainsi que par la généralisation des pensions de réversion au profit des conjoints survivants.

Ces évolutions se traduisent « *en général par une augmentation d'avantages pour les pensions civiles et par une diminution corrélative pour les pensions militaires* »¹⁸⁵, par exemple en alignant la durée de présence dans le dernier grade pris en compte pour le calcul de la pension sur la durée de 3 ans des civils et en réinsérant une retenue de 6 % sur tous les traitements et soldes.

Cependant « *la loi de 1924 n'apporte [...] pas de nouveauté radicale* »¹⁸⁶ au système découlant des lois de 1831 et 1853 et de leurs déclinaisons d'application. Pour les militaires, on constate toutefois :

- la **fin du caractère forfaitaire des pensions** par l'instauration de la proportionnalité de la pension au traitement d'activité même si la durée de détention du dernier grade passe à 3 ans. Cette disposition est assez **favorable aux militaires** qui ont beaucoup souffert de la stabilité des tarifs non proportionnels au cours de la seconde partie du XIX^e siècle ;
- la **généralisation** de l'accès à une pension militaire à liquidation immédiate pour les **officiers dès 25 ans de services** à la **condition** qu'ils aient accompli **6 ans de services hors d'Europe ou embarqués**, ce qui assouplit les règles de 1905 ;
- un **élargissement** des conditions d'accès à des **bonifications pour campagne**, dont certaines prennent en compte « *le degré d'insalubrité ou les conditions d'insécurité du territoire* » ;
- l'apparition des **bonifications pour service aérien commandé** ;
- la confirmation qu'**aucune bonification** accordée **ne peut « dépasser le double de la durée effective du service auquel elle se rapporte »** ;
- la généralisation pour tous les militaires quel que soit leur grade du droit d'**accès à une pension proportionnelle à partir de 15 ans** de services effectifs et l'âge de 33 ans, les officiers ne pouvant en jouir qu'avec un effet différé « *au jour où l'ayant cause aurait eu droit à une pension d'ancienneté ou aurait été atteint par la limite d'âge* » ;

¹⁸¹ Dans une population qui connaît depuis plus de cinquante ans des régimes de retraites régis par les lois de 1831 et de 1853, les désastres de la guerre et de l'inflation [...] conduisent à la refonte totale du système avec la loi de 1919 sur les pensions militaires et surtout la loi de 1924 sur les pensions civiles. Véritable « charte » pour les serviteurs de l'État, ce texte devient une référence pour les salariés dont la situation s'apparente à celle des fonctionnaires [...] Du côté militaire, le problème des pensions, et d'abord des pensions d'invalidité aux blessés et mutilés, des pensions de veuves et d'orphelins se pose en des termes complètement nouveaux, auxquels la loi de 1831, conçue pour une armée de métier, ne peut répondre. Dans ce domaine il faut très vite légiférer pour assurer à la masse des anciens combattants et de leurs ayants droit un sort à la hauteur de leurs sacrifices. C'est l'objet de la loi du 31 mars 1919, véritable « charte des victimes de guerre ». Élise Feller, *L'entrée en politique d'un groupe d'âge : la lutte des pensionnés de l'État dans l'entre-deux-guerres et la construction d'un « modèle français » de retraite*, Le Mouvement social, n° 190 janvier-mars 2000, Les éditions de l'Atelier, pages 33 à 59.

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Intendant général Jacques Rivière, *Les pensions*, Berger-Levrault, Nancy-Paris-Strasbourg, 1931, page 48.

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ Antoine Prost, *Jalons pour une histoire des retraites et des retraités (1914-1939)*, Revue d'histoire moderne et contemporaine, tome 11-n°4, octobre-décembre 1964.

- L'apparition d'une **bonification spécifique** au profit des **militaires non-officiers** de la **gendarmerie** pour chaque année d'activité passée au-delà de quinze ans de services militaires effectifs et liquidable après 25 ans de services, le maximum de surcote étant atteint à 30 ans de services.

« *Cependant ce qui aurait dû être une pièce maîtresse de la réforme des pensions civiles et militaires de l'État, la réforme du financement est, elle, ajournée. En effet de l'avis de la commission, comme de la plupart des parlementaires, il convenait d'abandonner le régime de répartition résultant de fait de la loi de 1853 pour adopter un régime de capitalisation, que l'on pensait plus clair et moins onéreux [...] mais très vite la discussion fait apparaître qu'un tel système de capitalisation ne serait équilibré que vers l'an 2000 [...] et l'on ajourne « provisoirement » le système de capitalisation. [...] La loi de 1924 [...] confirme ce que la loi de 1853 avait tacitement admis, mais que la stabilité de la monnaie avait masqué jusqu'en 1914, l'absence d'un lien mathématique direct entre le versement consenti pendant l'activité et la pension concédée¹⁸⁷ ».* La loi de 1924 prévoyait toutefois dans son article 85 la création d'une caisse des pensions, sous la garantie de l'État, pour recevoir et capitaliser les retenues pour pensions et les subventions à la charge de l'État. Le ministère des finances fut autorisé à ajourner la mise en œuvre de la caisse jusqu'au 1^{er} janvier 1928 ; la caisse ne vit finalement jamais le jour.

De fait, le système des retraites des agents de l'État devient un système par répartition financé sur le budget de l'État. Ce régime par répartition se distingue des lois sociales des années 30, applicables aux salariés du secteur privé, qui cherchent à valoriser le modèle de la capitalisation même si la rente viagère imaginée reste indépendante de toute approche de rentabilité.

Si les militaires sont épargnés par les rudes débats sur la gouvernance des systèmes de retraites et la plus ou moins grande participation des intéressés, des organisations syndicales et patronales ou de l'État, les anciens militaires retraités ne furent pas étrangers à des mouvements d'opinion qui parcoururent la société française dans l'entre-deux-guerres. Ils furent notamment présents dans les mouvements de retraités de l'État qui parvinrent, d'abord, à obtenir une « péréquation » des pensions déjà liquidées à l'occasion de la loi de 1924, ce qui conduisit à leur revalorisation, et, ensuite, à l'idée que la revalorisation doit être constante pour suivre l'évolution des prix. « [...] *En allant au-delà des ajustements temporaires décidés pendant la guerre, en admettant la péréquation générale des pensions, les parlementaires introduisent une innovation importante : « la revalorisation ne renvoie pas à la dépréciation monétaire, mais à la hausse des traitements ».* [...] *Le lien entre épargne et retraite, qui faisait de celle-ci le fruit d'une forme de patrimoine, est remplacé par le lien entre salaire des actifs et retraite, qui en fait un « traitement différé »* »¹⁸⁸.

Il faut enfin noter que la loi de 1924 crée aussi le fonds de prévoyance de l'aéronautique, géré par la caisse des dépôts et consignations qui s'occupe également, à partir de 1928, du fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État, créé par la loi du 21 mars 1928.

6 DEPUIS 1945, LA CONSTRUCTION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE CONFORTE LES PARTICULARITÉS DES PENSIONS MILITAIRES DE RETRAITE

Si dans son discours du 23 mars 1945, Pierre Laroque, « père » de la sécurité sociale, évoque que « *c'est une révolution que nous voulons faire et c'est une révolution que nous ferons* » la réalité est beaucoup plus modeste pour les militaires.

D'une part, comme les autres agents de l'État, ils n'entrent que très partiellement dans le système général qui s'est voulu universel : la couverture face aux risques d'accident du travail et vieillesse reste aux mains de l'État. D'autre part, les pensions militaires conservent leurs particularités posées avant-guerre.

Le fait que le système de répartition soit adopté est lui-même le fruit d'un arbitrage final qui doit beaucoup aux circonstances : en effet, « *il faudra les hasards de la deuxième guerre mondiale et de la récession monétaire pour que l'édifice des assurances sociales, établi en 1930 sur un principe capitalistique,*

¹⁸⁷ Élise Feller, *L'entrée en politique d'un groupe d'âge : la lutte des pensionnés de l'État dans l'entre-deux-guerres et la construction d'un « modèle français » de retraite*, Le Mouvement social, n° 190 janvier-mars 2000, Les éditions de l'Atelier, pages 33 à 59.

¹⁸⁸ Ibid.

change de bases financières en instaurant, presque par hasard, la répartition dans le système de la sécurité sociale, en 1945 »¹⁸⁹.

En 1945, la France fait en outre le choix d'un système dont les bénéficiaires sont les travailleurs, non les citoyens. Or, « dans un système de protection sociale où les droits sociaux sont liés à la citoyenneté, l'accès aux prestations est fondé sur le besoin [...] ou bien sur la simple résidence [...] mais ne sont pas « acquis » par le versement de cotisations ni d'impôts. En revanche, dans un système fondé sur l'assurance sociale et le principe de la contributivité, l'accès aux prestations est fondé sur le versement de cotisations. Le lien entre la cotisation et la prestation peut être plus ou moins serré : le versement de cotisations peut n'être qu'une condition au versement de prestations dont le montant est calculé sans référence au montant des cotisations versées mais en référence au niveau de salaire précédemment perçu (on parle de système à prestations définies), ou bien les prestations versées sont plus ou moins proportionnelles au volume des cotisations versées par l'assuré (on parle alors de système à cotisations définies) »¹⁹⁰. De cette matrice sort un régime mixte pour la plupart des « assurés sociaux » (le régime général est un système à prestations définies alors que les régimes complémentaires sont à cotisations définies) alors qu'il reste à prestations définies pour les agents publics jusqu'à la création du régime additionnel de la fonction publique en 2003, ce qui perpétue la notion de rémunération différée. L'un des enjeux du passage dans le régime universel réside précisément dans l'abandon d'un système à prestations définies au profit d'un seul régime à cotisations définies.

6.1 LES AGENTS DE L'ÉTAT NE SONT PAS CONCERNÉS PAR L'UNIVERSALISATION DE L'ASSURANCE VIEILLESSE

De fait, en matière de retraite, l'État conserve des règles propres pour ses agents. Ni les fonctionnaires, ni les militaires ne sont concernés par la mise en place d'une assurance vieillesse dans le cadre de l'émergence d'une large sécurité sociale. Seuls les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers connaissent des évolutions d'ampleur avec la création de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL, gérée par la caisse des dépôts et consignations) en mai 1945¹⁹¹, même si l'articulation avec les règles de liquidation applicables aux fonctionnaires de l'État restera forte jusqu'à leur alignement complet.

Les lois successives préservent ces particularités jusqu'en 2019, bien que les débats sur l'équilibre général de la protection sociale conduisent à des inflexions et des évolutions.

Alors que le décret n° 46-1378 du 8 juin 1946 exclut expressément les fonctionnaires de l'État et les militaires de l'application de l'ordonnance de 1945 portant organisation de la sécurité sociale¹⁹², la loi n° 48-1450 du 20 septembre 1948 relative aux retraites des agents de l'État actualise celle de 1924. Elle maintient les principales règles d'accès à une pension à liquidation immédiate¹⁹³ mais fait évoluer la base de calcul de la pension en la liant aux derniers émoluments afférents au grade détenu depuis 6 mois au moins au lieu de 3 ans, ce qui règle définitivement les débats sur la péréquation inaugurée à la sortie de la Grande Guerre au moment où la grille unique de la fonction publique est constituée¹⁹⁴. La loi préserve par ailleurs la majoration prévue pour les gendarmes non-officiers introduite en 1924 et en ajoute une supplémentaire pour les militaires « officiers et non-officiers du régiment de sapeurs-pompiers de Paris » selon les modalités fixées par l'ordonnance n° 45-2242, reprenant des dispositions de 1884 visant à « compenser les désavantages résultant d'un avancement particulièrement lent au regard des autres corps de l'armée »¹⁹⁵.

¹⁸⁹ Jean-Marie Thiveaud, *La lente construction des systèmes de retraite en France de 1750 à 1945*, Revue d'économie financière n° 40, 1997, page 54.

¹⁹⁰ Bruno Palier, *Gouverner la sécurité sociale*, collection Quadrige, PUF, Paris, 2005, page 76.

¹⁹¹ Ordonnance n°45-993 du 17 mai 1945.

¹⁹² Article 61 du décret n° 46-1378 du 8 juin 1946 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale.

¹⁹³ 30 ans de services pour les officiers (25 pour ceux ayant effectué 6 ans de services hors d'Europe ou embarqués) et 25 ans de services pour les non-officiers, les dispositions de pension proportionnelle à jouissance immédiate (sous-officier et militaire du rang) ou à jouissance différée (officier) étant élargies. La retenue pour pension est maintenue à 6 % sans avoir pour objectif d'assurer la totalité du financement des pensions mises en paiement.

¹⁹⁴ Décret n° 48-1108 du 10 juillet 1948 portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels de l'État.

¹⁹⁵ Exposé des motifs de l'ordonnance n° 45-2242 du 4 octobre 1945 relative à la pension des militaires du corps de sapeurs-pompiers de Paris.

Toutes ces dispositions sont codifiées grâce à la loi n° 51-561 du 18 mai 1951 et à une série de décrets en 1951¹⁹⁶ et en 1954¹⁹⁷.

Dès 1964, une nouvelle loi¹⁹⁸ réforme le code des pensions civiles et militaires de retraite. Outre la mise en cohérence du code et sa simplification, la principale nouveauté réside dans la suppression de la distinction entre pension de retraite et pension proportionnelle et dans la généralisation des deux nouvelles bornes d'accès à une pension à liquidation immédiate pour les militaires : 15 ans pour les non-officiers (mais cette borne correspond à un droit à pension différée pour les officiers à partir de 50 ans d'âge) et 25 ans pour les officiers. La modernisation du code permet également de définir précisément la pension de retraite au travers du nouvel article L1 qui dispose désormais que « la pension de retraite est une allocation pécuniaire personnelle et viagère, accordée aux fonctionnaires civils et militaires et, après leur décès, à leurs ayants cause désignés par la loi, en rémunération des services qu'ils ont accomplis jusqu'à la cessation régulière de leurs fonctions », les débats au moment de l'adoption de la loi soulignant que le législateur souhaitait que la pension des agents de l'État devienne « non plus la faveur dont bénéficiaient les fonctionnaires mais la garantie particulière réservée aux fonctionnaires civils et militaires ».

6.2 LES CONTRACTIONS SUCCESSIVES D'EFFECTIFS ONT RENFORCÉ LES LIENS ENTRE LE SYSTÈME DES PENSIONS MILITAIRES DE RETRAITE ET LES OUTILS DE GESTION RH

Le regard porté sur les pensions militaires de retraite ne sort pas indemne des phases successives d'extension et de compression des effectifs que les armées ont connues entre 1918 et 1964 :

- dans l'entre-deux-guerres une vaste réduction d'effectifs a conduit de 8 000 à 9 000 officiers et plus de 30 000 sous-officiers de carrière à quitter les armées en s'appuyant sur des vecteurs législatifs particuliers (loi du 22 juillet 1921, circulaire du 12 avril 1922, loi du 30 mars 1928...);
- en 1940, si le congé d'armistice a touché de nombreux cadres, cette situation correspondait au congé de demi-solde de 1815 et ne consistait pas en une exclusion de l'armée mais en une mise en position d'inactivité avec solde réduite. En revanche, des mesures d'exclusion et de dégageement furent prises, notamment contre les officiers juifs ou les Français libres, entre 1940 et 1942, et conduisirent à plus de 6 000 départs¹⁹⁹;
- à la Libération, l'épuration concerna 841 officiers en 1944-1945. Elle fut suivie par deux étapes de dégageement : la première lancée par l'ordonnance n° 45-2626 n'eut qu'un faible résultat (101 officiers de l'armée de terre par exemple) tandis que l'autre organisée par la loi n° 46-07 du 5 avril 1946 eut des effets d'ampleur en s'appuyant sur « des dispositions extrêmement sévères ». Plus de 14 300 officiers furent concernés dont plus de 12 600 dans la seule armée de terre, 892 dans l'armée de l'air et 808 dans la marine;
- la fin de la guerre d'Algérie s'accompagna aussi de larges mouvements de départs, même si tous ne furent pas forcés. D'ailleurs, le Gouvernement veilla à ce qu'il n'y eut aucune loi de dégageement des cadres et prit des dispositions plus souples (lois du 31 décembre 1963) en offrant un certain nombre de compensations. « Si l'on ne tient pas compte des départs pour condamnation par les tribunaux, 1 800 officiers quittent l'uniforme »²⁰⁰, tandis que 7 000 autres officiers abandonnent volontairement leur carrière²⁰¹.

La résonance de cette gestion massive des restructurations a amplifié l'intégration des pensions de retraite parmi les leviers de gestion des flux, en particulier des départs, dans les périodes d'ajustement des effectifs. À partir de 1950, les pensions sont ouvertement utilisées par le Gouvernement et les gestionnaires pour fluidifier les départs sans réitérer les chocs des dégageements successifs.

Les restructurations consécutives à la guerre d'Algérie se font ainsi sans loi de dégageement des cadres alors que les évolutions statutaires accompagnant la réforme des armées au cours des années

¹⁹⁶ Décrets n° 51-590 du 23 mai 1951, du 14 juin 1954 et du 18 août 1956.

¹⁹⁷ Décrets du 13 août 1954 et du 18 août 1956.

¹⁹⁸ Loi n° 64-1339 du 26 décembre 1964 portant réforme du code des pensions civiles et militaires de retraite.

¹⁹⁹ Claude d'Abzac-Épezy, *Épuration dégagements, exclusions : les réductions d'effectifs dans l'armée française (1940-1947)*, Vingtième siècle, revue d'histoire, n° 59, juillet-septembre 1998, pp. 62-75.

²⁰⁰ Général Claude Carré, *Histoire du ministère de la défense*, Lavauzelle, Paris, 2001, p. 443.

²⁰¹ Claude d'Abzac-Épezy, *Épuration dégagements, exclusions : les réductions d'effectifs dans l'armée française (1940-1947)*, Vingtième siècle, revue d'histoire, n° 59, juillet-septembre 1998, pp. 62-75.

1960 et 1970 accentuent les mesures favorables à des départs anticipés en s'appuyant sur les pensions militaires : ainsi le nouveau statut général des militaires prévoit-il l'existence d'un pécule au profit de militaires de carrière ayant accédé au bénéfice d'une retraite à jouissance différée tandis que la loi n° 75-1000 modifiant le statut général de 1972 institue pour les officiers jusqu'au grade de colonel un dispositif leur permettant d'accéder à une pension à liquidation immédiate calculée sur la solde du grade supérieur ou le dernier échelon du grade de colonel, à la seule condition d'être à plus de quatre ans de la limite d'âge. Ce dispositif inaugure des incitations au départ articulées sur les pensions dont la pension afférente au grade supérieur (PAGS) conserve encore la trace en 2019 et qui a été définie pour accompagner la réduction des effectifs de 54 000 postes prévue par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008.

Par ailleurs, les pratiques de nomination d'officiers généraux à titre conditionnel²⁰² se développent, avant de se généraliser à partir de 1975 « pour accompagner l'accélération de l'avancement et le rajeunissement des officiers supérieurs résultant de la réforme des statuts particuliers [...]. Permettre à certains officiers d'accéder au généralat très jeunes et pour une longue durée risquait en effet d'entraîner un blocage de l'avancement aux grades d'officier général, blocage qui aurait affecté de proche en proche l'ensemble de l'avancement des officiers ». Dans ce cadre, le dispositif des pensions est aussi utilisé de façon très mécanique pour créer un vivier et le gérer en garantissant des flux de sorties dont l'attractivité tient, pour partie, au niveau de liquidation de la pension au moment de la radiation des cadres. Ce dispositif qui ne reposait sur aucun fondement légal a été surmonté en 2005 par l'abaissement de la limite d'âge des officiers généraux dont le maintien en première section reste toutefois possible au-delà de la limite d'âge des colonels. Les principes du « conditionnalat » furent cependant repris en 2008 sous la forme des promotions fonctionnelles pour accompagner la réduction des effectifs consécutive au Livre blanc.

L'évolution des limites d'âge répond à une dynamique similaire. Pour simplifier la gestion, tout en conservant des garanties à même d'éviter un vieillissement excessif des forces, les modifications apportées au statut général ont conduit à rehausser les limites d'âge et à les rendre plus cohérentes entre elles. La rénovation du statut en 2005 a fait passer de 137 à 34 le nombre de limites d'âge distinctes. Ces évolutions ont mécaniquement réduit la diversité des bornes structurelles de départ obligatoire ; elles ont renforcé la place que tiennent aux yeux des militaires les bonifications, car ces dernières sont devenues les leviers essentiels pour permettre de rendre attractifs des départs et pour maintenir des flux de départs suffisants pour ne pas figer les hauts de pyramides.

6.3 FACE À LA DIFFICULTÉ DE FAIRE PROGRESSER LES RÉMUNÉRATIONS, LA VOLONTÉ D'AMÉLIORER LA RÉMUNÉRATION DIFFÉRÉE QUE REPRÉSENTENT LES PENSIONS MILITAIRES S'EST PONCTUELLEMENT AFFIRMÉE

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, plusieurs ajustements apportés au système des pensions militaires laissent apparaître l'intérêt qu'il y a à favoriser les pensions de retraite lorsqu'il est difficile d'arbitrer une augmentation de la rémunération indiciaire ou indemnitaire.

Ainsi en est-il de l'apparition de la bonification du 5^e en 1972²⁰³, généralisée en 1975 au moment de la crise de la condition militaire conduisant notamment à la nomination du général Bigeard comme secrétaire d'État et à la modification du statut général pourtant promulgué 3 ans plus tôt.

Définie initialement pour les « militaires dont la limite d'âge est [...] inférieure à cinquante-huit ans ainsi que les officiers de gendarmerie » la bonification dite du 5^e consistait en une « bonification égale à un cinquième du temps accompli, sous réserve d'avoir effectué vingt-cinq ans de services militaires effectifs ou d'être rayés des cadres pour invalidité, pour la liquidation de leur pension de retraite et dans la limite de trois annuités ».

La généralisation de ce dispositif en 1975 est justifiée par la volonté de compenser les carrières courtes alors que la raréfaction des opérations extérieures et des affectations hors d'Europe dans le calcul des annuités risquait de conduire à une paupérisation rapide des anciens militaires, alors que les soldes étaient déjà basses. Accordée dès 15 ans de services, la bonification peut atteindre

²⁰² Nomination pour une durée limitée après que le bénéficiaire se soit engagé par écrit à demander son placement anticipé en deuxième section à une date déterminée. En 2003, 98 % des officiers généraux (hormis ceux qui appartiennent au corps du contrôle général des armées) avaient été nommés ou promus à titre conditionnel.

²⁰³ Article 53 de loi n° 71-1061 du 29 décembre 1971 de finances pour 1972.

5 annuités mais elle est diminuée d'une annuité pour chaque année supplémentaire de service au-delà de 55 ans, ces bornes variant ensuite selon l'évolution des limites d'âge.

Dans une moindre mesure, c'est aussi le cas des bonifications dont jouissent les sapeurs-pompiers de Paris et les marins-pompiers de Marseille : ces militaires, à l'exclusion des médecins, bénéficient d'un supplément de pension équivalent à 0,50 % de la solde de base par année d'activité accomplie dans ces unités, sous condition d'années de services dans ces unités ou lorsque la mise à la retraite résulte d'infirmités contractées en service (articles L83 et R79 du CPCMR). Cette même logique inspire l'intégration de l'indemnité de sujétions spéciales de police (ISSP) dans le calcul de la pension militaire de retraite des militaires de la gendarmerie, dès l'âge de 50 ans, aux termes de l'article 131 de la loi de finances initiale pour 1984²⁰⁴ ; en compensation partielle, ces militaires se voient appliquer un taux de retenue pour pension majoré de 2,2 % par rapport aux autres militaires.

L'arbitrage entre rémunération d'activité et rémunération différée se lit aussi dans le choix fait depuis 1983 d'augmenter, lentement mais continuellement, le taux de cotisation salariale des agents de l'État, passé de 6 % en 1983 (taux stable depuis 1924) à 11,1 % en 2020. Cette mesure témoigne de la préférence donnée à la rémunération différée puisque la hausse de cotisation est une baisse du revenu d'activité en faveur du maintien du niveau de pension et non pas une mesure d'égalité consistant à aligner les taux de cotisation des agents publics sur ceux des régimes dits « de droit commun », le régime des agents publics n'ayant pas été constitué sur la notion du financement des pensions des inactifs par les seules cotisations, la modestie relative des rémunérations des agents publics étant compensée par des garanties plus fortes en matière de rémunération différée et donc de pension de retraite.

6.4 LA PROFESSIONNALISATION CONFIRME QUE LES PENSIONS MILITAIRES SERVENT D'AUTRES OBJECTIFS QUE L'ASSURANCE VIEILLESSE

La professionnalisation des forces armées décidée par le Président de la République en 1996 a conduit à clarifier la nature des pensions militaires par l'adoption d'un dernier alinéa à l'article L55 du code des pensions civiles et militaires de retraite qui dispose que « [...] la pension des militaires n'est pas assimilée à un avantage vieillesse avant l'âge mentionné à l'article L161-17-2 du code de la sécurité sociale », c'est-à-dire l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite, soit 62 ans. C'est un amendement parlementaire qui a conduit à ce libellé²⁰⁵, les députés souhaitant garantir aux militaires professionnels quittant le service actif relativement jeunes qu'ils pourront cumuler une pension militaire avec une éventuelle allocation chômage sans aucune décote.

Le statut général des militaires et le code de la défense placent le système des pensions militaires de retraite comme l'une des garanties accordées par la Nation à ses soldats²⁰⁶ selon une logique qui excède l'assurance vieillesse.

De fait, dans un contexte où le monopole de l'État sur les métiers militaires empêche la création de tout marché des « gens d'armes » et justifie l'interdiction parallèle de l'activité mercenaire²⁰⁷, les militaires appelés à ne réaliser qu'une partie de leur parcours professionnel au sein des forces armées doivent faire l'objet d'un accompagnement particulier pour garantir les conditions économiques dans lesquelles ils pourront poursuivre leur vie professionnelle : les pensions militaires participent à cela.

Cette approche justifie qu'à l'occasion de la révision du statut général des militaires en 2005, l'accès à des allocations chômage, financées sur le budget de l'État en l'absence de toute cotisation individuelle aux dispositifs d'assurance chômage, soit prévu par l'article L4123-7 du code de la défense pour les militaires qui auraient été involontairement privés d'emploi.

²⁰⁴ Loi n° 83-1179, modifiée, du 29 décembre 1983 de finances pour 1984.

²⁰⁵ Article 9 de la loi n° 96-1111 du 16 décembre 1996 relative aux mesures en faveur du personnel militaire dans le cadre de la professionnalisation des armées.

²⁰⁶ L'article L4123-2 du code de la défense dispose que : « Les militaires bénéficient des régimes de pensions ainsi que des prestations de sécurité sociale dans les conditions fixées par le code des pensions civiles et militaires de retraite, le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et le code de la sécurité sociale. Les retraités militaires et leurs familles bénéficient, dans les conditions fixées par le code de la sécurité sociale, du régime de sécurité sociale des militaires. [...] Les conditions dans lesquelles [...] les retraités militaires [...] bénéficient des soins du service de santé des armées et de l'aide du service chargé de l'action sociale des armées sont fixées par décret [...] ».

²⁰⁷ Loi n° 2003-340 du 14 avril 2003 relative à la répression de l'activité de mercenaire.

L'accès à une allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) se fait selon les modalités prescrites par le code du travail mais ne concerne pas les militaires atteints par la limite d'âge ou ceux qui, privés involontairement d'emploi, ont « droit à la liquidation immédiate de leur pension de retraite au taux maximum prévu à l'article L13 du code des pensions civiles et militaires de retraite », ce qui a contrario permet d'assimiler la pension militaire à un dispositif financier de substitution à l'allocation chômage dans quelques cas circonscrits.

Une telle construction a renforcé les particularités des pensions militaires de retraite dont a rendu compte le sénateur De Legge en 2019 en soulignant que les « pensions militaires de retraite sont à la fois :

- un instrument de gestion des flux au service de forces armées qui doivent demeurer jeunes et dont la retraite à jouissance immédiate est un outil de mise en œuvre ;
- une aide à la reconversion pour des militaires dont la grande majorité a développé des compétences qui ne sont pas directement transposables sur le marché de l'emploi (tireur canon, grenadier voltigeur...) ;
- un outil d'attractivité et de fidélisation ;
- une rémunération différée notamment dans le cas des activités opérationnelles conduisant aujourd'hui à des bonifications ;
- un élément participant à la reconnaissance de la Nation ».

6.5 LES MILITAIRES N'ONT PAS ÉTÉ ÉCARTÉS DES ÉVOLUTIONS DE LA PROTECTION SOCIALE MÊME LORSQUE CELA A PU FRAGILISER LA LISIBILITÉ DE LEUR SYSTÈME DE PENSION

Comme les autres agents publics, les militaires n'ont jamais été écartés des réflexions générales sur l'équilibre financier de la sécurité sociale et des inflexions relatives à son financement.

Le compromis trouvé à la fin des années 1940, mixant les principes d'universalité de Beveridge et les approches assurantielles héritées du modèle de Bismarck, s'est essoufflé au milieu des années 1970 lorsque la crise économique et le sous-emploi se sont durablement installés et que les transformations démographiques de certaines professions se sont traduites par des impasses de financement, les cotisations prélevées ne permettant plus de couvrir les dépenses de pensions.

Dès 1974, un mécanisme de compensation démographique entre régimes est institué pour financer le déficit de certains d'entre eux alors que les systèmes de retraite participeront activement au traitement social du chômage dans les années 1980 au travers, notamment, des mesures de pré-retraite largement financées par l'État (705 000 pré-retraités en 1983 et encore 433 000 en 1988).

L'évolution plus large de la démographie et le vieillissement de la population française conduisent à des mutations de plus grande ampleur à partir du début des années 1990, marquées par la dualité de traitement entre les régimes de retraite du privé et ceux du public. La première réforme de 1993 touche principalement les agents du secteur privé. Les pensions sont désormais calculées sur les 25 meilleures années de rémunération (contre 10 auparavant), la durée de cotisation passe progressivement de 37,5 ans à 40 ans et les pensions déjà liquidées seront désormais indexées sur l'inflation et non plus sur l'évolution des salaires bruts. Ces mesures ne touchent pas le secteur public qui n'y sera soumis, militaires compris, qu'à partir de 2003. En revanche, le Gouvernement, distinguant dans le financement des retraites ce qui relève de l'assurance et ce qui doit relever de la solidarité nationale, crée un fonds de solidarité vieillesse visant à financer les retraites de ceux qui n'ont pas suffisamment cotisé, alimenté par une hausse de 1,3 % de la contribution sociale généralisée, créée en 1990 pour financer la branche famille et payée par tous les agents qu'ils soient privés ou publics.

Pour conforter le financement de la sécurité sociale, les militaires sont aussi soumis en 1996 à la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) qui a pour objectif de financer la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), créée dans le cadre du plan Juppé par l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996, et dont la mission est de reprendre et d'apurer une partie des dettes de la sécurité sociale, dont une part réduite est issue des déficits de la branche vieillesse du régime général dont ne profitent pas les militaires.

De 2003 à 2019, trois autres réformes, cherchant à renforcer la soutenabilité financière des régimes de retraites et à améliorer le partage des gains d'espérance de vie entre actifs et retraités, ont touché

les militaires. Ces réformes se sont traduites par un rapprochement du système de pension militaire avec le régime des fonctionnaires et le régime général :

- la réforme de 2003 dite Fillon²⁰⁸ a allongé progressivement la durée de cotisation des fonctionnaires pour l'aligner sur celle des salariés du secteur privé avant de la prolonger, pour tous, jusqu'à 41 ans en 2012. Elle instaure en outre un dispositif de décote pour inciter les agents à travailler plus longtemps et crée un régime complémentaire de retraite par points pour la fonction publique (la retraite additionnelle de la fonction publique) ;
- la réforme de 2010 dite Woerth²⁰⁹ a relevé l'âge minimum légal de départ à la retraite pour atteindre 62 ans en 2016 et s'est traduite chez les militaires par un report de deux ans des limites d'âge et des bornes de durée de services ouvrant le bénéfice d'une pension à liquidation immédiate ;
- la réforme de 2014 dite Touraine²¹⁰ a allongé la durée d'assurance nécessaire pour obtenir une retraite à taux plein à 172 trimestres ou 43 ans en 2033 et conforte les dispositions de prise en compte de la pénibilité²¹¹ dont ne bénéficient toutefois pas les militaires.

Ainsi, sur la période, les évolutions principales conduisent :

- à l'allongement de la durée de cotisation (2003, 2014) par l'augmentation progressive du nombre de trimestres ouvrant droit à un taux plein (de 150 trimestres soit 37,5 ans avant 1993 à 172 trimestres, soit 43 ans, à horizon 2033) et à l'instauration d'une décote (minoration du taux pendant les 2,5 ans qui suivent l'ouverture du droit à liquidation), cette évolution ne se traduisant pas chez les militaires par la création parallèle d'une surcote ;
- au report des échéances d'ouverture des droits à pension à liquidation immédiate et différée de deux ans (2010) : les bornes permettant d'accéder au bénéfice d'une pension à liquidation immédiate passent de 15 à 17 ans pour les non-officiers et de 25 à 27 ans pour les officiers. Seule la borne applicable aux pensions à liquidation immédiate des officiers sous contrat reste stable à 20 ans de services ;
- au décalage de 2 ans de l'ensemble des limites d'âge qui a provoqué un allongement des durées de carrières (par exemple +2 ans pour les lieutenants-colonels) ;
- à l'ouverture des droits à pension militaire à partir de 2 ans de services (2014) même si les effets se feront sentir dans de nombreuses années puisque le droit ouvre à la jouissance d'une pension militaire à l'âge légal de la retraite, soit 62 ans, si le départ a lieu avant 15 ans de services révolus ;
- à la réévaluation du montant des pensions liquidées (2003), désormais indexé sur les prix et non plus sur l'évolution des traitements.

En revanche, le système des bonifications propres aux militaires est conservé sans changement même si certains textes vieillissent comme ceux relatifs aux bonifications géographiques qui n'ont pas évolué depuis 1969²¹². Les militaires, comme les autres assurés sociaux, ont donc contribué aux évolutions de la protection sociale et ont vu leur régime impacté par les objectifs de mise en cohérence et d'équilibre global de l'assurance vieillesse. Souvent, les ajustements paramétriques se sont alignés sur ceux appliqués à d'autres populations sans que les effets sur les modèles RH n'aient toujours été pleinement anticipés.

Une dernière réforme a touché le régime des pensions, non son fonctionnement lui-même mais le sens qui lui est donné. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF- adoptée en 2001 et appliquée à partir de l'exercice 2006) a ainsi organisé les flux financiers servant au paiement des pensions de retraite au travers d'un compte d'affectation spéciale dédié aux pensions et alimenté par les retenues sur traitements et soldes des agents publics et par les contributions de l'État.

²⁰⁸ Loi n° 2003-775 du 21 août 2003.

²⁰⁹ Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010.

²¹⁰ Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014.

²¹¹ Création du compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) devenu le compte professionnel de prévention (C2P) en 2017.

²¹² « Le décret du 17 octobre 1969 qui recense les dates et taux des différentes campagnes depuis 1891 n'a pas été mis à jour depuis cette date, des décrets épars ayant été pris pour chaque cas nouveau depuis lors. Les critères de « degré d'insalubrité » ou de « conditions d'insécurité » du territoire permettent de distinguer les campagnes simples des demi-campagnes ». Source : Jaune 2015, Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique.

Le choix fut fait d'appliquer un taux de contribution de l'État distinct pour les fonctionnaires civils et les militaires, sans doute motivé par l'idée qu'un dispositif de pension relevait d'une logique de solidarité professionnelle ce que ne fut pourtant jamais le système des pensions militaires. L'État a ainsi adopté un taux de contribution employeur de 100 % pour les militaires dès la première année de mise en œuvre de la LOLF, pour atteindre 126,07 % en 2013, taux stabilisé depuis, alors que la contribution employeur au profit des fonctionnaires civils de l'État est passé de 49,9 % à 74,28 % sur la même période : l'idée que les cotisations appliquées aux militaires en activité financent dans leur totalité les pensions versées aux militaires retraités et à de nombreux ayants cause marque une rupture par rapport aux logiques qui ont conduit au régime spécifique des pensions militaires. Elle affecte, dans tous les cas, le sens donné depuis leur origine aux pensions militaires, fruit d'une politique de reconnaissance, rémunération différée et outil de gestion dynamique des flux.

6.6 LA GOUVERNANCE DES PENSIONS MILITAIRES EST RESTÉE DANS LES MAINS DE L'ÉTAT ET N'ASSOCIE PAS LES MILITAIRES EUX-MÊMES

Dans toutes ces évolutions, les fonctionnaires de l'État ont été préservés des rudes débats qui ont entouré l'organisation de la gouvernance des structures contribuant à la protection sociale. La question de la gouvernance a été abordée à partir de trois modèles distincts, nés au cours du XIX^e siècle et entrés en concurrence :

- la gestion patronale est promue par les organisations d'employeurs dès « *avant les législations d'obligation de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e* » ;
- face à ce modèle, « *une revendication de gestion ouvrière s'affiche* » pour promouvoir au travers des syndicats ouvriers et des courants socialistes « *l'autogestion corporative des assurances sociales* » comme « *instrument de l'affermissement d'une conscience de classe et de l'émancipation ouvrière* » ;
- enfin, la mutualité « *organisée sous le Second Empire, selon un modèle qui mêle les règles de la prévoyance et celles de la bienfaisance* » reste « *l'un des creusets du solidarisme républicain* » encouragé par les partis centristes.

Aucun de ces modèles ne s'est pourtant imposé car la mise en œuvre de la loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes a introduit un quatrième modèle, celui du tripartisme où l'État, aux côtés des représentants des salariés et des employeurs, apparaît dans les organes de gouvernance des caisses appelées à gérer ce nouveau dispositif : « *Le tripartisme est ainsi posé comme un mode de gestion spécifique à la protection sociale organisée par l'État* ». Cette idée, exposée à d'âpres débats encore, se développe dans l'entre-deux-guerres au moment des prémices des assurances sociales obligatoires et se retrouve au cœur du compromis qui permet à partir de 1945 l'édification de la Sécurité sociale.

Dès lors, on observera une « étroite imbrication du législatif et du conventionnel » dans l'évolution de la protection sociale et une combinaison, parfois changeante, des différents acteurs, État, syndicats et organisations patronales. Sous la supervision de l'État, les caisses verront donc accéder à leur gouvernance des représentants des salariés et des employeurs, selon des proportions variées et des modes d'accès qui ne le sont pas moins, ouvrant ces espaces à des enjeux de pouvoir, à des coalitions d'intérêt et à des retournements d'alliance²¹³. La place que les « partenaires sociaux » prennent alors dans le système de protection sociale a alors une double conséquence :

- d'une part, « *le choix de laisser la gestion de la Sécurité sociale aux intéressés implique la mise en place de caisses de Sécurité sociale différenciées et autonomes de l'État* »²¹⁴, cette

²¹³ « *Les caisses sont dirigées par des conseils d'administration. En 1945, il est prévu que ceux-ci soient composés aux deux tiers de représentants des salariés et pour un tiers de représentants des employeurs, tous désignés par les organisations syndicales représentatives [...] La loi du 30 octobre 1946 changera les règles, pour attribuer les trois-quarts des sièges aux représentants des salariés élus, et non plus désignés, et un quart aux représentants patronaux. [...] La réforme de 1967 imposera une représentation strictement paritaire des syndicats de salariés et du patronat avec désignation par les organisations des membres des conseils d'administration. Les élections seront réinstaurées en 1982, auront lieu en 1983 puis seront sans cesse repoussées, jusqu'à ce que la réforme Juppé de 1995 impose de nouveau le paritarisme et la désignation des représentants salariés et patronaux. [...] Les va-et-vient entre gestion ouvrière [...] et gestion paritaire [...] constituent un élément important des politiques publiques de Sécurité sociale.* » Cf. Bruno Palier, *Gouverner la sécurité sociale*, collection Quadrige, PUF, Paris, 2005, page 91.

²¹⁴ *Ibid.*, page 89.

fragmentation en régimes particuliers ne semblant pas être due à la « *la seule référence aux luttes sociales et aux pressions de groupes sociaux* »²¹⁵ ;

- d'autre part, les organisations syndicales et patronales considérant que le principe du financement de la Sécurité sociale repose sur les cotisations sociales (ce qui justifie que ceux qui paient, salariés et employeurs, participent à sa gestion), toutes les autres dépenses sont considérées comme des charges indues qu'il reviendrait à l'État de prendre en charge. Cette dynamique, distinguant notamment prestations contributives et prestations non contributives, fragilise la redistribution verticale qui « *est conçue comme relevant du seul ressort de l'État* ». De fait, « *le système français [...] n'organise que très peu de redistribution verticale entre riches et pauvres, les mécanismes de redistribution allant même plus souvent des pauvres vers les riches* »²¹⁶. « *C'est en matière d'assurance vieillesse que les différences sont les plus importantes. Les prestations accordées par les régimes spéciaux sont plus favorables que celles du régime général. [...] Si le système est source d'inégalités, c'est au profit des fonctionnaires, mais surtout des exploitants agricoles et des travailleurs indépendants* »²¹⁷.

Les militaires échappent à ces débats et aux tensions qui en découlent ce qui convient bien aux exigences de neutralité des forces armées. L'exécutif et le législateur ont toujours pris en compte cette réalité, ce qui explique qu'ils n'aient pas remis en cause la gestion directe par l'État des pensions militaires, comme celles des fonctionnaires civils, et qu'ils ont en matière d'assurance maladie décidé la création d'une caisse nationale militaire de sécurité sociale dès 1949 lorsque le régime général d'assurance maladie est étendu aux militaires²¹⁸. Ces particularités répondent à des impératifs « missionnels » et à des spécificités fonctionnelles utiles à la fonction militaire²¹⁹.

Cet aspect n'est pas anecdotique et doit être rappelé pour comprendre le système actuel et éviter l'erreur de perspective qui consisterait à « *présenter la construction des États-providence comme une histoire de l'universalisation progressive des droits à la protection et de ses variantes nationales, en minimisant les moments critiques où le développement de logiques concurrentes et les recompositions qui en résultent transforment substantiellement le système* »²²⁰.

7 CONCLUSION

Les pensions militaires de retraite sont nées d'une volonté de reconnaissance au moment où se constituait une armée permanente professionnelle de masse : inaugurée sous Henri III, ce n'est que sous Louis XIV que cette politique de reconnaissance prend une forme qui marquera durablement la condition militaire. L'émergence d'un corps d'officiers dans lequel on fait carrière et où les mérites personnels sont reconnus et institutionnalisés comme le nombre de soldats qui font profession de l'usage des armes justifie l'instauration d'une politique spécifique d'accompagnement des vieux soldats, pour leur donner des raisons de rester sous les armes jusqu'à ce qu'ils ne puissent plus servir.

Les pensions militaires de retraite gardent de cette origine des traits particuliers :

- le régime est financé par l'impôt, même si des retenues sont appliquées aux soldes et traitements, créant dès leur origine un lien durable entre la rémunération d'activité et la pension de retraite considérée comme un revenu différé ;
- le dispositif ne relève pas d'une solidarité professionnelle. Liée au service de la Nation, la pension militaire relève d'une reconnaissance due à « *l'éminence et la nature [des] services* » rendus par ces serviteurs de l'État ;
- les traits principaux du régime (pension à liquidation immédiate après un certain nombre d'années de services, bonifications de campagne ou d'embarquement, liquidation pour raison d'invalidité, réversion, cumul avec une autre rémunération...)

²¹⁵ *Ibid.*, page 113.

²¹⁶ *Ibid.*, page 155.

²¹⁷ *Ibid.*, page 117.

²¹⁸ Loi n° 49-489 du 12 avril 1949 portant application aux militaires du régime de sécurité sociale et décret n° 49-1377 du 3 octobre 1949 fixant les modalités d'application de la loi n° 49-489.

²¹⁹ HCECM, 13^e rapport thématique, *La mort, la blessure, la maladie*, 2019.

²²⁰ Gilles Pollet, Didier Renard, *Genèses et usages de l'idée paritaire dans le système de protection sociale française - Fin 19^e - milieu du 20^e siècle*, Revue française de science politique, 45^e année, n° 4, 1995, pp. 545 à 569.

sont stabilisés au milieu du XVIII^e siècle, même si des réformes régulières viennent amender les modalités techniques d'accès à une pension.

Les pensions militaires n'ont cependant jamais été figées mais ont évolué au rythme de la volonté des gouvernements successifs de les rendre toujours plus cohérentes avec celles des autres agents publics ou des besoins d'équilibres financiers globaux des dispositifs de protection sociale.

L'une des inflexions majeures du régime des pensions militaires est due au besoin de disposer d'outils de gestion à même d'accompagner les évolutions parfois drastiques des effectifs : depuis le XIX^e siècle, la place prise par les pensions de retraite parmi ces outils n'a fait que se renforcer, les grandes crises de la condition militaire ayant incité le Gouvernement à privilégier, lorsqu'il le pouvait, l'utilisation du régime de pension et les modalités d'accès à une pension à liquidation immédiate plutôt qu'un rude dégageant des cadres.

Enfin, le régime des pensions militaires de retraite a toujours échappé à une gouvernance partagée entre plusieurs acteurs. La neutralité exigée des forces armées a éloigné les militaires des vifs débats autour de la gestion par les intéressés, de la gestion paritaire ou du tripartisme.

Les militaires ont finalement intégré le système des pensions militaires dans leur déroulement de carrière, dans un contexte où aucun droit généralisé à l'assurance chômage n'existe, où la négociation individuelle de la rémunération est impensable et où un militaire d'active n'a le droit d'exercer aucune autre activité lucrative, à quelques dérogations près.

La pension militaire de retraite et la possibilité de quitter le service sous bref préavis dès l'atteinte de l'une des bornes de liquidation des droits sont ainsi devenues les outils majeurs d'ajustement et de négociation individuelle des parcours professionnels.

ANNEXE 6

COMPARAISON PAR LA DGAFP DES PRINCIPALES RÈGLES DES PENSIONS MILITAIRES DE RETRAITE DANS LE CODE DES PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE ET DANS LE SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITE

Source : DGAFP

ANNEXE 6

COMPARAISON PAR LA DGAFP DES PRINCIPALES RÈGLES DES PENSIONS MILITAIRES DE RETRAITE DANS LE CODE DES PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE ET DANS LE SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITE

	Régime spécial de la fonction militaire	Système universel de retraite
Jouissance de la pension de retraite	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Pension de retraite à jouissance immédiate dans les conditions suivantes : <ul style="list-style-type: none"> - Atteinte de la durée de services : 17 (non-officiers) ou 27 ans (officiers) - Radiation des cadres ou des contrôles par limite d'âge ou par limite de durée de services <ul style="list-style-type: none"> - Infirmités (cf. infra) - Atteinte de l'âge de 67 ans pour les officiers généraux en 2^e section - Invalidité de l'enfant ou du conjoint ➤ Pension de retraite à jouissance différée : à partir de 52 ans pour au moins 15 ans de services, 62 ans entre 2 et 15 ans de services. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Droit à liquidation partielle dans les conditions suivantes : <ul style="list-style-type: none"> - Atteinte de la durée de services : 17 (non-officiers) ou 27 ans (officiers) - Radiation des cadres ou des contrôles par limite d'âge (lorsqu'elle est inférieure à 62 ans) ou par limite de durée de services - Atteinte de l'âge du placement en 2^e section lorsque cet âge est inférieur à 62 ans, pour les officiers généraux Les militaires concernés liquident une 1^{re} part qui couvre la carrière militaire (et leurs activités antérieures). Ce droit est portable. Pour le reste de la carrière, une 2nde part est liquidée dans les conditions de droit commun. Dans les deux cas, pas de droit à départ anticipé pour incapacité permanente ou pénibilité. ➤ Dans les autres cas, liquidation de la retraite dans les conditions de droit commun, à partir de 62 ans (sauf départs anticipés de droit commun). ➤ Conservation du départ à 52 ans, calculée dans les mêmes conditions que la liquidation partielle, pour les militaires qui pouvaient prétendre à une retraite à jouissance différée à partir de 52 ans avant le 01/01/2025 (15 ans de services).
Liquidation de la pension de retraite	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Calcul sur la solde brute des 6 derniers mois. ➤ Bonifications spécifiques et majoration de pension pour les sapeurs-pompiers militaires. ➤ Deux dispositifs de minoration de la pension : <ul style="list-style-type: none"> - « carrières courtes » : annulation de la décote avec 10 trimestres de services supplémentaires - droit commun : annulation de la décote par l'âge ou le nombre de trimestres ➤ Pas de surcote. ➤ Droit au minimum garanti du CPCMR (1 174,34 euros par mois en 2020 pour 40 ans de services) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Retraite issue de l'ensemble des points inscrits au compte personnel de carrière par la valeur de service du point. ➤ Acquisition des points au titre : <ul style="list-style-type: none"> - des périodes cotisées au titre d'une activité professionnelle (chaque heure sera cotisée), - des périodes donnant droit à l'attribution de points au titre de la solidarité nationale ou de cotisations particulières, - des périodes d'affiliation volontaire. ➤ Attribution de points aux militaires au titre de l'incidence sur leur retraite des limites d'âge et de durée de services (équivalent de la bonification du cinquième), des campagnes et des services aériens et sous-marins accomplis. ➤ Deux dispositifs de minoration de la pension : <ul style="list-style-type: none"> - « carrières courtes » : âge d'équilibre abaissé pour la liquidation de la 1^{re} part et aucun droit à majoration de la pension ;

		<ul style="list-style-type: none"> - droit commun : âge d'équilibre de droit commun pour la liquidation de la 2nde part ou pour les liquidations de droit commun des militaires et droit à majoration de la pension sans remise en cause de la 1^{re} part. ➤ Calcul de la retraite minimale de droit commun lors de la liquidation de la 2nde part sur l'ensemble des points acquis.
Financement	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cotisations salariale (11,10 %) et patronale (126,07 %) sur la solde brute. Prise en compte de l'ISS-police pour les gendarmes. ➤ Cotisations RAFF : 5 % chacun. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Alignement progressif sur l'assiette et les taux des cotisations (11,25 %) et contributions (16,87 %) de droit commun. ➤ Transition d'assiette et de taux et prise en charge de l'écart de cotisation salariale par l'employeur afin d'assurer l'acquisition de points par les fonctionnaires. ➤ Pour les militaires, cotisations patronales distinctes en supplément : <ul style="list-style-type: none"> - cotisation complémentaire (services aériens et sous-marins) - cotisation spéciale (incidence des limites d'âge et de durée de services) - cotisation spécifique (campagnes) - cotisation supplémentaire (couverture du montant des départs anticipés) ➤ cotisation additionnelle (couverture du coût pour le SUR résultant d'un âge d'équilibre abaissé)
Reprise d'activité	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reprise d'activité auprès d'un employeur de la fonction publique : cumul plafonné ou droit à pension unique. ➤ Reprise d'activité auprès de tout autre employeur : cumul intégral. ➤ Acquisition de nouveaux droits à pension dans tous les cas. ➤ Règles adaptées en cas de reprise d'une activité militaire en temps de guerre ou en temps de paix. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cumul intégral sans condition pour la 1^{re} part. ➤ Cumul de droit commun pour la 2^e part (cumul plafonné sauf pour certaines activités et acquisition de nouveaux droits après l'âge d'équilibre applicable à l'assuré ; nouvelle liquidation à la cessation du cumul).
Invalidité /infirmités	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Droit à liquidation immédiate. ➤ Pension militaire d'invalidité du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre en cas d'infirmités imputables au service. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ordonnance : création de nouveaux dispositifs statutaires de protection contre le risque d'invalidité et coordination avec l'invalidité militaire.
Corpus juridique et gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Application du CPCMR et des dispositions normatives en lien avec le droit des pensions (loi de programmation militaire, par exemple). ➤ Financement par le biais du compte d'affectation spéciale « Pensions ». 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Application du code de la sécurité sociale et des dispositions normatives éventuelles articulées avec le SUR. ➤ Gouvernance du système par la Caisse nationale de retraite universelle avec un rôle essentiellement financier. ➤ Gestion par l'établissement de retraite et de prévoyance de la fonction publique de l'État.

Source : DGAFP.

GLOSSAIRE

GLOSSAIRE

A

APIAS	Affection présumée imputable au service
ARD	Agence de reconversion de la défense

B

BMPM	Bataillon de marins-pompiers de Marseille
BSPP	Brigade de sapeurs-pompiers de Paris

C

CAS	Compte d'affectation spéciale
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CGA	Contrôle général des armées
CNMSS	Caisse nationale militaire de sécurité sociale
COR	Conseil d'orientation des retraites
CPCMR	Code des pensions civiles et militaires de retraite
CPMIVG	Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre
CPRM	Conseil permanent des retraités militaires
CSFM	Conseil supérieur de la fonction militaire
CSG	Contribution sociale généralisée
CSS	Code de la sécurité sociale

D

DAF	Direction des affaires financières
DCSSA	Direction centrale du service de santé des armées
DGA	Direction générale de l'armement
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale
DOM-COM	Département d'outre-mer – Collectivité d'outre-mer
DRH-MD	Direction des ressources humaines du ministère de la défense

E

ENA	École nationale d'administration
------------	----------------------------------

F

FPE	Fonction publique de l'État
------------	-----------------------------

H

HCECM	Haut Comité d'évaluation de la condition militaire
--------------	--

I

ICM	Indemnité pour charges militaires
IDPNO	Indemnité de départ du personnel non-officier
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
ISSE	Indemnité de sujétions pour service à l'étranger
ISSP	Indemnité de sujétions spéciales de police

L	
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LPM	Loi de programmation militaire
N	
NPRM	Nouvelle politique de rémunération des militaires
O	
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONU	Organisation des Nations Unis
OPEX	Opération extérieure
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
P	
PIB	Produit intérieur brut
PLI	Pension à liquidation immédiate
R	
RAFP	Retraite additionnelle de la fonction publique
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RH	Ressources humaines
S	
SCA	Service du commissariat des armées
SDP	Sous-direction des pensions
SEA	Service des essences des armées
SID	Service d'infrastructure de la défense
SIRH	Système d'information des ressources humaines
SGA	Secrétaire/Secrétariat général pour l'administration
SRE	Service des retraites de l'État
SSA	Service de santé des armées

RETROUVEZ LES RAPPORTS DU HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE SUR :

LE SITE INTERNET DU MINISTÈRE DES ARMÉES

www.defense.gouv.fr (onglet « Vous et la Défense »)

LE SITE INTERNET DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

www.ladocumentationfrancaise.fr

