

# Les pensions de retraite des militaires

---

## **PRESENTATION**

---

*Dans deux de ses rapports publics précédents, la Cour a analysé les éléments qui rendaient à son avis difficile le respect de l'évolution du budget de la défense telle qu'elle était fixée par la loi de programmation militaire. Coût de la maintenance, professionnalisation des armées, sont des facteurs potentiels d'augmentation de la dépense qui risquent fort de ne pas être compatibles avec les prévisions.*

*La Cour a poursuivi ses analyses par l'examen de la condition militaire. En contrepartie des sujétions et contraintes qui leur sont imposées et afin de pouvoir recruter dans de bonnes conditions un flux élevé d'entrants (38 000 recrutements en 2003 pour un effectif de 350 000), les militaires bénéficient en effet de prestations diverses (formation, appui à la reconversion, logement...), de conditions favorables de rémunération et de dispositions spécifiques insérées dans le code des pensions civiles et militaires de retraite.*

*En publiant les résultats de l'examen du dispositif de retraite spécifique au personnel militaire auquel elle a procédé, la Cour donne aussi suite au rapport qu'elle a consacré en 2003 aux seules pensions civiles.*

---

Le poids des pensions de retraite militaires au sein du budget du ministère de la défense s'explique pour l'essentiel par deux facteurs :

- le niveau significatif des pensions ;
- le temps pendant lequel cette pension est servie : 34,2 ans en droit direct pour les hommes, 9,5 ans pour les droits dérivés. Pour les fonctionnaires civils hommes, les chiffres homologues sont de 20,7 et 8,9 années.

Les charges de retraite s'élèvent à 7,8 Md€ en 2003 soit 34 % du total des dépenses du titre III du ministère et 74 % des soldes versées. Selon les retraitements effectués par le ministère de la défense, la cotisation implicite de l'Etat<sup>177</sup> appliquée aux seuls militaires pouvant prétendre à une pension de retraite serait de 106 %. La cotisation implicite globale (tous ministères confondus) serait de 52,8 % en 2003.

## **I - Deux catégories de militaires bien distinctes**

L'armée compte deux catégories de militaires bien distinctes suivant qu'ils ont effectué plus ou moins de quinze ans de service.

Dans le premier cas, les militaires peuvent bénéficier d'une ouverture de droits à pension militaire de retraite.

Dans le deuxième cas, les militaires ayant quitté le service de l'Etat ne peuvent prétendre à une pension militaire (sauf en cas d'invalidité) ; ils sont affiliés rétroactivement au régime général ainsi qu'à celui de l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC). Il s'agit pour l'essentiel de militaires du rang<sup>178</sup>, mais aussi d'officiers ou de sous-officiers engagés ou de carrière.

---

177) Cotisation qui équilibre les charges dans le compte de l'année de référence. Quand on analyse le solde technique pour la fonction publique d'Etat, les cotisations implicites correspondent à la masse des prestations de l'année en cours. Le taux de cotisation implicite de l'Etat employeur correspond au quotient de la contribution de l'Etat en charge nette par la masse des traitements (y compris NBI).

178) Depuis la professionnalisation, les appelés ont été progressivement remplacés par des militaires du rang ou des volontaires dont les contrats d'engagement sont courts même s'ils sont renouvelables.

**Tableau n°1 : Effectifs des deux catégories de personnel militaire au 31 décembre 2003**

	Moins de 15 ans d'ancienneté de service	15 ans et plus d'ancienneté de service	Total
Officiers	13 594	22 446	36 040
Sous officiers	96 259	98 064	194 323
Militaires du rang	116 999	2 513	119 512
<b>Total</b>	<b>226 852</b>	<b>123 023</b>	<b>349 875</b>

Source : *Observatoire social de la défense (OSD)*

**Tableau n°2 : Répartition des départs en 2003**

	Départs sans droit à pension militaire	Départs avec droit à pension	Total
Officiers	169	1 479	1 648
Sous officiers	1 755	8 857	10 612
MDR	15 818	1 319	17 137
<b>Total</b>	<b>17 742</b>	<b>11 655</b>	<b>29 397</b>

Source : *OSD*

Le flux de départ des militaires ayant effectué moins de quinze ans de service devrait croître pour se stabiliser aux environs de 20 000 à partir de 2010.

L'affiliation de ces personnels au régime général et à l'IRCANTEC leur ouvrira, le moment venu et dans les conditions de droit commun, droit aux retraites de leurs homologues civils. Les services en charge de la paye de chaque armée versent directement à l'IRCANTEC les parts patronale et salariée au vu des cotisations recalculées agent par agent. Dans le même temps, ces services informent la CNAVTS de la situation individuelle des militaires concernés. S'agissant du régime général, l'affiliation donne lieu à un versement global de la part du ministère de la défense à la CNAVTS : 60,9 M€ ont ainsi été transférés au titre des départs 2003. Cette procédure est conforme aux dispositions du code de la sécurité sociale et le montant du versement forfaitaire à effectuer chaque année fait l'objet d'une décision interministérielle validée par le ministère chargé de la sécurité sociale. Cependant, compte tenu du caractère forfaitaire de cette somme, la cohérence de son montant, a priori relativement bas, avec les situations individuelles des personnes considérées n'est pas établie.

L'assiette retenue, comme pour les fonctionnaires civils, exclut les primes (à l'exception d'une prime spécifique à la gendarmerie) qui occupent une part significative dans la rémunération des militaires. Cette option introduit un double biais. Pour les personnels en cause, la base salariale retenue est inférieure à leur rémunération réelle<sup>179</sup>. Pour le ministère de la défense, employeur, le flux de cotisations est inférieur à celui qui est appliqué dans le secteur privé où l'assiette des cotisations comprend l'intégralité des éléments de rémunération.

Cette situation ne semble pas, en général, de nature à peser sensiblement sur le niveau des retraites des militaires concernés. Les annuités en cause sont le plus souvent peu nombreuses, se situent en début de carrière et pour des rémunérations modestes ; il est donc peu probable qu'elles rentrent dans les vingt cinq meilleures années qui seront en définitive retenues pour calculer le salaire annuel moyen sur lequel leur retraite sera calculée. En revanche, les militaires acquièrent ainsi des annuités de retraite avec un taux d'effort, pour eux-mêmes et pour leur employeur inférieur à la norme du secteur privé.

## **II - Les caractéristiques des pensions militaires**

Les militaires ayant effectué plus de quinze ans de service peuvent être radiés des cadres avec le bénéfice d'une pension de retraite militaire à jouissance immédiate ou différée selon les catégories de personnels concernées. Le flux des départs (11 655 en 2003) ne devrait guère varier dans les prochaines années.

### **A - Des départs précoces**

Le statut général des militaires qui fixe les limites d'âge et divers dispositifs de gestion limite les durées de carrière des militaires. Mais les départs effectifs se font le plus souvent avant ces limites d'âge.

Les militaires non officiers - 87 % du flux des retraités - peuvent bénéficier d'une pension de retraite à jouissance immédiate, au bout de quinze années de service.

---

179) La part des primes pour les militaires du rang varie entre 20 % de leur solde de base et près de 60 % quand ils sont envoyés en opérations.

Les officiers, s'ils partent entre quinze et vingt cinq années de service, ont la possibilité de bénéficier d'une pension de retraite à jouissance différée qui ne leur sera versée qu'à la date de leur cinquantième anniversaire, sauf en cas de mise à la retraite pour invalidité où la jouissance de la pension est immédiate. Au bout de vingt cinq années de service – 84 % du flux des retraités- la jouissance de la pension de retraite des officiers devient immédiate.

De fait, plus de 90 % des retraités ont la jouissance immédiate de leur pension.

**Tableau n°3 : durée des carrières des militaires (hors militaires du rang) radiés des cadres avec droits à pensions militaires en 2003**

Durée des services	Officiers	Pourcentage	S/officiers	Pourcentage
< 15 ans	2	0,13 %	10	0,12 %
15 à 19 ans	113	7,13 %	2 210	25,50 %
20 à 24 ans	130	8,20 %	1 784	20,58 %
25 à 29 ans	383	24,16 %	1 566	18,07 %
30 à 34 ans	506	31,92 %	2 069	23,87 %
35 à 39 ans	418	26,37 %	1 027	11,84 %
> 39 ans	33	2,09 %	2	0,02 %
Total	1 585	100,00 %	8 666	100,00 %

Source : OSD

Selon le rapport annexé à la loi de finances pour 2005, la durée moyenne d'une carrière est de 25 ans et 8 mois, voisine de 30 ans pour les officiers et de 25 ans pour les sous officiers.

Malgré des limites d'âge statutaires relativement basses<sup>180</sup> (comparées à celles en vigueur dans la fonction publique civile), très rares sont les militaires qui font liquider leurs droits à cet instant :

**Tableau n°4 : part des militaires liquidant leurs droits à la limite d'âge statutaire**

Officiers de carrière	1,14 %
Sous officiers de carrière	5,78 %
Sous officiers sous contrat	0,10 %
Militaires du rang	0,28 %

Source : Service des pensions des armées (SPA)

180) De 50 à 65 ans pour les officiers des armées et de 45 à 64 ans pour les sous-officiers des armées depuis la loi du 24 mars 2005.

En conséquence, l'âge moyen de départ s'établit comme suit :

**Tableau n°5 : âge moyen de départ**  
(uniquement pour les militaires rayés des cadres  
avec droits à pension de retraite militaire)

Départs réels	2002	2003
Officiers	50,61	50,78
Sous officiers	45,47	45,53

Source : OSD

Au total, les militaires pouvant prétendre à une pension militaire font donc liquider leurs droits à un âge encore plus précoce que celui que leur permettraient leurs statuts respectifs.

C'est largement parce que leur retraite est élevée que les militaires peuvent quitter l'armée de façon précoce.

## B - Un niveau de retraites relativement élevé

Selon le rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2005, la retraite brute moyenne -1 135 € en 2003- a augmenté de 39 % en treize ans sous l'effet notamment de l'indexation des pensions liquidées, de la déformation de la pyramide des emplois et de réformes statutaires qui « tirent » l'indice de liquidation, lequel passe de 449 à 481<sup>181</sup> (soit 25 630 €) entre 1990 et 2003. La retraite moyenne des militaires (hommes), représente 72 % du salaire net des français en activité dans les secteurs privé et semi public.

La retraite brute moyenne pour les militaires hommes partis en 2003, était de 1 527 €. Bien que cette comparaison soit imparfaite, on peut rapprocher ces chiffres de ceux des fonctionnaires civils hommes dans la même situation : 1 857 €. Ce constat s'explique principalement par un écart entre les indices de liquidation (486 pour le militaire homme contre 609 pour son homologue civil), alors que les taux de liquidation sont très proches (66 % contre 68,4 %) en raison des bonifications attribuées aux militaires pour l'accomplissement de certains services<sup>182</sup>.

181) 486 pour les militaires hommes.

182) Les fonctionnaires civils peuvent également bénéficier de bonifications comparables à celles attribuées aux militaires décrites ci-après point III ; mais leur activité les conduit plus rarement que les personnels militaires à accomplir des services leur ouvrant ces droits.

**Tableau n°6 : Taux de remplacement (brut/brut)  
des pensions militaires par rapport aux revenus d'activité (2001)**

Officiers	Pensions des ayants droit (€)	Dernier revenu d'activité (€)	Taux de remplacement	Part dans le flux des retraités
Général	50 212	77 004	65,2 %	1,17 %
Colonel	36 443	63 084	57,8 %	1,17 %
Lieutenant colonel	30 399	45 876	66,3 %	3,9 %
Commandant	24 692	38 124	64,8 %	2,9 %
Capitaine	21 763	35 640	61,1 %	2,1 %
Lieutenant	17 254	26 964	64 %	3,5 %
Sous officiers	Pensions des ayants droit (€)	Dernier revenu d'activité (€)	Taux de remplacement	Part dans le flux des retraités
Major	22 240	28 608	77,8 %	8,4 %
Adjudant chef	17 580	27 216	64,6 %	21,6 %
Adjudant	13 826	26 700	51,8 %	21,6 %
Sergent chef	12 202	19 704	61,9 %	8,6 %
Sergent <sup>183</sup>	15 670	18 708	83,8 %	14,6 %
Militaire du rang	8 893	16 508 (1)	53,9 %	10,5 %

(1) : Moyenne des revenus des grades de caporal chef, caporal et soldat après 15 ans de service

Source : SPA

Le taux moyen de remplacement s'établit quant à lui à 66 %. Mais si on raisonne en net perçu<sup>184</sup>, ce qui constitue une approche plus représentative, le taux de remplacement s'établirait à 70 %. Ce taux est donc élevé pour des carrières courtes.

183) L'importance relative de la pension des sergents et du haut niveau de leur taux de remplacement tient au fait qu'il existe dans cette catégorie de nombreux gendarmes qui disposent d'une prime (ISSP) intégrée dans l'assiette de leur retraite.

184) Le retraitements vise à supprimer les cotisations salariales du revenu d'activité.

## C - La situation des militaires après leur départ en retraite

Compte tenu de l'âge effectif de départ en retraite, les possibilités de cumul entre la retraite et un nouvel emploi ont été élargies.

Si la loi du 2 août 2003 portant réforme des retraites autorise à présent les retraités civils à cumuler leur pension et un traitement public sous certaines limites, les dispositions applicables en la matière pour les militaires restent cependant plus favorables : les militaires non-officiers, s'ils quittent les armées après quinze ans et avant vingt cinq ans de service, peuvent cumuler intégralement et immédiatement leur retraite militaire avec une rémunération d'activité publique. Pour les officiers et les sous officiers dont la durée de service excède 25 ans, un tel cumul intégral n'est possible qu'à partir de la limite d'âge de leur grade<sup>185</sup>.

Selon une enquête réalisée par l'observatoire social de la défense en novembre 2003 portant sur la période 1999-2000<sup>186</sup>, 14 % des militaires recouraient à cette disposition.

Le cumul d'une pension de retraite avec un emploi dans le secteur privé ou une activité indépendante est autorisé sans restriction et sans qu'on procède à abattement sur la pension.

La situation en janvier 2003 de la cohorte de retraités de 2000 (soit deux ans et demi après leur départ en retraite) a été analysée dans l'étude précitée de l'observatoire social de la défense. Pour cette cohorte :

- 62 % étaient actifs (57 actifs occupés et 5 au chômage) ;
- le taux d'inactivité (38 %) augmente avec la durée de service (et donc l'âge de départ) ;
- L'importance de l'inactivité contribue ainsi à la faiblesse des taux d'activité des seniors, particulièrement marquée en France.

---

185) Art L86 alinéa 2 du code des pensions civiles et militaires.

186) Les résultats présentés dans le rapport de l'OSD de novembre 2003 intitulé 'Le retour à la vie civile et la reconversion des militaires retraités en 2000' sont issus de l'exploitation d'un échantillon de 1 830 personnes sur une population de 12 310 militaires ayant en commun les caractéristiques suivantes :

- 15 années de service en tant que militaires ;
- rayés des cadres en 2000 ;
- percevant une pension militaires de retraite en janvier 2003.

Au moment de l'enquête, la retraite moyenne des militaires inactifs est plus élevée que celle des militaires actifs : 68 % d'entre eux perçoivent une retraite d'au moins 1 500 € par mois dans le premier cas contre 25 % dans le second. L'importance de la retraite des premiers s'explique par leur durée de service, plus longue, et par leur grade, plus élevé. Si bien que leur pension, associée aux autres revenus du ménage, leur assure un niveau de vie qui, à leur âge, leur semble suffisant pour qu'ils ne se portent pas sur le marché du travail.

Pour une retraite moyenne de l'ordre de 1 450 €/mois, le taux d'inactivité varie comme suit avec le montant de la pension.

**Tableau n°7 : taux d'inactivité**

Montant de la pension par mois	< 1 000 €	1 000 à 1500 €	1 500 à 1 700 €	> 1 700 €
Taux d'inactivité	7,3 %	31,9 %	59,8 %	64,4 %

Source : OSD

L'enquête de l'OSD démontre que parmi les retraités actifs bénéficiant d'une pension supérieure à 1 700 €, la moitié dispose également d'un salaire inférieur à 1 142 € mais plus d'un tiers d'un salaire supérieur à 1 906 €; ce constat peut s'expliquer, dans le premier cas, par l'importance du travail à temps partiel et, dans le second cas, par le niveau élevé des rémunérations accordées aux officiers retraités. A l'inverse, parmi les retraités actifs disposant d'une pension inférieure à 1 000 € environ la moitié bénéficie d'un salaire compris entre 1 143 et 1 905 € et seulement 12 % d'un salaire supérieur à cette tranche.

**Tableau n°8 : répartition en pourcentage des pensionnés actifs en fonction de leurs revenus**

En €	Tranches de salaire net mensuel						N'ont pas répondu à l'enquête
	<762	762/1142	1143/1523	1524/1905	1906/3048	>3048	
<1000	4 %	31 %	35 %	17 %	10 %	2 %	1 %
1000/1500	14 %	27 %	28 %	15 %	11 %	3 %	2 %
1500/1700	27 %	20 %	26 %	12 %	9 %	6 %	
>1700	22 %	19 %	13 %	7 %	19 %	17 %	3 %

Source : OSD

Au total, les militaires retraités expriment un jugement plutôt positif sur leur condition de retraités. 62 % jugent leur retour à la vie civile « très satisfaisant » avec une faible variation en fonction de la situation d'activité (64,7 % pour les actifs occupés ; 61,7 pour l'ensemble des inactifs). Près des deux tiers des retraités (64 %) estiment même que leur niveau de vie est meilleur ou équivalent à celui de leur ménage avant leur retraite.

### **III - Les modalités de calcul de la pension de retraite**

Le calcul de la pension de retraite des militaires résulte de l'application à l'assiette du taux de liquidation.

L'assiette est égale à la rémunération indiciaire des six derniers mois d'activité, comme c'est le cas pour l'ensemble des fonctionnaires civils. Par exception, la prime spécifique dont les gendarmes disposent comme leurs homologues policiers (l'indemnité de sujétion spéciale de police) est intégrée dans l'assiette servant au calcul de la liquidation de leurs pensions<sup>187</sup>. Cette prime représente en moyenne 20 % de la solde indiciaire.

Le taux de liquidation global moyen pour les militaires est de 66 %, très voisin de celui des fonctionnaires civils (68,4 %<sup>188</sup>), malgré des durées effectives de services très différentes (26 ans pour les militaires, 33 ans et 7 mois pour les fonctionnaires civils) ; ce taux est en effet fortement revalorisé par la prise en compte de trois types de bonifications prévues par le code des pensions civiles et militaires de retraite.

---

187) En contrepartie, les retenues pour pension sont majorées à 10,05 contre 7,85 % pour les autres militaires.

188) Il faut toutefois tenir compte de la différence de taux de féminisation entre civils et militaires (le taux de liquidation pour les femmes étant plus bas), 69,9 % pour les hommes et 67,1% dans la fonction publique civile de l'Etat. Mais cette correction n'invalide pas le constat d'une grande proximité des taux de liquidation.

## A - La bonification du cinquième

Tous les services militaires donnent lieu, au-delà de la quinzième année, à une bonification d'un cinquième du temps d'activité réelle, dans la limite de cinq annuités. Jusqu'en 2003, les bonifications capitalisées jusqu'à l'âge de 56 ans étaient ensuite amputées d'un an au delà de cet âge pour disparaître totalement après 58 ans. Une minorité de militaires était, en 2003, concernée par cette baisse : 339 officiers et 188 non officiers.

La refonte du code des pensions modifie le mécanisme d'attribution de cette bonification en reculant de 56 à 58 ans l'âge à partir duquel le nombre d'annuités décroît, diminuant le champ de ce système.

L'intérêt d'une telle modification pour la gestion des personnels militaires semble limité, voire contre-productif, car elle va à l'encontre de l'objectif initial qui était de susciter des départs relativement précoces.

Environ 99 % des militaires partant en retraite disposent d'une bonification de ce type, avec un minimum de 3 annuités, près de 50 % d'entre eux bénéficiant du maximum (5 ans).

## B - Les bonifications pour campagne

Le code des pensions civiles et militaires autorise le versement d'une bonification au titre des campagnes, notamment en temps de guerre, pour services outre mer ou dans le cas d'opérations extérieures (OPEX)<sup>189</sup>.

Le nombre d'OPEX ayant significativement augmenté depuis 15 ans, cette bonification touche un nombre encore croissant de militaires.

En 2003, près de 75 % des militaires ayant fait valoir leurs droits à la retraite ont pu se prévaloir d'une bonification à ce titre, pour une valeur moyenne de 2,9 annuités (2,2 pour la totalité des retraités)<sup>190</sup>.

---

189) La même bonification est servie aux gendarmes affectés en Corse.

190) Le ministère de la défense n'a pu individualiser dans cet ensemble le poids des annuités dues au titre d'un service outre mer. Mais il doit être non négligeable compte tenu des effectifs en service outre mer et de leur forte rotation : les forces dites de souveraineté (essentiellement stationnées dans les DOM TOM) comptaient 16000 militaires en 2004 ; les forces prépositionnées (essentiellement en Afrique) : 7 000 ; les militaires envoyés en OPEX : 11 000. Soit un total (toutes armées) de 34 000 personnels.

### **C - Les bonifications pour services aériens ou subaquatiques**

Le bénéfice de cette bonification est concentré sur un nombre de corps plus limité : essentiellement les personnels navigants et les marins. Environ 20 % des militaires ont ainsi pu prétendre à une bonification d'une valeur supérieure ou égale à une annuité. En outre on observe une dispersion élevée des annuités bonifiées (1,54 % des personnels ont bénéficié de 25 annuités et plus).

\*\*\*

La masse des bonifications est telle qu'elle fait l'objet d'écrêtements, lors de la liquidation des pensions, pour tenir compte des deux plafonds : 37,5 annuités pour les années de service et 40 annuités totales. Ramené à un militaire « moyen », le nombre d'annuités correspondant à des bonifications représente 8 ans 9 mois et 28 jours. L'écrêtement porte sur 1 an 6 mois et 25 jours<sup>191</sup> ramenant à 7 ans 3 mois et 3 jours les bonifications utiles. Le chiffre homologue pour les fonctionnaires civils hommes est de 1 an et 4 mois.

Selon les données fournies par le service des pensions des armées (pour 2001), on constate dans ces conditions que plus de 70 % des officiers et 40 % des sous officiers partent à la retraite avec au moins 37,5 annuités. Au total, 35,7 % des pensions militaires sont même liquidées au taux de 80 % (contre 6,5 % pour les fonctionnaires civils hommes).

### **IV - Impact de la réforme des retraites**

La loi du 21 août 2003 est applicable dans ses grandes lignes et dans sa logique générale aux personnels militaires. Ainsi, à comportement de cessation d'activité constant, le taux de remplacement est appelé à décroître avec l'allongement du nombre des annuités requis pour percevoir une pension au taux plein.

Cet effet structurant sera atténué ou au contraire amplifié par d'autres facteurs.

---

191) Très naturellement l'importance de l'écrêtement augmente avec la durée de service effectif et le grade. L'écrêtement concerne 30 % des retraités pour un nombre d'annuités écrêtées de 4,6 pour les officiers et 1,08 pour les sous officiers.

Première constatation : sous réserve du mécanisme de décote, l'allongement requis de la durée des carrières aura pour les militaires un impact moindre puisque c'est l'écrêtement qui sera dans un premier temps concerné ; son ampleur est élevée.

En outre, le système de décote, mis en place afin d'inciter l'ensemble des agents de l'Etat à travailler plus longtemps, fait l'objet de modalités d'application et de calculs dérogatoires pour les militaires. Le facteur discriminant est constitué par l'âge de départ. Si cette limite est inférieure à 50 ans, le militaire non officier ne se voit appliquer aucune décote dès lors qu'il effectue une carrière minimum de 17,5 ans ; le militaire officier doit effectuer une carrière minimum de 27,5 ans. Si l'âge de départ est égal ou supérieure à 50 ans, le militaire sera soumis aux mêmes règles de décote que celles appliquées aux fonctionnaires.

De plus, une disposition insérée par amendement, (loi du 21 août 2003 portant réforme du code des pensions civiles et militaires, en son article 5 § VI) modifie pour un temps l'économie générale de la réforme. Elle prévoit que « la durée des services et bonifications exigée des fonctionnaires de l'Etat et des militaires pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite est celle qui est en vigueur lorsqu'ils atteignent l'âge auquel ou l'année au cours de laquelle ils remplissent les conditions de liquidation d'une pension en application des articles L. 24 et L. 25 du code des pensions civiles et militaires de retraite dans leur rédaction issue de la présente loi. ». Comme un militaire atteint sa limite d'âge plusieurs années après avoir acquis le droit de faire liquider sa pension, plus du quart des officiers (28 %) et la moitié des sous officiers dans les cadres en 2003 verront leur pension liquidée sur la base des taux antérieurs à la réforme, car ils auront déjà acquis le droit à pension. Dans ces conditions, l'impact de la réforme ne sera perceptible que dans plusieurs années.

La combinaison de ces mesures limitera singulièrement, dans un premier temps (2004 - 2015), les incidences financières individuelles de la réforme.

Par ailleurs, l'institution d'un régime complémentaire assis sur les primes (dans la limite de 20 % du salaire brut) entraînera – il est vrai à un rythme assez lent – une augmentation du taux de remplacement.

En revanche, la suppression de la révision des pensions liquidées des retraités en cas de changement statutaire de leurs homologues actifs (l'article L.16) est de nature à freiner l'évolution de la charge des retraites.

Enfin, l'indexation des retraites liquidées sur les prix, désormais retenue, joue à l'heure actuelle en sens inverse par rapport à la situation de ces dernières années.

---

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*Le souci de privilégier les facteurs les plus déterminants d'un recrutement de qualité et les contraintes budgétaires amèneront de plus en plus à moduler les différents éléments des dispositifs de gestion des personnels. C'est dans cette perspective que la Cour des comptes a procédé à l'analyse du système de retraite des militaires.*

*Indépendamment d'éventuelles réformes qui touchent à l'architecture même du système de retraites, la Cour recommande les ajustements suivants.*

- Pour faire face à la question du ‘pyramidage’, les armées pourraient ainsi favoriser, plus encore, les carrières courtes (inférieures à 15 ans) non seulement pour les militaires du rang mais aussi pour une part notable de l'encadrement. Le nombre des militaires sous contrat est de nature à faciliter une telle orientation.*
  - Pour des tâches non spécifiquement militaires (n'exigeant par exemple aucune projection sur des territoires extérieurs), le ministère de la défense devrait privilégier l'externalisation et, dans une moindre mesure, le recours au personnel civil, de préférence à celui du personnel militaire.*
  - Les services gestionnaires du personnel militaire devraient pouvoir suivre l'ensemble des coûts financiers (notamment l'ouverture des droits à retraite) lors de la prise de décisions (renouvellement de contrats, intégration dans les corps d'officier ou de sous officier de carrière ...).*
  - Il serait judicieux de réserver l'octroi des bonifications (services aériens et subaquatiques) à des activités bien identifiées ayant des finalités réellement opérationnelles et de réexaminer la liste des territoires sur lesquels une affectation donne lieu à bonification pour services en campagne.*
  - Il conviendrait de revoir les modalités de calcul de la soulte versée chaque année par l'Etat employeur au régime général de sécurité sociale au titre des pensions des militaires ayant quitté le service de l'Etat avant d'avoir quinze ans d'ancienneté.*
-

## RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

**I - Les caractéristiques des pensions militaires****Point A – Des départs précoces**

Selon la Cour « les militaires pouvant prétendre à une pension militaire font liquider leurs droits à un âge encore plus précoce que celui que leur permettrait leurs statuts respectifs ».

Réponse : le ministère de la défense observe que, si le statut général des militaires prévoit des limites d'âge ou des limites de durée de service (article 90 de la loi n°2005-270 du 24 mars 2005), ce même statut (articles 11 et 73) prévoit également, par renvoi au code des pensions civiles et militaires de retraite, que les intéressés peuvent percevoir une pension dès 15 ans ou 25 ans de services, selon qu'ils servent en qualité de militaire non-officier ou d'officier de carrière et dès 20 ans de services accomplis pour les officiers sous contrat.

Cette possibilité dont disposent les militaires de quitter le métier des armes encore jeunes s'inscrit au cœur de trois problématiques :

- une problématique de gestion des effectifs et des carrières permettant de maintenir un taux de renouvellement suffisant afin de préserver l'indispensable jeunesse des unités militaires ;
- une problématique de reconversion en permettant à ces militaires effectuant des carrières courtes de réaliser leur reconversion civile à un âge où il est encore possible de trouver un emploi ;
- une problématique de condition militaire, en constituant une des contreparties des contraintes liées à l'état militaire (disponibilité, subordination, discipline, pénibilité, risque, ...).

La Cour estime également que « c'est largement parce que leur retraite est élevée que les militaires peuvent quitter l'armée de façon précoce ».

Réponse : Cette assertion est contestable. Bien que de très nombreux militaires quittent les armées avant l'âge de 40 ans, afin d'optimiser leurs chances de reconversion, ces derniers perçoivent alors le plus souvent une pension dont le montant est porté au minimum garanti.

### **B – Un niveau de retraite relativement élevé**

La Cour remarque que « la retraite brute moyenne (des militaires) a augmenté de 39 % en 13 ans » (période 1990-2003). »

Réponse : La seule évolution de la valeur du point d'indice explique près des 2/3 de l'évolution relevée par la Cour (21,8% sur 39%). Cette dernière est aussi liée aux mesures du protocole « Durafour » également appliquées à l'ensemble des retraités de la fonction publique et transposées aux militaires, ainsi qu'aux modalités d'indexation des pensions qui ont prévalu jusqu'à la réforme des retraites.

### **C – La situation des militaires après leur départ en retraite**

La Cour met en exergue que les dispositions régissant le cumul d'une pension de retraite et d'un revenu d'activité restent plus favorables pour les militaires que pour les civils.

Réponse : Les militaires non-officiers peuvent certes cumuler intégralement et immédiatement leur pension et un traitement tiré de l'exercice d'une activité au sein de la fonction publique, dans la mesure où ils quittent les armées avant 25 ans de service. Toutefois, la brièveté des carrières et la modicité des pensions (un adjudant, échelle 4, réunissant 15 ans de service percevra une pension portée au minimum garanti - de l'ordre de 500 € nets par mois dans ce cas de figure - ) imposent à la majeure partie d'entre eux de reprendre une activité professionnelle civile.

S'agissant des officiers, l'avantage qu'ils peuvent retirer du cumul pension-traitement public est fortement tempéré par le fait qu'ils doivent, pour en bénéficier, avoir atteint leur limite d'âge de grade, située le plus souvent au-delà de 55 ans pour les officiers supérieurs.

La loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires prévoit par ailleurs un allongement progressif des limites d'âge, qui aura pour effet de restreindre la durée pendant laquelle les militaires pourront bénéficier de ce cumul.

Parallèlement, l'article 64 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a assoupli les dispositions du code des pensions civiles et militaires de retraite relatives au cumul d'une pension et d'un traitement public. Elle substitue à la règle générale de non-cumul avant limite d'âge des fonctionnaires ou des militaires celle consistant à permettre le cumul, sous réserve que « le montant brut des revenus d'activité » ne puisse, « par année civile, excéder le tiers du montant brut de la pension pour l'année considérée ». La loi précise que « lorsqu'un excédent est constaté, il est déduit de la pension, après application d'un abattement égal à la moitié du minimum (garanti) ».

*Enfin, s'agissant du principe de cumul intégral et immédiat d'une pension de retraite par les militaires avec un revenu tiré de l'exercice d'une activité au sein du secteur privé (page 8), il est rappelé que cette possibilité est également offerte aux fonctionnaires.*

***Observations portant sur l'exploitation, par la Cour, des données fournies par l'Observatoire social de la défense (OSD)***

*Selon la Cour* : « *Selon une enquête réalisée par l'observatoire social de la défense en novembre 2003 portant sur la période 1999–2000<sup>192</sup>, 14 % des militaires recouraient à cette disposition.* »

*Réponse* : *Il convient tout d'abord de rappeler l'avertissement donné par l'OSD, selon lequel il s'agit seulement d'un échantillonnage, que les estimations sont soumises à des aléas et qu'il convient de ne retenir que des ordres de grandeur des résultats proposés.*

*Le ministère de la défense précise les chiffres donnés dans ce paragraphe de la façon suivante :*

*« Selon une enquête réalisée par l'observatoire social de la défense (OSD) en janvier 2003 auprès de militaires rayés des cadres au cours de l'année 2000, 14 % de l'ensemble des personnes interrogées et 24 % des pensionnés actifs occupés (c'est-à-dire ayant retrouvé le chemin de l'emploi) étaient agents publics, c'est-à-dire employés par l'Etat, les collectivités territoriales ou la fonction publique hospitalière. Parmi ces agents publics, 80,4 % étaient fonctionnaires »*

***II - Les modalités de calcul de la pension de retraite***

***A – La bonification du cinquième***

*La Cour critique* *l'aménagement, opéré par la loi portant réforme des retraites, des dispositions relatives à la bonification du cinquième du temps de service, considérant que cet aménagement, qui a consisté à différer l'âge à partir duquel cette bonification est octroyée de façon dégressive (58 ans au lieu de 56 ans), pourrait rendre tout à fait théorique l'existence de pénalités (application du système de dégressivité).*

---

192) Les résultats présentés dans le rapport de l'OSD de novembre 2003 intitulé 'Le retour à la vie civile et la reconversion des militaires retraités en 2000' sont issus de l'exploitation d'un échantillon de 1 830 personnes sur une population de 12 310 militaires ayant en commun les caractéristiques suivantes :

- 15 années de service en tant que militaires ;
- rayés des cadres en 2000 ;
- percevant une pension militaires de retraite en janvier 2003

*Réponse :* La loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires allongeant les limites d'âge des militaires, le système de dégressivité continuera à s'appliquer.

*En conclusion de cette partie, la Cour fait également valoir que « la masse des bonifications est telle qu'elle fait l'objet d'écrêtements », les bonifications n'étant plus prises en compte dans le calcul de la pension du militaire, dès lors que son montant atteint 80 % de la solde de base.*

*Ce constat ne vaut qu'à condition de le rapporter à certaines situations particulières, particulièrement celle des militaires disposant de bonifications pour services aériens ou subaquatiques, allouées au regard des risques et des très fortes contraintes rencontrées par les intéressés dans l'exercice de leur spécialité.*

*En revanche, la très forte majorité des militaires, quittant les armées après avoir effectué des services leur ouvrant droit à bonifications, bénéficie d'une pension retenant dans son calcul l'intégralité desdites bonifications. Précisons en outre que 25% des militaires radiés des cadres en 2003 ne bénéficient pas d'autre bonification que celle du 1/5<sup>e</sup>.*

*Précisons enfin que plus les carrières sont longues, ce que préconise la Cour, plus les bonifications feront mécaniquement l'objet d'écrêtements importants.*

### **III - L'impact de la réforme des retraites**

*Selon la Cour :* « Sous réserve du mécanisme de décote, l'allongement requis de la durée des carrières aura pour les militaires un impact moindre puisque c'est l'écrêtement qui sera dans un premier temps concerné. Or, l'ampleur de l'écrêtement est élevée ».

*Réponse :* Compte tenu du système décote instauré par la loi du 21 août 2003, de très nombreux militaires devront prolonger leur carrière d'au moins 2,5 ans afin de ne pas être pénalisés par ce système et percevoir un revenu de remplacement sensiblement équivalent à celui auquel ils auraient pu prétendre avant la réforme, compte tenu de la baisse de la valeur de l'annuité corrélative à l'allongement de la durée de cotisation pour obtenir une pension au taux plein.

*De plus, en vertu des dispositions des article 90 et 91 de la loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires, qui prévoient un allongement progressif des limites d'âge de grade, la quasi-totalité des militaires de carrière (hors ceux appartenant au personnel navigant de l'armée de l'air) sont appelés à être soumis à des limites d'âge supérieures à 55 ans.*

*C'est ainsi que les militaires seront, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, soumis successivement à deux types de modalités d'application de la décote :*

- *en cas de radiation des cadres avant l'âge de 50 ans, leur pension pourra être impactée par la décote, s'ils n'ont pas effectué au moins 17,5 ans de services (militaires non-officiers) ou 27,5 ans de services (officiers) ;*
- *en cas de radiation des cadres à compter de l'âge de 50 ans, ils seront soumis aux mêmes règles de décote que les fonctionnaires.*

*Enfin, la baisse de la valeur de l'annuité aura un effet sensible pour les militaires. Une simulation réalisée sur les militaires radiés des cadres en 2003 avec droit à pension montre qu'elle aurait entraîné, toutes choses égales par ailleurs, une baisse de 3 points du taux moyen de liquidation ce malgré les bonifications et leur écrêtement.*

*Par ailleurs, les modalités d'application progressive de la réforme des retraites, telles que rapportées par la Cour, méritent d'être commentées.*

*Ces modalités sont à apprécier au regard des articles 5 et 66 de la loi sur les retraites.*

*L'article 5 de la loi prévoit notamment que :*

- *la durée de cotisation pour une pension au taux plein est progressivement allongée : elle est portée à 40 annuités pour 2008 et se trouve ainsi alignée sur la durée de cotisation des salariés du secteur privé ; la valeur de l'annuité est ainsi abaissée de 2 % à 1,875 %, correspondant à un passage de 37,5 à 40 annuités (soit 160 trimestres) ;*
- *les conditions de liquidation de la pension de retraite ne sont pas celles de l'année de départ du fonctionnaire ou du militaire, mais celles de l'année au cours de laquelle il remplit les conditions fixées par le code des pensions civiles et militaires de retraite pour percevoir une pension, soit :*
  - *pour le fonctionnaire : l'année au cours de laquelle il atteint l'âge de 60 ans ou de 55 ans s'il a accompli au moins 15 ans de services dans des emplois classés dans la catégorie active ;*
  - *pour le militaire : l'année au cours de laquelle il atteint 15 ans ou 25 ans de services, selon qu'il sert en qualité de personnel non officier ou d'officier.*

Concrètement, ces dernières dispositions sont à interpréter de la façon suivante :

- le fonctionnaire ou le militaire remplissant la condition d'âge ou de durée de services susmentionnée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004, date d'entrée en vigueur de la loi, n'est en aucune façon concerné par la réforme : quelle que soit la date de son départ à la retraite, il bénéficiera d'une pension calculée à partir d'une valeur d'annuité égale à 2 % et cette pension ne sera pas affectée par la décote ;
- le fonctionnaire ou le militaire remplissant la condition d'âge ou de durée de services susmentionnée entre le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le 31 décembre 2005 bénéficiera, quelle que soit la date de son départ à la retraite, d'une pension calculée à partir de la valeur de l'annuité prévalant l'année au cours de laquelle il remplit la condition précitée (1,973 % en 2004, 1,948 % en 2005) et cette pension ne sera pas affectée par la décote ;
- le fonctionnaire ou le militaire remplissant la condition d'âge ou de durée de services susmentionnée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 bénéficiera, quelle que soit la date de son départ à la retraite, d'une pension calculée à partir de la valeur de l'annuité et, le cas échéant, du taux de décote prévalant l'année au cours de laquelle il remplit la condition précitée.

Les modalités d'application de ces dispositions sont donc parfaitement identiques, dans leur principe pour les fonctionnaires et les militaires : la pension est calculée par la prise en compte des règles de liquidation prévalant l'année au cours de laquelle les intéressés ont des droits ouverts à perception immédiate de cette pension.

Par ailleurs, l'article 66 de la loi du 21 août 2003 précise les éléments de progressivité de la mise en place de la réforme, tant en ce qui concerne l'allongement de la durée de cotisation que l'instauration du système de décote applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006.

Dans le cadre du projet de loi portant réforme des retraites, ce dispositif a été présenté, en l'état, au vote des deux assemblées par le Gouvernement. Il n'est le fruit ni d'un amendement gouvernemental, ni d'un amendement parlementaire.

#### **Conclusions et recommandations**

La Cour propose notamment que les carrières courtes (inférieures à 15 ans) soient développées, que les services gestionnaires soient en mesure de suivre l'ensemble des coûts financiers (notamment l'ouverture des droits à la retraite) et que soient réexaminées les modalités d'attributions des bénéfices de campagne et des bonifications pour services aériens ou subaquatiques.

*Sur le premier point, il convient de rappeler que, à ce jour, les militaires servant sous contrat représentent 53,42 % de l'ensemble de la communauté militaire. Favoriser de façon trop accentuée les carrières courtes, et donc n'ouvrant pas droit à pension militaire de retraite, pourrait affecter gravement la ressource démographique et entraîner des problèmes d'attractivité du métier des armes.*

*En ce qui concerne le suivi des coûts financiers par les gestionnaires, il y a lieu de souligner qu'il ne paraît pas raisonnable de lier l'intégration d'un personnel sous contrat ou le renouvellement du dit contrat au seul coût engendré par les retraites.*

*Enfin, le réexamen des modalités d'octroi des bonifications spécifiques des militaires a été étudié dans le cadre d'une enquête conjointe menée en 2004 par le contrôle général des armées et l'inspection générale des finances. Les propositions de ce rapport sont en cours d'examen.*

\*\*\*

*La réforme des retraites, opérée par la loi du 21 août 2003 et ses textes d'application, a été appliquée aux militaires en tenant le plus grand compte des spécificités du métier des armes, tout en exigeant de leur part une participation à l'effort demandé à l'ensemble des agents de la fonction publique pour conforter leur régime de retraite.*

*En effet, si les dispositions du code, qui visent essentiellement à compenser les contraintes et les risques rencontrés dans l'exercice du métier et à répondre aux impératifs de la gestion des ressources humaines du ministère de la défense, ont été légitimement préservées, les militaires sont cependant assujettis aux deux dispositions essentielles qui constituent le socle de cette réforme : l'allongement de la durée de cotisation pour atteindre le taux plein de 75 % et l'instauration du système de décote, mis en place afin d'inciter tous les agents de la fonction publique à prolonger leur activité professionnelle.*

---