

N° 276

ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE PROJET DE
LOI *de finances pour 2018*,

TOME IV

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

PENSIONS

PAR MME CORINNE VIGNON,

Députée.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 235, 273 (annexe n° 35).

SOMMAIRE

	PAGES
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : DES RÉGIMES SPÉCIAUX DE RETRAITE AUX RÈGLES SOUVENT COMPLEXES, PARFOIS TRÈS AVANTAGEUSES, ET DONT LES DÉSÉQUILIBRES DÉMOGRAPHIQUES ET FINANCIERS PÈSENT TOUJOURS DAVANTAGE SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT	9
I. LES DÉSÉQUILIBRES DÉMOGRAPHIQUES ET FINANCIERS PERSISTANTS DU RÉGIME DE RETRAITE DE LA SNCF	10
A. LE RAPPROCHEMENT AVEC LE RÉGIME DES FONCTIONNAIRES CIVILS OPÉRÉ PAR LES RÉFORMES PARAMÉTRIQUES DE 2008, 2011 ET 2014	11
B. DES RÈGLES DE LIQUIDATION ET DE CALCUL DES PENSIONS TOUJOURS PLUS AVANTAGEUSES QUE CELLES DU RÉGIME GÉNÉRAL	12
C. UN RÉGIME SUBVENTIONNÉ AUX TROIS CINQUIÈMES PAR LA COLLECTIVITÉ NATIONALE	12
II. L'AVANTAGEUX RÉGIME DE RETRAITE DE LA RATP	13
A. LA CONVERGENCE AVEC LE RÉGIME DES FONCTIONNAIRES CIVILS AMORCÉE PAR LES RÉFORMES PARAMÉTRIQUES DE 2008, 2011 ET 2014	13
B. DES RÈGLES DE LIQUIDATION ET DE CALCUL DES PENSIONS TOUJOURS PLUS FAVORABLES QUE CELLES DU RÉGIME GÉNÉRAL	14
C. UN RÉGIME FINANCÉ AUX TROIS CINQUIÈMES PAR LA COLLECTIVITÉ NATIONALE	15
III. L'EXTRÊME COMPLEXITÉ DU RÉGIME DE RETRAITE DES MARINS	16
A. DES PENSIONS DE RETRAITE PRISES EN CHARGE AUX QUATRE CINQUIÈMES PAR LA COLLECTIVITÉ NATIONALE	17
B. DES RÈGLES DE GESTION ET DE COTISATION ÉMINEMMENT COMPLEXES	18

IV. LE RÉGIME DE RETRAITE DES FONCTIONNAIRES CIVILS ET DES OUVRIERS DE L'ÉTAT.....	19
A. LE RAPPROCHEMENT AVEC LE RÉGIME GÉNÉRAL OPÉRÉ PAR LES RÉFORMES PARAMÉTRIQUES DE 2003, 2010 ET 2014	20
B. LA FORTE AUGMENTATION DES DÉPARTS EN RETRAITE DES FONCTIONNAIRES CIVILS, ET DONC DES DÉPENSES DE L'ÉTAT AU TITRE DE LEURS PENSIONS	23
C. LA RAPIDE PROGRESSION DE LA SUBVENTION VERSÉE AU RÉGIME DES OUVRIERS DE L'ÉTAT	24
V. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME SYSTÉMIQUE.....	25
DEUXIÈME PARTIE : L'IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ DE PRENDRE EN COMPTE, DANS UN FUTUR RÉGIME DE RETRAITE UNIVERSEL, LES SINGULARITÉS ET EXIGENCES DE LA FONCTION MILITAIRE.....	29
I. UN RÉGIME DE RETRAITE AUJOURD'HUI CONÇU POUR SATISFAIRE AUX EXIGENCES DE JEUNESSE ET D'OPÉRATIONNALITÉ DES CAMPAGNES MILITAIRES	30
A. L'INCONTOURNABLE IMPÉRATIF DE JEUNESSE DANS LES ARMÉES..	30
1. Des limites d'âge ou de durée de service relativement basses et très diverses.....	30
2. La pension de retraite à jouissance immédiate	31
3. L'incitation à l'allongement des carrières à travers les décotes « carrière longue » et « carrière courte ».....	33
B. DES RÈGLES DE CUMUL EMPLOI-RETRAITE FAVORISANT LA RECONVERSION, ET INDIRECTEMENT, L'ATTRACTIVITÉ DE NOS ARMÉES.....	34
II. UN ENSEMBLE DE PRIMES ET DE BONIFICATIONS DESTINÉES À COMPENSER DES SUJÉTIONS DIFFICILES POUVANT ALLER JUSQU'AU SACRIFICE SUPRÊME.....	35
A. LA PRISE EN COMPTE DE CERTAINES PRIMES POUR LE CALCUL DE LA PENSION MILITAIRE DE RETRAITE DES GENDARMES	35
B. DES BONIFICATIONS DE DURÉE D'ASSURANCE JUSTIFIÉES PAR LES CONTRAINTES DE LA CONDITION MILITAIRE	36
1. La bonification « du cinquième »	37
2. Les bénéfices de campagne.....	37
3. Les bonifications pour services aériens et sous-marins	38
4. Les bonifications au titre du stationnement en outre-mer et en Corse.....	38
5. Le bénéfice d'études préliminaires	39
6. Le plafonnement des bonifications	40

III. LES CONDITIONS DE L'INTÉGRATION DES MILITAIRES AU SEIN D'UN RÉGIME DE RETRAITE UNIVERSEL	41
A. AVOIR CONSCIENCE QUE LES MILITAIRES RETRAITÉS SONT LOIN D'ÊTRE DES NANTIS.....	42
B. GARDER À L'ESPRIT QUE LES MILITAIRES PARTENT EN RETRAITE SOUVENT DANS UN ÉTAT PHYSIQUE ET PSYCHIQUE DÉGRADÉ.....	44
C. QUELQUES PISTES POUR LA PRISE EN COMPTE DES SINGULARITÉS DE LA CONDITION MILITAIRE DANS LE CADRE D'UN RÉGIME DE RETRAITE UNIVERSEL.....	46
TRAVAUX DE LA COMMISSION	51
EXAMEN DES CRÉDITS	51
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.	53
ANNEXE N° 2 : TABLEAU COMPARATIF RÉGIME GÉNÉRAL / RÉGIME SNCF	54
ANNEXE N° 3 : TABLEAU COMPARATIF RÉGIME GÉNÉRAL / RÉGIME RATP	58
ANNEXE N° 4 : TABLEAU COMPARATIF RÉGIME GÉNÉRAL / RÉGIME DES MARINS	62
ANNEXE N° 5 : LES MULTIPLES TAUX DE COTISATION DANS LE RÉGIME DE RETRAITE DES MARINS	66
ANNEXE N° 6 : TABLEAU COMPARATIF RÉGIME GÉNÉRAL / RÉGIME DES FONCTIONNAIRES CIVILS DE L'ÉTAT	68
ANNEXE N° 7 : STRUCTURE PAR ÂGE DES COTISANTS CIVILS ET MILITAIRES EN 2015	72
ANNEXE N° 8 : LES LIMITES D'ÂGE ET DE DURÉE DE SERVICE DANS LES ARMÉES	74
ANNEXE N° 9 : LES CONDITIONS D'OCTROI DES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DES PENSIONS DES VICTIMES DE GUERRE	76

INTRODUCTION

Alors que cette pratique est déjà ancienne au sein de la commission des Affaires sociales du Sénat, c'est la première fois que la commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale se saisit pour avis des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » ainsi que du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » d'un projet de loi de finances. Ces crédits abondent une partie (mais pas la totalité) de régimes de retraite anciens qui sont souvent qualifiés de « spéciaux », comme ceux des agents du cadre permanent de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), des agents du cadre permanent de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), des marins, des mineurs ou encore des fonctionnaires civils et militaires de l'État, et qui se sont pérennisés alors que leur maintien, lors de la création de la Sécurité sociale en 1945, était conçu comme provisoire.

Il était important que la commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale se penche sur ces régimes spéciaux dans la perspective d'une réforme systémique de notre système de retraite annoncée dans le programme du Président de la République, M. Emmanuel Macron, et pour la préfiguration de laquelle M. Jean-Paul Delevoye a été nommé haut-commissaire le 14 septembre dernier.

Soucieuse de ne pas doubler l'analyse budgétaire de l'évolution des crédits de la mission et du CAS « Pensions » que fera le rapporteur spécial de la commission des Finances, M. Olivier Damaisin, la rapporteure a choisi de se concentrer sur l'étude d'un des régimes de retraite particuliers relevant du programme 741 : celui des militaires (deuxième partie), après avoir rappelé les spécificités de quelques régimes de retraite (ceux de la SNCF, de la RATP, des marins ainsi que des fonctionnaires civils et des ouvriers de l'État) dont les déséquilibres structurels pèsent toujours davantage sur les finances publiques, rendant ainsi une réforme systémique de plus en plus nécessaire (première partie).

Compte tenu du nombre (parfois extrêmement faible) de leurs affiliés, la rapporteure ne s'attardera pas sur les régimes fermés ou en voie d'extinction que l'État subventionne encore, mais pour des montants en baisse du fait du rapide déclin du nombre de pensionnés. En effet, le régime de retraite des mines, dont les origines remontent à l'époque d'Henri IV et dont les principes actuels ont été fixés par des lois de 1894 et 1914 et par le décret n° 46-2769 du 27 novembre 1946, ne devrait compter en 2018 que 1 570 cotisants pour 253 051 pensionnés dont 131 267 de droit direct. Ce régime de retraite est donc quasiment éteint et profondément déséquilibré, ce qui conduit le Gouvernement à proposer de lui verser 1,177 milliard d'euros pour l'année 2018 (contre 1,245 milliard d'euros en loi de finances initiale pour 2017). Il faut cependant rappeler que ce régime spécial se distingue du régime général et de celui de la fonction publique par les âges

précoces de liquidation (55 ans⁽¹⁾) et par l'absence de lien ou la moindre proportionnalité du montant de la retraite avec la durée des services effectués et avec le salaire antérieur⁽²⁾.

Le régime spécial de retraite de la Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (SEITA) est quant à lui fermé : les salariés recrutés à compter du 1^{er} juillet 1980 par la SEITA étant affiliés au régime général, ce régime de retraite ne comptait plus, au 1^{er} janvier dernier, que 3 cotisants actifs pour 8 676 pensionnés (dont 6 241 de droits directs et 2 435 de droits indirects). Compte tenu de ce fort déséquilibre démographique, le Gouvernement propose de doter ce régime à hauteur de 153 millions d'euros en 2018 (contre 158 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2017) – étant précisé que la subvention versée par l'État constitue désormais l'essentiel des ressources de ce régime (99,4 % en 2016, 100 % en 2020).

Autre régime fermé : celui de l'Office de radiodiffusion télévision française (ORTF), dont la liquidation a été confiée au ministère de l'économie et des finances en 1976. À ce titre, un certain nombre d'avantages de pension sont toujours versés à d'anciens agents de l'office. Il s'agit de rentes d'accidents du travail (d'un montant total de 20 000 euros en 2018) bénéficiant encore à 6 agents ayant été victimes d'un accident du travail survenu avant le 1^{er} octobre 1963, ainsi que d'allocations supplémentaires de retraite qui étaient versées à 82 bénéficiaires au 1^{er} juillet 2017 (pour un montant total qui sera de 150 000 euros en 2018).

Enfin, la rapporteure ne s'attardera pas davantage sur les quelque 30 millions d'euros que le Gouvernement propose d'affecter l'an prochain au paiement des pensions des affiliés aux régimes de retraite des chemins de fer du Maghreb, d'outre-mer et des chemins de fer secondaires d'intérêt local qui sont au nombre de 4 267 pour les chemins de fer d'Afrique du Nord et du Niger-Méditerranée, de 81 pour les transports urbains tunisiens et marocains, de 9 pour le réseau franco-éthiopien, de 109 pour les chemins de fer d'outre-mer et de 89 pour les chemins de fer de la Mure et les transports en commun de la région lyonnaise.

L'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances fixe au 10 octobre la date butoir pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, environ 94 % des réponses étaient parvenues, ce qui est très satisfaisant.

(1) Il existe toutefois une possibilité de bénéficier de la retraite avant l'âge de 55 ans pour les assurés réunissant au moins 30 ans d'activité et qui ont effectué une partie de leur carrière dans les travaux du fond.

Il faut cependant noter que l'âge moyen de départ en retraite pour les droits propres, constaté en 2015, était de 58,8 ans tandis que l'âge moyen de liquidation des droits dérivés était de 73,5 ans.

La durée moyenne d'activité constatée au titre du régime des mines pour les retraités dont la prestation a pris effet en 2015 était de 12 ans, et la durée moyenne de perception des pensions constatée la même année était de 25,2 ans en droits directs et de 15,9 ans en droits dérivés (pensions de réversion).

(2) La pension minière n'est en effet fonction, ni du salaire de référence, ni d'un taux de pension : son montant est égal au produit de la valeur annuelle du trimestre de pension (82,83 euros par an depuis le 1^{er} avril 2013) par le nombre de trimestres de services effectués.

PREMIÈRE PARTIE : DES RÉGIMES SPÉCIAUX DE RETRAITE AUX RÈGLES SOUVENT COMPLEXES, PARFOIS TRÈS AVANTAGEUSES, ET DONT LES DÉSÉQUILIBRES DÉMOGRAPHIQUES ET FINANCIERS PÈSENT TOUJOURS D'AVANTAGE SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT

L'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale, issu de l'article 17 de l'ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale, dispose que « *parmi celles jouissant déjà d'un régime spécial le 6 octobre 1945, demeurent provisoirement soumises à une organisation spéciale de sécurité sociale, les branches d'activités ou entreprises énumérées par un décret en Conseil d'État* ».

Pris pour l'application de ce texte, l'article R. 711-1 du même code dresse une liste des branches d'activité ou entreprises qui « *restent soumis[es] à une organisation spéciale de sécurité sociale, si leurs ressortissants jouissent déjà d'un régime spécial au titre de l'une ou de plusieurs des législations de sécurité sociale, [à savoir] : 1°) les administrations, services, offices, établissements publics de l'État, les établissements industriels de l'État et l'Imprimerie Nationale, pour les fonctionnaires, les magistrats et les ouvriers de l'État [régime des fonctionnaires de l'État, Fonds spécial des pensions des ouvriers de l'État – FSPOEIE – et Caisse nationale militaire de sécurité sociale – CNMSS] ; 4°) les activités qui entraînent l'affiliation au régime d'assurance des marins français institué par le décret-loi du 17 juin 1938 modifié [Établissement national des invalides de la marine – ENIM] ; 5°) les entreprises minières et les entreprises assimilées, définies par le décret n° 46-2769 du 27 novembre 1946, à l'exclusion des activités se rapportant à la recherche ou à l'exploitation des hydrocarbures liquides ou gazeux [caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines – CANSSM] ; 6°) la société nationale des chemins de fer français [SNCF] ; 7°) les chemins de fer d'intérêt général secondaire et d'intérêt local et les tramways* ».

Cette liste est cependant loin d'être exhaustive car, outre les régimes spéciaux qui sont mentionnés à l'article R. 711-1 précité, on peut citer le régime de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), la Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN), la Caisse d'assurance vieillesse des officiers ministériels, des officiers publics et des compagnies judiciaires (CAVOM), le régime des cultes (CAVIMAC), le régime de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, les régimes des ports autonomes de Bordeaux et de Strasbourg, les régimes des élus et du personnel de l'Assemblée nationale et du Sénat, la Caisse de retraite du Conseil économique, social et environnemental et divers régimes gérés par la Caisse des dépôts et consignations (une dizaine environ).

Pérennisés alors que leur maintien avait été conçu comme provisoire en 1945, les régimes spéciaux, pour la plupart anciens, ont vu leur principe remis en

question en 1974, à l'occasion de l'institution d'un système de solidarité inter-régimes (dénommée « compensation généralisée » ⁽¹⁾) qui ne devait être que la première étape d'un processus de convergence visant à instaurer un régime de retraite universel à l'horizon de la première décennie du XXI^e siècle.

Ce régime n'a pas vu le jour... le législateur s'étant contenté, depuis lors, de réformes modifiant un certain nombre de paramètres (âge d'ouverture des droits, durée et taux de cotisation, règles de calcul, de liquidation et de revalorisation des pensions, mécanismes de décote et de surcote, conditions de réversion, etc.) afin d'assurer une convergence très progressive des différents régimes de retraite.

Le résultat de ces réformes paramétriques est qu'aujourd'hui, bon nombre de régimes spéciaux de retraite sont toujours aussi structurellement déséquilibrés... au point que, pour certains d'entre eux, l'État est contraint de verser chaque année une subvention d'équilibre. C'est tout l'objet de la mission « Régimes sociaux et de retraite » dont le Gouvernement propose de porter les crédits à 6,332 milliards d'euros pour l'année 2018 (contre 6,308 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2017).

Si l'appel à la solidarité nationale peut se justifier s'agissant de régimes qui, marqués par un fort déséquilibre démographique, peinent à s'autofinancer, il s'accommode difficilement de la persistance de certains avantages anciens dont le financement repose, *in fine*, majoritairement sur la collectivité – les subventions étatiques représentant cette année plus de 60 % des ressources cumulées des régimes des marins, des agents de la RATP et de la SNCF.

I. LES DÉSÉQUILIBRES DÉMOGRAPHIQUES ET FINANCIERS PERSISTANTS DU RÉGIME DE RETRAITE DE LA SNCF

Les différents régimes particuliers mis en place au XIX^e siècle dans les anciennes compagnies de chemin de fer ont été unifiés par la loi du 21 juillet 1909, qui a défini les caractéristiques fondamentales du régime de retraite de la SNCF (notamment l'âge d'ouverture du droit à la retraite et le mode de calcul des pensions). Lors de la création du régime général de sécurité sociale en 1945, le régime de retraite de la SNCF a été maintenu sous réserve de servir des prestations au moins équivalentes à celles du régime général. Depuis 1971, l'État garantit son équilibre financier.

(1) *Instituée par la loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974 (codifiée aux articles L. 134-1 et suivants du code de la sécurité sociale), la compensation généralisée est un mécanisme de rééquilibrage financier entre les régimes obligatoires d'assurance maladie et d'assurance vieillesse. Selon les termes de la loi, la compensation vieillesse a pour objet de « remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes d'assurance vieillesse », compte tenu de la diversité des régimes. Des transferts de solidarité sont donc organisés entre l'ensemble des régimes de salariés d'une part, et les régimes de non-salariés d'autre part, ainsi qu'entre les régimes de salariés et douze autres régimes (régime général, salariés agricoles, fonctionnaires et ouvriers de l'État, Mines, SNCF, RATP, Marins, Banque de France, etc.). La compensation spécifique entre régimes spéciaux est désormais éteinte.*

Le régime de retraite de la SNCF, auquel la « famille des cheminots » est très attachée, présente aujourd'hui un déséquilibre démographique important qui est essentiellement dû aux fortes embauches de cheminots lors de la reconstruction du réseau ferré après la seconde guerre mondiale : alors que le régime comptait 400 000 cotisants pour 316 000 pensionnés en 1947, on ne recensait plus qu'environ 145 960 cotisants pour près de 264 000 pensionnés en 2016.

Ce déséquilibre démographique engendre un déséquilibre financier que les réformes entreprises depuis 2008 afin d'aligner partiellement les paramètres du régime de retraite de la SNCF sur ceux du régime de la fonction publique ne sont pas parvenues à résorber à ce jour.

A. LE RAPPROCHEMENT AVEC LE RÉGIME DES FONCTIONNAIRES CIVILS OPÉRÉ PAR LES RÉFORMES PARAMÉTRIQUES DE 2008, 2011 ET 2014

Au cours des dix dernières années, le régime de retraite de la SNCF a fait l'objet de trois réformes paramétriques.

Le décret n° 2008-639 du 30 juin 2008 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités a porté de 150 à 164 le nombre de trimestres requis pour bénéficier d'une retraite à taux plein, indexé les pensions sur les prix (et non plus sur les salaires de l'entreprise) et instauré un mécanisme de décote et de surcote.

Le décret n° 2011-291 du 18 mars 2011 a transposé au régime spécial du personnel de la SNCF les mesures de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites. Ces mesures, qui s'appliquent pour la plupart depuis le 1^{er} janvier 2017, opèrent progressivement un alignement du taux de la cotisation salariale sur les taux applicables dans le secteur privé ainsi qu'un relèvement :

- de l'âge d'ouverture des droits qui est porté à 57 ans pour les agents sédentaires nés à compter du 1^{er} janvier 1967 et à 52 ans pour les agents de conduite nés à compter du 1^{er} janvier 1972 ;

- du nombre de trimestres requis pour l'obtention d'une pension à taux plein (166 trimestres au 1^{er} juillet 2018) ;

- de la durée des services (qui s'établira à 27 ans à partir du 1^{er} janvier 2022) ;

- de l'âge d'attribution de la surcote qui passe de 60 à 62 ans pour les agents nés à partir du 1^{er} janvier 1962.

Enfin, le décret n° 2014-712 du 27 juin 2014 relatif au régime spécial et aux ressources de la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF a adapté à ce régime les mesures générales prévues par la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites. Ont ainsi

été prévus : l’allongement de la durée de cotisation pour l’obtention d’une retraite à taux plein (qui est désormais de 172 trimestres pour les agents sédentaires nés après le 1^{er} janvier 1978 et pour les agents mécaniciens nés après le 1^{er} janvier 1981), l’augmentation des cotisations de l’assurance vieillesse et le décalage de la revalorisation des pensions au 1^{er} octobre.

Toutes ces réformes paramétriques n’ont pas permis d’aplanir toutes les différences entre le régime général des salariés du secteur privé et le régime spécial de la SNCF.

B. DES RÈGLES DE LIQUIDATION ET DE CALCUL DES PENSIONS TOUJOURS PLUS AVANTAGEUSES QUE CELLES DU RÉGIME GÉNÉRAL

Le tableau figurant en annexe n° 2 synthétise les principales différences entre le régime général et le régime spécial de la SNCF dont certaines règles demeurent plus favorables, comme l’ont reconnu, lors de leur audition, les représentants de la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la Société nationale des chemins de fer français (CPRP-SNCF). Certains d’entre eux ont même précisé qu’un cadre supérieur de la SNCF pouvait aujourd’hui partir en retraite avec une pension dont le taux de remplacement (voire le montant) est très supérieur à celui de la pension d’un haut fonctionnaire de la fonction publique d’État – les cadres supérieurs de l’entreprise (environ 1 800 agents) bénéficiant de dispositions particulières très avantageuses.

Ces avantages font l’objet d’un attachement viscéral de la part des affiliés au régime de la SNCF : la mensualisation du versement des pensions opérée par le décret n° 2015-539 du 15 mai 2015, qui peut, de prime abord, apparaître comme une réforme de portée limitée, a donné lieu à une manifestation de quelque 2 500 personnes devant le siège de la caisse, cette mensualisation mettant fin à la pratique qui permettait au conjoint survivant du cheminot de conserver le bénéfice de la pension jusqu’à la fin du trimestre au cours duquel le cheminot est décédé.

C. UN RÉGIME SUBVENTIONNÉ AUX TROIS CINQUIÈMES PAR LA COLLECTIVITÉ NATIONALE

Comme l’a reconnu lors de son audition le président du conseil d’administration de la CPRP-SNCF, M. Philippe Georges, malgré toutes les réformes, le problème demeure : le régime de retraites de la SNCF ne peut s’équilibrer seul.

Ce déséquilibre démographique est ancien (300 621 pensionnés pour 161 437 cotisants en 2007) et devrait perdurer en 2018 (258 173 pensionnés pour 137 264 cotisants) et en 2019 (245 595 pensionnés pour 136 060 cotisants) – le ratio cotisants/pensionnés (de droit direct et dérivé) s’établissant à 0,66 en 2016, quand il était de 1,33 en 2015 dans le régime général.

Ce déséquilibre démographique conduit à un déséquilibre financier, la masse des cotisations devant être en 2018 de 2 milliards d'euros quand la masse des pensions devrait atteindre 5,3 milliards d'euros. Ce déséquilibre financier engendre lui-même un important abondement de l'État dont la subvention représente une part croissante des ressources du régime. En 2007, cette subvention (de 2,783 milliards d'euros à l'époque) représentait 60,3 % des besoins de financement du régime ; en 2016, la subvention de 3,266 milliards d'euros versée au régime couvrait 62 % de ses besoins de financement. Pour l'année 2018, le Gouvernement propose de porter cette dotation à 3,283 milliards d'euros (quand elle s'élevait à 3,253 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2017).

De plus, cette augmentation de la dotation étatique ne suffit pas toujours à subvenir aux besoins de financement du régime : du fait du caractère structurellement négatif de sa trésorerie, la CPRP-SNCF a régulièrement recours à l'emprunt auprès de plusieurs établissements bancaires.

Dans le même temps, la rapporteure note qu'en 2016 :

– l'âge moyen de départ en retraite des pensionnés de droit direct de la SNCF était de 57 ans et 3 mois ⁽¹⁾, quand il était de 62,4 ans pour les affiliés au régime général ;

– la durée moyenne de service de la pension (28,76 années) n'était que légèrement inférieure à la durée moyenne d'activité (32,70 années) ;

– le montant moyen annuel de la pension était de 24 759 euros pour les pensions directes et de 10 334 euros pour les pensions de réversion, quand la pension moyenne annuelle des bénéficiaires de droits propres au régime général s'élevait à 7 451 euros (hors régimes complémentaires).

II. L'AVANTAGEUX RÉGIME DE RETRAITE DE LA RATP

Si, en 1939, le régime de retraite des salariés de la Compagnie du Métropolitain de Paris a été harmonisé avec celui des fonctionnaires de l'État, les personnels de cette entreprise ont conservé leur régime spécial lors de la création de RATP en 1948. Pérennisé par décret en 1950, ce régime n'a connu, depuis, que des modifications mineures.

A. LA CONVERGENCE AVEC LE RÉGIME DES FONCTIONNAIRES CIVILS AMORCÉE PAR LES RÉFORMES PARAMÉTRIQUES DE 2008, 2011 ET 2014

Le décret n° 2008-637 du 30 juin 2008 portant règlement des retraites du personnel de la RATP a engagé l'harmonisation progressive de la réglementation

(1) Ce chiffre varie selon les catégories professionnelles. Ainsi, en 2016, les conducteurs partaient à 53 ans et 5 mois alors que les autres agents partaient en moyenne à 57 ans et 6 mois.

de ce régime spécial avec celle du régime de la fonction publique. Ce décret a notamment organisé la convergence de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une pension à taux plein avec celle applicable aux fonctionnaires depuis la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites et instauré des mécanismes de décote et de surcote.

Le décret n° 2011-916 du 1^{er} août 2011 a adapté au régime spécial de la RATP les dispositions de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, en relevant progressivement l'âge légal de départ à la retraite de 60 à 62 ans, en supprimant tout aussi progressivement le dispositif de départ anticipé des parents de trois enfants vivants ou encore en étouffant les conditions nécessaires pour bénéficier de la bonification de campagne – toutes sortes de mesures qui ne s'appliquent pour la plupart que depuis le 1^{er} janvier 2017.

Après une évolution des taux de cotisations patronales et salariales en 2013 et 2014, le décret n° 2014-668 du 23 juin 2014 a poursuivi le processus de convergence des règles du régime spécial de la RATP avec celles du régime des fonctionnaires civils de l'État, en allongeant la durée d'assurance requise pour l'obtention d'une pension à taux plein, en harmonisant les conditions d'octroi de la majoration pour enfants avec celle applicable aux fonctionnaires, en harmonisant les conditions d'accès à la retraite anticipée pour les travailleurs handicapés et pour les parents de trois enfants, et en reportant la date de revalorisation annuelle des pensions.

Malgré ces réformes paramétriques, le régime spécial de la RATP comporte aujourd'hui encore de nombreuses règles très favorables qui, issues de mesures de caractère non-réglementaire prises à l'époque où il était géré en interne par l'entreprise, font l'objet d'un fort attachement des agents (et de leurs organisations syndicales), de sorte qu'il est difficile d'y mettre fin, alors même qu'elles peuvent s'avérer très coûteuses.

B. DES RÈGLES DE LIQUIDATION ET DE CALCUL DES PENSIONS TOUJOURS PLUS FAVORABLES QUE CELLES DU RÉGIME GÉNÉRAL

Le tableau figurant en annexe n° 3 synthétise les principales différences entre le régime spécial de la RATP et le régime général. Si, dans le cadre du régime spécial de la RATP, l'âge théorique d'ouverture des droits est de 60 ans, il a été indiqué à la rapporteure qu'il serait impossible de déterminer l'âge de départ en retraite en fonction de la génération pour près de 25 % des agents et qu'un certain nombre de règles de liquidation des pensions permettaient aujourd'hui encore, en particulier au personnel roulant, de partir en retraite dès 45 ans, voire sans aucune condition d'âge, dès lors qu'étaient remplies diverses conditions liées à l'appartenance à une catégorie d'emplois actifs (bonification dite « métier ») et/ou au fait d'avoir eu et élevé des enfants.

Par ailleurs, de la même façon qu'à la SNCF, tout agent qu'une maladie, une blessure ou une infirmité met dans l'impossibilité d'occuper un emploi à la

SNCF peut demander sa mise en réforme et que la pension de réforme peut être attribuée quelle que soit la durée de services accomplis et l'âge de l'agent au moment de la cessation des fonctions, de même, à la RATP, un dispositif de mise en réforme médicale permet à des personnes qui ne sont pas invalides de partir en retraite. De l'aveu du directeur de la Caisse de retraites du personnel de la Régie autonome des transports parisiens (CRP RATP), M. Christophe Rolin, « *les mises en réforme médicale ont tendance à prendre le pas sur des dispositifs comme le reclassement, le licenciement ou les mises en invalidité et inaptitude, reportant le coût de la gestion de ces cas de figure de l'entreprise RATP vers le régime de retraite* ».

C. UN RÉGIME FINANÇÉ AUX TROIS CINQUIÈMES PAR LA COLLECTIVITÉ NATIONALE

Les différentes réformes de 2008 à 2014 ont opéré un durcissement seulement marginal des règles du régime de retraite de la RATP, dont le caractère très progressif n'a pas autorisé d'évolutions financières majeures à ce jour.

Si le régime de la RATP comptait 44 203 cotisants pour 44 035 pensionnés en 2007, son équilibre démographique s'est depuis dégradé : en 2016, on comptait 42 420 agents cotisants pour 49 310 pensionnés. Pour l'année 2018, le nombre de pensionnés du régime spécial devrait être de 46 245 et le nombre de cotisants de 42 434. Le ratio cotisants/retraités est passé de 0,96 en 2010 à 0,86 en 2016, quand le rapport démographique cotisants/retraités du régime général s'élevait à 1,33 en 2015.

Le déséquilibre financier du régime spécial de la RATP qui découle de ce déséquilibre démographique a conduit l'État à accroître sa subvention dont le montant est passé de 501 millions d'euros en 2009 à 636 millions d'euros en 2016, ce qui a porté la part de cette dotation dans les besoins de financement du régime de 54,4 % à 57 % sur cette période. Pour l'année 2018, le Gouvernement propose de fixer le montant de cette dotation à 709,3 millions d'euros (contre 680,6 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2017). D'ici 2021, la subvention étatique devrait atteindre 798,8 millions d'euros (soit 60,8 % des ressources du régime).

Alors que le régime spécial de la RATP vit aujourd'hui sous perfusion de l'État, la rapporteure note qu'en 2016, l'âge moyen du départ en retraite des agents de la RATP était de 55,11 ans (contre 62,4 ans pour les affiliés au régime général), que la durée moyenne de service de la pension (40,63 années) était très supérieure à la durée moyenne d'activité (34,82 années) – signe que la pénibilité du travail ne cause pas une surmortalité précoce – et que le montant annuel moyen des pensions servies était de 27 689 euros pour les pensions directes et de 10 700 euros pour les pensions de réversion (quand la pension moyenne annuelle des bénéficiaires de droits propres au régime général s'élevait à 7 451 euros, hors régimes complémentaires).

M. Christophe Rolin a lui-même écrit dans la contribution qu'il a remise à la rapporteure qu'« aucune réforme ne permettrait de rééquilibrer à 5 ans un régime financé aujourd'hui à près de 60 % hors cotisations, dont le ratio démographique actifs/retraités est inférieur à 0,90, avec une assiette de cotisations stable en raison des contraintes de recrutement et de progression salariale qui s'imposent à l'employeur RATP et avec des retraités à venir sur cette période dont les droits ouverts sont déjà acquis pour l'essentiel. Toutefois, le montant comparativement élevé des pensions de retraite servies pour les anciens salariés de la RATP, les conditions encore favorables en terme d'âge de départ en retraite et en parallèle une augmentation de l'espérance de vie masculine selon les dernières projections de l'INSEE dans un régime constitué à 80 % d'hommes, doivent conduire à envisager sans tabou une évolution possible du régime de retraite calée sur celle du régime général, fut-il demain en points. Et ce dans une double logique d'équité et de moindre déséquilibre financier structurel ».

Selon M. Christophe Rolin, les éléments structurants du régime n'ayant pas fait l'objet de réformes de fond depuis les années 1950, aucune réforme paramétrique du régime existant n'apportera de solution viable au déséquilibre démographique et financier de ce dernier. Il a expliqué que cette solution ne pouvait venir que d'un changement de paradigme afin de rompre avec les iniquités inter-régimes et intra-régimes auxquelles conduit le régime de retraite par répartition dans sa configuration actuelle.

III. L'EXTRÊME COMPLEXITÉ DU RÉGIME DE RETRAITE DES MARINS

Le régime de retraite des marins trouve ses origines en 1673, avec la création par Colbert du Fonds des invalides de la Marine, par prélèvement d'un faible pourcentage sur la solde des marins destiné à financer des hospices maritimes ayant vocation à héberger et à soigner les marins estropiés. Instaurées à l'origine pour les personnels de la marine royale, ces dispositions seront progressivement étendues au XVIII^e siècle à la marine de commerce et aux marins-pêcheurs, avec la généralisation de l'enrôlement des gens de mer.

L'ordonnance du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale a maintenu une organisation spéciale de sécurité sociale pour les professions « dont les activités entraînent affiliation au régime d'assurance des marins français institué par le décret-loi du 17 juin 1938 ».

Ce régime qui comporte une branche vieillesse, mais aussi une branche maladie, accident, invalidité (liés ou non à la profession), maternité et décès, est géré par l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) qui, depuis 2010, a le statut d'établissement public de l'État à caractère administratif. L'ENIM dispose aujourd'hui d'un budget d'environ 1,6 milliards d'euros couvrant les dépenses de l'ensemble de ses branches.

La branche vieillesse du régime obligatoire de sécurité sociale des gens de mer est en déséquilibre structurel en raison du déficit démographique de la

population des marins. Le ratio entre le nombre d'actifs cotisants et le nombre de pensionnés est en effet de près de 1 pour 4 (30 560 actifs cotisants pour 112 784 pensionnés en 2016, contre 31 997 actifs cotisants pour 117 899 pensionnés en 2011), ce qui conduit l'État à verser au régime une subvention qui représente aujourd'hui près de 77 % de ses ressources.

A. DES PENSIONS DE RETRAITE PRISES EN CHARGE AUX QUATRE CINQUIÈMES PAR LA COLLECTIVITÉ NATIONALE

Les marins s'étant longtemps vu appliquer un régime de pensions militaires, les grands principes qui inspirent l'architecture du régime de retraite des marins sont assez proches de ceux du régime de retraite des fonctionnaires.

Le régime de retraite des marins comporte des règles de cotisation, de calcul et de liquidation des pensions significativement différentes de celles du régime général, qui sont présentées de façon synthétique dans le tableau figurant en annexe n° 4.

Parmi les principales différences figure l'âge d'ouverture des droits, qui, compte tenu de la pénibilité du métier de marin ⁽¹⁾, a été fixé à 55 ans, mais qui peut être de 52,5 ans si l'assuré réunit 37,5 annuités de cotisations, voire de 50 ans s'il justifie d'au moins 25 ans de services. Une pension proportionnelle peut être acquise à partir de 55 ans et 15 ans de services et une pension spéciale peut être attribuée lorsque la durée de services est comprise entre 3 mois et 15 ans. Corollaire du caractère précoce de l'âge d'ouverture des droits, le cumul emploi retraite est non seulement autorisé pour les marins, mais il est aussi générateur de nouveaux droits de pension jusqu'au 31 décembre 2017, contrairement à ce qui prévaut pour les affiliés au régime général des salariés du secteur privé.

L'application de ces différentes règles conduit à ce que l'âge moyen de départ en retraite des pensionnés de droit direct soit aujourd'hui de 59 ans (contre 57,7 ans en 2000). L'âge moyen de départ en retraite en 2016 est de 62,1 ans pour les pensions spéciales qui sont accordées aux marins disposant de moins de 15 ans de services à partir de l'âge de 60 ans (sauf si le marin détient une autre pension servie par l'État ou par un autre régime de sécurité sociale), alors qu'il est de 55,9 ans pour les pensions d'ancienneté ou proportionnelles, qui sont obtenues après 15 ans de service.

La durée de moyenne de service de la pension, qui était inférieure à la durée moyenne d'activité en 2000 (19,07 années pour 21,89 années à cette date) est désormais supérieure à celle-ci : d'après la population des décès enregistrés en

(1) Comme le note le rapport du Conseil supérieur des gens de mer que le Gouvernement a remis au Parlement en application de l'article 46 de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue, l'« espérance de vie des marins significativement [est] moins élevée que celle de la population masculine dans son ensemble. Elle est inférieure, pour les hommes marins de 60 ans, de 1,5 à 2,5 ans par rapport à la moyenne nationale » (p. 22).

2016, cette durée moyenne de service de la pension est de 22,77 années tandis que la durée moyenne d'activité est de 18,03 années. On constate ainsi une diminution constante de la durée d'activité au titre du régime (17,6 % depuis 2000) et une augmentation de la durée de perception de la pension (+19,4 % depuis 2000).

Enfin, le montant annuel moyen des pensions servies était de 9 307 euros en 2016 (11 388 euros pour les pensionnés de droit direct, et 6 106 euros pour les pensionnés de droit dérivé).

La démographie très déséquilibrée de la profession des marins et les droits dérogatoires pour la liquidation des pensions de retraite des marins nécessitent une contribution de la solidarité nationale à hauteur des trois quarts des dépenses de la branche vieillesse. Pour l'année prochaine, le Gouvernement propose de fixer la dotation de l'État à 824 millions d'euros (sur 1 036 millions d'euros de dépenses au titre des pensions de retraite des marins), étant précisé qu'en 2012, cette dotation était de 857 millions d'euros sur 1 092 millions d'euros de dépenses au titre des pensions de retraite des marins.

B. DES RÈGLES DE GESTION ET DE COTISATION ÉMINEMMENT COMPLEXES

Lors de son audition, le directeur de l'ENIM, M. Richard Decottignies, a souligné que le régime de retraite des marins avait encore un grand pas à faire avant de se rapprocher des standards du régime général – ce qui tient notamment à ses caractéristiques que les hauts fonctionnaires qui ont pendant longtemps dirigé l'ENIM ont été peu enclins à faire évoluer dans le sens d'un rapprochement avec le régime général, pour lequel ils n'avaient guère d'appétence.

La rapporteure a en effet pu constater à quel point les règles du régime de retraite des marins étaient complexes. Les gens de mer ne cotisent pas sur des salaires réels, mais des salaires forfaitaires dont le montant peut être très inférieur (parfois jusqu'à 70 %) au salaire réel. Un salaire forfaitaire servant de base aux cotisations et contributions sociales est attaché à une vingtaine de catégories correspondant aux différentes fonctions exercées par les marins embarqués à bord d'un navire. Ces vingt catégories, présentées dans les tableaux figurant en annexe n° 5, sont classées par le décret n° 52-540 du 7 mai 1952 et prennent en compte les caractéristiques des navires en jauge et puissance, l'âge ou l'ancienneté des marins dans la fonction, leur qualification et les responsabilités exercées à bord. Et chacune des vingt catégories compte entre une et vingt-huit fonctions, de sorte qu'il existe au total deux cents dix fonctions dont soixante-quinze comptent moins de dix marins. De plus, pour déterminer la catégorie du salaire forfaitaire, une douzaine d'autres critères doivent être pris en compte, en plus de la fonction, comme la durée d'exercice ou encore la définition du type de navigation.

Compte tenu du mode de décompte des droits retraites (au jour le jour, par ligne de service, et non par trimestre cotisé), à la multiplicité des métiers qu'il a pu être amené à exercer successivement (salaarié, patron, services à terre, saisonnier,

pêche/commerce) et à la non linéarité de sa carrière, la reconstitution de la carrière du futur pensionné de l'ENIM est extrêmement alambiquée... et coûteuse car, en 2016, le coût unitaire d'une primo-liquidation de pension de retraite de l'ENIM était de 783 euros, alors qu'il était la même année de 270 euros pour les agents de la SNCF.

Comme le note le rapport du Conseil supérieur des gens de mer que le Gouvernement a remis au Parlement en application de la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue, la réforme du classement catégoriel est indispensable car il est *« d'une application très difficile à maîtriser, et surtout inadapté aux caractéristiques actuelles de la flotte elle-même (type de navires, technologie embarquée) très loin de celles de la flotte d'après-guerre qui l'avait inspiré »* ⁽¹⁾.

À la complexité des règles de cotisation, de liquidation et de calcul des pensions auxquels les marins sont malgré tout viscéralement attachés, s'ajoute celle des règles de gestion de l'ENIM qui est soumise à la fois aux règles applicables aux établissements publics administratifs et à celles applicables aux organismes de sécurité sociale, notamment en matière de marchés publics, et qui est par exemple tenu en conséquence d'appliquer deux plans comptables. Outre qu'il génère des délais de paiement plus longs, ce statut a l'immense inconvénient d'interdire à l'ENIM de recruter du personnel en contrat à durée indéterminée (CDI). Le directeur de l'établissement, M. Richard Decottignies, a ainsi expliqué qu'en 2018, il allait être contraint de se séparer de près d'un tiers de son personnel, les contrats à durée déterminée (CDD) ne pouvant être renouvelés successivement plus d'une fois. Le statut de l'ENIM le contraint donc à se séparer de son personnel une fois qu'il est formé.

IV. LE RÉGIME DE RETRAITE DES FONCTIONNAIRES CIVILS ET DES OUVRIERS DE L'ÉTAT

D'abord réservé aux seuls militaires en application d'une loi du 8 janvier 1831, le bénéfice des pensions fut étendu, progressivement, à l'ensemble des fonctionnaires de l'État au début du Second Empire, par une loi du 9 juin 1853 qui a mis à la charge du Trésor le versement de l'ensemble des pensions des agents publics. Maintenu par l'ordonnance du 4 octobre 1945, le régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État est défini par le code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR). Ce régime est géré depuis 1972 par le service des pensions, auquel s'est substitué en 2009 le service des retraites de l'État (SRE), service central relevant du ministère chargé du Budget.

(1) Rapport précité, p. 23.

A. LE RAPPROCHEMENT AVEC LE RÉGIME GÉNÉRAL OPÉRÉ PAR LES RÉFORMES PARAMÉTRIQUES DE 2003, 2010 ET 2014

Au cours des quinze dernières années, les différentes réformes de retraite ont tendu à rapprocher les paramètres du régime des fonctionnaires civils et militaires de l'État de ceux du régime général, comme en témoigne le tableau figurant en annexe n° 6.

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a notamment allongé la durée de cotisation (la portant progressivement de 37,5 à 40 annuités en 2008, puis 41 en 2012 et 41,5 en 2015 pour obtenir une pension à taux plein), instauré un mécanisme de décote de pension en cas de carrière incomplète ⁽¹⁾, et créé un dispositif de surcote ⁽²⁾ (dont les militaires sont cependant exclus en raison de leurs limites d'âge pour la plupart inférieures à 60 ans), afin d'inciter au maintien en activité.

La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a reporté progressivement l'âge légal de départ en retraite de 60 à 62 ans ⁽³⁾, relevé la limite d'âge et de l'âge d'annulation de la décote de 65 à 67 ans, aligné de façon échelonnée le taux de cotisation acquitté par les fonctionnaires et les militaires (7,85 %) sur celui du secteur privé (10,55 %) en dix ans (+ 0,27 point/an) et mis en extinction la possibilité d'un départ anticipé pour les parents de trois enfants

(1) Alors que les salariés du secteur privé connaissent, avant cette réforme, un abattement du montant de leur pension égal à 2,5 % par trimestre manquant, ce pourcentage a été ramené à 1,25 %. Dans le secteur public, le taux de décote a augmenté progressivement de 2006 jusqu'en 2015, passant de 0,125 % de décote par trimestre manquant à 1,25 %, taux désormais identique pour l'ensemble des régimes.

D'après le projet annuel de performances (PAP) relatif au CAS « Pensions » annexé au PLF pour 2018, la part des agents civils concernés par la décote serait de 11,75 % en 2017 (contre 13,08 % en 2015). On notait en 2016, une forte différence entre le taux de décote des pensions des fonctionnaires civils sédentaires (10 %) et celui des pensions des catégories actives (25 %) – étant rappelé qu'un emploi de catégorie active dans la fonction publique est un emploi qui présente un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles (ce qui est une façon de prendre en compte la pénibilité) et que tout emploi qui n'est pas classé en catégorie active est considéré comme un emploi de catégorie sédentaire.

(2) La surcote apporte une majoration de pension pour chaque trimestre supplémentaire effectué au-delà de l'âge d'ouverture du droit à pension et de la durée de services nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum de la pension (les deux conditions sont cumulatives). La part des fonctionnaires civils concernés par la surcote était de 31,5 % en 2015 et devrait être de 27,8 % en 2017. La surcote concerne aujourd'hui beaucoup plus les agents de type sédentaire (41 % des pensions civiles entrées en paiement en 2016) que les agents de catégorie active (11 % de ces mêmes pensions en 2016).

(3) S'agissant des fonctionnaires civils, jusqu'au 30 juin 2011, leurs droits à pension s'ouvraient à 55 ans pour ceux ayant accompli au moins 15 ans de services dans des emplois classés dans la catégorie active (ou 50 ans en cas de services actifs dans des missions de sécurité : police nationale, personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire et ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne) et à 60 ans pour les autres (« sédentaires »). À partir de 2017, ces droits s'ouvrent à 62 ans, ou, pour les fonctionnaires ayant effectué au moins 17 ans de services actifs, à 57 ans (52 ans en cas de services actifs dans des missions de sécurité).

après 15 ans d'activité pour ceux qui n'auraient pas 15 ans de services et trois enfants au 1^{er} janvier 2012 ⁽¹⁾.

Dans la continuité des précédentes réformes, la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a complété le processus de convergence des règles entre fonctionnaires et salariés du secteur privé, en décalant la date de revalorisation des pensions du 1^{er} avril au 1^{er} octobre, en allongeant de 166 à 172 trimestres la durée d'assurance requise à compter de 2033 pour le versement d'une retraite à taux plein et en poursuivant la hausse des taux de cotisation (dont la part salariale aura été portée de 7,85 % en 2010 à 11,10 % d'ici 2020) afin d'aligner l'effort contributif des fonctionnaires sur celui d'un salarié du secteur privé rémunéré au salaire minimum de croissance (SMIC), qui devrait être de 11,20 % en 2020 en l'état actuel des prévisions, compte tenu de l'augmentation de 0,10 point du taux de cotisation à l'ARRCO prévue par l'accord AGIRC-ARRCO du 13 mars 2013.

En revanche, le taux de contribution employeur reste différent de celui du régime général des salariés du secteur privé. À sa création, en 2006, ce taux était de 49,9 % pour les fonctionnaires civils. Il est de 74,28 % depuis 2013. Pour les militaires, ce taux est passé de 100 % à 126,07 % sur la même période – étant précisé que la distinction de deux taux de cotisation employeur est justifié par l'écart de coût entre les pensions militaires et celles des personnels civils qui résulte de la possibilité pour les militaires de jouir de leur pension de façon anticipée.

La différence la plus marquante, du moins du point de vue de l'opinion publique, entre le régime général et celui des fonctionnaires reste la règle de calcul de la pension sur la base du traitement indiciaire des six derniers mois, à l'exclusion toutefois des primes et indemnités dont une part limitée est, depuis 2005, intégrée dans la pension à travers la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) ⁽²⁾.

(1) *Jusqu'au 30 juin 2011, les droits à pension des agents (civils et militaires) parents de trois enfants étaient ouverts dès lors qu'ils avaient accompli 15 ans de services et interrompu, pour chacun de leurs enfants, leur activité pendant une durée continue au moins égale à 2 mois. La loi du 9 novembre 2010 a fermé ce dispositif de manière progressive. Il reste ouvert dans les conditions antérieures aux parents qui, à la date du 1^{er} janvier 2011, étaient à moins de 5 ans de l'âge d'ouverture des droits. Par ailleurs, les agents qui, avant le 1^{er} janvier 2012, remplissaient la condition de quinze ans de services et avaient à cette date trois enfants, ont conservé la possibilité de partir en retraite anticipée sans limitation de durée, selon les conditions de liquidation en vigueur pour l'année de leur génération.*

(2) *Institué par l'article 76 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, le régime de la RAFP est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2005 et concerne les fonctionnaires des trois fonctions publiques (État, territoriale et hospitalière), les militaires et les magistrats. Il s'agit d'un régime par points obligatoire dans le cadre duquel le taux global de cotisation est fixé à 10 % du montant de l'assiette dont le plafond est fixé à 20 % de la solde indiciaire brut annuel. Il est réparti en parts égales entre l'employeur (5 %) et l'agent (5 %). La RAFP apporte une réponse à la revendication ancienne des fonctionnaires concernant l'intégration des primes dans le traitement pour le calcul de la pension d'une part, et assure des revenus supplémentaires aux titulaires d'une pension civile ou militaire de retraite comme aux agents publics affiliés rétroactivement au régime général d'autre part. Elle ne peut être versée, sous forme de capital ou de rente, qu'à compter des 62 ans du bénéficiaire.*

À l'inverse, la pension de retraite des salariés du secteur privé est liquidée sur la base du salaire moyen annuel des 25 meilleures années, mais elle prend en compte l'ensemble des éléments liés à leur rémunération.

Par ailleurs, si le taux de liquidation est plus élevé dans les régimes de la fonction publique (75 % contre 50 % dans le régime général), cela peut s'expliquer par le fait que le régime des fonctionnaires civils et militaires est un régime intégré, alors que le régime général ne sert qu'une portion de la pension totale, ses ressortissants bénéficiant en outre des prestations servies par les régimes complémentaires obligatoires ⁽¹⁾.

Il en résulte que, d'après l'édition 2017 du rapport annuel du Conseil d'orientation des retraites (COR), pour le cas type de fonctionnaire sédentaire de catégorie B, le taux de remplacement pour la génération 1955 est estimé à 63,4 % en cas de départ à 62 ans au taux plein (sans décote ni surcote) et à 79 % en cas de départ cinq ans plus tard à l'âge d'annulation de la décote. En revanche, pour le cas type du non-cadre salarié du secteur privé à carrière complète, le taux de remplacement serait de 76,3 % en cas de départ à 62 ans au taux plein (sans décote ni surcote) et de 89,3 % en cas de départ à 67 ans ⁽²⁾.

Éléments communs aux pensions civiles et militaires

1° Le nombre d'années ouvrant droit à une pension de retraite : 2 ans de services effectifs ⁽³⁾ ; aucune condition de durée de services en cas de radiation des cadres pour invalidité ou en présence d'un enfant âgé de plus d'un an et atteint d'une invalidité égale ou supérieure à 80 % ;

2° Le nombre de trimestres d'assurance requis pour obtenir, sans décote, une pension au taux plein (166 en 2017, 167 en 2018 et jusqu'à 172 en 2032) ;

3° Les modalités de calcul du montant de la pension, à partir du traitement indiciaire effectivement détenu pendant les six derniers mois d'activité, sans prise en compte des primes... sauf :

- les indemnités de sujétions spéciales « police » (« ISSP » prévue par l'article 95 de la loi n° 82-1126 du 29 décembre 1982 de finances pour 1983), « gendarmerie » (« ISSP » prévue par le décret n° 58-639 du 28 juillet 1958 et loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983) et des personnels de l'administration pénitentiaire (« PSS », relevant du décret n° 2002-1105 du 30 août 2002 et d'un arrêté du 30 août 2002) ;

(1) Le système de retraite obligatoire des salariés du secteur privé se compose en effet d'un régime de base en annuités (le régime général de la sécurité sociale) et de régimes complémentaires (ARRCO et AGIRC) par points, cogérés par les partenaires sociaux à l'origine de leur création.

(2) COR, Évolutions et perspectives des retraites en France, juin 2017, p. 102.

(3) Seuls les militaires engagés depuis le 1^{er} janvier 2014 bénéficient d'une ouverture du droit à pension de retraite dès deux ans de services, à l'instar des fonctionnaires civils. Les militaires engagés avant cette date ne bénéficient de cette même ouverture de droit qu'à compter de 15 ans de services. S'ouvre alors pour eux, comme pour ceux engagés à compter du 1^{er} janvier 2014, un droit à pension à liquidation différée (PLD). Cette dernière est perçue par les intéressés à l'âge de 52 ans.

- les indemnités de sujétions spéciales pour la police technique et scientifique (« ISS-PTS ») qui sont prévues par l'article 151 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 et par le décret n° 2017-218 du 20 février 2017 ;

- l'indemnité de risque des personnels de la branche surveillance de la douane (« IRTI », devenue « IR ») ;

- l'indemnité mensuelle de technicité des agents du ministère des finances (IMT) qui est prévue par l'article 126 de la loi n° 89-935 du 29 décembre 1989 de finances pour 1990 ;

4° Les bonifications pour enfants, d'une année par enfant né ou adopté avant le 1^{er} janvier 2004 sous réserve d'une interruption de service d'au moins deux mois et, pour les parents des enfants nés après le 1^{er} janvier 2004, la période d'interruption réelle d'activité est strictement prise en compte dans la limite de trois ans ;

5° La majoration de la pension pour les parents ayant élevé trois enfants pendant neuf ans et jusqu'à l'âge de 16 ans : taux de majoration fixé à 10 % du montant de la pension pour les trois premiers enfants et à 5 % par enfant au-delà du troisième, dans la limite de 100 % du traitement de base ;

6° Le principe d'une décote en cas de carrière incomplète ;

7° Le mode de revalorisation des pensions en fonction de l'inflation ;

8° Les règles de réversion (50 % pour le conjoint survivant et 10 % par enfant, en l'absence de conjoint, sans condition de ressources).

B. LA FORTE AUGMENTATION DES DÉPARTS EN RETRAITE DES FONCTIONNAIRES CIVILS, ET DONC DES DÉPENSES DE L'ÉTAT AU TITRE DE LEURS PENSIONS

Les réformes paramétriques de 2003, 2010 et 2014 ont contribué au recul de l'âge de départ en retraite des fonctionnaires civils de l'État : leur âge moyen à la radiation des cadres est passé de 59,8 ans en 2010 à 61,4 ans en 2016. Il devrait être de 61,6 ans en 2017 et de 61,8 ans en 2018.

En revanche, le régime de retraite des fonctionnaires civils de l'État reste démographiquement déséquilibré : en 2016, le nombre de cotisants était de 1 726 500 en 2016 quand celui des pensionnés s'élevait à 1 857 496. Le ratio cotisants/retraités de ce régime était de 0,85 au 1^{er} juillet 2015, quand celui du régime général était de 1,33 la même année.

Ce déséquilibre devrait s'accroître compte tenu de la forte augmentation des départs en retraite constatée en 2017 : 59 500 départs estimés, contre 53 100 observés en 2016 – soit une augmentation de plus de 12 %, étant précisé que la hausse des départs des agents de catégorie active avait été particulièrement forte en 2016 (+ 6,4 %).

Il en résulte que les dépenses de pensions des fonctionnaires civils et militaires de l'État augmentent en moyenne au rythme de 4,2 % par an depuis 1990. Pour l'année 2018, le Gouvernement propose d'affecter 44,5 milliards

d'euros au paiement des pensions des fonctionnaires civils de l'État (contre 43,7 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2017).

BILAN FINANCIER DES RÉGIMES DE RETRAITE DES FONCTIONNAIRES

En millions d'euros, au 31 décembre de chaque année	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses dont :	50 116	51 335	52 147	52 357	53 157
<i>Pensions civiles</i>	39 328	40 501	41 268	41 835	42 404
<i>Pensions militaires</i>	9 393	9 533	9 564	9 570	9 589
Recettes dont :	49 861	51 539	52 639	53 301	53 908
<i>Cotisations salariales</i>	5 241	5 428	5 656	5 926	6 201
<i>Contribution employeur de l'État</i>	36 405	37 688	38 596	39 077	39 565

Source : Service des retraites de l'État, Les chiffres clés des retraites de l'État.

C. LA RAPIDE PROGRESSION DE LA SUBVENTION VERSÉE AU RÉGIME DES OUVRIERS DE L'ÉTAT

Institué par une loi du 21 mars 1928, le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) constitue un régime spécial de retraites géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Créé afin de fournir un cadre commun à l'ensemble des ouvriers de l'État, il assure, selon le principe de la répartition, la couverture des risques vieillesse et invalidité des ouvriers des établissements industriels de l'État.

La particularité de ce régime porte, notamment, sur la nature même des établissements industriels de l'État employeur et sur les modes de rémunération. Ces rémunérations sont basées sur les salaires horaires pratiqués dans l'industrie métallurgique privée et nationalisée de la région parisienne pour la majorité des ouvriers (environ 96 %).

Le champ du FSPOEIE s'étend à divers employeurs (un peu plus de 300 établissements) relevant pour l'essentiel de l'État mais aussi de personnes morales autonomes telles que des établissements publics (le conservatoire des arts et métiers, le centre national de la recherche scientifique – CNRS, le laboratoire national d'essais, la caisse nationale militaire de sécurité sociale, l'institut géographique national de Saint-Mandé ou Météo France) ou encore d'entreprises nationales (GIAT, Imprimerie nationale).

Ce régime se caractérise par une baisse de l'effectif des cotisants (28 151 au 31 décembre 2016 contre 30 898 au 31 décembre 2015) plus rapide que celle de l'effectif des pensionnés (101 063 au 31 décembre 2016 contre 102 249 au 31 décembre 2015), conduisant à une dégradation régulière de son rapport démographique cotisants/pensionnés, qui s'établissait à la fin de l'année 2016 à 0,28 (contre 0,30 fin 2015). Le nombre total de pensionnés devrait s'établir à 100 266 au 31 décembre 2017 et à 99 625 au 31 décembre 2018.

La diminution massive des effectifs de cotisants (28 151 au 31 décembre 2016 contre 93 147 au 31 décembre 1990, soit – 4,0 % par an) engendre une baisse des recettes de cotisations, ce qui explique une partie de la progression de la subvention d'équilibre versée par l'État qui a progressé 4,0 % par an en moyenne entre 2006 et 2016, passant de 901 millions d'euros à 1,324 milliard d'euros sur la période (soit une augmentation de 435 millions d'euros). Pour l'année 2018, le Gouvernement propose de porter la subvention de l'État au FSPOEIE à 1,435 milliards d'euros – à laquelle il faut ajouter une dotation de 67,6 millions d'euros au fonds RATOCEM (rente accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires).

Aujourd'hui, la dotation de l'État représente 70,5 % de ses recettes du FSPOEIE – régime où l'âge moyen à la radiation des cadres était de 60,1 ans en 2016, quand l'âge moyen de départ en retraite était de 62,4 ans pour les affiliés au régime général la même année.

V. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME SYSTÉMIQUE

Les réformes paramétriques de 2003, 2008, 2010, 2011 et 2014, qui ont visé à faire converger les règles de différents régimes spéciaux de retraite avec celles du régime de retraite des fonctionnaires de l'État, et celles de ce dernier régime avec le régime général des salariés du secteur privé se sont soldées par des échecs relatifs puisque, comme cela a été démontré précédemment, aussi le bien régime de retraite de la SNCF que ceux de la RATP, des marins et des fonctionnaires de l'État sont structurellement déséquilibrés, ce qui conduit à alourdir sans cesse leur poids financier pour la collectivité nationale.

Ce constat concerne aussi d'autres régimes, à commencer par ceux qui reçoivent des crédits budgétaires au titre de la mission « Régimes sociaux et de retraite », ce qui est le cas du régime de retraite complémentaire des non-salariés agricoles qui, créé en 2003 pour garantir aux chefs d'exploitation une retraite totale (base et complémentaire) au moins égale à 75 % du SMIC net pour une carrière complète, bénéficiera pour l'année 2018 d'un soutien de l'État à hauteur de 55 millions d'euros. C'est bien la preuve que la configuration actuelle du régime de retraite par répartition n'est pas suffisamment efficiente pour assurer l'équilibre de son financement.

Le temps est donc venu d'envisager une réforme systémique de nos systèmes de retraite. Plusieurs voix se sont élevées, au cours des années passées

pour demander une « *nouvelle orientation de notre système de retraites* », pour reprendre l'intitulé d'une proposition de loi qui, déposée en octobre 2015 par des députés du groupe de l'Union des démocrates et indépendants (UDI) ⁽¹⁾ et rejetée par l'Assemblée nationale à l'époque, proposait la création d'un régime universel de retraite d'ici 2020. Loin de stigmatiser telle ou telle profession, le rapporteur de ce texte écrivait alors qu'il était impératif de « *placer l'ensemble des personnes qui travaillent en France sur un pied d'égalité au regard des règles relatives aux droits à la retraite* » ⁽²⁾.

Cette ambition figure aussi au sein du programme du Président de la République, M. Emmanuel Macron, qui propose de créer « *un système universel de retraites [par répartition] où un euro cotisé donne les mêmes droits, quel que soit le moment où il a été versé, quel que soit le statut de celui qui a cotisé* », où « *les cotisations, aux régimes de base comme aux régimes complémentaires, qu'elles soient versées sur les bases de revenus ou acquises au titre de la solidarité (pour les chômeurs par exemple) seront inscrites sur un compte individuel et revalorisées chaque année selon la croissance des salaires* » et où « *le total des droits accumulés sera converti au moment de la retraite en une pension, à l'aide d'un coefficient de conversion [qui sera] fonction de l'âge de départ et de l'année de naissance* » de façon à ce que « *l'allongement de l'espérance de vie [soit] pris en compte en continu, au fil des générations* » et à ce que l'équilibre financier du système de retraites soit garanti sur le long terme ⁽³⁾.

Pour concevoir ce régime de retraite universel, il sera possible de s'inspirer de la réforme intervenue en Suède au cours des années 1990. Conduite sur une dizaine d'années, cette réforme a permis de substituer à un régime de retraite par répartition – basé sur le salaire moyen des quinze meilleures années et une activité professionnelle d'au moins trente ans pour percevoir une retraite à taux plein – deux régimes de retraite à cotisations définies ⁽⁴⁾, l'un par répartition (comptes notionnels), l'autre par capitalisation (comptes capitalisés). Dans le premier, les cotisations sont inscrites au compte de l'assuré et, lors de la liquidation, la somme est convertie en pension, la masse des droits étant affectée d'un coefficient de conversion prenant en compte l'espérance de vie de la génération. Les cotisations portées au compte sont revalorisées selon le salaire réel moyen et les pensions selon le taux de croissance annuel du salaire réel moyen. Des mécanismes d'ajustement ont été introduits en 2001 de façon à ce que, lorsque les engagements du régime ne sont pas couverts, le taux de croissance du

(1) Proposition de loi n° 3144 (XIV^e législature).

(2) Rapport n° 3226 (XIV^e législature) fait, au nom de la commission des Affaires sociales, sur la proposition de loi proposant une nouvelle orientation de notre système de retraites, par M. Thierry Benoit, député, p. 6.

(3) Voir : <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/retraites>

(4) Dans un régime à cotisations définies, il n'existe pas d'assurance sur le niveau de pension à l'avance – ce niveau dépendant en partie de la situation financière du régime au moment de la retraite – alors que dans un régime à prestations définies, l'assuré bénéficie d'une garantie quant au niveau de pension dont il bénéficiera en fonction des règles de liquidation (durée et montant de cotisation, âge) applicables au moment où il prendra sa retraite, indépendamment de l'équilibre financier du régime. Ainsi, le risque lié à la rentabilité du système est supporté par l'assureur dans le régime à prestations définies, tandis qu'il est supporté par l'assuré dans le régime à cotisations définies.

salaire réel moyen soit pondéré jusqu'au retour à l'équivalence entre réserves et cotisations, d'une part, engagements de pension, d'autre part.

La création d'un régime de retraite universel n'est nullement synonyme d'un alignement pur et simple sur le régime général des salariés du secteur privé. Si l'on peut s'interroger sur la pertinence du mode de calcul des retraites des fonctionnaires sur les six derniers mois de traitement, quand celles des salariés du privé sont déterminées sur la base des vingt-cinq meilleures années d'activité, on peut aussi se demander s'il est légitime que les primes et indemnités ne soient que très partiellement prises en compte dans le calcul de la pension des fonctionnaires et que le taux de la pension de réversion dans les régimes de retraite des fonctionnaires, mais aussi dans ceux des agents de la SNCF et de la RATP ne soit que de 50 % quand il est de 54 % dans le régime général de base des salariés du secteur privé.

Par ailleurs, comme l'a clairement énoncé dans son programme le Président de la République, M. Emmanuel Macron, on peut parfaitement imaginer le maintien de taux de cotisation différents ou encore de conditions d'âge différentes, notamment afin de prendre en compte la pénibilité et les caractéristiques des métiers.

Le régime de retraite universel « à la française » est à inventer : il ne saurait se concevoir comme un décalque du régime général des salariés du secteur privé ou du modèle suédois. Il devra emprunter aux différents régimes de retraite existants et tenir compte de singularités françaises... particulièrement s'agissant des militaires, ne serait-ce que parce qu'avec 150 opérations extérieures (OPEX) conduites depuis 1963 et 650 tués dans ces missions de combat (sans compter les milliers de blessés physiques et psychologiques), nos armées sont les seules en Europe, avec leurs homologues britanniques, à véritablement « faire la guerre », dans le cadre du droit international bien sûr.

DEUXIÈME PARTIE : L'IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ DE PRENDRE EN COMPTE, DANS UN FUTUR RÉGIME DE RETRAITE UNIVERSEL, LES SINGULARITÉS ET EXIGENCES DE LA FONCTION MILITAIRE

Les régimes spéciaux, tels qu'ils ont été établis historiquement, visaient à offrir à certaines catégories d'actifs des modalités et des conditions d'admission à la retraite différentes de celles du droit commun au regard de l'activité accomplie. Cependant, l'amélioration des conditions de travail, de la salubrité et de l'hygiène en milieu professionnel ainsi qu'une meilleure prise en compte des risques professionnels en amont peuvent aujourd'hui conduire à s'interroger sur la légitimité de certaines des particularités des régimes spéciaux.

En revanche, la pratique du métier des armes a peu évolué. Les exigences physiques liées à l'engagement armé, l'exposition du soldat à des risques mortels et l'ensemble des contraintes liées à la condition militaire demeurent, comme le montrent tous les jours les OPEX, les opérations de soutien à la population, en particulier en cas de catastrophes naturelles comme celles provoquées par l'ouragan Irma, ou encore les actions de protection des citoyens dans le cadre de l'opération Sentinelle.

Ces singularités militaires conservent toute leur actualité et ont fondé un dispositif de retraite qui diffère non seulement du régime général des salariés du secteur, mais aussi, sur certains points, du régime des fonctionnaires civils de l'État ⁽¹⁾. Dans son quatrième rapport annuel, consacré aux pensions militaires de retraite, le Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) a ainsi expliqué en 2010 que les pensions militaires de retraites étaient tout à la fois un instrument de gestion des flux concourant à la jeunesse et au pyramidage des effectifs militaires, une aide à la reconversion et un outil d'attractivité et de fidélisation.

Aussi, quelle que soit la configuration que pourrait prendre un régime de retraites universel, il devra, du point de vue de la rapporteure, prendre en compte ces spécificités qui permettent à la fois de reconnaître les sacrifices consentis par nos soldats et de maintenir nos forces en condition opérationnelle – et ce d'autant plus que, comme l'a rappelé le HCECM en 2015, le risque de banalisation du régime des pensions des militaires pourrait avoir un impact majeur sur l'identité et les missions des armées, tant les militaires, y compris les gendarmes, éprouvent un attachement très affectif à leur statut ⁽²⁾.

(1) *Ce régime de retraite est démographiquement déséquilibré puisqu'en 2016, on comptait 310 300 cotisants pour 546 688 pensionnés. Toutefois, si les dépenses de l'État au titre du paiement des pensions militaires de retraite augmentent régulièrement, passant de 9,987 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2017 à 9,993 milliards d'euros dans le PLF pour 2018, leur hausse est relativement faible compte tenu de la relative stabilité des départs en retraite des militaires (11 400 départs observés en 2016, 10 900 départs prévus en 2017 et 2018) En 2016, les sous-officiers représentaient 62 % des flux de départs militaires titulaires de pensions de droit direct, contre 24 % pour les caporaux et soldats ainsi que 14 % pour les officiers.*

(2) HCECM, Perspectives de la condition militaire, 9^e rapport, 2015.

I. UN RÉGIME DE RETRAITE AUJOURD'HUI CONÇU POUR SATISFAIRE AUX EXIGENCES DE JEUNESSE ET D'OPÉRATIONNALITÉ DES CAMPAGNES MILITAIRES

Comme l'a rappelé lors de son audition le Président du HCECM, M. Bernard Pêcheur, les caractéristiques propres au régime des pensions militaires sont la traduction d'une politique publique. Ce régime répond en effet à des impératifs de gestion des ressources humaines, qui, sauf peut-être s'agissant de la gendarmerie, est une gestion « de flux » et moins « de stock », contrairement à ce qui prévaut pour la fonction publique civile.

Les règles particulières du régime des pensions militaires sont imposées par la nécessité de disposer en permanence d'une ressource humaine jeune et apte à faire campagne, et de favoriser la reconversion professionnelle des militaires une fois qu'ils ont quitté la fonction militaire.

A. L'INCONTOURNABLE IMPÉRATIF DE JEUNESSE DANS LES ARMÉES

Comme l'a rappelé le HCECM dans son rapport de 2010, « *le régime de pension des militaires ne peut, en effet, s'analyser seulement comme un régime de retraite. Il est aussi un mécanisme permanent de gestion des flux de personnel indispensable au maintien d'une armée jeune* »⁽¹⁾, comme en témoigne, en annexe n° 7, la comparaison des structures par âge des cotisants civils et militaires.

Cet impératif de jeunesse, qui découle des exigences physiques du combat, explique aussi le recours massif à des agents contractuels : 73 % de l'armée de terre est aujourd'hui composée de militaires sous contrat, 50 % des sous-officiers et 25 % des officiers sont des agents contractuels. Cet impératif est toutefois moins marqué au sein de la gendarmerie que dans les armées : l'essentiel des personnels de la gendarmerie est constitué de militaires de carrière ayant le statut de fonctionnaire.

L'exigence de jeunesse de nos armées se traduit par des limites d'âge relativement basses (mais très variables) ainsi que par le droit au bénéfice immédiat d'une pension, une fois accomplie une certaine durée de service.

1. Des limites d'âge ou de durée de service relativement basses et très diverses

Le régime des pensions des militaires comporte des limites d'âge (pour les militaires de carrière) ou de durée de service (pour les militaires sous contrat) qui ont été progressivement relevées de deux ans par la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites – étant précisé que cette loi a également allongé de deux ans les durées de services effectifs pour prétendre à la liquidation de la pension militaire en les portant de 15 à 17 ans pour les non-officiers et de 25 à 27 ans pour les officiers.

À la suite de cette réforme des limites d'âge et de durée de service (dont le détail figure en annexe n° 8), l'âge moyen à la radiation des cadres avec versement

(1) HCECM, Les pensions militaires de retraite, 2010, p. 53.

d'une pension était de 45,5 ans en 2016 ⁽¹⁾ (contre 43,8 ans en 2008), pour une durée moyenne de services acquis de 100,1 trimestres, d'après les informations transmises à la rapporteure par le ministère des Armées.

2. La pension de retraite à jouissance immédiate

Le régime de pension des militaires comporte deux types de pension : la pension à jouissance différée et la pension à jouissance immédiate.

Le droit à pension à liquidation différée (PLD) bénéficie aux militaires dont la durée de services est supérieure soit à 2 ans (pour les militaires engagés depuis le 1^{er} janvier 2014), soit à 15 ans (pour ceux engagés avant cette date), tout en étant inférieure soit à 17 ans pour les non-officiers, soit à 20 ans pour les officiers sous contrat, soit à 27 ans pour les officiers de carrière.

La pension à jouissance différée peut être perçue à compter de 52 ans (pour l'ensemble des militaires ayant accompli 15 ans de services) ou à compter de l'âge légal de départ en retraite – soit 62 ans (pour les militaires engagés après le 1^{er} janvier 2014 dont la durée de services est inférieure à 15 ans mais supérieure à 2 ans).

Le ministère des Armées, qui s'est raccordé au Service des retraites de l'État (SRE) le 1^{er} janvier 2016, transmet à ce service, sous forme dématérialisée, les pièces justificatives permettant que la liquidation différée de la pension soit effectuée au maximum 10 mois après la cessation de fonctions.

Quant au droit à pension à liquidation immédiate (PLI), dont l'origine remonte à des lois datant de 1923 et 1924, il bénéficie aux militaires dont la durée de services est supérieure soit à 17 ans (pour les non-officiers), soit à 20 ans (pour les officiers sous contrat), soit à 27 ans (pour les officiers de carrière) – étant précisé que, jusqu'au 30 juin 2011, la PLI était acquise après 15 ans de services pour un militaire non-officier et après 25 ans de services pour un officier de carrière.

(1) *Le projet annuel de performances (PAP) relatif au CAS « Pensions » annexé au PLF pour 2018 fait état d'un âge moyen de radiation des cadres, pour l'ensemble des personnels militaires, d'environ 48 ans en 2015 et 2016 (p. 38).*

Militaires recrutés avant le 1 ^{er} janvier 2014	Militaires recrutés après le 1 ^{er} janvier 2014
<p>1. <u>Avant 15 ans de services</u> : Affiliation rétroactive au régime général et à l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités locales (IRCANTEC)</p> <p>2. <u>Après 15 ans de services</u> :</p> <p>a) Pour les non officiers :</p> <ul style="list-style-type: none"> - avant 17 ans de service : liquidation différée à 52 ans - après 17 ans de service : jouissance immédiate <p>b) Pour les officiers de carrière :</p> <ul style="list-style-type: none"> - avant 27 ans de service : liquidation différée à 52 ans - après 27 ans de service : jouissance immédiate <p>c) Pour les officiers de carrière :</p> <ul style="list-style-type: none"> - avant 20 ans de service : liquidation différée à 52 ans - à 20 ans de service : jouissance immédiate 	<p>1. <u>Avant 2 ans de service</u> : Affiliation rétroactive au régime général et à l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités locales (IRCANTEC)</p> <p>2. <u>Entre 2 ans et moins de 15 ans de service</u> : Liquidation à l'âge légal de la retraite (62 ans)</p> <p>3. <u>À partir de 15 ans de service</u> :</p> <p>a) Pour les non officiers :</p> <ul style="list-style-type: none"> - avant 17 ans de service : liquidation différée à 52 ans - après 17 ans de service : jouissance immédiate <p>b) Pour les officiers de carrière :</p> <ul style="list-style-type: none"> - avant 27 ans de service : liquidation différée à 52 ans - après 27 ans de service : jouissance immédiate <p>c) Pour les officiers sous contrat :</p> <ul style="list-style-type: none"> - avant 20 ans de service : liquidation différée à 52 ans - à 20 ans de service : jouissance immédiate

Les possibilités de départ dès l'ouverture du droit à liquidation de la pension sont surtout utilisées par les militaires du rang (44 % de leurs départs avec pension ont lieu à 17 années de services) et par les sous-officiers subalternes. Elles sont en revanche moins largement utilisées par les sous-officiers supérieurs et relativement peu utilisées par les officiers de carrière dont les départs sont répartis uniformément depuis l'ouverture du droit jusqu'aux limites d'âge. On constate en effet que les départs des militaires du rang et des sous-officiers subalternes se concentrent massivement autour de 17 ans de services, alors que les départs des sous-officiers supérieurs et des officiers se situent majoritairement vers les limites d'âge. On notera cependant que, dans la gendarmerie, la physionomie des départs est très différente : pour toutes les catégories de personnels, ils sont concentrés très majoritairement en fin de carrière et le degré de corrélation entre l'âge minimal d'ouverture du droit à liquidation de la pension et le départ effectif des militaires est très faible.

Le maintien d'un départ précoce avec jouissance immédiate de la pension de retraite est essentiel aussi bien comme outil de gestion des ressources humaines permettant de réaliser une pyramide des grades conforme aux besoins des forces, que comme garantie d'un revenu minimum qui facilite la démarche de reconversion des militaires qui quittent tôt le service actif.

En conséquence, la retraite à jouissance immédiate est perçue comme un élément essentiel du statut militaire : comme l'a expliqué le HCECM dans son rapport de 2015, « *certaines des compensations aux contraintes de la vie militaire ont valeur de symbole. C'est en particulier le cas de la retraite à jouissance*

immédiate [...] L'atteinte à ce dispositif aurait un impact majeur sur la condition militaire »⁽¹⁾.

Il faut cependant noter que, comme les fonctionnaires civils, les militaires ont été incités à allonger leurs carrières par les dernières réformes des retraites qui ont mis en place des mécanismes de minoration du montant des pensions en cas de cessation d'activité avant le franchissement de certains seuils.

3. L'incitation à l'allongement des carrières à travers les décotes « carrière longue » et « carrière courte »

Le dispositif de décote de la pension a été organisé en deux volets pour les militaires, afin de l'adapter à leurs durées de carrières : une décote dite « carrière longue », correspondant à celle des fonctionnaires, et une décote spéciale, dite « carrière courte », pour les militaires bénéficiant de la pension à liquidation immédiate.

La décote « carrière longue » s'applique aux militaires dont la limite d'âge est supérieure ou égale à 57 ans et qui décident de quitter le service à compter de l'âge de 52 ans et avant la limite d'âge de leur grade. Ces militaires se voient alors appliquer une pénalité par trimestre manquant de 1,25 % du montant de la pension, qui est plafonnée à 20 trimestres (soit une décote au taux maximal de 25 %).

La décote « carrière courte » s'applique aux autres militaires que ceux précédemment mentionnés, lorsqu'ils décident de quitter le service soit entre 17 et 19,5 ans de services effectifs (pour un non-officier), soit entre 20 et 22,5 ans (pour un officier sous contrat), soit entre 27 et 29,5 ans (pour un officier de carrière). Ces militaires se voient appliquer une pénalité par trimestre manquant de 1,25 % du montant de la pension, qui est plafonnée à 10 trimestres au plus (soit 12,5 %).

Cette décote est également applicable aux non-officiers quittant les armées entre 15 et 17 ans de service exclus avec le bénéfice d'une pension à liquidation différée à 52 ans (PLD), aux officiers quittant les armées avec une PLD entre 15 et 27 ans de service exclus, aux officiers sous contrat (OSC) qui sont rayés des contrôles entre 15 et 20 ans de service exclus, avec le bénéfice d'une pension liquidée à l'âge de 52 ans, et aux OSC qui sont rayés des contrôles par limite de durée de service (20 ans), avec le bénéfice d'une pension à liquidation immédiate.

En revanche, ce système de décote ne s'applique pas lorsque le militaire est radié des cadres par limite d'âge ou après avoir effectué 10 trimestres (2,5 ans) au-delà de sa limite de durée de services, lorsqu'il est radié des cadres par suite d'infirmité (quelle que soit la durée des services accomplis), lorsqu'il perçoit une pension d'un taux égal à 75 % de sa solde de base, ou encore lorsqu'il perçoit le minimum garanti.

(1) HCECM, Perspectives de la condition militaire, 2015, p. 73.

En 2016, si la part des pensions avec décote sur la totalité des pensions de droit direct entrées en paiement était de 13 %, on constatait de fortes variations selon les grades puisque la décote concernait 8 % des nouvelles pensions d'officiers et 10 % des nouvelles pensions de sous-officiers, mais 51 % des nouvelles pensions de caporaux et de soldats.

B. DES RÈGLES DE CUMUL EMPLOI-RETRAITE FAVORISANT LA RECONVERSION, ET INDIRECTEMENT, L'ATTRACTIVITÉ DE NOS ARMÉES

L'article L. 4111-1 du code de la défense prévoit que « *le statut [militaire] offre à ceux qui quittent l'état militaire les moyens d'un retour à une activité professionnelle dans la vie civile* ».

En effet, compte tenu de la précocité de ses limites d'âge et de durée de services, le statut militaire doit, pour être attractif et garantir une fidélisation minimale, disposer de leviers favorisant la reconversion professionnelle.

Au premier rang d'entre eux figurent les règles particulières du régime des pensions militaires en matière de cumul emploi-retraite.

Comme les fonctionnaires civils retraités, les militaires peuvent cumuler intégralement et immédiatement leur pension de retraite et le revenu d'une activité salariée du secteur privé ou assimilé. Mais à la différence des fonctionnaires civils qui prennent leur retraite depuis le 1^{er} janvier 2015, les militaires retraités peuvent acquérir de nouveaux droits à la retraite au titre de l'activité professionnelle qu'ils exercent et qui relève d'un autre régime de retraite que celui des pensions militaires.

Comme les fonctionnaires civils retraités, les officiers et les sous-officiers radiés des cadres à 25 ans de services ou plus et n'ayant pas atteint la limite d'âge du grade qu'ils détenaient en activité sont autorisés à cumuler leur pension de retraite et le revenu d'une activité exercée au sein d'une administration de l'État, d'une collectivité territoriale, de l'un de leurs établissements publics ne présentant pas un caractère industriel et commercial, ou d'un établissement public hospitalier, à la double condition que le montant brut des revenus d'activité du secteur public ne puisse, par année civile, excéder le tiers du montant brut de la pension pour l'année considérée et que, lorsqu'un excédent est constaté, cet excédent soit déduit de la pension après application d'un abattement égal à la moitié du minimum garanti.

En revanche, à la différence des fonctionnaires civils retraités, certains militaires peuvent cumuler intégralement et immédiatement leur pension militaire de retraite et une rémunération dans le secteur public : il s'agit des militaires radiés des cadres par suite d'infirmités, de ceux ayant atteint leur limite d'âge de grade, de ceux ayant atteint leur limite de durée de services, des non-officiers radiés des cadres avant 25 ans de services et de tous les militaires à partir de

62 ans, dès lors qu'ils disposent de la durée d'assurance nécessaire pour obtenir une pension au taux maximum de 75 %.

Ces règles de cumul emploi-retraite très favorables expliquent que l'on constate une *« part importante des polypensionnés au sein de l'ensemble des ressortissants du régime des pensions militaires : 72 % des titulaires d'une pension militaire âgés de plus de 60 ans perçoivent en outre une pension d'un autre régime de base »* ⁽¹⁾.

Outre une aide à la reconversion, le statut militaire *« prévoit des compensations aux contraintes et exigences de la vie dans les forces armées et formations rattachées »* ⁽²⁾.

II. UN ENSEMBLE DE PRIMES ET DE BONIFICATIONS DESTINÉES À COMPENSER DES SUJÉTIONS DIFFICILES POUVANT ALLER JUSQU'AU SACRIFICE SUPRÊME

Comme l'a expliqué lors de son audition le vice-amiral d'escadre Philippe Hello, directeur-adjoint à la direction des ressources humaines du ministère des Armées, les pensions militaires doivent être *« conçues non comme de simples retraites, mais comme la compensation de sujétions »*. L'article L. 4111-1 du code de la défense dispose en effet que *« 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 »*. Cela se traduit, dans le régime des pensions militaires de retraite, par des règles de calcul des annuités et du montant des pensions légèrement différentes de celles du régime de retraite de la fonction publique civile.

A. LA PRISE EN COMPTE DE CERTAINES PRIMES POUR LE CALCUL DE LA PENSION MILITAIRE DE RETRAITE DES GENDARMES

Comme pour les fonctionnaires civils, le salaire de référence pour la retraite des militaires des armées n'est calculé que sur la partie de leur rémunération correspondant à la solde indiciaire de base. Le calcul ne tient pas compte des primes et indemnités de toute nature, alors même que celles-ci représentent en moyenne plus du tiers de la rémunération des militaires. Ainsi, la solde prise en compte dans le calcul de la pension correspond en moyenne à 60 % de la rémunération servie en activité. Par conséquent, dès lors que la pension militaire atteint un taux de liquidation maximum 80 % (avec les bonifications), elle atteint au mieux 48 % de la rémunération réellement perçue par le militaire en activité (80 % de la rémunération indiciaire représentant 60 % de la rémunération globale).

(1) HCECM, Les pensions militaires de retraite, 2010, p. 78.

(2) Article L. 4111-1 du code de la défense.

Il est vrai que les militaires bénéficient, comme les fonctionnaires civils, du régime de la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP). Mais il semble que régime dans lequel les rentes ou le capital ne sont versés qu'après l'âge de 60 ans, soit peu adapté à la condition militaire, et qu'il soit en outre trop récent pour produire déjà tous ses effets, lesquels n'auront une réelle incidence sur les pensions servies qu'à l'horizon 2030. Des simulations réalisées pour un militaire entré en service en 2013 soulignent que l'impact du RAFP sur les pensions demeure plus que restreint : par exemple, un adjudant-chef ayant 25 ans de services percevrait une RAFP de moins de 40 euros par mois.

Cependant, s'agissant des militaires de la gendarmerie, l'indemnité de sujétion pour services de police (ISSP) est prise en compte dans le calcul de leur pension de retraite, ce qui permet d'en accroître le montant.

Les militaires de la gendarmerie bénéficient ainsi d'une majoration de pension dès lors qu'ils atteignent l'âge de 50 ans. Or, quels que soient les grades concernés, ils liquident, en moyenne, leur retraite pour ancienneté après 50 ans. Aussi, dès la liquidation de leur pension, ils bénéficient d'une majoration de pension qui se traduit par une augmentation de l'indice de liquidation de la pension pouvant atteindre 26 % pour les sous-officiers.

Si seuls les gendarmes voient l'une de leurs indemnités prises en compte pour le calcul du montant de leur pension, tous les militaires en revanche, qu'ils soient ou non gendarmes, bénéficient de bonifications, c'est-à-dire de périodes non-cotisées qui s'ajoutent à la durée des services effectivement accomplis pour la détermination de la durée d'assurance à prendre en compte pour le calcul de leur pension.

B. DES BONIFICATIONS DE DURÉE D'ASSURANCE JUSTIFIÉES PAR LES CONTRAINTES DE LA CONDITION MILITAIRE

La condition militaire impose des sujétions importantes qui pèsent sur la vie privée et familiale. Pour ne prendre que l'exemple des gendarmes, le parcours de carrière ou la spécialité qu'ils exercent implique une mobilité fonctionnelle et/ou géographique dans l'intérêt du service, qui permet difficilement de concilier vie professionnelle et vie privée. Ces contraintes, liées notamment à l'obligation de résidence en caserne, emportent souvent la perte de travail du conjoint (et donc un impact sur la retraite de ce dernier), ainsi qu'un célibat géographique qui pèse sur la structure familiale (en termes de qualité de vie, d'accession à la propriété, d'intérêt des enfants, ou encore d'accompagnement des aînés vieillissants, etc.). En 2016, la proportion de célibataires au sein des gendarmes était de 38 %. La même année, la direction générale de la Gendarmerie nationale (DGGN) évaluait le célibat géographique en gendarmerie à 12,2 % de la totalité des effectifs (contre 1,3 % dans la société civile), étant précisé que la durée moyenne de ce célibat géographique est de deux ans et qu'il concerne particulièrement les femmes (24 % des femmes gendarmes sont dans cette situation, contre 15 % des hommes gendarmes).

Il est donc parfaitement légitime que les conditions particulières d'exercice du métier militaire, qui exige une disponibilité en tout temps et en tout lieu, soient prises en compte à travers les modalités de calcul des annuités requises pour bénéficier d'une pension à taux plein.

Par ailleurs, dans la logique d'une gestion de flux des effectifs, les bonifications facilitent les départs anticipés en permettant d'atteindre un taux plein avant la limite d'âge et/ou de minorer l'impact d'une décote.

1. La bonification « du cinquième »

La bonification du cinquième du temps majore d'une année chaque tranche de cinq années de services, de sorte qu'à cinq années de services correspondent six années prises en compte pour le calcul de la pension, et ce pendant les vingt-cinq premières années de services, mais pas au-delà. Cette bonification est en effet plafonnée à cinq annuités.

Pour pouvoir bénéficier de cette bonification accordée à tous les militaires⁽¹⁾, il faut néanmoins avoir accompli au moins dix-sept ans de services militaires effectifs au 1^{er} janvier 2015 (contre quinze ans avant la réforme des retraites de 2010) ou avoir été rayés des cadres pour invalidité.

Par ailleurs, cette bonification s'accompagne d'un mécanisme de dégressivité applicable entre 60 et 62 ans.

En effet, au-delà de cet âge, cette bonification perd sa justification puisqu'elle a vocation non seulement à compenser les sujétions de l'état militaire, mais aussi les conséquences, sur la durée d'assurance, de limites d'âge plus basses chez les militaires que dans le secteur privé ou la fonction publique.

2. Les bénéfices de campagne

Parmi les bénéfices de campagne, on distingue :

– la campagne double qui permet de retenir trois ans dans la liquidation de la pension pour un an de services militaires effectifs : celle-ci n'est octroyée que pour les « opérations de guerre » et pour certaines OPEX, « *lorsque la nature des opérations le justifie* » (ce qui est le cas en Afghanistan ou encore au Mali) ;

(1) Cette bonification, qui a été préservée à l'occasion des réformes des retraites de 2003, 2010 et 2014, n'est pas propre aux militaires. Plusieurs corps de fonctionnaires civils relevant des catégories actives en ont obtenu le bénéfice :

- le personnel classé en service actif de la police (loi n° 57-444 du 8 avril 1957) ;
- les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (loi n° 89-1007 du 31 décembre 1989) ;
- le personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire (loi n° 96-452 du 28 mai 1996) ;
- les sapeurs-pompiers professionnels (décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003) ;
- les fonctionnaires des douanes exerçant ou ayant exercé des fonctions de surveillance (loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003).

– la campagne simple qui permet de retenir deux ans pour un an de services militaires effectifs, notamment pour le service accompli, soit à terre, soit à bord des bâtiments de l'État : c'est le régime de droit commun des OPEX et des stationnements survenus dans des lieux de forte insécurité et insalubrité ;

– la demi-campagne qui permet de retenir dix-huit mois dans la liquidation de la pension pour un an de services militaires effectifs.

La rapporteure juge parfaitement justifiés les bénéfices de campagne qui, comme les bonifications pour services aériens ou sous-marins, rémunèrent des services accomplis dans des conditions difficiles (dépaysement, insalubrité ou insécurité du territoire ; fatigue engendrée par les services aériens, promiscuité en milieu sous-marinier...) et comportant des risques aggraves.

3. Les bonifications pour services aériens et sous-marins

Les bonifications pour l'exécution d'un service aérien ou sous-marin commandé (plongées en sous-marin, sauts en parachute ou vols sur avion de combat...) ne bénéficient qu'à peu de militaires – et en temps de paix uniquement.

La valeur de ces services est déterminée par un arrêté du 30 juin 1971 qui fixe deux séries de coefficients (de 0,5 à 10), l'une applicable de jour, l'autre de nuit, pour chaque type d'activités. Le coefficient s'applique à la durée réelle, en heures, du service concerné : les bonifications sont donc calculées en fonction des heures de vol, de saut ou de plongée réellement effectuées. Ainsi, une activité de trois heures, avec un coefficient 6 octroiera 18 jours de bonifications au militaire.

Si les bonifications ne sont pas acquises au titre de la pension militaire lorsque la durée de services est inférieure à deux ans, elles sont toutefois prises en compte au travers d'une indemnité établie à cette fin : l'indemnité pour activités militaires spécifiques (IAMS) qui correspond au versement, sous forme de capital, des bonifications acquises.

La rapporteure estime que le principe des bonifications pour services aériens ou sous-marins est parfaitement légitime : il permet de fidéliser et de reconnaître des personnels engagés dans des missions particulièrement complexes et sensibles, comme la dissuasion nucléaire ou les opérations de type Serval, Barkhane ou encore Chammal.

Loin d'être obsolètes, ces bonifications sont liées à des sujétions effectives et d'une acuité particulière dans le contexte d'engagement des forces françaises.

4. Les bonifications au titre du stationnement en outre-mer et en Corse

Comme les fonctionnaires civils de l'État, tous les militaires bénéficient d'une bonification pour dépaysement lorsqu'ils sont amenés à effectuer des services dans un département ou une collectivité d'outre-mer. Cette bonification correspond au bénéfice d'une demi-campagne lorsqu'il s'agit d'un stationnement

en Guadeloupe, à la Martinique ou encore à Saint-Pierre-et-Miquelon, et d'une campagne simple lorsqu'il s'agit d'un stationnement en Guyane, à la Réunion ou encore dans les Terres australes et antarctiques françaises.

La rapporteure estime qu'une telle bonification n'a rien de choquant car la vie en outre-mer est moins facile qu'avant, tant en termes de coût de la vie qu'en termes de sécurité, à tel point qu'il devient de plus en plus difficile de convaincre les fonctionnaires d'y aller, notamment s'ils ont un conjoint qui travaille. On dénombre cinq fois plus violences à l'encontre des gendarmes en outre-mer qu'en métropole et entre 2013 et 2015, ces violences ont progressé de 38,5 %. À Mayotte, entre 2012 et 2016, les agressions ont même bondi de 485 % et le nombre de blessés de 375 %.

S'agissant précisément des gendarmes, eux seuls, parmi les militaires, se voient octroyer le bénéfice d'une campagne simple lorsqu'ils stationnent en Corse (ce qui est le cas pour environ un millier d'entre eux aujourd'hui). Là encore, cette bonification est, aux yeux de la rapporteure, parfaitement justifiée :

– tout d'abord, en raison de l'isolement géographique et économique qu'implique un stationnement sur l'île : de nombreuses unités sont isolées au cœur de la montagne corse et rencontrent des difficultés d'accès aux commerces, écoles et autres services publics, sans compter que l'insularité accroît le coût de la vie ;

– ensuite, en raison des difficultés d'intégration au milieu d'une population parfois hostile : les conjoints des gendarmes rencontrent souvent des difficultés pour trouver un emploi sur l'île (sauf s'ils sont fonctionnaires civils ou militaires) et ne peuvent donc pas cotiser pour leur retraite ;

– enfin, en raison du sentiment permanent d'insécurité généré par un environnement historiquement agressif : sept gendarmes ont été assassinés en Corse depuis 1975 et 196 attentats ont visé des gendarmes au cours des vingt dernières années.

D'après les informations fournies à la rapporteure, le temps moyen de présence en Corse au cours des dix dernières années est d'environ 4 ans pour un officier de gendarmerie et de 7 ans pour un sous-officier de gendarmerie ; et, sur les cinq dernières années, le nombre de fiches de vœux pour la Corse est en baisse régulière d'environ 8 % (360 en 2013 ; 301 en 2016 ; 277 au 27 janvier 2017).

Sans le bénéfice de la bonification pour services en Corse, qui est un levier essentiel d'attractivité, il risque d'être difficile de réunir les effectifs nécessaires au maintien de l'ordre et de la sécurité sur l'île.

5. Le bénéfice d'études préliminaires

Le bénéfice d'études préliminaires est assimilé à un temps de service et non à des bonifications. Il s'ajoute aux services, non pas pour la constitution, mais

uniquement pour la liquidation de la pension militaire de retraite, dans la limite du plafond des 75 % de la solde indiciaire de base.

Ce bénéfice est alloué aux officiers provenant de certaines écoles militaires comme l'école polytechnique (2 ans), l'école du commissariat de la marine, de l'air, et de l'armée de terre en cas d'admission par voie de concours externe (2 ans maximum), ou encore l'école navale, l'école des ingénieurs de la marine, l'école de l'air, Saint Cyr, l'école nationale supérieure d'ingénieurs des constructions aéronautiques, l'école nationale supérieure des ingénieurs des études et techniques d'armement (1 an).

6. Le plafonnement des bonifications

Il existe aujourd'hui deux plafonnements des bonifications :

– un plafonnement annuel qui ne permet pas d'obtenir plus de deux ans de bonifications par année de services effectifs ;

– un plafonnement global qui interdit de dépasser un taux de liquidation correspondant à 80 % de la solde indiciaire de base grâce aux bonifications.

Par conséquent, les bonifications « acquises » ne correspondent pas nécessairement aux bonifications « retenues » pour le calcul de la pension. Les bonifications acquises sont comptabilisées pour chaque année civile pour les durées qui résultent de l'application des barèmes, dans la limite de deux annuités par année de services effectifs pour la somme des campagnes et des bonifications pour services aériens et sous-marins. Elles sont ensuite totalisées sur l'ensemble de la carrière. Cependant, les bonifications ne pouvant avoir pour effet de porter le taux de liquidation au-delà de 80 %, elles sont écrêtées, si nécessaire, pour respecter ce plafond. Les bonifications retenues sont celles qui subsistent à l'issue de cet écrêtement. Ce sont donc les seules à avoir une incidence effective sur le montant de la pension.

En 2016, sur la totalité des pensions liquidées, la durée moyenne de bonifications acquises étaient de 35,5 trimestres.

D'après le rapport du HCECM de 2010, « hors la bonification du cinquième, beaucoup de militaires acquièrent peu de bonifications et peu de militaires acquièrent beaucoup de bonifications ; pour une majorité de militaires, c'est la bonification du cinquième qui constitue l'essentiel des bonifications acquises : elle constitue plus de la moitié des bonifications acquises pour environ les deux tiers des militaires »⁽¹⁾. Et les « bonifications directement liées à des activités dont les risques ou la pénibilité ne sont guère contestables (OPEX, services à la mer, services aériens et sous-marins) sont, au contraire de la

(1) HCECM, Les pensions militaires de retraite, 2010, p. 67.

bonification du cinquième, très concentrées, 20 % des militaires en détenant 70 % »⁽¹⁾.

Ce même rapport relevait que « *la majorité des départs très précoces sont le fait de militaires qui ont peu ou assez peu de bonifications autres que le cinquième ; la valeur moyenne des bonifications autres que le cinquième rend imparfaitement compte de la situation d'ensemble des militaires car elle est tirée vers le haut par un nombre limité de pensionnés ayant acquis des bonifications très importantes* »⁽²⁾.

Au final, « *à activités identiques (pas d'OPEX, de services à la mer ni de services aériens et sous-marins) et par rapport à un fonctionnaire civil en uniforme, l'avantage moyen dû à la seule qualité de militaire est finalement d'une demi-annuité* »⁽³⁾.

Qui plus est, avec l'allongement de la durée d'assurance prévu par les réformes des retraites successives, il est de plus en plus en difficulté pour les militaires d'atteindre le taux de liquidation maximal de 80 %. En effet, les militaires ont statutairement des difficultés à dérouler des carrières complètes (soit parce qu'ils sont placés dans une perspective de carrière courte, soit en raison de limites d'âge basse). Dans ces conditions, les bonifications trouvent leur justification dans la difficulté rencontrée par les militaires pour atteindre la durée d'assurance nécessaire pour atteindre un taux plein – au-delà de la compensation des sujétions liées à la condition militaire.

III. LES CONDITIONS DE L'INTÉGRATION DES MILITAIRES AU SEIN D'UN RÉGIME DE RETRAITE UNIVERSEL

Dans la perspective d'une réforme systémique des régimes de retraite, la question de l'équité ne saurait se réduire à celle de l'identité ou de l'uniformité des règles, puisque des règles différentes n'impliquent pas nécessairement des inégalités de retraite, tandis qu'à l'inverse, des règles identiques appliquées à des publics différents ne sont pas une garantie d'équité.

Une fois cette prise de conscience opérée, la rapporteure estime utile d'engager une réflexion sur les moyens de préserver, dans le cadre de la conception d'un régime de retraite universel, non pas nécessairement la configuration actuelle, mais à tout le moins les principes qui président à la prise en compte des sujétions inhérentes à la condition militaire.

(1) Ibidem, p. 71.

(2) Ibidem, p. 69.

(3) Ibidem, p. 71.

A. AVOIR CONSCIENCE QUE LES MILITAIRES RETRAITÉS SONT LOIN D'ÊTRE DES NANTIS

Les chiffres prouvent que les militaires retraités sont loin d'être des nantis. En 2016, le taux moyen de liquidation était de 69,5 % pour l'ensemble des armées (avec des variations allant de 51 % pour les militaires du rang à 79,2 % pour les plus haut gradés) et de 75,3 % chez les gendarmes (pour lesquels ce taux oscille entre 74,9 % pour les sous-officiers et 80 % pour les plus haut gradés) ⁽¹⁾. La même année, sur la totalité des pensions liquidées, 46,4 % seulement l'étaient au taux plein, et l'indice moyen de liquidation était de 563 (623 chez les gendarmes, 534 chez les militaires n'appartenant pas à la gendarmerie), alors qu'il était de 641 chez les fonctionnaires civils.

Tout cela portait le montant mensuel moyen des pensions à 1 934 euros pour l'ensemble des armées (avec des oscillations entre 921 euros pour les militaires du rang et 4 820 euros pour les plus haut gradés), 2 272 euros pour les gendarmes, (avec des variations entre 2 144 euros pour les sous-officiers et 5 263 euros pour les plus haut gradés) et 1 770 euros pour les militaires hors gendarmerie (dont les pensions moyennes s'échelonnent entre 921 euros pour les militaires du rang et 4 744 euros pour les plus haut gradés).

La moitié des sous-officiers qui ont quitté le service actif en 2016 perçoivent une pension militaire de retraite inférieure à 1 854 euros. Seuls 39 % des sous-officiers, dont 76 % des sous-officiers de la gendarmerie et 14 % des sous-officiers n'appartenant pas à la gendarmerie, ont un niveau moyen de pension supérieur à 2 000 euros.

Pour la moitié des militaires du rang, la pension est inférieure à 774 euros. 26 % des militaires du rang radiés des cadres en 2016 et attributaires d'une pension militaire de retraite en 2016 perçoivent une pension mensuelle brute (accessoires compris) d'un montant moyen inférieur à 250 euros et 38 % d'entre eux une pension d'un montant moyen compris entre 750 et 1 000 euros.

30 % des pensions militaires sont servies au minimum garanti, la brièveté des carrières aboutissant à des montants de pension plus faibles, d'autant que les militaires quittant tôt les armées sont aussi les moins gradés. Si la part des pensions pour ancienneté portées au minimum garanti des sous-officiers (910 euros mensuels en 2016) est faible et se stabilise depuis 2014 autour de 3 %, il n'en est pas de même pour les militaires du rang (caporaux et soldats) puisque près de la moitié des pensions pour ancienneté sont élevées au minimum garanti (873 euros mensuels en 2016) ⁽²⁾.

(1) Outre les explications tenant aux limites d'âges, aux comportements individuels et au supplément de pension lié à l'intégration de l'ISSP dans le calcul de la pension des gendarmes, une partie de cette différence de taux peut être expliquée par le fait que les gendarmes sont des sous-officiers et non des militaires du rang et, de ce fait, bénéficient d'une pension plus élevée.

(2) Quant à la part des pensions pour invalidité portées au minimum garanti de 410 euros mensuels, elle est significative chez les sous-officiers (58,7 % en 2016) et considérable chez les militaires du rang dont la quasi-totalité des pensions pour invalidité (97,5 % en 2016) sont portées au minimum garanti (244 euros mensuels en 2016).

Il faut rappeler qu'en outre, depuis la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, le minimum garanti n'est plus versé sans condition, mais est réservé aux militaires qui atteignent la durée de services permettant d'annuler la décote, soit dix-neuf ans et demi depuis 2016.

Un certain nombre de militaires cessent leurs fonctions sans droit à pension : ils étaient 10 027 dans cette situation en 2016 ⁽¹⁾. Sur l'ensemble des départs définitifs de militaires des trois armées en 2016, 60,5 % d'entre eux sont partis sans pension militaire de retraite (ce qui représente une hausse de 5,5 points par rapport à 2015) – cette population étant composée à 82 % de militaires du rang, dont plus des quatre cinquièmes sont issus de l'armée de terre.

Au final, les militaires retraités ne sont guère mieux lotis que le reste de la population française. Comme l'a précisé lors de son audition le président du HCECM, M. Bernard Pêcheur, cela transparait à travers le taux d'accès à la propriété qui, selon ce dernier, serait, chez les militaires, inférieur de 20 points au taux moyen de propriétaires de la résidence principale dans le reste de la population française.

La rapporteure souligne en outre qu'il ne faut guère compter sur la « retraite » du combattant qui est accordée aux titulaires de la carte du combattant âgés de plus de 65 ans ⁽²⁾ pour améliorer cette situation. Le montant annuel de cette « retraite » qui n'en a que le nom (dans la mesure où elle n'est pas versée en contrepartie de cotisations et présente davantage les caractères d'une allocation) et

(1) *Lorsqu'un militaire quitte l'armée sans avoir acquis de droit à pension, c'est-à-dire avant deux pour ceux qui se sont engagés à compter du 1^{er} janvier 2014 ou avant 15 ans de service pour les autres et hors cas d'infirmité, il est qualifié de « titulaire sans droit ». Dès lors, les cotisations agents, prélevées sur les soldes des militaires, sont versées auprès du régime général. Ce transfert est forfaitisé sous la forme d'une contribution du CAS « Pensions » au régime général (estimé à environ 180 millions d'euros pour l'année 2018). Pour ce qui est des régimes complémentaires, l'affiliation rétroactive est réalisée au cas par cas auprès de l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités locales (IRCANTEC) auquel l'État devrait verser 34 millions d'euros l'an prochain.*

(2) *Cette « retraite » peut également être accordée à partir de l'âge de 60 ans, sous certaines conditions, aux bénéficiaires du Fonds national de solidarité ou d'une pension d'invalidité d'au moins 50 % ajoutée à une autre allocation d'ordre social, ainsi qu'aux bénéficiaires d'une pension militaire d'invalidité au titre de faits de guerre. Si cette « retraite » est cumulable avec la pension de base ou complémentaire à laquelle l'intéressé peut prétendre, et si elle n'est pas imposable, elle n'est pas non plus réversible.*

qui, en 2016, a été versée à quelque 1 058 947 bénéficiaires, s'élevait, la même année, à 148 euros, pour un coût total pour l'État de 738 millions d'euros ⁽¹⁾.

Il ne faut pas non plus miser sur le traitement alloué aux médaillés militaires dont le montant annuel est de 4,57 euros... étant précisé qu'au 31 décembre 2016, 133 444 récipiendaires de la légion d'honneur et autres médaillés militaires percevaient un traitement, sur plus de 200 000 personnes susceptibles de le percevoir.

Loin d'être des nantis, bien des militaires sont en outre « abîmés » lorsqu'ils partent en retraite.

B. GARDER À L'ESPRIT QUE LES MILITAIRES PARTENT EN RETRAITE SOUVENT DANS UN ÉTAT PHYSIQUE ET PSYCHIQUE DÉGRADÉ

Alors que les départs pour invalidité représentaient 6 % des flux civils de départs à la retraite en 2016, ils constituaient 14 % des flux militaires. Sur 107 278 pensions de retraite liquidées par les gendarmes en 2016, 11 035 étaient assorties d'une pension militaire d'invalidité (PMI) – soit environ 10 % du nombre total de pensions liquidées.

Au-delà des militaires des armées éprouvés tant physiquement que psychologiquement par le combat, la rapporteure tient à rappeler, s'agissant des gendarmes, que les importantes sujétions qu'ils subissent dans le travail quotidien en unité (horaires décalés, travail de nuit, contraintes physiques marquées, etc.) laissent des traces durables et irréversibles qui réduisent leur espérance de vie.

À cela s'ajoute le fait qu'ils interviennent dans un environnement de plus en plus agressif, tant en métropole qu'en outre-mer. Les violences physiques et verbales contre les gendarmes ainsi que les atteintes aux biens de la gendarmerie sont en forte augmentation. C'est notamment le cas des agressions avec arme qui témoignent d'une forme de radicalisation des actes de violence contre les forces de l'ordre. Entre 2012 et 2016, les agressions à l'encontre de gendarmes ont

(1) Pour 2018, la prévision de dépenses s'élève à 743,9 millions d'euros pour 955 208 bénéficiaires. Les dépenses correspondant aux différentes prestations en faveur des anciens combattants poursuivront leur baisse, en raison de la diminution du nombre de bénéficiaires et malgré les revalorisations régulières. En effet, le nombre d'anciens combattants au titre des opérations extérieures ne compense pas la disparition progressive des générations du feu précédentes, notamment des anciens combattants de la guerre d'Algérie qui représentent plus de 80 % des bénéficiaires de la retraite du combattant.

La rapporteure rappelle par ailleurs que, depuis 2003, les harkis et leurs veuves, âgés de 60 ans et plus, et domiciliés dans un État de l'Union européenne bénéficient d'une allocation de reconnaissance.

Depuis 2005, les bénéficiaires doivent choisir entre une allocation dont le montant annuel a été porté à 3 563 euros depuis le 1^{er} octobre 2017, une allocation d'un montant annuel de 2 455 euros depuis le 1^{er} octobre dernier, assortie d'un versement d'un capital unique de 20 000 euros, et le versement d'un capital unique de 30 000 euros.

Au 31 décembre 2016, 5 452 rentes étaient attribuées par les services départementaux de l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONACVG) contre 5 742 un an auparavant, soit une baisse de 4,6 %.

Le montant des crédits prévisionnels pour le paiement des allocations de reconnaissance en 2018 est estimé à 15,37 millions d'euros pour 5 855 rentes.

augmenté de 52 %, et celles commises avec arme de 221 %. En 2016, 6 767 gendarmes ont été blessés dans l'exercice de leurs fonctions, contre 5 922 en 2012. La même année, on a recensé 12 720 consultations de psychologues cliniciens de la gendarmerie. Et depuis 2004, 147 gendarmes sont décédés en service.

La rapporteure note avec inquiétude qu'il est à craindre que ces problèmes d'insécurité n'aillent en s'aggravant si les conditions d'exercice et de rétribution du métier de gendarme (y compris en matière de pensions de retraite) ne favorisent pas son attractivité, à l'heure où, d'après les informations qui lui ont été transmises, la moitié des effectifs de la gendarmerie va devoir être renouvelée dans les cinq ans à venir, ce qui représente 54 000 recrutements.

Les dépenses au titre des PMI et des pensions des victimes de guerre ⁽¹⁾ sont exclusivement prises en charge par la solidarité nationale, sans logique contributive. Inscrites au programme 743, les dépenses au titre des PMI s'élevaient en 2016 à 1,192 milliards d'euros, 230 284 PMI ayant été attribuées l'an dernier (soit un recul de 4,6 % par rapport à 2015). Pour l'année 2018, le Gouvernement propose d'allouer 1,074 milliards d'euros aux quelque 208 703 pensionnés.

Le montant de la masse des pensions ne doit pas occulter le fait que le montant annuel moyen d'une PMI était de 4 563 euros au 31 décembre dernier – étant précisé que le montant des PMI varie selon la pathologie, le degré d'invalidité, le grade militaire ou l'appartenance à une catégorie de victime.

Outre que le montant moyen annuel d'une PMI est loin d'être mirobolant, le délai moyen de son attribution semble particulièrement long. D'après ce qui a été indiqué à la rapporteure, la Cour des comptes, dans un relevé d'observations provisoire, aurait dénoncé la réactivité insuffisante dans le traitement des demandes de PMI, qui s'étalerait sur 27 mois en moyenne, en raison notamment d'une déstructuration de l'organisation de leur gestion et d'une insuffisante animation du réseau des experts médicaux. Outre les difficultés à trouver des médecins formés à l'évaluation des blessures et infirmités de guerre, la Cour des comptes pointerait par ailleurs le caractère obsolète du référentiel déterminant les taux d'invalidité, qui pourrait peut-être contribuer à expliquer que 16 % des dossiers de PMI donnent lieu à des contentieux... qui sont eux-mêmes parfois traités de manière très différente selon les tribunaux.

Ces dysfonctionnements s'ajoutent à ceux que nos armées ont connus dans le cadre du déploiement de « Louvois » (logiciel unique à vocation interarmées de la solde) et qui, générateurs d'un véritable traumatisme, ne devraient surtout pas se répliquer dans le cadre de la création d'un régime de retraite universel.

(1) Pour un rappel des conditions d'octroi des PMI et des pensions de victimes de guerre, voir l'encadré figurant en annexe n° 9.

C. QUELQUES PISTES POUR LA PRISE EN COMPTE DES SINGULARITÉS DE LA CONDITION MILITAIRE DANS LE CADRE D'UN RÉGIME DE RETRAITE UNIVERSEL

Du point de vue de la rapporteure, la première condition d'une éventuelle intégration des militaires dans un futur régime de retraite universel a trait à la méthode. Cette intégration ne saurait réitérer les errements constatés lors de la mise en œuvre du logiciel « Louvois » qui a profondément ébranlé la confiance des militaires. Selon le président du HCECM, M. Bernard Pêcheur, 10 % des militaires sont aujourd'hui toujours hors du système « Louvois » et 1 % des militaires est affecté chaque mois par des incidents de paie. En 2016, 36 % du personnel militaire ont été affectés par une erreur de trop/moins versé, ce qui conduit aujourd'hui presque tous les militaires à vérifier chaque mois chaque ligne de leur bulletin de traitement. En outre, 800 personnes (soit l'équivalent d'un régiment) sont chargées d'assurer un suivi manuel des incidents de paie.

Le « traumatisme Louvois » contribue à expliquer l'entrée très tardive du ministère des Armées dans le système des comptes individuels de retraite (CIR) déployé par le SRE. Ce ministère n'alimente les quelque 380 000 comptes de ses agents que depuis le 1^{er} janvier 2016.

Pour ce qui est du transfert au SRE des processus de demande de départ en retraite et de la centralisation, par ce même service, de l'« accompagnement retraite » – qui devraient libérer 430 emplois dans l'ensemble des administrations à terme –, des travaux sont en cours avec un objectif de « basculement » progressif du ministère des Armées d'ici 2020 ⁽¹⁾.

La deuxième condition de l'association des militaires au futur régime de retraite universel est d'ordre plus substantiel et tient à ce que les exigences de jeunesse de nos armées et de progression de carrière devront être respectées. L'extension des limites d'âge de deux ans opérée par la réforme des retraites de 2010 a eu un impact majeur sur les flux et la gestion des carrières, nécessitant un réaménagement des carrières militaires passant par le maintien en activité de personnels assez âgés qui ne sont plus toujours très opérationnels, qui ne sont pas assez gradés pour occuper de hautes fonctions de commandement et dont la reconversion dans le secteur privé pourrait être difficile. Ce ralentissement des parcours professionnels a eu un fort impact sur les tableaux d'avancement et causé beaucoup d'anxiété au sein de nos armées.

Pourtant le HCECM avait à l'époque alerté le Gouvernement « *sur la nécessité de mettre en place, corrélativement à un éventuel allongement significatif*

(1) D'ici la fin de l'année 2017, 60 % des employeurs auront basculé dans le mode en demande directe de pension au SRE (19 employeurs sur 32) auxquels il faut rajouter cinq académies et un pôle universitaire, pour un total de 512 000 comptes. Un an plus tard, le volume de CIR devrait doubler, porté par six employeurs, 11 académies et 2 pôles universitaires. Fin 2018, 78 % des employeurs représentant 882 000 comptes (sur 2,1 millions) auront intégré les nouveaux processus. Les autres « bascules » sont planifiées pour les années 2019-2020 et centrées sur un faible nombre d'employeurs (7), mais avec de forts enjeux de volume (1,2 million de comptes au total).

de la durée d'activité, un véritable aménagement des fins de carrière, comme cela a été réalisé dans le cadre de la réforme des régimes spéciaux. Toutefois, il lui semble qu'en raison de multiples facteurs, les armées, comme la gendarmerie, ne possèdent que de marges de manœuvre limitées en la matière »⁽¹⁾.

Le HCECM avait alors formulé deux préconisations qui n'ont rien perdu de leur actualité dans la perspective d'une prochaine réforme des retraites. La première appelait à ce que l'ensemble de la communauté militaire se voit appliquer un même régime de pensions, ce qui interdit par exemple que les militaires sous contrat (qui constituent la totalité des militaires du rang) soient traités différemment des militaires de carrière. « *Il en va de l'unité et, à terme, de la cohésion de la communauté militaire* », expliquait le HCECM⁽²⁾. La seconde recommandation visait à garantir que le régime des pensions militaires demeure un instrument de gestion des ressources humaines, et en particulier des flux de personnels⁽³⁾.

Les militaires français partant à la retraite, certes à un âge plus précoce que les autres actifs, mais tout même plus élevé que celui des militaires américains, britanniques ou allemands⁽⁴⁾, la réforme de leur régime de pension devrait exclure tout nouveau recul des limites d'âge et toute remise en cause du principe de la pension de retraite à jouissance immédiate et d'un cumul emploi-retraite interdisant l'acquisition de nouveaux droits à la retraite dans un autre régime. Outre qu'elle nuirait à la fidélisation dans les armées, une nouvelle restriction de la possibilité de partir jeune serait très mal vécue, selon le président Bernard Pêcheur, et elle pourrait avoir un impact sur les capacités de nos armées⁽⁵⁾.

La troisième condition réside dans la nécessité de prendre en compte, dans le cadre du futur régime universel de retraites, les sujétions imposées par la condition militaire et aujourd'hui compensées par diverses primes et bonifications.

(1) HCECM, Les pensions militaires de retraite, 2010, p. 58.

(2) Ibidem, p. 95.

(3) Ibidem, p. 95 : « Le métier des armes exige, particulièrement dans les trois armées, des militaires jeunes. Les armées ont, bien évidemment, aussi besoin de militaires effectuant des carrières longues. Mais, dès lors que les effectifs globaux autorisés sont limités, un allongement trop prononcé de la durée des carrières, en accroissant l'effectif des classes plus âgées, exercerait un effet mécanique de diminution de l'effectif des classes jeunes, effectif qui est essentiel à la capacité opérationnelle des forces. Le mode d'action de toute armée implique en outre un pyramidage très marqué des fonctions et des grades qui impose une sélection tout au long de la carrière. C'est pourquoi un flux important et régulier de départs aux différents stades des carrières est une nécessité. Aucune armée professionnelle comparable à l'armée française ne parvient à la satisfaire totalement sans l'aide d'un système de pension adapté ».

(4) Ibidem, p. 27.

(5) *Serait également mal vécue l'instauration d'une condition d'âge des conjoints survivants pour bénéficier de la pension de réversion. Une telle mesure méconnaîtrait la particularité du statut de militaire dont l'engagement peut conduire jusqu'au sacrifice suprême, à un âge malheureusement bien souvent peu avancé. Il ne faut pas perdre de vue qu'en outre, les exigences de mobilité des militaires ont de forts impacts sur la carrière de leurs conjoints. La fréquence des mutations avec changement de résidence pèse en effet sur le déroulement de carrière des conjoints en créant des ruptures et des discontinuités dans leur parcours professionnel. Selon le président Bernard Pêcheur, le revenu individuel moyen du conjoint de militaire est inférieur de 30 % à celui du conjoint de fonctionnaire civil de l'État.*

À cet égard, si le système suédois des comptes notionnels présente le triple avantage de garantir un équilibre financier pérenne, de préserver l'équité entre les générations et d'assurer une meilleure transparence de l'effort contributif, il faut reconnaître qu'il est difficilement compatible avec les spécificités du régime de retraite militaire. En raison des limites d'âge basses, les quelques années manquantes par rapport à l'âge légal de départ auraient un impact très important sur les pensions. La faculté de liquidation précoce des pensions pourrait conduire à ce que, dans un système de comptes notionnels, les montants actuels soient divisés au moins par trois ou quatre, sans possibilité de cumul consécutif à une reprise d'activité. Enfin, le principe des bonifications s'articule mal avec le régime en comptes notionnels dans lequel chaque droit découle du versement d'une cotisation. Peut-être faudrait-il à tout le moins imaginer une majoration du coefficient de conversion affectant le produit du capital virtuel accumulé par l'assuré et de l'espérance de vie de la génération de l'assuré ainsi que de son âge de départ en retraite.

Les simulations effectuées par le ministère des Armées ont permis de mesurer l'ampleur des pertes qu'impliquerait le passage du système actuel à celui des comptes notionnels. Dans un tel scénario, les montants de pension accuseraient des pertes moyennes de 72 % pour les militaires du rang, 64 % pour les sous-officiers et 57 % pour les officiers. La principale cause de cette baisse des pensions est la prise en compte, dans le régime des comptes notionnels, de la durée de versement de la pension (soit l'espérance de vie à l'âge du départ en retraite).

Compte tenu des incompatibilités relevées et de la chute des niveaux de pensions projetée, le ministère des Armées a indiqué dans la contribution écrite qu'il a fournie à la rapporteure qu'il considérait *« que l'insertion du personnel militaire dans le nouveau système tel qu'il est envisagé exige les aménagements nécessaires pour préserver les principes fondamentaux du système actuel, au risque sinon de mettre en péril le système de gestion des armées et l'impératif de jeunesse qui le caractérise. Il s'agirait de bénéficier de dispositifs autorisant des départs anticipés qui conserveraient un niveau d'attractivité similaire à celui des pensions actuellement concédées, facilitant ainsi la reconversion des militaires à l'issue de carrières courtes. Plusieurs hypothèses demeurent à ce stade envisageables sans qu'il soit possible de déterminer avec précision celles qui pourront être retenues. Le versement d'une allocation jusqu'à l'âge légal de la retraite, en substitution de la pension qui aurait été concédée, présente l'avantage de ne pas interférer avec le nouveau régime et inscrit pleinement dans la réforme le militaire qui bénéficierait, à terme, d'une pension liquidée dans les conditions de droit commun. Dans le même esprit, le versement d'un capital lors de la radiation des cadres peut être retenu. Ces deux dispositifs, dès lors qu'ils n'impliquent pas de liquidation anticipée de la pension, neutralisent l'effet substantiel à la baisse sur le montant de pension résultant de l'application de la variable de calcul [liée à] l'espérance de vie ».*

Des auditions qu'elle a menées, la rapporteure retient qu'au cours des vingt dernières années, peu de catégories sociales ont été affectées par autant de restructurations comme les militaires l'ont été (réduction des effectifs, regroupements d'unités, etc.) et que compte tenu des incidents sur la gestion de leurs soldes, ces derniers, sans être rétifs au changement, se montrent néanmoins extrêmement prudents.

Quelle que soit la forme qu'il prendra le futur régime de retraite des militaires devra être conçu en tenant compte de ces réalités et en ne perdant jamais de vue que, pour reprendre la formule du vice-amiral d'escadre Philippe Hello, « *l'engagement des militaires est magnifique mais il n'est pas gratuit* ».

TRAVAUX DE LA COMMISSION

EXAMEN DES CRÉDITS

À l'issue de l'audition, en commission élargie, de M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics (voir le compte rendu de la commission élargie du jeudi 2 novembre 2017 à 15 heures ⁽¹⁾), la commission des Affaires sociales examine, pour avis, les crédits pour 2018 de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions », sur le rapport de Mme Corinne Vignon.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure pour avis, la Commission a adopté les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions » sans modification.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/cr/

ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

➤ **Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la Société nationale des chemins de fer français (CPRP-SNCF)** – **M. Philippe Georges**, président du conseil d'administration, **M. Jean-Loup Moussier**, directeur, et **M. Cédric Brun**, sous-directeur du pilotage économique

➤ **Établissement national des invalides de la marine (ENIM)** – **M. Richard Decottignies**, directeur, **Mme Cécile Descamps**, sous-directrice des affaires juridiques, **Mme Marie-Line Moussion**, chef du département du budget et des finances

➤ **Service des retraites de l'État (SRE) – Ministère de l'action et des comptes publics** – **M. Alain Piau**, chef du service des retraites de l'État, et **M. Philippe Chataignon**, chef du bureau financier et statistiques

➤ **Ministère de l'action et des comptes publics – Direction du budget** – **M. Philippe Briard**, chef de bureau (6BRS), et **M. Richard Bordignon**, adjoint au chef du bureau des retraites et des régimes spéciaux (6BRS)

➤ **Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG)** – **Mme Rose-Marie Antoine**, directrice générale, et **M. Frédéric Charlet**, contrôleur général des armées, directeur de projet auprès de la directrice générale

➤ **Caisse de retraites du personnel de la Régie autonome des transports parisiens (CRP RATP)** – **M. Christophe Rolin**, directeur

➤ **Direction des ressources humaines, Ministère des Armées – Vice-amiral d'escadre Philippe Hello**, directeur-adjoint, accompagné de **M. Gilbert Ansberque**, sous-directeur de la fonction militaire, **Mme Sylvie Lafitte**, CRC2 et chef de bureau FM4, et **M. Serge Pinson**, sous-directeur des pensions, accompagné de **Mme Céline Michel**, attachée d'administration et adjointe au chef de bureau Gestion des connaissances au sein de l'entité à la sous-direction des pensions

➤ **Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales (CNRACL)** – **M. Claude Domeizel**, président, et **M. Emmanuel Ballu**, directeur de l'agence Caisse des dépôts et consignation de Bordeaux

➤ **Haut comité d'évaluation de la condition militaire** – **M. Bernard Pêcheur**, président, et **M. Olivier Maigne**, secrétaire général, contrôleur général des armées

ANNEXE N° 2 : TABLEAU COMPARATIF RÉGIME GÉNÉRAL/RÉGIME SNCF

Thèmes	Régime SNCF	Régime général	ARRCO	AGIRC
Âge d'ouverture des droits	55 ans et 4 mois pour les agents sédentaires (57 ans pour les agents nés à partir de 1967) ; 50 ans et 4 mois pour les agents de conduite (52 ans pour les agents nés à partir de 1972)	62 ans pour les assurés nés à compter du 1 ^{er} janvier 1955	Évolution de l'âge au même rythme que celui d'obtention d'une retraite de base au régime général	
Nombre de trimestres requis pour bénéficier d'une pension au taux plein	172 trimestres pour les natifs à partir de 1978 (pour les agents sédentaires) et à partir de 1981 (pour les agents de conduite)	172 trimestres pour les natifs à partir de 1973	Néant	
Base de calcul de la pension	Rémunération soumise à cotisations sur les six derniers mois d'activité	Salaire moyen annuel des 25 meilleures années	Nombre de points acquis x valeur du point	
Maximum	75 % du salaire de référence	50 % du plafond de la sécurité sociale appliqué au salaire moyen annuel de base	Néant	
Minimum garanti	Oui, pour les affiliés titulaires soit d'une pension d'ancienneté sans application d'une décote, soit d'une pension de réforme, soit d'une pension anticipé d'agent handicapé ou de parent d'un enfant handicapé, soit d'une pension liée au risque	Minimum contributif accordé aux retraités ayant droit à une retraite au taux plein (minimum réduit proportionnellement à la durée réelle d'assurance si elle est inférieure)	Néant Garantie minimale de points (120 points en contrepartie d'une cotisation forfaitaire annuelle)	

Thèmes		Régime SNCF	Régime général	ARRCO		AGIRC	
		amiante (si 25 ans et 4 mois de services valables pour la retraite)					
Assiette des cotisations		Traitement et accessoires + prime de travail	Salaire dans la limite du plafond de la sécurité sociale (39 228 euros pour 2017)	Tranche 1	Tranche 2	Tranche B	Tranche C
Taux de cotisations de base	Cotisation salariale	8,52 % en 2017	Au 1 ^{er} janvier 2017 : 6,90 % dans la limite du plafond de la SECU + 0,4 % sur le salaire total	3,1 % au 1 ^{er} janvier 2017	8,1 % au 1 ^{er} janvier 2017	7,8 % au 1 ^{er} janvier 2017	20,55 % au 1 ^{er} janvier 2017
	Cotisation patronale	37,44 % depuis mai 2017	Au 1 ^{er} janvier 2017 : 8,55 % dans la limite du plafond de la SECU + 1,9 % sur le salaire total	4,65 % au 1 ^{er} janvier 2017	12,15 % au 1 ^{er} janvier 2017	12,75 % au 1 ^{er} janvier 2017	
Majorations parents famille nombreuse		+ 10 % pour trois enfants, + 5 % par enfant supplémentaire, si neuf ans d'éducation entre la naissance et l'âge de 16 ans ou l'âge où ils ont cessé d'être à charge	+ 10 % pour trois enfants	Majoration pour enfant à charge : 5 % par enfant à charge à la date de liquidation de la pension Majoration pour enfants élevés pendant neuf ans entre la naissance et l'âge de 16 ans : 10 % pour trois enfants et plus (depuis 2012)		Majoration pour enfant à charge : 5 % par enfant à charge à la date de liquidation de la pension Majoration pour enfants élevés pendant neuf ans entre la naissance et l'âge de 16 ans : 10 % pour trois enfants et plus (depuis 2012)	
Bonifications (hors majorations familiales)		Bonification au titre des périodes passées à la conduite des trains (pour les agents admis avant le 1 ^{er} janvier 2009) Bonification de 2 trimestres	Bonification de 4 trimestres pour la maternité Bonification de 4 trimestres pour éducation d'enfants Bonification congé parental d'éducation (égale à la durée du congé)	Néant			

Thèmes	Régime SNCF	Régime général	ARRCO	AGIRC
	pour la maternité (si accouchement postérieur au recrutement) Bonification de 8 trimestres (maximum) pour charge d'enfant handicapé Bénéfice de campagne	Bonification de 8 trimestres (maximum) pour charge d'enfant handicapé Bonification pour les assurés âgés de plus de 65 ans ne réunissant pas la durée maximale d'assurance retenue		
Bénéficiaires de la pension de réversion	Conjoint survivant ; ex-conjoint divorcé non remarié ; orphelins de moins de 21 ans	Conjoint survivant ; ex-conjoint divorcé	Conjoint survivant ; ex-conjoint divorcé non-remarié ; orphelins (de père et de mère) de moins de 25 ans	Conjoint survivant ; ex-conjoint divorcé non-remarié ; orphelins (de père et de mère) de moins de 21 ans
Incidence du remariage, de la vie maritale ou du PACS	Blocage de la pension	Maintien	Maintien en cas de vie maritale ou de PACS ; Suppression en cas de remariage	
Conditions de versement de la pension de réversion	Soit mariage antérieur à la cessation d'activité : 2 ans de mariage avant le décès ou la cessation d'activité sauf si au moins un enfant est issu du mariage	Pas de condition de durée de mariage		
	Soit mariage postérieur à la cessation d'activité : 4 ans de mariage ou 2 ans si au moins un enfant est issu du mariage	Condition d'âge : conjoint ou ex-conjoint survivant âgé d'au moins 55 ans	Condition d'âge : conjoint ou ex-conjoint survivant âgé d'au moins 55 ans (sauf si deux enfants à charge ou si invalidité)	Condition d'âge : conjoint ou ex-conjoint survivant âgé d'au moins 60 ans (sauf si deux enfants à charge ou si invalidité)
	Pas de conditions de ressources	Condition de ressources au 1 ^{er} janvier 2017 : Moins de 20 300,80 euros par an si le bénéficiaire vit seul Moins de 32 481,28 euros par an si le bénéficiaire vit en ménage	Pas de condition de ressources	

Thèmes	Régime SNCF	Régime général	ARRCO	AGIRC
Taux de la pension de réversion	50 % de la pension directe	54 % de la pension directe (dans la limite d'un plafond de 10 591,56 euros/an pour une personne seule)	60 % de la retraite complémentaire (50 % pour l'orphelin), sans plafond	60 % de la retraite complémentaire (30 % pour l'orphelin), sans plafond

ANNEXE N° 3 : TABLEAU COMPARATIF RÉGIME GÉNÉRAL/RÉGIME RATP

Thèmes	Régime RATP	Régime général	ARRCO	AGIRC
Âge d'ouverture des droits	60 ans et 4 mois pour les personnels sédentaires ; 55 ans et 4 mois pour les agents de maintenance ; 50 ans et 4 mois pour les agents d'exploitation	62 ans pour les assurés nés à compter du 1 ^{er} janvier 1955	Évolution de l'âge au même rythme que celui d'obtention d'une retraite de base au régime général	
Nombre de trimestres requis pour bénéficier d'une pension au taux plein	172 trimestres pour les natis à partir de 1973	172 trimestres pour les natis à partir de 1973	Néant	
Base de calcul de la pension	Rémunération soumise à cotisations sur les six derniers mois d'activité	Salaire moyen annuel des 25 meilleures années	Nombre de points acquis x valeur du point	
Maximum	75 % du salaire de référence	50 % du plafond de la sécurité sociale appliqué au salaire moyen annuel de base	Néant	
Minimum garanti	Oui, si l'affilié bénéficie du taux plein ou d'un départ anticipé sans condition d'âge ou lié au handicap, ou s'il a atteint l'âge d'annulation de la décote Soit 75 % des éléments de rémunération servant au calcul de la pension (50 % pour les réformés de guerre)	Minimum contributif accordé aux retraités ayant droit à une retraite au taux plein (minimum réduit proportionnellement à la durée réelle d'assurance si elle est inférieure)	Néant	Garantie minimale de points (120 points en contrepartie d'une cotisation forfaitaire annuelle)

Thèmes		Régime RATP	Régime général	ARRCO		AGIRC	
		<p>Soit le montant de la pension d'ininvalidité attribuée au régime général</p> <p>Soit le montant de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)</p>					
Assiette des cotisations		Traitement + prime de nuit	Salaire dans la limite du plafond de la sécurité sociale (39 228 euros pour 2017)	Tranche 1	Tranche 2	Tranche B	Tranche C
Taux de cotisations de base	Cotisation salariale	12,55 % en 2018	<p>Au 1^{er} janvier 2017 :</p> <p>6,90 % dans la limite du plafond de la SECU + 0,4 % sur le salaire total</p>	3,1 % au 1 ^{er} janvier 2017	8,1 % au 1 ^{er} janvier 2017	7,8 % au 1 ^{er} janvier 2017	20,55 % au 1 ^{er} janvier 2017
	Cotisation patronale	18,92 % en 2018	<p>Au 1^{er} janvier 2017 : 8,55 % dans la limite du plafond de la SECU + 1,9 % sur le salaire total</p>	4,65 % au 1 ^{er} janvier 2017	12,15 % au 1 ^{er} janvier 2017	12,75 % au 1 ^{er} janvier 2017	
Majorations parents famille nombreuse		<p>+ 10 % pour trois enfants, + 5 % par enfant supplémentaire si neuf ans d'éducation entre la naissance et l'âge de 20 ans</p>	+ 10 % pour trois enfants	<p>Majoration pour enfant à charge :</p> <p>5 % par enfant à charge à la date de liquidation de la pension</p> <p>Majoration pour enfants élevés pendant neuf ans entre la naissance et l'âge de 16 ans :</p> <p>10 % pour trois enfants et plus (depuis 2012)</p>		<p>Majoration pour enfant à charge :</p> <p>5 % par enfant à charge à la date de liquidation de la pension</p> <p>Majoration pour enfants élevés pendant neuf ans entre la naissance et l'âge de 16 ans :</p> <p>10 % pour trois enfants et plus (depuis 2012)</p>	
Bonifications (hors majorations familiales)		Bonification métier de cinq années (si embauche à la	Bonification de 4 trimestres pour la maternité	Néant			

Thèmes	Régime RATP	Régime général	ARRCO	AGIRC
	RATP avant le 1 ^{er} janvier 2009) Bonifications pour les enfants nés, adoptés ou recueillis avant le 1 ^{er} janvier 2008 Bénéfice de campagne (pour les périodes de services militaires ou assimilés à des services militaires.)	Bonification de 4 trimestres pour éducation d'enfants Bonification congé parental d'éducation (égale à la durée du congé) Bonification de 8 trimestres (maximum) pour charge d'enfant handicapé Bonification pour les assurés âgés de plus de 65 ans ne réunissant pas la durée maximale d'assurance retenue		
Bénéficiaires de la pension de réversion	Conjoint survivant ; ex-conjoint divorcé non remarié ; orphelins de moins de 21 ans	Conjoint survivant ; ex-conjoint divorcé	Conjoint survivant ; ex-conjoint divorcé non-remarié ; orphelins (de père et de mère) de moins de 25 ans	Conjoint survivant ; ex-conjoint divorcé non-remarié ; orphelins (de père et de mère) de moins de 21 ans
Incidence du remariage, de la vie maritale ou du PACS	Blocage de la pension	Maintien	Maintien en cas de vie maritale ou de PACS ; Suppression en cas de remariage	
Conditions de versement de la pension de réversion	Soit mariage antérieur à la cessation d'activité : 2 ans de mariage avant le décès ou la cessation d'activité sauf si au moins un enfant est issu du mariage Soit mariage postérieur à la	Pas de condition de durée de mariage		
		Condition d'âge : conjoint ou ex-conjoint survivant âgé d'au moins 55 ans	Condition d'âge : conjoint ou ex-conjoint survivant âgé d'au moins 55 ans (sauf si deux enfants à charge ou si invalidité)	Condition d'âge : conjoint ou ex-conjoint survivant âgé d'au moins 60 ans (sauf si deux enfants à charge ou si invalidité)

Thèmes	Régime RATP	Régime général	ARRCO	AGIRC
	cessation d'activité : 4 ans de mariage avec condition d'âge (55 ans) ou 2 ans si au moins un enfant est issu du mariage Pas de conditions de ressources	Condition de ressources au 1 ^{er} janvier 2017 : Moins de 20 300,80 euros par an si le bénéficiaire vit seul Moins de 32 481,28 euros par an si le bénéficiaire vit en ménage	Pas de condition de ressources	
Taux de la pension de réversion	50 % de la pension directe	54 % de la pension directe (dans la limite d'un plafond de 10 591,56 euros/an pour une personne seule)	60 % de la retraite complémentaire (50 % pour l'orphelin), sans plafond	60 % de la retraite complémentaire (30 % pour l'orphelin), sans plafond

ANNEXE N° 4 : TABLEAU COMPARATIF RÉGIME GÉNÉRAL/RÉGIME DES MARINS

Thèmes		Régime des marins	Régime général	ARRCO		AGIRC	
Âge d'ouverture des droits		55 ans (voire 52,5 sous réserve de réunir 37,5 annuités de cotisations ; ou 50 ans sous réserve de réunir au moins 25 ans de services)	62 ans pour les assurés nés à compter du 1 ^{er} janvier 1955	Évolution de l'âge au même rythme que celui d'obtention d'une retraite de base au régime général			
Nombre de trimestres requis pour bénéficier d'une pension au taux plein		37,5 annuités déterminées à partir des lignes de service constituant la carrière du marin	172 trimestres pour les natifs à partir de 1973	Néant			
Base de calcul de la pension		Salaire forfaitaire des trois dernières années ou des cinq meilleures années	Salaire moyen annuel des 25 meilleures années	Nombre de points acquis x valeur du point			
Maximum		2 % du salaire forfaitaire par annuité	50 % du plafond de la sécurité sociale appliqué au salaire moyen annuel de base	Néant			
Assiette des cotisations		Salaire forfaitaire classé en 20 catégories	Salaire réel dans la limite du plafond de la sécurité sociale (39 228 euros pour 2017)	Tranche 1	Tranche 2	Tranche B	Tranche C
Taux de cotisations de base	Cotisation salariale	20 catégories de taux	Au 1 ^{er} janvier 2017 : 6,90 % dans la limite du plafond de la SECU + 0,4 % sur le salaire total	3,1 % au 1 ^{er} janvier 2017	8,1 % au 1 ^{er} janvier 2017	7,8 % au 1 ^{er} janvier 2017	20,55 % au 1 ^{er} janvier 2017

Thèmes		Régime des marins	Régime général	ARRCO		AGIRC	
	Cotisation patronale		Au 1 ^{er} janvier 2017 : 8,55 % dans la limite du plafond de la SECU + 1,9 % sur le salaire total	4,65 % au 1 ^{er} janvier 2017	12,15 % au 1 ^{er} janvier 2017	12,75 % au 1 ^{er} janvier 2017	
Majorations parents famille nombreuse		+ 5 % pour deux enfants, + 10 % pour trois enfants, + 15 % pour quatre enfants et plus	+ 10 % pour trois enfants	Majoration pour enfant à charge : 5 % par enfant à charge à la date de liquidation de la pension Majoration pour enfants élevés pendant neuf ans entre la naissance et l'âge de 16 ans : 10 % pour trois enfants et plus (depuis 2012)		Majoration pour enfant à charge : 5 % par enfant à charge à la date de liquidation de la pension Majoration pour enfants élevés pendant neuf ans entre la naissance et l'âge de 16 ans : 10 % pour trois enfants et plus (depuis 2012)	
Bénéficiaires de la pension de réversion		Conjoint survivant ; ex-conjoint divorcé non remarié ; orphelins de moins de 21 ans	Conjoint survivant ; ex-conjoint divorcé	Conjoint survivant ; ex-conjoint divorcé non-remarié ; orphelins (de père et de mère) de moins de 25 ans		Conjoint survivant ; ex-conjoint divorcé non-remarié ; orphelins (de père et de mère) de moins de 21 ans	
Incidence du remariage, de la vie maritale ou du PACS		Suppression de la pension	Maintien	Maintien en cas de vie maritale ou de PACS ; Suppression en cas de remariage			
Conditions de versement de la pension de réversion		Pas de conditions de ressources Si le marin avait 15 ans de services ou plus : -Droit à pension sans condition pour le conjoint survivant qui	Pas de condition de durée de mariage		Condition d'âge : conjoint ou ex-conjoint survivant âgé d'au moins 55 ans (sauf si deux enfants à charge ou si invalidité)		Condition d'âge : conjoint ou ex-conjoint survivant âgé d'au moins 60 ans (sauf si deux enfants à charge ou si invalidité)

Thèmes	Régime des marins	Régime général	ARRCO	AGIRC
	<p>avait au moins un enfant issu de ce mariage ;</p> <p>-Droit à pension à partir de 40 ans pour le conjoint survivant sans enfant qui a été marié pendant au moins deux ans avant la date de décès ou de cessation d'activité du marin ;</p> <p>-Droit à pension à partir de 55 ans pour le conjoint survivant sans enfant qui a été marié pendant au moins quatre ans après la cessation d'activité du marin ;</p> <p>Si le marin avait moins de 15 ans de services, droit à pension à 55 ans si le mariage a été contracté deux ans avant le décès, sauf si un enfant au moins est né de cette union.</p>	<p>Condition de ressources au 1^{er} janvier 2017 :</p> <p>Moins de 20 300,80 euros par an si le bénéficiaire vit seul</p> <p>Moins de 32 481,28 euros par an si le bénéficiaire vit en ménage</p>	<p>Pas de condition de ressources</p>	

Thèmes	Régime des marins	Régime général	ARRCO	AGIRC
Taux de la pension de réversion	54 % de la pension directe	54 % de la pension directe (dans la limite d'un plafond de 10 591,56 euros/an pour une personne seule)	60 % de la retraite complémentaire (50 % pour l'orphelin), sans plafond	60 % de la retraite complémentaire (30 % pour l'orphelin), sans plafond

ANNEXE N° 5 : LES MULTIPLES TAUX DE COTISATION DANS LE RÉGIME DE RETRAITE DES MARINS

TAUX DE CONTRIBUTIONS ET DE COTISATIONS VERSÉES À L'ENIM AU TITRE DES ACTIVITÉS DE PÊCHE

Navigation à la pêche (dernier texte modificatif : décret n°2008-338 du 14 avril 2008)	Caisse de retraites des marins		Caisse générale de prévoyance		Ensemble		Total
	marin	armateur	marin	armateur	marin	armateur	
Services accomplis sur navire armé à la pêche							
- navire de ≤ 12m PL, PC, PP, propriétaire embarqué et autres marins	10,85	2,00	1,25	2,00	12,10	4,00	16,10
Utilisant un engin de pêche remorqué : - navire de ≤ 12 m sans propriétaire embarqué - navire de > 12 m avec ou sans propriétaire embarqué.	10,85	2,20	1,25	2,20	12,10	4,40	16,50
- services non prévus aux cas ci- dessus (arts dormants)	10,85	4,40	1,25	4,40	12,10	8,80	20,90
- navire océanographique de recherche et assimilé	10,85	8,80	1,25	8,80	12,10	17,60	29,70
Services accomplis sur navire ou embarcation armé à la conchyliculture-petite pêche (CPP) ou aux cultures marines-petite pêche (CMP)							
- navire de ≤ 12 m, Propriétaire embarqué (marin propriétaire)	10,85	1,60	1,25	5,55	12,10	7,15	19,25
- navire de ≤ 12 m, propriétaire embarqué (autres membres d'équipage)	10,85	1,60	1,25	6,85	12,10	8,45	20,55
- navire de ≤ 12 m sans propriétaire embarqué - navire de > 12 m avec ou sans propriétaire embarqué	10,85	8,80	1,25	8,80	12,10	17,60	29,70
Services accomplis sur navire ou embarcation armé aux cultures marines (CM)							
- navire de ≤ 12 m, propriétaire embarqué (marin propriétaire)	10,85	1,60	1,25	5,55	12,10	7,15	19,25
- navire de ≤ 12 m, propriétaire embarqué (autres membres d'équipage)	10,85	1,60	1,25	6,85	12,10	8,45	20,55
- autres cas	10,85	4,60	1,25	6,85	12,10	11,45	23,55
Services validables accomplis à la pêche ou aux cultures marines							
- non liés à un navire	10,85	19,30	1,25	16,35	12,10	35,65	47,75
Indemnités journalières de prévoyance	10,85	0,00	0,00	0,00	10,85	0,00	10,85

**TAUX DE CONTRIBUTIONS ET DE COTISATIONS VERSÉES À L'ENIM
AU TITRE DES ACTIVITÉS DE COMMERCE ET DE PLAISANCE**

NAVIGATION AU COMMERCE ET A LA PLAISANCE	CAISSE DE RETRAITES DES MARINS		CAISSE GENERALE DE PREVOYANCE		ENSEMBLE		TOTAL
	marin	armateur	marin	armateur	marin	armateur	
Marins embarqués sur navire de plus de 50 tonneaux, ou plus de 25 mètres	10,85	19,30	1,25	16,35	12,10	35,65	47,75
Arrêt de travail donnant lieu au paiement du salaire par l'armateur	10,85	19,30	0	0	10,85	19,30	30,15
Marins embarqués sur navire de 50 tonneaux et moins, ou 25 mètres et moins	10,85	19,30	1,25	15,75	12,10	35,05	47,15
Marins embarqués sur navire de transport international ou transocéanique	10,85	9,80	1,25	7,80	12,10	17,60	29,70
Arrêt de travail donnant lieu au paiement du salaire par l'armateur	10,85	9,80	0	0	10,85	9,80	20,65
Marins français embarqués sur navire immatriculé dans le T.T.A.A.F, s'ils forment au moins 35 % de l'équipage et dans la limite de 70 % de celui-ci ou marins embarqués sur navires immatriculés au R.I.F hors exonérations L. 5553-11 du Code des transports	10,85	6,80	1,25	4,80	12,10	11,60	23,70
Marins embarqués sur navire de transport maritime soumis à concurrence internationale (L. 5553-11 du Code des transports.)	10,85	0	1,25	0	12,10	0	12,10
Equipage des navires armés à la navigation côtière, sur lesquels les propriétaires sont embarqués :							
- Pour les propriétaires embarqués :							
- navire de plus de 50 tonneaux	10,85	19,30	1,25	6,15	12,10	25,45	37,55
- navire de plus de 30 tonneaux, sans dépasser 50	10,85	19,30	1,25	5,55	12,10	24,85	36,95
- navire de plus de 10 tonneaux, sans dépasser 30	10,85	10,45	1,25	5,55	12,10	16,00	28,10
- navire de plus de 12 mètres, sans dépasser 25	10,85	14,60	1,25	5,55	12,10	20,15	32,25
- navire ne dépassant pas 10 tonneaux ou 12 mètres	10,85	1,60	1,25	5,55	12,10	7,15	19,25
- Pour les autres membres de l'équipage :							
- navire de plus de 50 tonneaux	10,85	19,30	1,25	16,35	12,10	35,65	47,75
- navire de plus de 35 tonneaux, sans dépasser 50	10,85	19,30	1,25	15,75	12,10	35,05	47,15
- navire de plus de 30 tonneaux, sans dépasser 35	10,85	19,30	1,25	9,31	12,10	28,61	40,71
- navire de plus de 10 tonneaux, sans dépasser 30	10,85	10,45	1,25	6,85	12,10	17,30	29,40
- navire de plus de 12 mètres, sans dépasser 25	10,85	15,60	1,25	11,00	12,10	26,60	38,70
- navire ne dépassant pas 10 tonneaux ou 12 mètres	10,85	1,60	1,25	6,85	12,10	8,45	20,55
Indemnités compensatrices de salaires versées par la CGP ou validation rétroactive pour marins d'origine étrangère après naturalisation ou application d'une convention internationale	10,85	0	0	0	10,85	0	10,85

ANNEXE N° 6 : TABLEAU COMPARATIF RÉGIME GÉNÉRAL/RÉGIME DES FONCTIONNAIRES CIVILS DE L'ÉTAT

Thèmes	Régime des fonctionnaires	Régime général	ARRCO	AGIRC
Âge d'ouverture des droits	62 ans pour les assurés nés à compter du 1 ^{er} janvier 1955		Évolution de l'âge au même rythme que celui d'obtention d'une retraite de base au régime général	
Nombre de trimestres requis pour bénéficier d'une pension au taux plein	172 trimestres pour les natis à partir de 1973		Néant	
Base de calcul de la pension	Traitement indiciaire des six derniers mois d'activité, à l'exclusion d'indemnités de toute nature (sauf exceptions, notamment dans la gendarmerie et les catégories actives)	Salaire moyen annuel des 25 meilleures années	Nombre de points acquis x valeur du point	
Maximum	75 % du traitement indiciaire de référence	50 % du plafond de la sécurité sociale appliqué au salaire moyen annuel de base	Néant	
Minimum garanti	Oui, pour les fonctionnaires qui soit justifient de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension à taux plein ; soit ont atteint l'âge d'annulation de la décote ou l'âge du bénéfice du minimum garanti ; soit sont admis à la retraite pour handicap ou invalidité ; soit bénéficient	Minimum contributif accordé aux retraités ayant droit à une retraite au taux plein (minimum réduit proportionnellement à la durée réelle d'assurance si elle est inférieure)	Néant	
				Garantie minimale de points (120 points en contrepartie d'une cotisation forfaitaire annuelle)

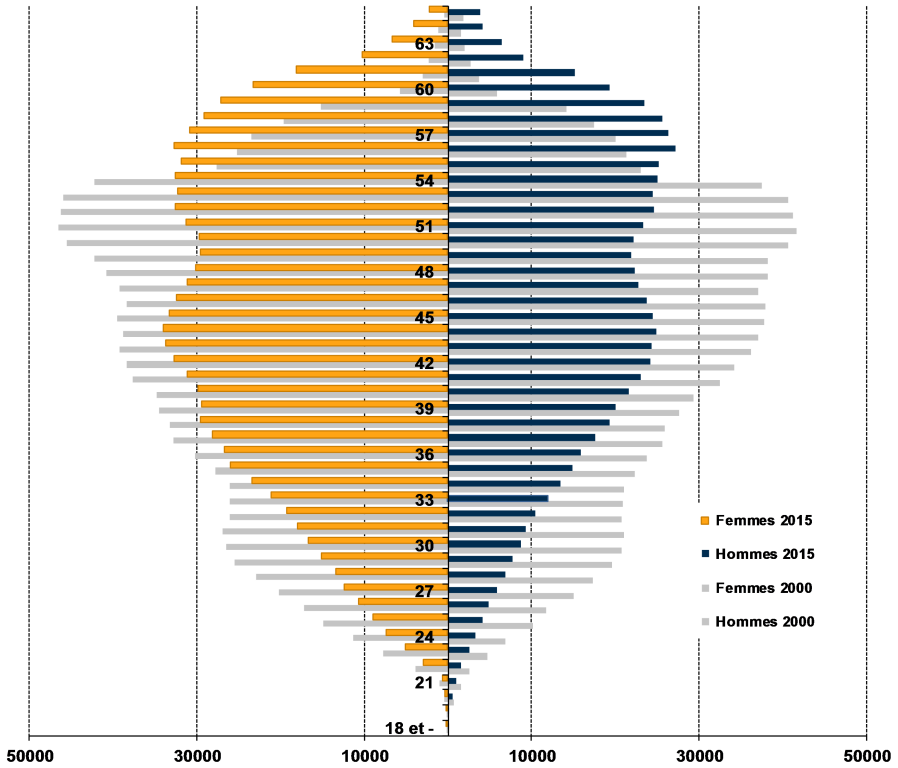
Thèmes		Régime des fonctionnaires	Régime général	ARRCO		AGIRC	
		d'une retraite anticipée en tant que parent d'un enfant handicapé					
Assiette des cotisations		Traitement et accessoires + prime de travail	Salaire dans la limite du plafond de la sécurité sociale (39 228 euros pour 2017)	Tranche 1	Tranche 2	Tranche B	Tranche C
Taux de cotisations de base	Cotisation salariale	10,29 % en 2017	Au 1 ^{er} janvier 2017 : 6,90 % dans la limite du plafond de la SECU + 0,4 % sur le salaire total	3,1 % au 1 ^{er} janvier 2017	8,1 % au 1 ^{er} janvier 2017	7,8 % au 1 ^{er} janvier 2017	20,55 % au 1 ^{er} janvier 2017
	Cotisation patronale	74,28 % en 2017	Au 1 ^{er} janvier 2017 : 8,55 % dans la limite du plafond de la SECU + 1,9 % sur le salaire total	4,65 % au 1 ^{er} janvier 2017	12,15 % au 1 ^{er} janvier 2017	12,75 % au 1 ^{er} janvier 2017	
Majorations parents famille nombreuse		+ 10 % pour trois enfants, + 5 % par enfant supplémentaire, si neuf ans d'éducation entre la naissance et l'âge de 16 ans ou l'âge où ils ont cessé d'être à charge	+ 10 % pour trois enfants	Majoration pour enfant à charge : 5 % par enfant à charge à la date de liquidation de la pension Majoration pour enfants élevés pendant neuf ans entre la naissance et l'âge de 16 ans : 10 % pour trois enfants et plus (depuis 2012)		Majoration pour enfant à charge : 5 % par enfant à charge à la date de liquidation de la pension Majoration pour enfants élevés pendant neuf ans entre la naissance et l'âge de 16 ans : 10 % pour trois enfants et plus (depuis 2012)	
Bonifications (hors majorations familiales)		Bonification de dépaysement (notamment en cas de service en outre-mer) Bonification de 4 trimestres pour les enfants nés ou adoptés avant le 1 ^{er} janvier 2004 Bonification pour les professeurs d'enseignement technique recrutés avant	Bonification de 4 trimestres pour la maternité Bonification de 4 trimestres pour éducation d'enfants Bonification congé parental d'éducation (égale à la durée du congé) Bonification de 8 trimestres (maximum) pour charge d'enfant handicapé Bonification pour	Néant			

Thèmes	Régime des fonctionnaires	Régime général	ARRCO	AGIRC
	le 1 ^{er} janvier 2011 Bonification du cinquième pour les catégories actives Bénéfice de campagne (pour les périodes de services militaires ou assimilés à des services militaires)	les assurés âgés de plus de 65 ans ne réunissant pas la durée maximale d'assurance retenue		
Bénéficiaires de la pension de réversion	Conjoint survivant ; ex-conjoint divorcé non remarié ; orphelins de moins de 21 ans	Conjoint survivant ; ex-conjoint divorcé	Conjoint survivant ; ex-conjoint divorcé non-remarié ; orphelins (de père et de mère) de moins de 25 ans	Conjoint survivant ; ex-conjoint divorcé non-remarié ; orphelins (de père et de mère) de moins de 21 ans
Incidence du remariage, de la vie maritale ou du PACS	Suppression de la pension	Maintien	Maintien en cas de vie maritale ou de PACS ; Suppression en cas de remariage	
Conditions de versement de la pension de réversion	Soit mariage antérieur à la cessation d'activité : 2 ans de mariage avant le décès ou la cessation d'activité sauf si au moins un enfant est issu du mariage Soit mariage postérieur à la cessation d'activité : 4 ans de mariage sauf si au moins un enfant est issu du mariage Pas de conditions de ressources	Pas de condition de durée de mariage		
		Condition d'âge : conjoint ou ex-conjoint survivant âgé d'au moins 55 ans	Condition d'âge : conjoint ou ex-conjoint survivant âgé d'au moins 55 ans (sauf si deux enfants à charge ou si invalidité)	Condition d'âge : conjoint ou ex-conjoint survivant âgé d'au moins 60 ans (sauf si deux enfants à charge ou si invalidité)
		Condition de ressources au 1 ^{er} janvier 2017 : Moins de 20 300,80 euros par an si le bénéficiaire vit seul Moins de 32 481,28 euros par an si le bénéficiaire vit en ménage	Pas de condition de ressources	

Thèmes	Régime des fonctionnaires	Régime général	ARRCO	AGIRC
Taux de la pension de réversion	50 % de la pension directe	54 % de la pension directe (dans la limite d'un plafond de 10 591,56 euros/an pour une personne seule)	60 % de la retraite complémentaire (50 % pour l'orphelin), sans plafond	60 % de la retraite complémentaire (30 % pour l'orphelin), sans plafond

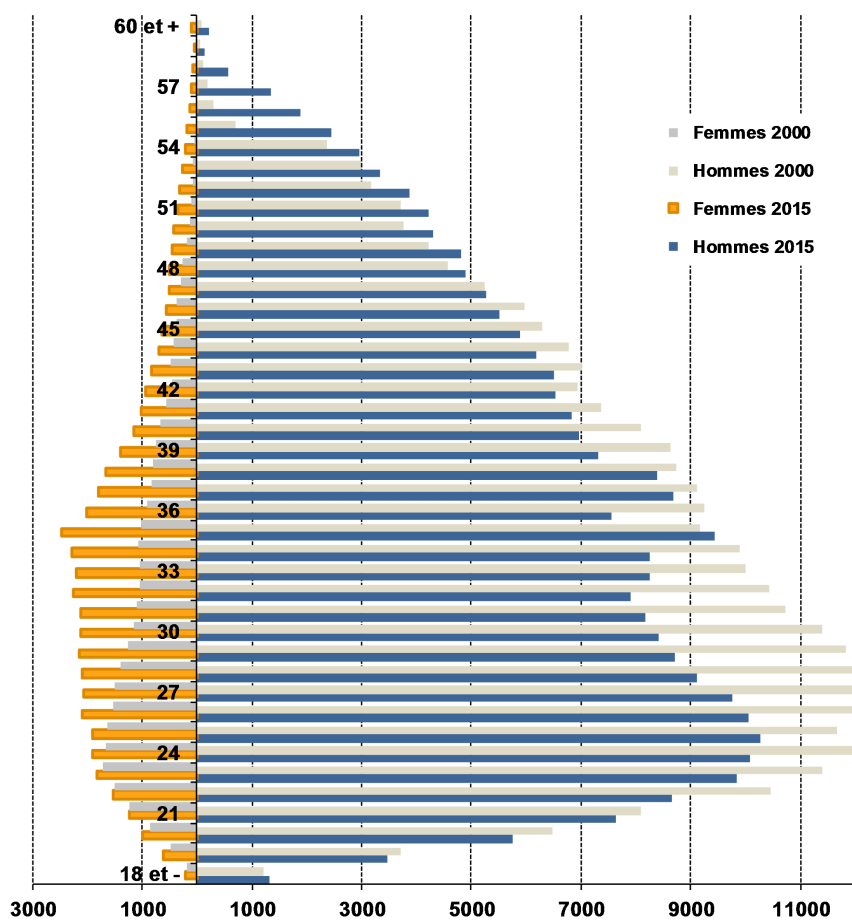
ANNEXE N° 7 : STRUCTURE PAR ÂGE DES COTISANTS CIVILS ET MILITAIRES EN 2015

STRUCTURE PAR ÂGE DES COTISANTS CIVILS AU 31 DÉCEMBRE 2015



Source : calculs Service des retraites de l'État à partir de l'INSEE, SIASP au 31 décembre 2015, Orange et La Poste.

STRUCTURE PAR ÂGE DES COTISANTS MILITAIRES AU 31 DÉCEMBRE 2015



Source : calculs Service des retraites de l'État à partir de l'INSEE, SIASP au 31 décembre 2015.

ANNEXE N° 8 : LES LIMITES D'ÂGE ET DE DURÉE DE SERVICE DANS LES ARMÉES

LIMITES D'ÂGE DES OFFICIERS

	Officiers subalternes	Commandant ou équivalent	Lieutenant- colonel ou équivalent	Colonel	Âge maximal de maintien en 1 ^{re} section des officiers généraux
Officiers des armes de l'armée de terre, officiers de la marine, officiers spécialisés de la marine, officiers des bases et officiers mécaniciens de l'air	59				63
Officiers de gendarmerie	59			60	63
Officiers de l'air	52	56			63
Commissaire des armées, officiers des corps techniques et administratifs, ingénieurs militaires des essences, administrateurs des affaires maritimes, officiers spécialistes de l'armée de terre, officiers logisticiens des essences	62				64
Médecins, pharmaciens, vétérinaires et chirurgiens-dentistes	62				67
Militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées (officiers)	62				–
Ingénieurs de l'armement, ingénieurs des études et techniques de l'armement, ingénieurs des études et techniques des travaux maritimes, professeurs de l'enseignement maritime, ingénieurs militaires d'infrastructure de la défense	66				67
Officiers greffiers, chefs de musique, fonctionnaires détachés au sein de la trésorerie aux armées, aumôniers militaires	66				–

LIMITES D'ÂGE DES SOUS-OFFICIERS

	Sergent	Sergent- chef	Adjudant	Adjudant- chef	Major
Sous-officiers de carrière de l'armée de terre, de la marine ou de l'air (personnel non navigant)	47		52	58	59
Sous-officiers de gendarmerie, sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale	58 (y compris le grade de gendarme)				59
Sous-officiers du personnel navigant de l'armée de l'air	47			52	
Infirmiers en soins généraux et spécialisés	62				
Infirmiers et techniciens de hôpitaux des armées (sous-officiers) excepté ceux du corps des infirmiers en soins généraux et spécialisés, majors des ports (marine) et officiers marinières de carrière des ports (marine)	59				
Sous-officiers du service des essences des armées	–		62		
Fonctionnaires détachés au sein de la poste interarmée, fonctionnaires détachés au sein de la trésorerie aux armées, majors sous-chefs de musique (trois armées), sous-chefs de musique de carrière (trois armées), maîtres ouvriers (terre), maîtres ouvriers, tailleurs et cordonniers (marine), musicien sous-officier de carrière (air), commis greffiers et huissiers appariteurs	66				

LIMITE DE DURÉE DE SERVICE

	En nombre d'années
Officiers sous contrat	20
Militaires commissionnés	17
Militaires engagés	27
Volontaires dans les armées.....	5

ANNEXE N° 9 : LES CONDITIONS D'OCTROI DES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DES PENSIONS DES VICTIMES DE GUERRE

Les dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG) déterminent le droit à réparation des militaires servant en temps de paix comme en temps de guerre et de leurs conjoints survivants, orphelins et ascendants.

Elles sont également applicables aux militaires servant en opérations extérieures.

Ouvrent droit à pension militaire d'invalidité (PMI) les infirmités :

- résultant de blessures reçues par suite d'événements de guerre ou d'accidents éprouvés par le fait ou à l'occasion du service ;
- résultant de maladies contractées par le fait ou à l'occasion du service ;
- résultant de blessures reçues par suite d'accidents éprouvés entre le début et la fin d'une mission opérationnelle sauf faute de la victime détachable du service.

Tant les militaires de carrière que les militaires sous contrat, les militaires engagés à servir dans la réserve opérationnelle ou les volontaires peuvent obtenir cette pension.

Toutefois, pour bénéficier d'une PMI, l'imputabilité au service doit être prouvée.

Il est concédé une pension, lorsque le taux déterminé en application du guide barème des invalidités, par des médecins experts nommés par l'administration, atteint au minimum :

- pour les infirmités uniques : 10 % pour les blessures ; 30 % pour les maladies en temps de paix ; 10 % pour les maladies en temps de guerre ou en opérations extérieures (OPEX) ;
- pour les infirmités multiples : 30 % pour des maladies associées à des blessures ; 40 % pour plusieurs maladies.

Toute concession de pension ouvre droit au bénéfice des soins médicaux gratuits pour les affections pensionnées ainsi qu'à l'appareillage, dans la limite des tarifs de la sécurité sociale.

À la pension principale s'ajoutent des allocations spéciales correspondant à un nombre de points d'indice forfaitaire. Elles dépendent soit :

- du pourcentage d'invalidité (au moins 85 % pour les allocations aux grands invalides) ;
- de la nature des infirmités (allocations aux grands mutilés) ;
- de l'incapacité d'exercer une profession (allocation aux invalides dans l'incapacité d'exercer une profession) ;
- de la nécessité d'avoir besoin de l'assistance constante d'une tierce personne (majoration spéciale).

Des majorations pour enfants à charge sont également servies jusqu'à leur majorité, et au-delà des 18 ans pour les enfants atteints d'une infirmité incurable.

Sous certaines conditions, ces pensions peuvent être versées aux ayants-cause qui sont, en application du CPMIVG : le conjoint survivant ou le partenaire d'un pacte civil de solidarité, en l'absence de celui-ci ou lorsqu'il est inapte à percevoir la pension, les orphelins de moins de 21 ans ou majeurs infirmes et les ascendants.

Au titre de l'article 81 du code général des impôts, les pensions servies en vertu des dispositions du CPMIVG ainsi que la retraite du combattant sont affranchies de l'impôt.

Les pensions accordées à des militaires victimes d'accidents imputables au service ou à des faits de guerre sont également octroyées à des victimes civiles de guerre ou d'actes de terrorisme commis depuis le 1^{er} janvier 1982 – soit environ 4 000 personnes.

En effet, les victimes de toutes nationalités d'un acte de terrorisme commis en France, et les victimes françaises d'un acte de terrorisme commis à l'étranger, peuvent bénéficier d'une pension d'invalidité pour les dommages corporels qu'elles ont subis, dès lors que les infirmités sont d'un taux supérieur ou égal à 10 %. En cas de décès de la victime du fait d'un attentat, ses ayants-cause (conjoint, partenaire, enfants et ascendants) peuvent obtenir une indemnisation au titre des préjudices occasionnés par ce décès.

L'instruction des demandes de pension ne peut intervenir qu'après l'octroi d'une indemnisation par le fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et autres infractions (FGTI).

Il semblerait que le ministère des Armées ne soit actuellement pas informé de l'établissement des expertises communes diligentées par le FGTI (ou du fait que l'indemnisation soit proposée sans expertise) et qu'il ne connaisse pas non plus la date d'établissement, par le FGTI, d'un procès-verbal transactionnel définitif.

Ce manque d'information soulève des difficultés pour le bon déroulement du processus d'instruction des dossiers car il génère des délais d'attente parfois longs qui pourraient être évités (soit pour l'instruction médicale, soit pour la phase de liquidation).

Aussi, le ministère des Armées a-t-il exprimé le souhait de mettre en place avec le FGTI des procédures pour obtenir les copies des rapports d'expertise diligentée par le fonds et les copies des offres transactionnelles nécessaires à la finalisation du dossier de proposition de pension.