



ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI ORGANIQUE RELATIF AU SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITE

PROJET DE LOI INSTITUANT UN SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITE

NOR : SSAX1936435L/Bleue-1

NOR : SSAX1936438L/ Bleue-1

24 janvier 2020

Article 37 : Militaires

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Les militaires ont droit à une pension régie par le Code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR). Toutefois, si les règles de pension sont parfois unifiées avec celles des fonctionnaires civils, le principe demeure celui d'un traitement particulier, eu égard à la spécificité de l'état militaire. En 2017, l'ensemble du personnel militaire sous plafond ministériel des emplois autorisés correspond à 200 000 équivalents temps-plein travaillé (ETPT). Seuls les gendarmes relevant du Ministère des Armées sont inclus dans le tableau ci-après, soit environ 2500 ETPT.

Effectifs militaires (données 2017)

En ETPT	Militaires		
	Carrière	Contrat	Total
Officiers	24 440	8 102	32 542
Sous-officiers	46 849	45 737	92 586
Militaires du rang	0	79 324	79 324
Volontaires	0	1 957	1 957
Total	71 289	135 120	206 409
%	34,5	65,5	100,0

Source : Chiffres clés de la Défense, 2018

Les gendarmes, relevant du ministère de l'intérieur, sont environ 100 000 en 2017, dont 7,5 % d'officiers, 79,1 % de sous-officiers et 13,3 % de volontaire. A la fin 2017, près de 390 000 militaires sont retraités ; 11 500 sont des nouveaux retraités de l'année.

1.1.1. Les conditions d'ouverture du droit à pension

La jouissance de la pension

Contrairement aux fonctionnaires pour lesquels un âge d'ouverture des droits à pension est fixé dans la plupart des cas, les militaires doivent principalement remplir une condition de durée de services effectifs.

Une pension militaire peut ainsi être liquidée avec jouissance immédiate dans les conditions présentées dans le tableau¹ ci-dessous :

PENSION A JOUISSANCE IMMEDIATE

¹ Les deux tableaux ci-dessus et ci-dessous se lisent comme suit :

case blanche avec croix : le grade visé a droit à l'admission à la retraite dans les conditions précisées sur la même ligne ;

case blanche sans croix : le grade visé n'a pas droit à l'admission à la retraite dans les conditions précisées sur la même ligne ;

case grise : le grade visé ne peut pas être occupé par le militaire du grade considéré.

Grade	de carrière	sous contrat	commis-sionnés	engagés	volontaires dans les armées	Conditions d'admission à la retraite
Officiers	x					Radiation des cadres par limite d'âge
		X	x			Radiation des cadres par limite de durée de services (17 ans pour les officiers commissionnés et 20 ans pour les officiers sous contrat)
	x	X	x			Radiation des cadres par suite d'infirmités
	x					Si 27 ans de services effectifs à la date d'admission à la retraite
Non-officiers	x					Radiation des cadres par limite d'âge
	x		x	x	x	Radiation des cadres par suite d'infirmités
	x		x	x		Si 17 ans de services effectifs à la date d'admission à la retraite
Officiers généraux placés en 2 ^{ème} section	x	X				A compter de 67 ans
Tous militaires	x	X	x	x		Parent d'un enfant vivant de plus d'un an et atteint d'une invalidité égale ou supérieure à 80 %, à condition que le militaire ait, pour cet enfant, interrompu ou réduit son activité, et qu'il ait accompli au moins 15 ans de services
	x	X	x	x		Lorsque le conjoint d'un militaire est atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable le plaçant dans l'impossibilité d'exercer une quelconque profession, et sous réserve que le militaire ait accompli au moins 15 ans de services

Officiers et sous-officiers de carrière comptant moins de 2 ans de services civils et militaires radiés des cadres par mesure disciplinaire	x					Droit à solde de réforme pendant un temps égal à la durée des services effectivement accomplis
---	---	--	--	--	--	--

Comme les fonctionnaires civils, les militaires bénéficient également d'un droit à pension à liquidation différée, aux termes de l'article L. 25 du CPCMR.

PENSION A JOUISSANCE DIFFEREE

Grade	de carrière	sous contrat	commis-sionnés	engagés	volontaires dans les armées	Conditions d'admission à la retraite
Officiers	x					A partir de 52 ans sous réserve d'avoir accompli 15 ans de services effectifs à la date de la radiation des cadres
	x					A partir de la limite d'âge qui était en vigueur à la radiation des cadres, sans pouvoir être partis avant 52 ans, pour les officiers radiés des cadres par mesure disciplinaire avant d'avoir accompli 27 ans de services effectifs
		x	x			A partir de 52 ans sous réserve d'avoir accompli 15 ans de services effectifs à la date de radiation des cadres et de ne pas avoir atteint la limite de durée de services
Non-officiers	x		x	x		A partir de 52 ans sous réserve d'avoir accompli 15 ans de services effectifs à la date de radiation des cadres
Tous militaires	x	x	x	x	x	A partir de 62 ans, pour les militaires ayant accompli, à la date de leur radiation des cadres, moins de 15 ans de services effectifs

Enfin, précisons que le droit à pension est acquis aux officiers ou militaires non officiers, y compris lorsqu'ils servent en vertu d'un contrat, s'ils ont effectué deux années de services civils et militaires effectifs à compter du 1^{er} janvier 2014. Avant cette date, la durée requise était de 15 années. En-deçà de cette durée de deux ou 15 ans, les militaires sont affiliés rétroactivement au régime général

d'assurance vieillesse et à l'Ircantec. Par exception, cette durée n'est pas exigée des officiers et militaires non officiers radiés des cadres par suite d'infirmités.

La liquidation de la pension

La décote et la surcote

Si la pension des militaires est calculée dans les mêmes conditions que pour les fonctionnaires civils, les règles de majoration ou de minoration de la pension diffèrent. Les modalités d'ouverture du droit à pension spécifiques aux militaires expliquent que ces derniers ne puissent pas bénéficier d'une surcote ou qu'il leur est appliqué un système de décote particulier (lequel n'est toutefois pas applicable aux militaires radiés des cadres par limite d'âge ou par suite d'infirmités).

L'article L. 14 du CPCMR actuellement en vigueur prévoit deux mécanismes de décote selon la carrière du militaire :

- la décote « carrière longue » qui consiste en l'application de la décote de droit commun aux militaires dont la limite d'âge est supérieure ou égale à 57 ans et qui sont admis à la retraite à compter de l'âge de 52 ans ;
- la décote « carrière courte », applicable dans tous les autres cas et qui est un mécanisme particulier de décote (application du taux de droit commun dans la limite de dix trimestres) permettant notamment une annulation de la décote dès lors que le militaire a effectué dix trimestres au-delà de la durée de services requise.

Les bonifications

Outre les bonifications et majorations de durée d'assurance de droit commun applicables aux fonctionnaires civils comme aux militaires (avantages liés à la famille, par exemple), les militaires bénéficient de bonifications spécifiques :

- la bonification dite « du cinquième » (car égale à 1/5^e du temps de service effectué) est accordée aux militaires dans la limite de cinq ans, sous condition d'avoir accompli 17 ans de services militaires effectifs (sauf cas de radiation des cadres pour invalidité). Cette bonification devient dégressive à compter de l'âge de 60 ans ;
- les bénéfices d'études préliminaires permet aux officiers militaires provenant de certaines écoles¹ et aux médecins, pharmaciens chimistes et vétérinaires des armées provenant des écoles de formation, du recrutement direct ou latéral ou provenant des réserves par voie d'intégration dans les cadres actifs d'augmenter leur durée de service et de bonifications à hauteur d'un à deux ans ou du temps normal des études d'enseignement supérieur exigée pour l'obtention du diplôme pour les médecins, pharmaciens chimistes et vétérinaires des armées ;
- les bénéfices de campagnes sont attribués aux militaires (ainsi qu'aux fonctionnaires civils, aux magistrats et aux ouvriers de l'Etat) ayant été en campagne, sous réserve d'avoir accompli 15 ans de services effectifs (sauf cas de radiation des cadres pour invalidité). Il est tenu compte pour cette bonification de la nature, du territoire d'accomplissement et de la durée de la campagne. La liste des campagnes ouvrant des droits à bonification, fixée par voie réglementaire, est particulièrement hétérogène et n'a pas été régulièrement mise à jour.

¹ Ecole Polytechnique, Ecole du commissariat de la marine, Ecole du commissariat de l'air (admission par la voie du concours externe), Ecole navale (élèves promus officiers) et Ecole des ingénieurs de la marine (élèves promus ingénieurs de marine).

Figurent ainsi dans les opérations de campagne les opérations de guerre, la captivité, les opérations extérieures mais aussi le service en Corse ou en outremer et l'embarquement sur un navire ;

- la bonification pour l'exécution d'un service aérien ou sous-marin commandé vient améliorer la durée de services et de bonifications des militaires, sous réserve d'avoir accompli 15 ans de services effectifs (sauf cas de radiation des cadres pour invalidité). A noter que cette bonification n'est pas spécifique aux militaires car elle est également accordée à certains fonctionnaires effectuant des services aériens et sous-marins, sous conditions restrictives.

Les primes prises en compte dans le calcul de la pension de retraite et autres suppléments de pension

Les gendarmes connaissent une spécificité par rapport aux militaires des autres armées puisqu'ils bénéficient d'une prise en compte dans la pension de l'indemnité de sujétions spéciales de police dès qu'ils atteignent 50 ans, sous réserve d'acquiescer une surcotisation salariale. Cet avantage se traduit par une augmentation de l'indice de liquidation de la pension de 15 à 26 % en fonction du grade.

En outre, la pension attribuée aux militaires de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) et du bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM), à l'exclusion des médecins, dont les services dans cette brigade ou ce bataillon atteignent au moins 15 années pour les officiers et sous-officiers et 10 années pour les militaires du rang, ou mis en retraite pour invalidité due au service, est augmentée d'un supplément de 0,5 % de la solde de base pour chaque année d'activité accomplie dans la BSPP ou dans le BMPM. La pension ainsi majorée ne peut en aucun cas excéder le montant de la solde servant au calcul de la pension. Cet avantage est attribué sans surcotisation.

Le financement de la pension

La contribution employeur d'équilibre au compte d'affectation spéciale « Pensions » s'élève à 126,07 % pour les personnels militaires, contre 74,28 % pour les fonctionnaires de l'Etat. Cette différence s'explique essentiellement par les conditions spécifiques de jouissance et de liquidation des pensions militaires. En revanche, les personnels militaires sont redevables d'une cotisation équivalente à celle des personnels civils, qui s'élève à 10,83 % au 1^{er} janvier 2019.

Les gendarmes sont redevables de cette cotisation pour pension et d'une cotisation supplémentaire au taux de 2,2 % à la fois sur leur traitement indiciaire brut et sur l'indemnité de sujétions spéciales de police, au titre du financement de l'avantage de pension résultant de l'intégration de cette prime dans le calcul de la pension militaire. L'assiette de la contribution pour pension à la charge de leur employeur est également assise, outre sur le traitement indiciaire brut, sur cette indemnité.

Les particularités de certaines pensions militaires

Certains militaires disposent de droits spécifiques :

- les officiers généraux âgés de moins de 67 ans placés dans la deuxième section de l'état-major général reçoivent une solde de réserve égale au taux de la pension à laquelle ils auraient droit s'ils étaient en position de retraite et qui est assimilée à une pension de retraite au regard des règles de liquidation, de revalorisation et de cumul (articles L. 51 et R. 58 du CPCMR). Cette solde n'est toutefois pas considérée comme une pension au sens du code général des impôts ;

- certains militaires de carrière (colonels, lieutenants-colonels, commandants, capitaines ou équivalents, adjudants-chefs, adjudants ou équivalents) peuvent demander à bénéficier d'une pension afférente au grade immédiatement supérieur au grade qu'ils détiennent depuis au moins deux ans lorsqu'ils se trouvent à plus de cinq ans de leur limite d'âge. Ce dispositif, valable sous l'empire de la loi de programmation militaire 2014-2019, pourra être prorogé sur la base de l'habilitation à légiférer par ordonnance prévue à l'article 30 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense ;
- le droit à solde de réforme est acquis aux officiers et sous-officiers comptant, pour les militaires dont le premier engagement a été conclu à compter du 1^{er} janvier 2014, 2 ans de services civils et militaires (avant cette date, ce droit est ouvert sous réserve de compter 15 ans de ces services) radiés des cadres par mesure disciplinaire. Cette solde est fixée à 30 % de la solde soumise à retenue et ne peut être inférieure à 60 % du montant correspondant à la valeur de l'indice majoré 227 au 1^{er} janvier 2004 revalorisé. La solde de réforme est versée pendant une durée égale à la durée de services effectifs militaires, sans tenir compte des bonifications.

1.1.2. Autres spécificités en lien avec les pensions militaires

Les limites d'âge, de durée de services et le maintien en activité

Les militaires sont, de par leur statut, soumis à deux types de limites, d'âge et de durée de services, prévues à l'article L. 4139-16 du code de la défense. Les militaires de carrière sont soumis à une limite d'âge statutaire alors que les militaires sous contrat sont soumis à une limite de durée de services.

Au-delà de ces limites, il leur est possible d'être maintenus en activité, selon des règles qui leur sont spécifiques (les dispositions de recul de limite d'âge et de prolongations d'activité réservés aux fonctionnaires civils leur sont, par définition, inapplicables) :

- le corps militaire du contrôle général et les officiers généraux peuvent être maintenus en première section jusqu'à un âge maximal ou être admis dans la deuxième section et ainsi être maintenus à la disposition du ministre chargé de la défense jusqu'à 67 ans ;
- les magistrats du corps spécial des magistrats du service de la justice militaire et les officiers défenseurs assimilés spéciaux de ce service et les officiers du service de santé des armées du grade de chef de service (hors officiers généraux) peuvent être maintenus en activité pour une durée déterminée ;
- le chef des orchestres de la garde républicaine et le chef adjoint des orchestres de la garde républicaine peuvent être maintenus en service par périodes de deux ans renouvelables, ainsi que les musiciens des orchestres de la garde républicaine ;
- les officiers sous contrat et les militaires commissionnés peuvent être maintenus en activité dans la limite de dix trimestres pour compléter leur durée d'assurance ;
- les volontaires dans les armées de la gendarmerie nationale peuvent être maintenus en service pendant un an.

Les règles spécifiques de reprise d'activité

En cas de reprise de service auprès de l'Etat ou d'une des collectivités dont les agents sont tributaires de la CNRACL, les retraités militaires peuvent, contrairement aux titulaires de pensions civiles, renoncer à la faculté de cumuler leur pension militaire avec leur traitement en vue d'acquiescer, au titre dudit emploi, des droits à une pension unique rémunérant la totalité de la carrière. La pension militaire dont ils bénéficiaient est alors annulée. Dans le cas contraire, ils acquiescent des droits à pension civile au titre de leur nouvel emploi et cumulent leur pension militaire avec cet emploi, dans le respect des règles de droit commun du cumul emploi-retraite (plafonnement éventuel, selon les niveaux de rémunération et de pension).

Les militaires disposent par ailleurs d'un régime partiellement dérogatoire de cumul emploi-retraite par rapport aux fonctionnaires civils : si le cumul peut être plafonné, ce n'est que dans le cas où le pensionné militaire perçoit des revenus d'activité d'un employeur public mentionné à l'article L. 86-1 du CPCMR. Hormis ce cas, le pensionné militaire peut cumuler intégralement les revenus qu'il tire de son activité avec sa pension militaire. Cet état du droit existant depuis 2004 est consubstantiel aux spécificités de la pension militaire.

En outre, le cumul est intégral dans les cas spécifiques suivants :

- lorsque le titulaire de la pension militaire atteint la limite d'âge du grade qu'il détenait en activité ou la limite de durée de services qui lui était applicable en activité ;
- lorsque le pensionné est titulaire d'une pension de non-officier rémunérant moins de 25 ans de services.

Enfin, le cumul emploi-retraite des militaires comporte une spécificité directement liée à l'absence de condition d'âge pour ouvrir le droit à pension : la nouvelle activité est prise en compte pour l'acquisition de droits à pension dans le régime de retraite auquel elle se rattache, contrairement aux règles prévalant pour les fonctionnaires civils ou les assurés relevant du régime général. Ces règles spécifiques tendent à favoriser le retour à une activité professionnelle dans la vie civile, conformément à l'article L. 4111-1 du code de la défense.

Les autres règles de cumul emploi-retraite sont identiques à celles applicables aux fonctionnaires civils (règles d'écêtement, cumul intégral en cas de pension de retraite pour invalidité, de taux plein ou d'activité indépendante, etc.).

La réversion

Les règles de réversion applicables aux ayants-droits des militaires sont communes à celles des fonctionnaires civils à quelques exceptions près :

- la pension des veuves de maréchaux de France et amiraux de France est fixée à 75 % des émoluments de base servant au calcul de la solde de réserve d'un général de division au taux le plus élevé ;
- les ayants droit de militaires ayant liquidé leur pension en vertu du code des pensions civiles et militaires de retraite cumulent leur pension de réversion avec la pension prévue par le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, lorsque le militaire décédé est titulaire d'une pension militaire d'invalidité ou est décédé en activité des suites d'infirmités imputables au service ;

- les ayants droit des militaires bénéficiaires d'une solde de réforme ont droit à une allocation temporaire égale à 50 % de cette solde, dont la jouissance est limitée à la date d'expiration initialement prévue de ladite solde ;
- les ayants droit des militaires servant sous contrat au-delà de la durée légale décédés en activité par suite d'invalidité contractée ou non en service avant d'avoir accompli 15 ans de services bénéficient, s'ils ne peuvent prétendre à une pension de réversion, d'une pension calculée à raison de 1 % des émoluments de base par annuité liquidable.

L'invalidité et les infirmités

En cas d'infirmités (imputables ou non au service) entraînant une inaptitude définitive au service, le militaire bénéficie, sans condition d'âge ni de durée de services, d'une pension militaire de retraite pour infirmité. Comme pour les fonctionnaires civils, si le degré d'infirmité est égal ou supérieur à 60 %, le montant de la pension militaire de retraite ne peut être inférieur à 50 % de la solde de base. Si le militaire a cessé son activité ou décède à la suite d'un accident survenu en service ou à l'occasion du service, la règle des six mois d'ancienneté dans l'échelon ne s'applique pas.

Si l'infirmité est imputable au service, le militaire a droit à une pension militaire d'invalidité du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, dès lors que les infirmités atteignent un taux minimum d'invalidité.

Si les infirmités résultent de blessures de guerre, d'un attentat ou d'une lutte dans l'exercice de ces fonctions ou d'un acte de dévouement dans un intérêt public ou pour avoir exposé ces jours pour sauver la vie d'une ou plusieurs personnes, le montant total de la pension de retraite et de la pension militaire d'invalidité est élevé à 80 % de la solde de base.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

Aux termes du onzième alinéa du Préambule de 1946, la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». Le Conseil constitutionnel en a déduit, notamment dans sa décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010, que « l'exigence constitutionnelle résultant des dispositions précitées implique la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités ; qu'il est cependant possible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées ; qu'en particulier, il lui est à tout moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ».

1.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

La plupart des pays de l'OCDE disposent de règles spécifiques de retraite pour les militaires¹.

Dans un rapport d'information de 2008², la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat avait comparé le régime des pensions militaires français avec ceux de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis. Si les comparaisons demeurent délicates dans la mesure où les systèmes de chaque pays diffèrent, il n'en demeure pas moins que ces trois pays disposent de règles spécifiques pour les pensions militaires, comprenant notamment un dispositif de jouissance immédiate précoce à raison de l'âge anticipé de départ des forces armées.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat³, dont fait partie leur régime de retraite (Conseil constitutionnel, décision n° 85-200 DC du 16 janvier 1986, *Loi relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité*), ainsi que les principes fondamentaux du droit de la sécurité sociale.

Cette obligation s'applique d'autant plus que, contrairement à d'autres régimes spéciaux de retraite, les droits à retraite des militaires sont principalement prévus par des dispositions législatives, soit codifiées (code des pensions civiles et militaires de retraite, code de la défense), soit non codifiées dans des lois éparses.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Bien que le prochain système de retraite soit universel, la spécificité de la carrière des militaires (carrières courtes, disponibilité illimitée, exercice d'activités nécessitant une aptitude physique particulière et présentant une dangerosité importante, impératif de « jeunesse »,...) implique nécessairement une adaptation des règles de retraite qui leur sont applicables.

La présente mesure n'a pas vocation à modifier le modèle français d'armée. Les actuelles limites d'âge et de durée de service auxquelles les militaires sont soumis étant intrinsèquement liées à ce modèle, il est nécessaire d'articuler ces paramètres de gestion des ressources humaines avec les nouvelles règles de retraite.

¹ « La prise en compte de la pénibilité du travail dans les systèmes de retraite des pays de l'OCDE », OCDE, document présenté dans le cadre de la séance plénière du Conseil d'orientation des retraites du 16 mars 2011 « Inaptitude, incapacité, invalidité, pénibilité et retraite ».

² Rapport d'information n° 236 fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'enquête de la Cour des comptes relative à l'évolution des retraites militaires depuis la professionnalisation des armées, annexe au procès-verbal de la séance du 25 mars 2008.

³ Article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Le prochain système de retraite comportera donc des règles dérogatoires au droit commun pour les militaires, tant en ce qui concerne les conditions de liquidation de leurs droits à pension, le calcul de ces droits ainsi que les modalités de cumul entre activité et perception d'une partie du droit à pension.

3.. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1. Conservation d'un régime de retraite spécifique aux militaires

Une première option aurait été de conserver un régime de retraite distinct pour les militaires, compte tenu des particularités très importantes de leurs carrières. Toutefois, cette première option a été écartée compte tenu de la nature universelle du nouveau système de retraite envisagé et dès lors que les règles envisagées pour ce système offrent suffisamment de souplesses, notamment avec le dispositif de liquidation partielle de la retraite, et qu'elles peuvent même être adaptées (sous réserve de justification objective) pour certaines populations, notamment pour les militaires.

Par ailleurs, les militaires étant très majoritairement polypensionnés, la mise en place d'un système universel devrait leur permettre de simplifier la gestion de leur droit et de supprimer les effets défavorables liés à des affiliations successives à plusieurs régimes de retraite.

3.1.2. Intégration des militaires dans le droit commun

Une deuxième option, inverse de la première, aurait consisté à intégrer tous les militaires dans le droit commun de la retraite. Cette option aurait fait fi des contingences spécifiques qui pèsent sur les métiers militaires, telles que rappelées *supra*, qui n'existent pas dans le secteur privé. Cette solution, par trop égalitariste et inadéquate pour les militaires, ne pouvait pas être retenue pour ce motif.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Les contingences de carrière des militaires (carrières courtes, disponibilité illimitée, exercice d'activités nécessitant une aptitude physique particulière et présentant une dangerosité importante, impératif de « jeunesse »,...) supposent un dispositif particulier d'accès à la retraite.

Aussi, l'article 37 de la présente loi reprend les mécanismes actuels de jouissance immédiate. Ainsi, les officiers de carrière peuvent partir en retraite après vingt-sept ans de services effectifs ou lorsqu'ils atteignent leur limite d'âge, lorsque celle-ci est inférieure à 62 ans. Les officiers sous contrat peuvent liquider leur retraite lorsqu'ils atteignent la limite de durée de service qui leur est applicable. Il en va de même pour les militaires commissionnés qui peuvent demander leur retraite lorsqu'ils ont atteint la limite de durée de service qui leur est applicable. Concernant les militaires non officiers, le droit à retraite est ouvert dès qu'ils ont accompli au moins dix-sept ans de services effectifs ou qu'ils atteignent la limite d'âge qui leur est applicable, lorsque celle-ci est inférieure à 62 ans. Enfin, le droit à retraite est ouvert à compter de l'âge auquel les officiers généraux sont

placés en deuxième section lorsque cet âge est inférieur à 62 ans. Ces âges et dates d'ouverture du droit seront portables dans le cas où ces agents exerceront une autre activité après avoir quitté leurs fonctions et avant la liquidation de leur retraite.

Dans tous les autres cas, le droit à retraite sera ouvert à l'âge légal de 62 ans. Il en va notamment ainsi pour les militaires qui auraient bénéficié de la retraite à jouissance différée à 52 ans dans leur ancien régime de retraite, laquelle est supprimée dans le nouveau système, et qui devront donc partir à 62 ans. En effet, il n'existe pas de justification objective à ces agents puissent demander leur retraite à 52 ans plutôt qu'à 62 ans dans le nouveau système dès lors qu'ils ont déjà quitté la condition militaire avant de remplir les modalités de départ anticipés indiquées ci-dessus. Toutefois, à titre transitoire, les anciens militaires qui, antérieurement au 1^{er} janvier 2025, auront accompli la durée de services effectifs de quinze ans exigée pour bénéficier d'une jouissance différée de leur retraite à 52 ans conserveront le bénéfice de cet âge et pourront liquider leur retraite de manière anticipée comme les autres militaires ayant un droit à retraite anticipé.

Tableau des âges moyens de départs au motif de l'ancienneté

		2014	2015	2016	2017
Gendarmes	Soldes de réserve	58,9	59,3	58,8	59,2
	Officiers	56,2	56,5	56,2	57,1
	Sous-officiers	52,5	52,9	52,8	53,0
	Ensemble	53,2	53,4	53,2	53,6
Autres militaires	Soldes de réserve	58,9	59,3	58,8	59,2
	Officiers	56,2	56,5	56,2	57,1
	Sous-officiers	52,5	52,9	52,8	53,0
	Ensemble	53,2	53,4	53,2	53,6

Sources : DGFip -SRE - Bases des pensions 2014 à 2017

Les militaires retraités pourront continuer de cumuler une pension de retraite et une activité professionnelle. Ils pourront liquider leur retraite de manière partielle, en deux parts en cohérence avec la date d'ouverture du droit à retraite anticipée.

La première part de la retraite pourra être liquidée dès l'atteinte de la date d'ouverture du droit à retraite en tant que militaire. Elle portera sur la totalité des points acquis avant cette date, y compris au titre d'activité non militaires. L'âge d'équilibre applicable à cette première part sera abaissé par décret en tenant compte des spécificités des fonctions militaires et des limites d'âge applicables aux militaires concernés.

La seconde part de la retraite pourra être liquidée, à compter de l'âge de 62 ans, sur la base des points acquis après la liquidation de la première part de la retraite et sans recalculer cette première part. L'application des règles de retraite minimale sera appréciée à ce moment-là, de même que l'attribution de points au titre d'un handicap.

Le bénéfice de ce dispositif de départ anticipé ne sera pas cumulable avec celui des dispositifs de départ anticipé au titre de l'incapacité permanente et de la pénibilité.

Des points seront attribués aux militaires au titre des services aériens et sous-marins qu'ils accomplissent, afin de prendre en compte les sujétions particulières et les risques afférents à

l'accomplissement de tels services. Ces points seront fixés de manière forfaitaire en fonction des services aériens et sous-marins réalisés.

Des cotisations nouvelles, distinctes de celles de droit commun, seront créées.

Des cotisations complémentaires patronales, dé plafonnées et non contributives, financeront l'attribution de points au titre des services aériens et sous-marins.

Des cotisations spéciales patronales, dé plafonnées et prises en compte pour l'acquisition des points, sont créées afin de prendre en compte l'incidence sur les retraites des militaires des limites d'âge et des limites de durée de services qui leur sont applicables. Par leur objet, ces cotisations spéciales contributives se situent dans la même ligne que la bonification du cinquième dont bénéficient actuellement les militaires (*cf. supra*).

Par ailleurs, des cotisations spécifiques patronales, également dé plafonnées et prises en compte pour l'acquisition des points, sont créées au titre de l'accomplissement des campagnes militaires. Les taux de ces cotisations seront fixés par décret de manière distincte selon les campagnes.

Il est créée une cotisation supplémentaire patronale, dé plafonnée et non contributive, afin de couvrir le montant des retraites versées aux militaires bénéficiant d'un départ anticipé, entre l'âge effectif auquel a lieu ce départ anticipé et l'âge légal, pour couvrir le montant des cotisations de droit commun qui seraient dues si la retraite de ces militaires n'avait pas été liquidée de manière anticipée avant l'âge légal et pour financer l'attribution de points au titre des services aériens et sous-marins.

Enfin, des cotisations additionnelles patronales, dé plafonnées et non contributives, sont mises en place afin de couvrir le coût pour le système universel de retraite résultant de l'écart éventuel, s'il est négatif, entre l'âge d'équilibre abaissé des militaires et l'âge d'équilibre de droit commun abaissé de huit ans.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'article 37 introduit, en son I, un chapitre IV, relatif aux dispositions spécifiques aux militaires, dans le nouveau titre II, intitulé « Assurance vieillesse des fonctionnaires, magistrats et militaires relevant du système universel de retraite », du livre VII du code de la sécurité sociale, à la suite des chapitres I^{er}, II et III traitant respectivement du champ d'application de ce titre, des règles des cotisations d'assurance vieillesse applicables aux fonctionnaires, aux magistrats et aux militaires et des dispositions spécifiques à certains fonctionnaires.

Ce chapitre IV comporte seize articles nouveaux :

- l'article L. 724-1 détermine les conditions d'ouverture du droit à retraite des militaires, soit à raison d'un âge, soit à raison d'une durée de services et prévoit la portabilité de la date d'ouverture du droit à retraite des militaires ;
- les articles L. 724-2 à L. 724-9 prévoient les modalités de liquidation de la retraite des militaires, notamment la possibilité de liquider celle-ci en deux parts, ainsi que les modalités d'application des règles de cumul emploi-retraite à la première part de la retraite ;

- l'article L. 724-10 prévoit que ce dispositif n'est pas cumulable avec ceux de retraite anticipée au titre de l'incapacité permanente ou de la pénibilité ;
- l'article L. 724-11 institue des cotisations spéciales afin de prendre en compte l'incidence sur les retraites des militaires des limites d'âge et des limites de durée de services qui leur sont applicables ;
- l'article L. 724-12 crée une cotisation supplémentaire afin de couvrir le montant des retraites versées aux militaires bénéficiant d'un départ anticipé, entre l'âge effectif auquel a lieu ce départ anticipé et l'âge légal et de couvrir le montant des cotisations de droit commun qui seraient dues si la retraite de ces militaires n'avait pas été liquidée de manière anticipée avant l'âge légal ;
- l'article L. 724-13 crée une cotisation additionnelle afin de couvrir le coût pour le système universel de retraite résultant de l'écart éventuel, s'il est négatif, entre l'âge d'équilibre abaissé des militaires et l'âge d'équilibre de droit commun abaissé de huit ans ;
- les articles L. 724-14 et L. 724-16 prévoient respectivement une attribution de points au titre des services aériens et sous-marins et la création d'une cotisation complémentaire pour financer cette attribution de points ;
- l'article L. 724-15 institue des cotisations spécifiques au titre des campagnes militaires.

Le II de l'article 37 modifie le code de la défense pour préciser que les dispositions spécifiques aux militaires dans le cadre du système universel de retraite concourent aux objectifs de la défense, permettent d'adapter à ces objectifs la structure des forces armées et constituent une composante de la condition militaire.

L'article 37 prévoit, en son III, que les anciens militaires qui, antérieurement au 1^{er} janvier 2025, ont accompli la durée de services effectifs de quinze ans exigée pour bénéficier d'une jouissance différée de leur retraite à 52 ans conservent le bénéfice de cet âge et sont soumis aux mêmes règles de liquidation que les militaires bénéficiant d'un dispositif de départ anticipé en retraite dans le nouveau système.

Les dispositions relatives aux militaires, qui relèvent de niveaux de norme variés, seront abrogées ou modifiées, selon les cas, par l'ordonnance spécifique à la fonction publique prévue au II de l'article 64 et par des règlements.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'impact économique global du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.2.2. Impacts financiers

Voir partie 3 de la présente étude d'impact.

4.2.3. Impacts sur les assurés

Ainsi que le Gouvernement s'y est engagé, la présente réforme veillera à préserver un niveau de retraite globalement similaire à celui actuel pour les militaires. C'est l'objet de l'attribution de points pour services aériens et sous-marins et des cotisations spéciales et spécifiques. Le taux de ces cotisations seront déterminés de sorte à assurer ce niveau de retraite.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur la société

L'impact social du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de l'introduction.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Les consultations menées sur l'ensemble du projet de loi sont listées dans le tableau en introduction.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur en vertu de l'article 63.

Des règles transitoires sont prévues au II de l'article 37 (*cf. supra*).

5.2.2 Application dans l'espace

Les modalités d'application outre-mer du système universel de retraite sont définies à l'article 64.

5.2.3 Textes d'application

En application de l'article L. 724-14 du code de la sécurité sociale, un décret déterminera le nombre de points attribués aux militaires au titre des services aériens et sous-marins.

Les taux et les modalités des cotisations spéciales, supplémentaires, additionnelles, spécifiques et complémentaires créées respectivement par les articles L. 724-11, L. 724-12, L. 724-13, L. 724-15 et L. 724-16 du code de la sécurité sociale sont fixés par décret.

Les campagnes donnant lieu au paiement des cotisations spécifiques prévues à l'article L. 724-15 sont définies par décret en Conseil d'Etat.