

N° 164

---

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

# RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

## LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 5

## ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

*Rapporteur spécial : M. Marc LAMÉNIE*

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 165 à 170 (2015-2016)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION</b> .....	7
A. LE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION N'EST PAS ENCORE STABILISÉ.....	7
B. LA BAISSÉ TENDANCIELLE DES CRÉDITS SE POURSUIT .....	8
C. LA MISSION RESTE CONCENTRÉE SUR SES DÉPENSES D'INTERVENTION « DE GUICHET » .....	12
D. LA PROGRAMMATION TRIENNALE EST RESPECTÉE, MAIS N'APPRÉHENDÉ PAS L'INTÉGRALITÉ DES MOYENS CONSACRÉS À LA MISSION .....	16
1. <i>La programmation triennale est respectée</i> .....	16
2. <i>Un quart de l'effort financier consacré aux anciens combattants reste hors mission</i> .....	17
E. LES DEUX OPÉRATEURS SONT EN VOIE DE RESTRUCTURATION.....	19
<b>II. ANALYSE PAR PROGRAMME</b> .....	22
A. LE PROGRAMME 167 MAINTIÉNT SES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DE MÉMOIRE.....	22
1. <i>La Journée « défense et citoyenneté » modernise ses procédures administratives et fait       évoluer son contenu</i> .....	23
2. <i>La politique de mémoire met l'accent sur la rénovation des sépultures de la Première       guerre mondiale et les commémorations liées au centenaire des batailles de Verdun et de       la Somme</i> .....	25
B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 169 SONT EN PHASE AVEC LA DÉMOGRAPHIE DES BÉNÉFICIAIRES.....	27
C. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 158 SONT EN HAUSSE POUR FINANCER LES INDEMNISATIONS DES VICTIMÉS DE SPOLIATION .....	29
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS</b> .....	33
• <b>ARTICLE 49 (Article L. 52-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre) Proportionnalité de la majoration attribuée aux conjoints survivants des grands invalides de guerre selon la durée de mariage (ou de pacte civil de solidarité) et de soins</b> .....	33
• <b>ARTICLE 50 Extension de l'attribution du bénéfice de la campagne double aux anciens combattants d'Afrique du Nord aux pensions liquidées avant le 19 octobre 1999</b> .....	35
• <b>ARTICLE 51 Création d'une allocation de reconnaissance des conjoints et ex- conjoints survivants d'anciens supplétifs</b> .....	37
• <b>ARTICLE 51 BIS Demande d'un rapport au Gouvernement sur le bilan du remplacement de l'aide différentielle aux conjoints survivants par l'aide complémentaire aux conjoints survivants et les possibilités de garantir aux veuves d'anciens combattants un revenu stable</b> .....	39

<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>41</b>
<b>AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES .....</b>	<b>43</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>45</b>
<b>ANNEXE LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>51</b>

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Le budget de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » **s'établit à 2,61 milliards d'euros** en crédits de paiement.

2. **À périmètre constant, la baisse constatée est de 4,9 %** en crédit de paiement (- 135 millions d'euros) et résulte, comme les autres années, de la baisse du nombre de bénéficiaires de la pension militaire d'invalidité (- 4,8 %) et de la retraite du combattant (- 4,1 %).

3. **L'effort de la Nation vis-à-vis de ses anciens combattants** peut être évalué à **3,51 milliards d'euros**, en prenant en compte les **soutiens** en provenance essentiellement des programmes de la mission « Défense » et le montant de **la dépense fiscale** dont bénéficient les anciens combattants.

4. Le budget permet de maintenir les droits existants et de financer **des mesures nouvelles** en faveur des conjoints survivants, des anciens combattants d'Afrique du Nord et des harkis, ainsi que de renforcer l'action sociale de l'ONAC-VG, le tout pour un montant de **5,2 millions d'euros**.

*À la date limite du 10 octobre, prévue par l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), 100 % des questions posées par votre rapporteur spécial avaient reçu une réponse.*



## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

La mission « **Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation** » est une mission interministérielle qui regroupe trois programmes :

- le **programme 167 « Liens entre la Nation et son armée »**, dont l'objectif est de promouvoir l'esprit de défense et de citoyenneté au sein de la population ;
- le **programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant »**, dont l'objectif est de témoigner la reconnaissance de la Nation à l'égard des anciens combattants et des victimes de guerre ;

Ces deux programmes sont placés sous la responsabilité du **ministre de la défense**.

- le **programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale »**, qui porte les trois dispositifs d'indemnisation en faveur des victimes de la Seconde Guerre mondiale et leurs ayants-cause, et relève du **Premier ministre**.

### A. LE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION N'EST PAS ENCORE STABILISÉ

En 2014 et 2015, la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » a connu **des changements qui ont modifié de manière notable son périmètre** :

- un **élargissement** en 2014, avec la **création d'une nouvelle action** destinée à couvrir le paiement des prestations **en faveur des rapatriés et des harkis**<sup>1</sup>, au sein du programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant »<sup>2</sup> ;
- puis un **resserrement** en 2015, avec le transfert de **tous les crédits de personnel (titre 2) du programme 167 « Liens entre la Nation et son armée »** vers le programme 212 « Soutien de la politique de la défense » **de la mission « Défense »**<sup>3</sup> et de **l'action 06 « Réparation des conséquences des essais nucléaires français »** du programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » vers le programme 129

---

<sup>1</sup> Action 07 « Actions en faveur des rapatriés ».

<sup>2</sup> Ce qui a représenté un transfert entrant de 17,8 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2014.

<sup>3</sup> Ce qui a représenté un transfert sortant de 73,3 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2015.

« Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »<sup>1</sup>.

En 2016, le périmètre de la mission connaît encore des évolutions, mais leurs conséquences sont moins sensibles (6 millions d'euros en transfert entrant) :

- sur le programme 167, **un transfert sortant de 4,3 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en faveur du programme 212 « Soutien de la politique de la défense » de la mission « Défense », correspondant au **financement du système d'information PRESA**je utilisé pour la dématérialisation des démarches administratives de la Journée « défense et citoyenneté » et aux **dépenses de communication externe** de la direction du service national (DSN) ;

- sur le programme 169, **un transfert entrant de 10,3 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en provenance du programme 178 « Préparation et emploi des forces » correspondant aux **dépenses du régime des affections présumées imputables au service** (« APIAS ») des militaires, qui vont être rattachées aux dépenses de soins médicaux gratuits du programme 169.

#### **B. LA BAISSÉ TENDANCIÉLLÉ DES CRÉDITS SE POURSUIT**

La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » connaît **une diminution régulière de ses crédits**. En 2015, cette baisse était plus marquée que les années précédentes (7,7 % des crédits de paiement) en raison du transfert des dépenses de personnel (titre 2) du programme 167 de la mission au programme 212 de la mission « Défense ».

En 2016, les crédits demandés marquent une baisse comparable à celles précédant le changement de périmètre des années 2014 et 2015 : 5,1 % en autorisations d'engagement (AE) et **4,7 % en crédits de paiement (CP)**.

---

<sup>1</sup> Ce qui a représenté un transfert sortant de 10 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2015.

## Évolution des crédits de la mission par titre

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement					
	Exécution 2013	Exécution 2014	Variation 2013/2014	LFI 2015	PLF 2016	Variation 2015/2016
Titre 2. Dépenses de personnel	78,0	75,1	-3,6%	1,7	1,8	5,2%
<b>Autres dépenses</b>	<b>2 924,9</b>	<b>2 849,2</b>	<b>-2,6%</b>	<b>2 749,9</b>	<b>2 609,9</b>	<b>-5,1%</b>
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	88,1	99,2	12,6%	114,1	97,8	-14,3%
Titre 5. Dépenses d'investissement	0,1	-	ε	-	-	-
Titre 6. Dépenses d'intervention	2 836,7	2 750,1	-3,1%	2 635,5	2 512,1	-4,7%
Titre 7. Dépenses d'opérations financières	-	-	-	0,4	-	-100,0%
<b>Total pour la mission</b>	<b>3 002,9</b>	<b>2 924,4</b>	<b>-2,6%</b>	<b>2 751,6</b>	<b>2 611,6</b>	<b>-5,1%</b>

	Crédits de paiement					
	Exécution 2013	Exécution 2014	Variation 2013/2014	LFI 2015	PLF 2016	Variation 2015/2016
Titre 2. Dépenses de personnel	78,0	75,1	-3,6%	1,7	1,8	5,2%
<b>Autres dépenses</b>	<b>2 936,0</b>	<b>2 870,7</b>	<b>-2,2%</b>	<b>2 739,5</b>	<b>2 610,4</b>	<b>-4,7%</b>
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	95,6	103,5	8,3%	103,7	98,3	-5,2%
Titre 5. Dépenses d'investissement	-	0,1	-	-	-	-
Titre 6. Dépenses d'intervention	2 840,4	2 767,1	-2,6%	2 635,5	2 512,1	-4,7%
Titre 7. Dépenses d'opérations financières	-	-	-	0,4	-	-100,0%
<b>Total pour la mission</b>	<b>3 014,0</b>	<b>2 945,9</b>	<b>-2,3%</b>	<b>2 741,2</b>	<b>2 612,1</b>	<b>-4,7%</b>

NB : la loi de finances initiale pour 2014, la loi de finances initiale pour 2015 et le projet de loi de finances pour 2016 n'ont pas le même périmètre (cf. changements décrits supra en A).

Source : commission des finances sur la base des rapports annuels de performances pour les années 2013 et 2014 et du projet annuel de performances pour 2016

Afin de mieux appréhender l'évolution des crédits **hors changement de maquette budgétaire** intervenus en lois de finances pour 2014, 2015 et 2016, les tableaux ci-après présentent les chiffres retraités selon la structure du projet de loi de finances pour 2015. Cela signifie notamment en exécution 2014 que les crédits de titre 2 du programme 167 ont été soustraits<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Soit 73,7 millions d'euros.

### Évolution des autorisations d'engagement et crédits de paiement à périmètre constant

*(en euros, à structure 2015, avant transferts  
et hors fonds de concours et attributions de produits)*

Programmes et actions	Autorisations d'engagement				
	Exécution 2014	Ouvertes en LFI pour 2015	Demandées pour 2016	Évolution 2015/2016	
				€	%
<b>167 - Liens entre la Nation et son armée</b>	<b>38 145 621</b>	<b>53 183 843</b>	<b>41 610 000</b>	- 11 573 843	-21,8%
01 - Journée défense et citoyenneté	14 435 770	29 786 000	19 410 000	- 10 376 000	-34,8%
02 - Politique de mémoire	23 709 851	23 397 843	22 200 000	- 1 197 843	-5,1%
<b>169 - Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant</b>	<b>2 716 221 265</b>	<b>2 598 166 031</b>	<b>2 463 228 357</b>	- 134 937 674	-5,2%
01 - Administration de la dette viagère	2 199 436 760	2 080 250 000	1 946 320 000	- 133 930 000	-6,4%
02 - Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	157 594 954	146 374 830	142 700 000	- 3 674 830	-2,5%
03 - Solidarité	341 363 546	352 140 201	356 708 357	4 568 156	1,3%
07 - Actions en faveur des rapatriés	17 823 405	19 401 000	17 500 000	- 1 901 000	-9,8%
<b>158 - Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale</b>	<b>96 337 083</b>	<b>100 251 049</b>	<b>100 754 898</b>	<b>503 849</b>	<b>0,5%</b>
01 - Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	45 988 917	45 746 919	46 171 278	424 359	0,9%
02 - Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale	50 348 166	54 504 130	54 583 620	79 490	0,1%
<b>Total mission</b>	<b>2 850 703 969</b>	<b>2 751 600 923</b>	<b>2 605 593 255</b>	- 146 007 668	-5,3%

Programmes et actions	Crédits de paiement				
	Exécution 2014	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution 2015/2016	
				€	%
<b>167 - Liens entre la Nation et son armée</b>	<b>42 438 477</b>	<b>42 457 843</b>	<b>41 810 000</b>	- 647 843	-1,5%
01 - Journée défense et citoyenneté	18 600 279	19 060 000	19 610 000	550 000	2,9%
02 - Politique de mémoire	23 838 198	23 397 843	22 200 000	- 1 197 843	-5,1%
<b>169 - Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant</b>	<b>2 733 274 621</b>	<b>2 598 166 031</b>	<b>2 463 228 357</b>	- 134 937 674	-5,2%
01 - Administration de la dette viagère	2 199 436 760	2 080 250 000	1 946 320 000	- 133 930 000	-6,4%
02 - Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	157 594 954	146 374 830	142 700 000	- 3 674 830	-2,5%
03 - Solidarité	341 362 346	352 140 201	356 708 357	4 568 156	1,3%
07 - Actions en faveur des rapatriés	34 877 961	19 401 000	17 500 000	- 1 901 000	-9,8%
<b>158 - Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale</b>	<b>96 487 216</b>	<b>100 555 549</b>	<b>101 053 148</b>	<b>497 599</b>	<b>0,5%</b>
01 - Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant la seconde guerre mondiale	46 139 050	46 051 419	46 469 528	418 109	0,9%
02 - Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale	50 348 166	54 504 130	54 583 620	79 490	0,1%
<b>Total mission</b>	<b>2 872 200 314</b>	<b>2 741 179 423</b>	<b>2 606 091 505</b>	- 135 087 918	-4,9%

Source : commission des finances sur la base du rapport annuel de performances pour 2014 et du projet annuel de performances pour 2016 – Les chiffres en grisés ont été retraités sur la base du rapport annuel de performances pour 2014 et des réponses du ministère de la défense au questionnaire.

On constate une baisse de 5,3 % des autorisations d'engagement et de **4,9 % des crédits de paiements sur l'ensemble de la mission**. Cette baisse, qui représente 135 millions d'euros en crédits de paiement, est due quasi-exclusivement à la **diminution des crédits du programme 169** (- 134,9 millions d'euros).

À titre de comparaison, en loi de finances pour 2015, les autorisations d'engagement avaient été réduites de 4,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014 et les crédits de paiement de 5,3 %.

Les crédits de la mission suivent la baisse naturelle des crédits d'intervention résultant de la diminution annuelle des populations de bénéficiaires.

Comme les autres années, cette baisse est mise à profit pour financer des **mesures nouvelles en faveur de certaines catégories de ressortissants de l'ONAC-VG**. Le montant de ces mesures s'élèverait à **5,2 millions d'euros en 2016** d'après les évaluations préalables du ministère de la défense. Trois mesures font l'objet d'articles rattachés qui sont examinés séparément.

### Coût des mesures nouvelles proposées en PLF 2016 (hors dépense fiscale)

(en millions d'euros)

	2016	2017
Proportionnalité de la majoration de l'article L. 52-2 du CPMIVG (article 49)	1,9	3,8
Extension de l'attribution du bénéfice de la campagne double (article 50) <sup>1</sup>	0,6	0,5
Création d'une allocation de reconnaissance en faveur des conjoints et ex-conjoints survivants d'anciens supplétifs (article 51)	0,7	1,1
<b>Total</b>	<b>3,2</b>	<b>5,4</b>
<i>Pour mémoire, coûts des mesures votées en LFI 2015</i>	8,6	9,2
<b>Total</b>	<b>11,8</b>	<b>14,6</b>

Source : commission des finances sur la base des évaluations préalables annexées aux projets de lois de finances pour 2015 et 2016

Doit être ajoutée l'augmentation de **2 millions d'euros du budget de l'action sociale de l'ONAC-VG**<sup>2</sup>.

Soit un coût total de **5,2 millions d'euros** en projet de loi de finances pour 2016.

<sup>1</sup> Cette dépense est en fait supportée par le programme 741 du CAS « Pensions », mais l'article a été rattaché à la mission.

<sup>2</sup> Pour mémoire, ce budget avait déjà été augmenté de 1,5 million d'euros en projet de loi de finances pour 2015.

---

Sans remettre en cause la légitime préoccupation d'améliorer les dispositifs de reconnaissance existants, votre rapporteur spécial relève que **deux de ces mesures reviennent sur des dispositions législatives récemment adoptées** :

- le Gouvernement entend porter à cinq ans la durée minimale de vie commune à partir de laquelle une majoration spéciale peut être attribuée aux conjoints survivants des grands invalides, pour les soins donnés par eux à leur conjoint décédé<sup>1</sup>. **Il avait déjà abaissé cette durée de quinze à dix ans l'année dernière**<sup>2</sup> ;

- le Gouvernement crée une nouvelle allocation de reconnaissance en faveur des conjoints et ex-conjoints survivants d'anciens supplétifs, alors qu'il avait institué **la forclusion** des demandes de bénéfice d'allocation de reconnaissance au 19 décembre 2014 dans la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019<sup>3</sup>. **Cette forclusion avait d'ailleurs été prise en compte pour évaluer le coût de la revalorisation de 167 euros** accordée en loi de finances pour 2015<sup>4</sup> :

*« Sur la base des informations du Service Central des Rapatriés (SCR), les effectifs des bénéficiaires de rentes (Harkis et conjoints de bénéficiaires décédés) sont estimés à 6 118 personnes en 2014 et, par projection, 5 960 en 2015. En effet, conformément au III de l'article 52 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, **il ne pourra plus y avoir de nouvelles demandes de bénéfice de l'allocation de reconnaissance à partir du 19 décembre 2014, soit un an après l'entrée en vigueur de la loi relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019.***

*« La revalorisation envisagée en PLF 2015 ne portera donc que sur les rentes en cours de versement. »<sup>5</sup>*

### **C. LA MISSION RESTE CONCENTRÉE SUR SES DÉPENSES D'INTERVENTION « DE GUICHET »**

La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » est très majoritairement composée de **crédits d'intervention en faveur des ménages**. Cette concentration a été accentuée l'année dernière avec le transfert des crédits de titre 2 du programme 167 à la mission « Défense ». Les crédits d'intervention (titre 6) représentent **96,2 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement (CP) demandés** en projet de loi de finances pour 2016.

---

<sup>1</sup> Article L. 52-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

<sup>2</sup> Article 85 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

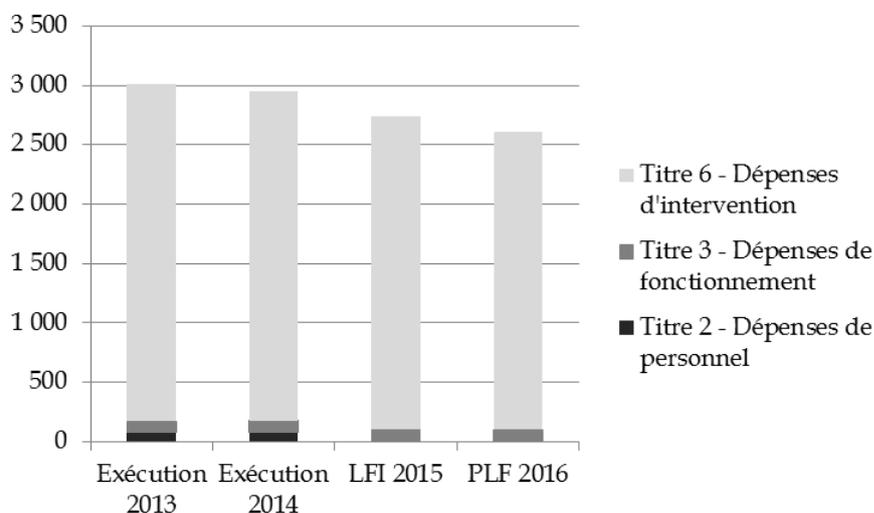
<sup>3</sup> Article 52 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

<sup>4</sup> Article 84 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

<sup>5</sup> Évaluations préalables des articles du projet de loi de finances pour 2015, page 246.

### Composition des crédits de la mission (en CP)

(en millions d'euros)

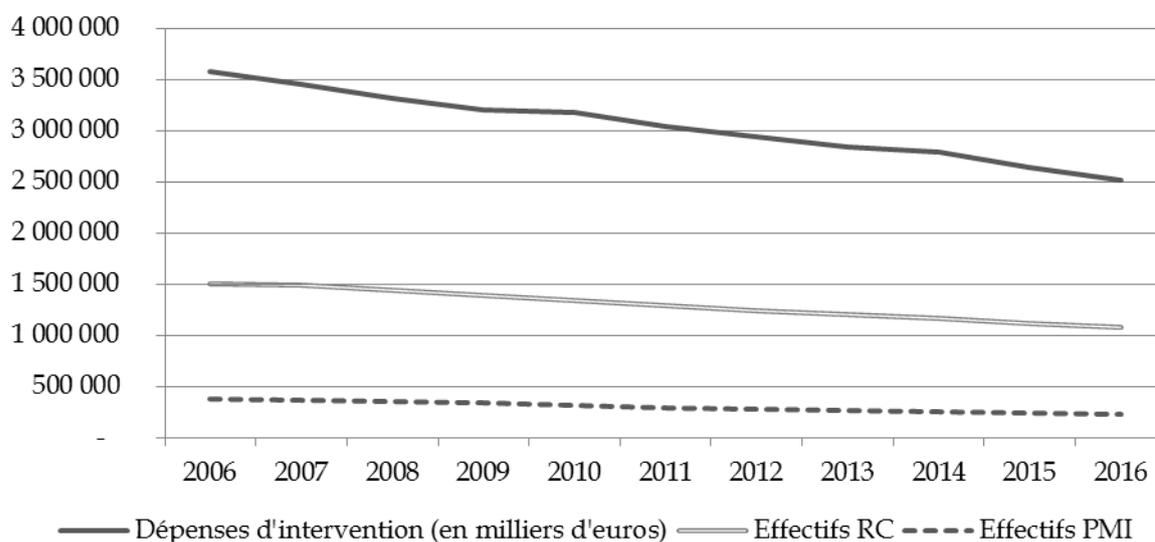


Source : commission des finances sur la base des rapports annuels de performance pour 2013 et 2014 et du projet annuel de performance pour 2016

Ces dépenses présentent **un fort caractère de rigidité**, s'agissant pour l'essentiel de **dépenses d'intervention de « guichet »** (pensions, retraites ou rentes **versées à vie au titre de dispositifs législatifs et indexés**). Elles dépendent **exclusivement de l'évolution démographique des populations bénéficiaires** et des éventuelles **modifications législatives apportées aux dispositifs** de réparation et de reconnaissance (revalorisation, forclusion....). **La bonne évaluation de ces dépenses d'intervention est un enjeu essentiel de budgétisation** puisqu'elles constituent presque l'intégralité des crédits de la mission.

Ces crédits connaissent depuis de nombreuses années **une baisse régulière** en raison de l'évolution démographique des populations concernées (anciens combattants, victimes de guerre, invalides de guerre et leurs ayants droit). Cette tendance baissière n'a pas été infléchie par les mesures nouvelles mises en place en faveur du monde combattant.

### Évolution des dépenses d'intervention et des effectifs des principaux bénéficiaires de 2006 à 2016



Source : commission des finances, sur la base des rapports annuels de performance des années 2006 à 2014 et du projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2016

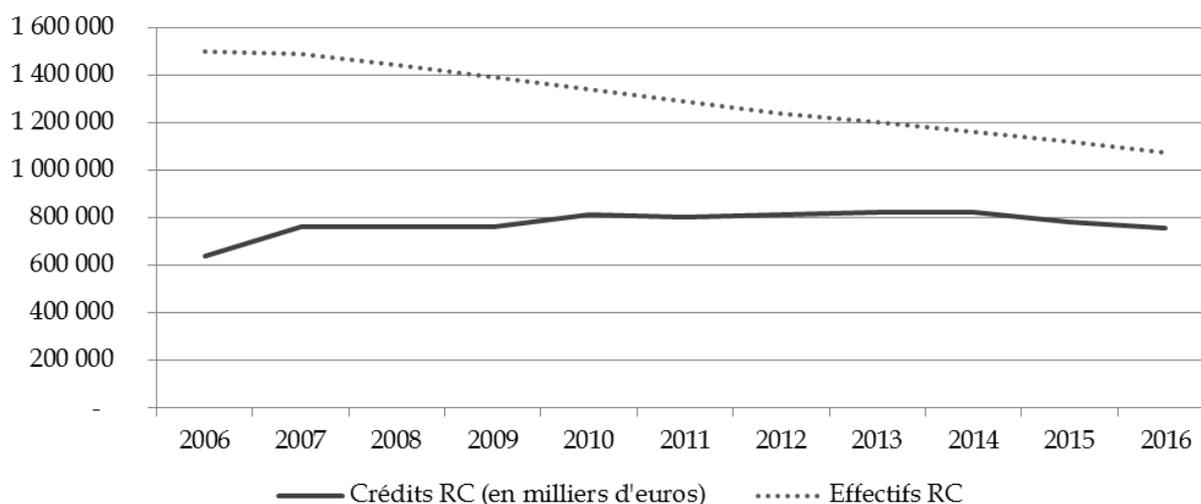
Ainsi, en 2006, les crédits d'intervention ont été exécutés à hauteur de 3 578,5 millions d'euros en crédits de paiement. Dix ans plus tard, les crédits d'intervention demandés en projet de loi de finances pour 2016 s'élèvent à **2 512,1 millions d'euros**. Cette **diminution de près de 30 % par rapport à l'exécution en 2006** (- 1 066,4 millions d'euros) est due à **la baisse des effectifs des bénéficiaires de pension militaire d'invalidité (PMI)** dont la population est passée de 380 034 personnes à 230 974, selon les chiffres et prévisions présentés dans le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2016, soit **une baisse de 39 % en dix ans**.

Sur la même période, les bénéficiaires de la retraite du combattant (RC) ont également diminué et passeraient de 1 499 211 retraités à 1 073 177 selon les évaluations, soit une baisse de plus de 28 %. Par contre, les **crédits consacrés à la retraite du combattant n'ont pas suivi la même tendance**. Ils ont connu une hausse jusqu'en 2013, en raison des mesures de **décristallisation** intervenues en 2004 et 2007 et de **l'attribution régulière de points supplémentaires** entre 2005 et 2012<sup>1</sup>. Les crédits qui lui sont consacrés ont ainsi augmenté, passant de 621,1 millions d'euros pour l'année 2005 à 851,7 millions d'euros en 2013 (exécution en CP)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Le nombre de points est passé de 35 à 48 points entre 2005 et 2012. La retraite est actuellement de 672 euros par an.

<sup>2</sup> Chiffres extraits du rapport annuel de performance annexé au projet de loi de règlement pour 2013.

### Évolution des crédits consacrés à la retraite du combattant (RC)<sup>1</sup> et des effectifs des bénéficiaires de 2006 à 2016



Source : commission des finances, sur la base des rapports annuels de performance des années 2006 à 2014 et du projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2016 – les chiffres 2015 et 2016 correspondent respectivement à la loi de finances initiale pour 2015 et au projet de loi de finances pour 2016

**La tendance semble s'inverser depuis 2014**, conformément aux prévisions que le ministère de la défense avait transmises à votre rapporteur spécial l'année dernière. En exécution 2014, il est en effet constaté une consommation des crédits à hauteur de 813,2 millions d'euros. En loi de finances initiale pour 2015, 784,7 millions d'euros ont été ouverts et dans le projet de loi de finances pour 2016, les crédits demandés sont de 756,6 millions d'euros, soit une baisse de 3,6 %.

Toutefois, les estimations en loi de finances de cette dépense doivent être considérées avec prudence compte tenu des limites d'un exercice principalement statistique. Ainsi en exécution 2014, **un dépassement de la prévision initiale de 17 millions d'euros avait été constaté**<sup>2</sup>. L'estimation initiale avait été calculée au regard d'un effectif prévisionnel au 31 décembre 2014 de 1 146 494 bénéficiaires. Ils ont été en réalité 1 157 785 en fin d'année, soit une différence significative de 11 291 personnes.

<sup>1</sup> Il s'agit des crédits versés par le programme 169 sur le programme 743 du compte d'affectation spéciale « Pensions ». Il existe parfois un décalage avec les crédits effectivement consommés par le programme 743 pour la retraite du combattant.

<sup>2</sup> Voir sa contribution, dans le rapport n° 604 (2014-2015) de M. Albéric de Montgolfier, Tome II page 52.

## D. LA PROGRAMMATION TRIENNALE EST RESPECTÉE, MAIS N'APPRÉHENDE PAS L'INTÉGRALITÉ DES MOYENS CONSACRÉS À LA MISSION

### 1. La programmation triennale est respectée

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a fixé un plafond de crédits de paiement, hors contribution directe au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », de **2,63 milliards d'euros en 2016** à la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit des crédits de paiement d'un montant de **2,61 milliards d'euros**, dont environ 350 000 euros de contribution au CAS « Pensions » liée aux 24 emplois équivalents temps plein travaillés (ETPT) portés par la mission<sup>1</sup>.

#### Respect de la programmation triennale

(en milliards d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Triennal 2011-2014	3,17	3,07				
Triennal 2013-2015		3,04	2,95	2,83		
Triennal 2015-2017				2,74	2,63	2,51
Exécution 2011						
Exécution 2012	<b>3,10</b>					
Exécution 2013		<b>2,99</b>				
Exécution 2014			<b>2,92</b>			
LFI 2015				<b>2,74</b>		
PLF 2016					<b>2,61</b>	

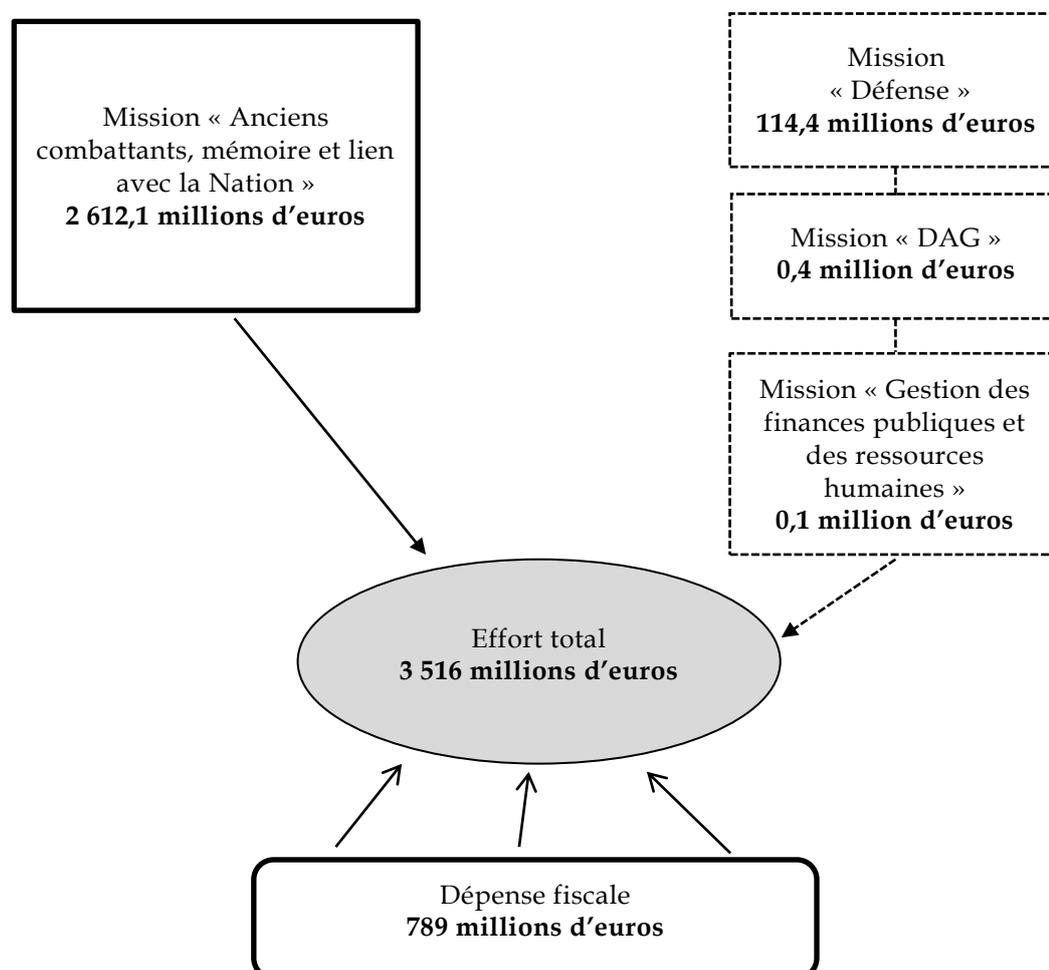
Source : commission des finances sur la base des rapports annuels de performance pour 2012 à 2014 et du projet annuel de performance pour 2016

Toutefois, **une part importante de l'effort financier consacré à la mission n'est pas retracée par ce chiffrage, puisqu'il ne s'agit pas de crédits budgétaires directs.**

<sup>1</sup> Il s'agit des emplois au sein de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliation (CIVS) dans le programme 158. Ce versement est en hausse de près de 60 000 euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2015 et explique l'augmentation de 5,2 % constatée sur les crédits de titre 2.

## 2. Un quart de l'effort financier consacré aux anciens combattants reste hors mission

Si les **crédits budgétaires directs** de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » diminuent chaque année, les **crédits budgétaires indirects** restent à un niveau élevé **et la dépense fiscale** qui lui est consacrée **augmente**. En conséquence, un quart de l'effort financier consacré à cette politique publique lui est extérieur.



Les soutiens budgétaires proviennent de la mission « Défense »<sup>1</sup>, de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »<sup>2</sup> et de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »<sup>3</sup>. Ils complètent les crédits des programmes 167, 169 et 158. **En projet de loi de finances pour 2016, ils représentent 114,9 millions d'euros**<sup>4</sup>. Ces crédits indirects viennent en particulier **multiplier par sept les crédits de paiement consacrés à la Journée « défense et citoyenneté »**.

Par ailleurs, **les dépenses fiscales** représentent une part toujours croissante des moyens consacrés aux **anciens combattants**. En 2016, le montant des recettes fiscales non perçues du fait des dispositifs d'exonération, de déduction et de demi-part fiscale supplémentaire en place, est estimé à **789 millions d'euros, soit l'équivalent de 30 % des crédits directs de la mission**. Il s'agit d'une évaluation qui sera probablement révisée ultérieurement. C'est ainsi que le chiffrage des dépenses fiscales pour 2014 a **augmenté de 47 millions d'euros** entre l'élaboration du projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2014 et l'élaboration du projet de loi de finances pour 2016 pour atteindre **722 millions d'euros**. Soit une **hausse de 7 % en l'espace de quatre mois** qui traduit le dynamisme important de la dépense fiscale liée à la demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 75 ans titulaires de la carte du combattant<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> En provenance des programmes 178 « Préparation et emploi des forces » et 212 « Soutien de la politique de la défense ».

<sup>2</sup> En provenance du programme 309 « Soutien de la politique immobilière de l'Etat ».

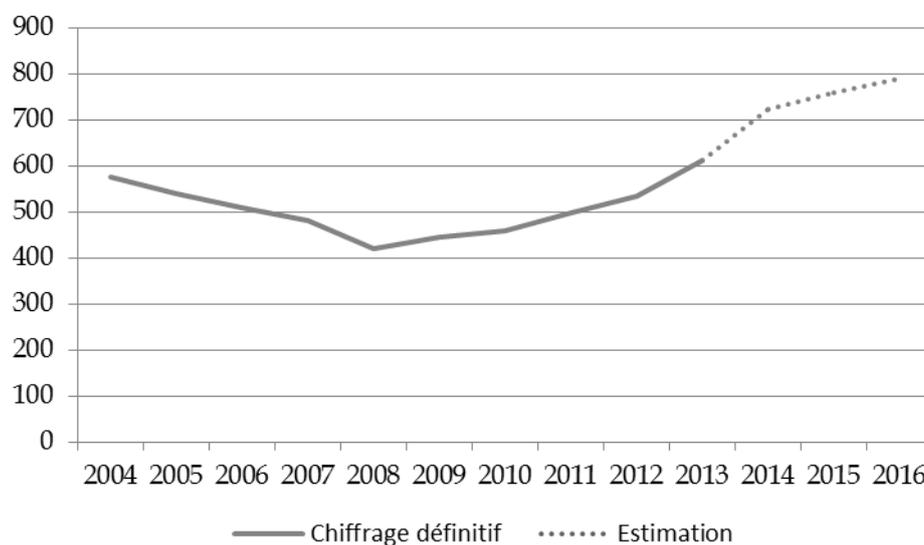
<sup>3</sup> En provenance du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ».

<sup>4</sup> À comparer à 116,9 millions d'euros en loi de finances pour 2015.

<sup>5</sup> L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement de première partie abaissant l'âge permettant de bénéficier de la demi-part supplémentaire à 74 ans (Article 2 ter).

### Évolution de la dépense fiscale n° 110103 de 2004 à 2016

(en millions)



Source : commission des finances sur la base du rapport n° 653 (2013-2014) de M. Philippe Marini, complété par le rapport annuel de performances pour 2014 et du projet annuel de performances pour 2016

En l'état, on peut considérer que **l'effort financier consenti par la Nation envers les anciens combattants s'établit à 3 516 millions d'euros**, soit une baisse de 51 millions d'euros par rapport à 2015 (et non 135 millions d'euros comme cela apparaît en comparant les crédits de paiement à périmètre constant).

#### **E. LES DEUX OPÉRATEURS SONT EN VOIE DE RESTRUCTURATION**

• **L'Institution nationale des Invalides (INI)**, « maison des combattants âgés, malades ou blessés au service de la patrie »<sup>1</sup>, comprend trois centres : le centre de pensionnaires (81 lits), le centre médico-chirurgical (74 lits) et le centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés.

Son contrat d'objectifs et de performance (COP) a pris fin en 2013, **et aucun nouveau COP n'a encore été signé**. Cette situation s'explique toutefois par la nécessité de **définir préalablement un nouveau projet d'établissement**, en coordination avec la direction générale de l'offre de soins, l'agence régionale de santé d'Île-de-France et le service de santé des armées.

<sup>1</sup> Article L. 529 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

Il est en effet nécessaire **d'inscrire l'INI<sup>1</sup> dans le schéma directeur du service des armées** afin de rendre son offre de soins complémentaire à celles des hôpitaux Bégin et Percy, en développant un projet médical permettant la prise en charge physique et psychologique des militaires blessés, après la phase aigüe, pour accompagner leur réhabilitation dans la durée.

Ce rapprochement avec le service de santé des armées est d'ores et déjà **pris en compte par le projet de loi relatif à la santé** actuellement en discussion, qui autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi visant à « *adapter les dispositions relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux missions du service de santé des armées et de l'Institution nationale des invalides* »<sup>2</sup>. Une fois son projet défini, l'INI pourra **engager des travaux de modernisation et de recomposition de son patrimoine hospitalier**, étant précisé que le volet « infrastructures » de son schéma pluriannuel de stratégie immobilière est suspendu depuis 2014<sup>3</sup>.

Votre rapporteur spécial a engagé cette année **un contrôle budgétaire** de cet opérateur et dans ce cadre, devrait pouvoir vous présenter en 2016 les grandes lignes de ce nouveau projet.

Dans l'attente du nouveau COP, **les crédits sont reconduits à l'identique** (subvention pour charges de service public versée par le programme 169, et dotation annuelle de financement versé par le ministère de la santé), ce qui permet à l'INI de faire face à ses coûts de fonctionnement.

• **L'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG)** est l'opérateur chargé de l'action sociale en faveur des anciens combattants et des bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et de l'attribution des cartes et titres.

Il opérera également une transformation importante en 2016, puisque, conformément à son contrat d'objectifs et de performance (COP) pour les années 2014-2019, l'office va procéder au **transfert de ses neuf écoles de reconversion professionnelle et du centre de pré-orientation professionnelle**, ainsi que **de ses huit établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD)** à d'autres opérateurs du secteur public<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Créée par ordonnance royale de Louis XVI en 1670 « pour y loger tous les officiers et soldats tant estropiés que vieux et caduques ».

<sup>2</sup> Article 55 du projet de loi n° 3 (2015-2016) relatif à la santé.

<sup>3</sup> Les opérations de sécurité et de mise en conformité obligatoires ont été effectuées par l'INI en 2014 et 2015 pour garantir la sécurité des usagers et des patients.

<sup>4</sup> Objectif 1.3 : Donner un nouvel avenir aux établissements médico-sociaux en les transférant à des entités dont le cœur de métier est la prise en charge de personnes âgées ou en situation de handicap.

## Évolution des subventions pour charges de service public

(AE=CP, en milliers d'euros)

	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016
INI	12 634	12 154	11 839	12 089	12 089
ONAC-VG	57 897	56 871	56 432	57 354	57 149
<b>Total</b>	<b>70 531</b>	<b>69 025</b>	<b>68 271</b>	<b>69 443</b>	<b>69 238</b>

Source : commission des finances sur la base des rapports annuels de performances pour 2012 à 2014 et du projet annuel de performances pour 2016

Les subventions pour charges de service public de ces deux opérateurs sont **stables** et représentent **près de 70 millions d'euros depuis plus de cinq ans**, malgré une extension des missions de l'ONAC-VG qui est devenu le « guichet unique » pour les harkis et rapatriés en 2014.

## Évolution des effectifs

(en équivalents temps plein travaillés)

	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016
INI	446	440	439	439	439
<i>dont sous plafond</i>	<b>445</b>	<b>438</b>	<b>436</b>	<b>436</b>	<b>436</b>
ONAC-VG	1 629	1 604	1 594	1 640	1 636
<i>dont sous plafond</i>	<b>884</b>	<b>873</b>	<b>860</b>	<b>875</b>	<b>871</b>
Total	2 075	2 044	2 033	2 079	2 075
<i>dont sous plafond</i>	<b>1 329</b>	<b>1 311</b>	<b>1 296</b>	<b>1 311</b>	<b>1 307</b>

Source : commission des finances sur la base des rapports annuels de performances pour 2012 à 2014 et du projet annuel de performances pour 2016

Dans l'attente de son nouveau COP, **le schéma d'emplois de l'INI est maintenu**. Il correspond à sa réalisation en 2014.

Dans le cadre de son COP, l'ONAC-VG s'est engagé à une maîtrise des effectifs qui peut être évaluée à **43 équivalents temps plein travaillés (ETPT) sur la période 2014-2018**, avec une réduction de 13 ETPT de son plafond d'emploi entre 2014 et 2018, et le transfert des missions en faveur des harkis et rapatriés anciennement assurées par l'ANIFOM (2 ETPT en 2013), la MIR (15 ETPT en 2013) et des préfetures (13 ETPT) dont les effectifs n'ont pas été transférés à l'office.

L'office procédera en 2016 à la **suppression de 4 ETPT** conformément à sa programmation budgétaire triennale. Le transfert des écoles de reconversion professionnelle et des EHPAD vont probablement entraîner une forte baisse des emplois hors plafond, qui ne sont pas financés par la subvention pour charges de service public.

## II. ANALYSE PAR PROGRAMME

### A. LE PROGRAMME 167 MAINTIEN SES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DE MÉMOIRE

Les crédits du programme 167 sont en baisse de 29,9 % en autorisations d'engagement et de **11,7 % en crédits de paiement** par rapport à la loi de finances initiale pour 2015. Cette baisse touche essentiellement l'action 01 « Journée "défense et citoyenneté" » et est due à un **transfert sortant** de 4,3 millions d'euros **en faveur du programme 212** « Soutien de la politique de la défense » de la mission « Défense » (cf. *supra*), ainsi qu'au **non-renouvellement du marché de formation au secourisme<sup>1</sup>**, qui est remplacé en 2016 par un module de sensibilisation à la sécurité routière, dont le coût est nettement moindre<sup>2</sup>.

40 % des crédits du programme sont consacrés à l'action « Journée "défense et citoyenneté" » avec 15,3 millions d'euros (en CP) et **60 % à l'action « Politique de mémoire »** avec 22,2 millions d'euros (en CP). Pour mémoire, ce rapport était de 80 % pour la JDC et 20 % pour la politique de mémoire en projet de loi de finances pour 2014 en raison du poids des dépenses de titre 2, désormais portées par le programme 212 de la mission « Défense ».

#### Répartition des crédits entre les actions du programme 167

(en millions d'euros)

	Autorisation d'engagement								
	Total			Titre 3. Fonctionnement			Titre 6. Intervention		
	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution 2015/2016	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution 2015/2016	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution 2015/2016
167 - Liens entre la Nation et son armée	53,18	37,30	-29,9%	39,14	23,07	-41,1%	14,04	14,23	1,4%
1 - Journée défense et citoyenneté	29,78	15,10	-49,3%	29,74	15,07	-49,3%	0,04	0,03	-25,0%
2 - Politique de mémoire	23,40	22,20	-5,1%	9,40	8,00	-14,9%	14,00	14,20	1,4%

	Crédits de paiement								
	Total			Titre 3. Fonctionnement			Titre 6. Intervention		
	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution 2015/2016	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution 2015/2016	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution 2015/2016
167 - Liens entre la Nation et son armée	42,46	37,50	-11,7%	28,42	23,27	-18,1%	14,04	14,23	1,4%
1 - Journée défense et citoyenneté	19,06	15,30	-19,7%	19,02	15,27	-19,7%	0,04	0,03	-25,0%
2 - Politique de mémoire	23,40	22,20	-5,1%	9,40	8,00	-14,9%	14,00	14,20	1,4%

Source : commission des finances sur la base du projet annuel de performances pour 2016

<sup>1</sup> Dont le coût de 15,5 millions d'euros en AE et 4,8 millions d'euros en CP avait été prévu en loi de finances initiale pour 2015.

<sup>2</sup> 0,3 million d'euros par an.

## 1. La Journée « défense et citoyenneté » modernise ses procédures administratives et fait évoluer son contenu

L'action 01 est consacrée à la Journée « défense et citoyenneté » (JDC) chargée, depuis la disparition du service militaire<sup>1</sup>, **d'assurer la diffusion de l'esprit de défense auprès des jeunes Français** dès leur 18 ans. Cette journée voit sa mise en œuvre assurée par la direction du service national (DSN) dont les effectifs sont désormais portés par la mission « Défense ». L'organisation de la JDC mobilisera **301 militaires et 1 031 civils** en 2016.

Les crédits de l'action 01 sont des **crédits de fonctionnement**<sup>2</sup>. Sur l'enveloppe de 15,3 millions d'euros consacrée à la JDC dans le projet de loi de finances pour 2016, **6,8 millions d'euros seront dépensés en nourriture** (soit près du tiers des dépenses), **5,7 millions d'euros en transport** et 0,5 million d'euros pour financer les formations de sécurité routière et l'information sur le service civique. Ce budget est **en baisse de 19,7 %** par rapport à 2015 en raison du remplacement du module de secourisme par un module de sécurité routière.

### Les coûts de la Journée « défense et citoyenneté »

À ces crédits budgétaires directs portés par la mission, il convient d'ajouter les crédits provenant de la mission « Défense », soit en 2016, 114,2 millions d'euros qui viendront abonder les crédits de l'action « Journée "défense et citoyenneté" ».

Compte tenu de l'importance de ces crédits de soutien, votre rapporteur spécial s'était interrogé sur **le coût réel de la JDC** et le « **coût moyen par participant** » affiché par l'indicateur 1.2 de l'action (coût de 140 euros en prévision pour 2016), le ministère de la défense indiquant lui-même que « *les crédits d'administration générale et de soutien commun relevant du programme 178 sont exclus du calcul du coût de la JDC. En effet, depuis la mutualisation, il n'est plus possible de disposer d'une remontée (Chorus) systématique, détaillée et individualisée des prestations réalisées par les bases de défense au profit de la JDC* ».

C'est la raison pour laquelle la commission des finances a saisi **la Cour des comptes d'une enquête** au titre de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Les conclusions de cette enquête devraient être rendues au **premier semestre 2016**.

Le contenu de la JDC évoluera en 2016 : le module « secourisme » est remplacé par **une sensibilisation à la sécurité routière**, conformément à une décision du Premier ministre, actée par la loi du 28 juillet 2015 actualisant la

<sup>1</sup> Loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national.

<sup>2</sup> La seule exception est la subvention de 30 000 euros allouée à l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme.

programmation militaire pour les années 2015 à 2019<sup>1</sup>. Ce changement est expliqué par les mauvais chiffres de la sécurité routière en 2014 et le fait que la formation de secourisme semble redondante avec celle déjà dispensée au cours de l'enseignement secondaire<sup>2</sup>. Il entraîne une **économie de l'ordre de 4 millions d'euros par an**.

Votre rapporteur spécial note avec intérêt que le module de sécurité routière ayant un format plus court que celui du secourisme, les enseignements de défense verraient **leur durée allongée de trente minutes**, ce qui est conforme au Livre blanc « Défense et sécurité nationale » de 2013 qui recommandait de **recentrer le contenu de la JDC sur sa vocation première de sensibilisation à l'esprit de défense**.

#### Contenu de la Journée « défense et citoyenneté » en 2016

Présentation de la JDC et formalités administratives (25 mn)

Présentation animateurs / groupe (25 mn)

**Animation 1 « Nous vivons dans un monde instable : une défense nécessaire »** (65 mn, soit 20 mn de plus qu'en 2015)

**Animation 2 « Une réponse adaptée : notre appareil de défense »** (50 mn)

**Animation 3 « Vous avez un rôle à jouer : un engagement citoyen »** (60 mn, soit 10 mn de plus qu'en 2015)

Information Jeunesse citoyenne 1 : « Droit à l'information » (30 mn)

Information Jeunesse citoyenne 2 : « Sécurité routière » (30 mn)

Test d'évaluation des acquis fondamentaux (30 mn)

**Visite, témoignage, présentation de matériels (60 mn)**

Évaluation de la journée – remise des certificats (25 mn)

Pauses (2 x 15 mn) et déjeuner (60 mn)

*Source : projet communiqué par le ministère de la défense – Les modules « Défense » apparaissent en gras*

La JDC concerne un nombre croissant de jeunes. La prévision pour 2016 est de **795 000 jeunes**, en hausse de 4 % par rapport à la prévision de 2015 (763 000 jeunes). L'exécution 2014 a fait apparaître que 783 266 jeunes avaient assisté à une JDC, soit 23 266 de plus que la prévision initiale.

Il faut toutefois noter que certains jeunes échappent à leurs obligations. En effet, la DSN convoque un jeune à la JDC dès lors qu'il a préalablement effectué son recensement en mairie, étant précisé qu'il peut se conformer à son obligation d'accomplir la JDC jusqu'à ses 25 ans. Or, chaque

<sup>1</sup> Article 24 de la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

<sup>2</sup> NB : cela est également le cas de la sécurité routière. Cf. article L. 312-13 du code de l'éducation.

année, certains ne se font pas recenser et échappent ainsi à leur obligation. Sur **la classe de naissance 1989** (qui est complète car les jeunes ont 25 ans révolus), 98,65 % des jeunes ont été recensés et 95,6 %<sup>1</sup> sont en règle avec leurs obligations<sup>2</sup>, ce qui signifie que **33 250 jeunes n'ont pas accomplis leur JDC**.

La DSN travaille actuellement à **faciliter le recensement et la convocation des jeunes** en dématérialisant l'ensemble des procédures administratives concernant les appelés, *via* le système d'information PRESAje qui fait l'objet d'une ouverture de crédits de **4,3 millions d'euros** en programme 212 de la mission « Défense ». Cette dématérialisation, qui comprend **un « e-recensement »**, accordera aussi aux personnels des mairies un gain de temps tout à fait bénéfique.

Le changement de contenu a conduit le ministère à **revoir à la baisse son indicateur 1.1 « Taux de satisfaction de l'"usager" »** de la JDC, la prévision pour 2016 étant un **taux de 86 %**, contre 88,5 % en réalisation pour 2014 et 90 % en prévision actualisée pour 2015<sup>3</sup>.

## **2. La politique de mémoire met l'accent sur la rénovation des sépultures de la Première guerre mondiale et les commémorations liées au centenaire des batailles de Verdun et de la Somme**

La conduite de la politique de mémoire est assurée par les services de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA).

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit **une enveloppe de 22,2 millions d'euros, ce qui représente une baisse de 5,1 %** par rapport à 2015, et de 6,7 % par rapport à l'exécution 2014 (23,8 millions d'euros en crédits de paiement). Cette baisse résulte de la réduction des crédits de fonctionnement, les crédits d'intervention étant eux en légère hausse (+ 1,4 million d'euros). Elle traduit un ralentissement de l'activité d'entretien des lieux de mémoire conduite en direct par la DMPA.

Compte tenu de la **fin du cycle mémoriel lié au soixante-dixième anniversaire de la fin de la Seconde Guerre mondiale**, votre rapporteur spécial note que ces crédits restent à un niveau tout à fait satisfaisant qui permettront de poursuivre la réalisation du programme pluriannuel de **rénovation des nécropoles et carrés militaires de la guerre 1914-1918**.

Les crédits se répartissent entre les deux opérations stratégiques « Mémoire » et « Sépultures de guerre et lieux de mémoire ». En 2016, les crédits de l'opération stratégique « Mémoire » sont **reconduits quasiment**

---

<sup>1</sup> Chiffres en métropole communiqués en réponse au questionnaire budgétaire par le ministère de la défense.

<sup>2</sup> Ils ont accompli leur JDC ou ont été exemptés.

<sup>3</sup> Il s'agit des résultats d'un questionnaire réalisé « à chaud » en fin de journée auprès des jeunes.

à l'identique, seule la subvention accordée pour le soutien des projets mémoriels réalisés par des acteurs publics ou privés diminue de 0,1 million d'euros pour s'établir à 3,4 millions d'euros. Les crédits de l'opération stratégique « Sépultures de guerre et lieux de mémoire » sont réduits de 0,4 million d'euros et s'élèvent à 12,5 millions d'euros.

Ils comprennent **la subvention accordée à l'ONAC-VG** pour l'entretien et la rénovation des lieux de mémoire et des sépultures de guerre, qui est **augmentée de 1 million d'euros** (8,88 millions d'euros) pour assurer le lancement de la rénovation de la muséographie au Mémorial du Mont Faron, la poursuite des travaux lancés fin 2015 dans six nécropoles nationales, ainsi que les rénovations des sites de Tracy-le-Mont, Cuts, Montdidier et Rémy.

L'année 2016 sera marquée par les cérémonies de commémoration du centenaire des batailles de Verdun et de la Somme. Deux comités *ad hoc* ont été créés afin d'en assurer l'organisation.

### Un monument Opex en bonne voie

Afin de témoigner une reconnaissance spécifique envers les soldats engagés dans les opérations extérieures (Opex) menées par la France, le ministère de la défense a décidé en 2011 d'édifier dans la capitale **un monument dédié aux soldats morts en Opex**. Ce projet, engagé en 2012 et qui avait bénéficié d'un million d'euros de crédit en loi de finances pour 2013, semblait pouvoir être finalisé en 2014 et aboutir à l'érection d'un monument **place Vauban**, près des Invalides. Toutefois, ce premier projet n'a pu aboutir, en raison notamment de l'opposition des riverains.

Se fondant sur les conclusions de la **mission de réflexion** confiée au général d'armée (2<sup>e</sup> section) Pierre de Percin Northumberland, le cabinet du ministre de la défense a finalement décidé

- d'implanter le monument dans **le parc André Citroën** (Paris, 15<sup>e</sup>) ; la Maire de Paris a émis un avis favorable en juin 2015 et le projet devrait être soumis à la délibération du conseil de Paris en novembre prochain ;
- d'ériger **un « mur des noms »** avec une éventuelle sculpture, qui pourrait s'intégrer dans un espace de verdure ;
- d'inscrire sur ce monument les noms des « Morts pour la France » uniquement.

Des dépenses ont été engagées pour acquitter **indemnités versées aux trois candidats** qui avaient présenté un projet dans le cadre l'appel d'offre organisé pour le projet initial, déclaré sans suite, pour un total de 45 000 euros.

## B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 169 SONT EN PHASE AVEC LA DÉMOGRAPHIE DES BÉNÉFICIAIRES

Les crédits du programme 169, qui porte l'ensemble des dispositifs de réparation et de reconnaissance en faveur du monde combattant, sont en **baisse de 4,8 %** en projet de loi de finances pour 2016, soit une baisse moins marquée qu'en 2015 où l'écart avec la loi de finances initiale pour 2014 était de - 5,4 %.

Cette baisse s'inscrit en **cohérence avec la diminution des effectifs**, puisque l'évaluation budgétaire est construite sur une hypothèse de diminution de la population bénéficiaire par rapport à 2015 de 4,8 % pour les PMI et de 4,1 % pour la retraite du combattant<sup>1</sup>. Elle n'est pas compensée par l'adoption des mesures nouvelles, qui ont un coût global estimé à 5,2 millions d'euros et sont portées par le programme 169<sup>2</sup>.

Votre rapporteur spécial observe que cette année encore la baisse des crédits touche principalement **les pensions militaires d'invalidité (PMI)**, dont les crédits **diminuent de 8,2 %**<sup>3</sup>. Cette diminution des crédits plus marquée que celle du nombre de bénéficiaires s'explique par le fait que **les pensionnés les plus âgés sont les plus grands invalides** et par conséquent, ceux qui perçoivent les pensions les plus élevées. Depuis la construction budgétaire 2015, le ministère de la défense prend en compte cette spécificité pour mieux ajuster ses prévisions.

### Répartition des effectifs et coût moyen par bénéficiaire de PMI

Ayants droit par tranche d'âge	2012		2013		2014	
	Effectifs	Coût moyen (€)	Effectifs	Coût moyen (€)	Effectifs	Coût moyen (€)
Moins de 49 ans	23 384	2 246	21 792	2 261	19 826	2 287
Entre 50 et 69 ans	52 826	2 568	51 476	2 523	50 355	2 486
Entre 70 et 79 ans	60 762	3 858	56 857	3 773	51 496	3 671
Entre 80 et 100 ans et plus	52 232	7 715	51 273	7 302	51 836	6 825

Source : réponse du ministère de la défense au questionnaire budgétaire

Les crédits consacrés à la solidarité et à la gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité sont respectivement en augmentation de 1,4 % et 4,6 %. Il s'agit dans les deux cas d'augmentation de **dépenses d'intervention** et non de fonctionnement, liées à l'accroissement de l'enveloppe de l'action sociale de l'ONAC-VG (+ 2 millions d'euros) et au

<sup>1</sup> Source : réponse du ministère de la défense au questionnaire budgétaire.

<sup>2</sup> À l'exception de l'extension de la campagne double, portée par le programme 741 du CAS « Pensions ».

<sup>3</sup> Les crédits de la retraite du combattant connaissent une baisse moindre de 3,6 %.

transfert des crédits des **dépenses du régime des affections présumées imputables au service** (« APIAS ») des militaires (+ 10,3 millions d'euros). Les crédits consacrés à l'action en faveur des rapatriés présentent eux **une baisse de 9,8 %** malgré la création d'une **nouvelle allocation** présentée dans le projet de loi de finances et qui, selon les estimations du ministère, aurait un coût de **0,7 million d'euros** en 2016<sup>1</sup>.

### Répartition des crédits entre les actions du programme 169

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement								
	Total			Titre 3. Fonctionnement			Titre 6. Intervention		
	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution 2015/2016	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution 2015/2016	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution 2015/2016
<b>169 - Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant</b>	<b>2 597,81</b>	<b>2 473,58</b>	<b>-4,8%</b>	<b>74,14</b>	<b>73,94</b>	<b>-0,3%</b>	<b>2 523,67</b>	<b>2 399,64</b>	<b>-4,9%</b>
1 - Administration de la dette viagère	2 080,25	1 946,32	-6,4%	-	-		2 080,25	1 946,32	-6,4%
2 - Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	146,37	153,05	4,6%	4,70	4,70	0,0%	141,67	148,35	4,7%
3 - Solidarité	351,79	356,71	1,4%	69,44	69,24	-0,3%	282,35	287,47	1,8%
7 - Actions en faveur des rapatriés	19,40	17,50	-9,8%	-	-		19,40	17,50	-9,8%

	Crédits de paiement								
	Total			Titre 3. Fonctionnement			Titre 6. Intervention		
	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution 2015/2016	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution 2015/2016	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution 2015/2016
<b>169 - Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant</b>	<b>2 597,81</b>	<b>2 473,58</b>	<b>-4,8%</b>	<b>74,14</b>	<b>73,94</b>	<b>-0,3%</b>	<b>2 523,67</b>	<b>2 399,64</b>	<b>-4,9%</b>
1 - Administration de la dette viagère	2 080,25	1 946,32	-6,4%	-	-		2 080,25	1 946,32	-6,4%
2 - Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	146,37	153,05	4,6%	4,70	4,70	0,0%	141,67	148,35	4,7%
3 - Solidarité	351,79	356,71	1,4%	69,44	69,24	-0,3%	282,35	287,47	1,8%
7 - Actions en faveur des rapatriés	19,40	17,50	-9,8%	-	-		19,40	17,50	-9,8%

Source : commission des finances sur la base du projet annuel de performances pour 2016

Les mesures nouvelles proposées en loi de finances pour 2016 ne représentent que 0,2 % des crédits du programme 169. Les dispositifs législatifs sont analysés par votre rapporteur spécial dans les commentaires des articles rattachés.

L'augmentation de 2 millions d'euros des crédits en faveur de l'action sociale de l'ONAC-VG<sup>2</sup> n'est pas appelée à financer une augmentation de l'aide versée aux conjoints survivants afin de leur assurer

<sup>1</sup> Voir commentaire de l'article 51 ci-après.

<sup>2</sup> Pour atteindre 25,4 millions d'euros (CP=AE).

un revenu égal au seuil de pauvreté<sup>1</sup>, comme l'année dernière. **L'aide différentielle accordée aux conjoints survivants a en effet été supprimée le 1<sup>er</sup> janvier 2015** en raison de son **défaut de base légale**<sup>2</sup>. Pour mémoire, son exécution en 2014 a eu un coût de 4,7 millions d'euros.

Le conseil d'administration de l'ONAC-VG a décidé de refondre son action sociale pour la recentrer sur les plus démunis, les plus isolés et les plus fragiles, de manière individualisée et subsidiaire.

### **C. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 158 SONT EN HAUSSE POUR FINANCER LES INDEMNISATIONS DES VICTIMES DE SPOILIATION**

Le programme 158 porte les indemnités versées sous forme de rente ou de capital aux **victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale**.

Ces indemnités ont été mises en place par les décrets n° 99-778 du 10 septembre 1999 et n° 2000-657 du 13 juillet 2000 (action 01 « Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation ») et le décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004 (action 02 « Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale »).

#### **Répartition des crédits entre les actions du programme 158**

*(en millions d'euros)*

	Autorisations d'engagement											
	Total			Titre 2. Personnel			Titre 3. Fonctionnement			Titre 6. Intervention		
	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution 2015/2016	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution 2015/2016	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution 2015/2016	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution 2015/2016
<b>158 - Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale</b>	100,25	100,75	0,5%	1,67	1,75	5,2%	0,80	0,78	-1,8%	97,79	98,22	0,4%
1 - Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	45,75	46,17	0,9%	1,67	1,75	5,2%	0,50	0,49	-1,6%	43,58	43,93	0,8%
2 - Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale	54,50	54,58	0,1%	-	-		0,30	0,29	-1,7%	54,21	54,29	0,2%

Source : commission des finances sur la base du projet annuel de performances pour 2016

<sup>1</sup> Ce seuil est fixé à 60 % de la médiane des niveaux de vie, soit 993 euros selon les données 2012 de l'observatoire des inégalités.

<sup>2</sup> Cf. jugement du tribunal administratif de Paris en date du 27 octobre 2014.

	Crédits de paiement											
	Total			Titre 2. Personnel			Titre 3. Fonctionnement			Titre 6. Intervention		
	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution 2015/2016	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution 2015/2016	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution 2015/2016	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution 2015/2016
158 - Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	100,55	101,05	0,5%	1,67	1,75	5,2%	1,10	1,08	-1,3%	97,79	98,22	0,4%
1 - Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	46,05	46,47	0,9%	1,67	1,75	5,2%	0,80	0,79	-1,1%	43,58	43,93	0,8%
2 - Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale	54,50	54,58	0,1%	-	-		0,30	0,29	-1,7%	54,21	54,29	0,2%

Source : commission des finances sur la base du projet annuel de performances pour 2016

Contrairement à l'année dernière<sup>1</sup>, ces crédits sont **en légère hausse de 0,5 %**. Cette hausse est due à l'augmentation des crédits d'intervention qui sont **très largement prédominants** au sein du programme (97 %).

Elle concerne principalement **l'indemnisation des victimes de spoliation**. Le coût moyen par recommandation a été revu à la hausse (20 000 euros contre 14 000 euros environ l'année dernière), ce qui entraîne une hausse de 0,5 million d'euros des crédits qui y sont consacrés. En effet, les services de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliation (CIVS) anticipent en 2016 **la fin de l'instruction de dossiers à fort enjeu financier**, ainsi que la **levée de parts d'indemnité réservées importantes**<sup>2</sup>.

La hausse des crédits prend également en compte **les règles de revalorisation annuelle** des rentes viagères qui bénéficient depuis 2009 d'une revalorisation annuelle déconnectée de tout indicateur économique et qui s'élève à **2,5 %**<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> En baisse de 4,2 % en projet de loi de finances pour 2015 par rapport à la loi de finances initiale pour 2014.

<sup>2</sup> Ces parts sont réservées lorsque des héritiers clairement établis n'ont pas été associés à la requête ou que les ayants droit ne sont pas connus et doivent se manifester.

<sup>3</sup> Décret n° 2009-1005 du 24 août 2009 modifiant le décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000 et décret n° 2009-1003 du 24 août 2009 modifiant le décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004.

### Évolution des coûts liés à la revalorisation annuelle des rentes viagères

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rente mensuelle (en euros)	468,78	480,50	492,51	504,82	517,44	530,38	543,64
Hausse mensuelle	11,43	11,72	12,01	12,31	12,62	12,94	13,26
Nombre de crédiérentiers (au 31/12/N)	14 207	14 268	14 126	13 878	13 672	13 402	/
Coût annuel (en millions d'euros)	1,95	2,01	2,04	2,05	2,07	2,08	/

Source : Réponse au questionnaire budgétaire par la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre

Les **dépenses de fonctionnement** sont pour leur part en **baisse de 1,3 %** en crédit de paiement. Ces frais couvrent les frais de gestion et de traitement perçus par l'ONAC-VG pour le traitement des dossiers d'indemnisation des orphelins (37 euros par dossier) et les frais de fonctionnement de la CIVS dont la mission est d'instruire les dossiers d'indemnisation des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation et de proposer au Premier ministre des mesures de réparation, de restitution ou d'indemnisation.

Elle participe également, au niveau international, à la **recherche de provenance d'œuvres d'art** confisquées par le régime nazi<sup>1</sup>. La CIVS a vocation à rejoindre en 2017 le site Ségur Fontenoy qui hébergera les services rattachés au Premier ministre, ce qui réduira d'autant ses frais de fonctionnement.

La commission a un plafond d'emplois autorisé de 17 agents titulaires et 7 agents contractuels. Ces 24 emplois équivalents temps plein travaillés (ETPT) sont les seuls portés par la mission « Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation » depuis le rattachement en 2015 des crédits de titre 2 du programme 167 au programme 212 de la mission « Défense ». En 2014, la CIVS n'avait exécuté ce plafond qu'à hauteur de **20 ETPT**.

Le programme 158 financera, d'après les prévisions budgétaires pour 2016 qui reposent essentiellement sur des données statistiques :

– **5 571 rentes** au titre de l'indemnisation des orphelins de victimes de persécutions antisémites, dont seulement **6 nouveaux dossiers** au titre de 2016. Ces rentes annuelles sont de 6 686,76 euros ;

<sup>1</sup> Par exemple, la CIVS est partenaire du groupe d'experts internationaux formé en 2014 par le gouvernement allemand pour déterminer la provenance de plus de 1 500 œuvres retrouvées chez Cornelius Gurlitt, fils d'un marchand d'art agissant pour le compte du régime nazi.

– **325 dossiers d’indemnisation de victimes de spoliations** pour un coût moyen prévisionnel de 20 000 euros<sup>1</sup> ; pour mémoire, la prévision était de 850 dossiers en 2014 et de 425 dossiers en 2015 ;

– **7 880 rentes** au titre de l’indemnisation des orphelins de victimes d’actes de barbarie, dont **40 nouveaux dossiers** au titre de 2016 (ils étaient 80 attendus en 2014 et 44 en 2015). Ces rentes annuelles sont également de 6 686,76 euros.

La CIVS a été **renouvelée pour une durée de cinq ans** par décret du 28 mai 2014<sup>2</sup>. **Il a explicitement été envisagé son arrêt progressif dans les années qui viennent, les versements de rente pouvant être gérés par l’ONAC-VG.** Toutefois, les dossiers complexes relatifs à l’indemnisation des victimes de spoliations et à la recherche de provenance des œuvres d’art nécessitent des **compétences spécifiques** et il semble difficile d’envisager une disparition de la CIVS tant que ces dossiers seront en cours.

---

<sup>1</sup> L’évaluation des dossiers d’indemnisation des victimes de spoliation est particulièrement complexe à effectuer, dépendant de la valorisation des patrimoines concernés.

<sup>2</sup> Décret n° 2014-555 du 28 mai 2014 relatif à certaines commissions administratives à caractère consultatif relevant du Premier ministre.

## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### ARTICLE 49

*(Article L. 52-2 du code des pensions militaires d'invalidité  
et des victimes de la guerre)*

#### **Proportionnalité de la majoration attribuée aux conjoints survivants des grands invalides de guerre selon la durée de mariage (ou de pacte civil de solidarité) et de soins**

**Commentaire : le présent article vise à abaisser la durée de mariage (ou de pacte civil de solidarité) et de soins prise en compte pour bénéficier de la majoration spéciale attribuée aux conjoints survivants des grands invalides de guerre, tout en instituant une progressivité.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

L'article L. 52-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre dispose que les conjoints survivants des grands invalides de guerre (relevant de l'article L. 18 du même code) bénéficient **d'une majoration spéciale de pensions destinée à compenser le temps consacré à accorder leurs soins à leur conjoint invalide décédé au détriment de leur activité professionnelle.**

Cette majoration leur est accordée s'ils sont âgés de **plus de soixante ans** et s'ils justifient d'une **durée de mariage et de soins** donnés d'une manière constante pendant **au moins dix années**. Cette durée de dix ans résulte d'une modification introduite par la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 (précédemment, elle était de quinze ans).

La majoration est de 450 points<sup>1</sup> pour les conjoints survivants des grands invalides aveugles, amputés de deux ou plus de leurs membres et des paraplégiques. Elle doit être augmentée de 50 points au 1<sup>er</sup> janvier 2016 pour atteindre 500 points. Elle est de 360 points pour les autres grands invalides et doit être augmentée de 50 points au 1<sup>er</sup> janvier 2016 pour atteindre 410 points.

Ces taux de majoration résultent de loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 qui a augmenté de 100 points les taux existants (50 points en 2015 et 50 points en 2016). La précédente revalorisation datait de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

---

<sup>1</sup> La valeur du point d'indice de pension militaire d'invalidité (PMI) est depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 fixée à 14 euros.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 49 propose de modifier l'article L. 52-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre pour :

- abaisser de cinq ans la durée de mariage et de soins requise pour en bénéficier, pour **la ramener à cinq ans au lieu de dix** ;
- tout en rendant **progressive l'attribution de points supplémentaires** aux conjoints survivants en fonction de la durée de mariage et de soins en instituant des paliers (au moins cinq ans, au moins sept ans , au moins dix ans), la majoration maximale restant fixée à 500 points<sup>1</sup> pour les conjoints survivants des grands invalides aveugles, amputés de deux ou plus de leurs membres et des paraplégiques et à 410 points<sup>2</sup> pour les autres.

Enfin, l'article fait également l'objet d'une précision rédactionnelle en citant expressément le conjoint pacsé<sup>3</sup>.

D'après les évaluations du ministère de la défense, cette mesure aurait un coût de **1,9 million d'euros la première année** (avec une entrée en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2016) et de **3,8 millions d'euros en année pleine**<sup>4</sup>. Elle pourrait faire entrer dans le dispositif 1 370 personnes.

Pour mémoire, la réforme de l'année dernière avait fait entrer dans le dispositif environ 940 personnes, pour un coût estimé de 0,7 million d'euros la première année, puis de 1,3 million d'euros les années suivantes.

## III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Nonobstant ses interrogations sur la nécessité de retoucher un dispositif un an seulement après l'avoir réformé, votre rapporteur spécial est **favorable** à cette mesure, dont le nombre de bénéficiaires est réduit, et qui s'inscrit dans une démarche d'équité vis-à-vis de personnes qui ont consacré de longues années à prendre soin de leur époux grands invalides de guerre, le tout au détriment de leur propre carrière.

**Votre rapporteur spécial préconise de proposer au Sénat d'adopter cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> Soit une majoration annuelle de 7 000 euros, selon la valeur de point PMI fixée par arrêté du 14 octobre 2015.

<sup>2</sup> Soit une majoration annuelle de 5 740 euros, selon la valeur de point PMI fixée par arrêté du 14 octobre 2015.

<sup>3</sup> L'article L. 1 ter disposait déjà expressément que « le partenaire lié par un pacte civil de solidarité bénéficie des mêmes droits aux pensions d'invalidité et est soumis aux mêmes obligations que le conjoint cité dans le présent code ».

<sup>4</sup> La dépense fiscale n'a pas été calculée.

## ARTICLE 50

### **Extension de l'attribution du bénéfice de la campagne double aux anciens combattants d'Afrique du Nord aux pensions liquidées avant le 19 octobre 1999**

**Commentaire : cette mesure vise à permettre la révision des pensions de retraite liquidées en application du code des pensions civiles et militaires de retraite avant le 19 octobre 1999, sur la demande des intéressés, afin de prendre en compte le droit à campagne double au titre de leur participation à la guerre d'Algérie ou aux combats en Tunisie et au Maroc.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

La loi du 18 octobre 1999<sup>1</sup> a substitué à l'expression « *aux opérations effectuées en Afrique du Nord* », l'expression « *à la guerre d'Algérie ou aux combats en Tunisie et au Maroc* », qualifiant ainsi le conflit en Algérie de « guerre ». Il en a découlé que les personnes exposées à des situations de combat au cours de la guerre d'Algérie étaient susceptibles de bénéficier de la campagne double prévue par l'article L. 12 du code des pensions civiles et militaires de retraite, ce qui a été confirmé par le Conseil d'État dans sa décision n° 328282 du 17 mars 2010.

Le décret n° 2010-890 du 29 juillet 2010 portant attribution du bénéfice de la campagne double aux anciens combattants d'Afrique du Nord accorde ce droit aux militaires d'active et aux appelés pour toute journée durant laquelle ils ont pris part à une action de feu ou de combat ou ont subi le feu.

Cette bonification dite « campagne double » permet aux militaires, ainsi qu'aux fonctionnaires et civils assimilés, de compter **trois jours** dans le calcul de leur pension de retraite **pour chaque jour de service pris en compte**.

Il s'applique **aux appelés du contingent et militaires d'active dont les pensions de retraite ont été liquidées à compter du 19 octobre 1999**, date d'entrée en vigueur de la loi du 18 octobre 1999.

---

<sup>1</sup> Loi n° 99-882 du 18 octobre 1999 relative à la substitution, à l'expression « *aux opérations effectuées en Afrique du Nord* », de l'expression « *à la guerre d'Algérie ou aux combats en Tunisie et au Maroc* ».

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 50 vise à permettre aux civils et militaires ayant participé à des actions de feu et de combat en Afrique du Nord entre 1952 et 1962 et qui ont liquidé leur pension avant le 19 octobre 1999 de bénéficier, **pour l'avenir**, de l'attribution de la campagne double pour chaque jour où ils ont pris part à ces actions de feu et de combat.

Ce dispositif aurait un surcoût budgétaire annuel évalué à **0,6 million d'euros en 2016**, puis 0,5 million d'euros en 2017.

Ce coût budgétaire ne serait pas supporté par la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », mais par le **programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »** du compte d'affectation spéciale « Pensions » alimenté par les cotisations salariales et les contributions de l'Etat employeur.

Le gain individuel de cette mesure est estimé à 12 ou 13 euros par mois.

## III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Votre rapporteur spécial est **favorable** à cette mesure d'égalité entre les combattants, dont les conséquences budgétaires sont limitées.

**Votre rapporteur spécial préconise de proposer au Sénat d'adopter cet article sans modification.**

## ARTICLE 51

### **Création d'une allocation de reconnaissance des conjoints et ex-conjoints survivants d'anciens supplétifs**

**Commentaire : le présent article vise à lever la forclusion qui empêche les conjoints survivants de supplétifs de déposer des demandes d'allocation de reconnaissance depuis le 20 décembre 2014.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

La reconnaissance de la Nation envers les harkis et anciens supplétifs prend la forme d'une **l'allocation de reconnaissance** versée selon différentes modalités :

- soit une allocation annuelle de **3 415 euros** indexée sur l'inflation ;
- soit une allocation annuelle de **2 322 euros** indexée sur l'inflation, complétée du versement d'un capital de 20 000 euros ;
- soit le versement, en lieu et place de l'allocation annuelle de reconnaissance, d'un capital de 30 000 euros.

Ce dispositif résulte de diverses lois, dont la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés, qui a institué les différentes modalités de l'allocation de reconnaissance. La dernière revalorisation résulte de l'article 86 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

L'article 52 de la loi n° 2013-158 du 23 février 2013 de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 a mis en place une **forclusion. Aucune nouvelle demande d'allocation de reconnaissance ne peut plus être déposée depuis le 20 décembre 2014.**

La population bénéficiaire de l'allocation de reconnaissance est de **4 159 harkis et 1 717 conjoints survivants**<sup>1</sup>.

#### **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

L'article 51 vise à revenir sur la forclusion instituée par la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et rouvrir les droits à allocation de reconnaissance pour les conjoints et ex-conjoints survivants non remariés de membres de formation supplétive.

---

<sup>1</sup> Source : réponse du ministère de la défense.

L'allocation allouée serait d'un montant égal à celle qui existe déjà, soit une rente annuelle de **3 415 euros** indexée sur l'inflation.

La demande d'allocation pourrait être faite :

- jusqu'au 31 décembre 2016, dans l'hypothèse où le membre de formation supplétive est décédé avant l'entrée en vigueur de l'article ;
- dans l'année du décès du membre de formation supplétive dans les autres cas.

Selon les estimations du ministère de la défense, ce dispositif concernerait **218 personnes en 2016**, puis 109 conjoints ou conjoints survivants à partir de 2017. Son coût est estimé à **0,74 million d'euros** en 2016, puis **1,1 million d'euros en 2017<sup>1</sup>**. Son coût à horizon 2020 serait de 2 millions d'euros.

### III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Nonobstant le fait que cette mesure revient sur une forclusion votée récemment, votre rapporteur spécial y est **favorable** au nom de la nécessaire reconnaissance en faveur des harkis et de leurs familles.

**Votre rapporteur spécial préconise de proposer au Sénat d'adopter cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> La dépense fiscale liée à l'exonération de cette allocation d'impôt sur le revenu est estimée à 60 000 euros pour l'année 2017.

ARTICLE 51 BIS

**Demande d'un rapport au Gouvernement sur le bilan du remplacement de l'aide différentielle aux conjoints survivants par l'aide complémentaire aux conjoints survivants et les possibilités de garantir aux veuves d'anciens combattants un revenu stable.**

**Commentaire : le présent article, inséré par l'Assemblée nationale après l'adoption de deux amendements identiques de François Rochebloine et de plusieurs de ses collègues et de Joël Giraud et de plusieurs de ses collègues, demande un rapport au Gouvernement avant le 1<sup>er</sup> octobre 2016 sur le bilan du remplacement de l'aide différentielle aux conjoints survivants par l'aide complémentaire aux conjoints survivants.**

En loi de finances pour 2015, l'aide différentielle aux conjoints survivants a été remplacée par l'aide complémentaire aux conjoints survivants à la suite du jugement du tribunal administratif de Paris du 27 octobre 2014 jugeant que l'aide différentielle aux conjoints survivants manquait de base légale. En projet de loi de finances pour 2016, l'aide sociale de l'ONAC-VG est entièrement refondue.

Le dispositif proposé, malgré un avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement, vise à obtenir un rapport avant le 1<sup>er</sup> octobre 2016 sur le bilan du remplacement de l'aide différentielle aux conjoints survivants par l'aide complémentaire aux conjoints survivants et les possibilités de garantir aux veuves d'anciens combattants un revenu stable.

Il s'agit d'une **disposition étrangère au domaine de la loi de finances** tel qu'il résulte de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel à propos d'un article similaire sur l'action sociale de l'ONAC-VG, ajouté en loi de finances pour 2014 (décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013).

Par ailleurs, le secrétaire d'État chargé des anciens combattants et de la mémoire, évoquant ce risque d'inconstitutionnalité, a déclaré en séance à l'Assemblée nationale **qu'il s'engageait à établir ce rapport « sans y être contraint pas la loi de finances »**.

**Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.**



## **LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Aucune modification n'a été apportée par l'Assemblée nationale hormis l'adoption d'un article additionnel 51 *bis* portant demande de rapport et présenté ci-dessus dans la rubrique « Examen des articles rattachés ».



**AMENDEMENT PROPOSÉ  
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

SECONDE PARTIE  
MISSION ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET  
LIENS AVEC LA NATION

N°	II-147
----	--------

(n° 163, rapport 164, 167)

**23 NOVEMBRE 2015**



**DIRECTION  
DE LA SÉANCE**

**A M E N D E M E N T**

<b>C</b>	
<b>G</b>	

présenté par  
M. LAMÉNIÉ  
au nom de la commission des finances

ARTICLE 51 BIS

Supprimer cet article.

**OBJET**

Cet article vise à obtenir du Gouvernement, avant le 1<sup>er</sup> octobre 2016, un rapport dressant le bilan du remplacement de l'aide différentielle aux conjoints survivants par l'aide complémentaire aux conjoints survivants et étudiant les possibilités de garantir aux veuves d'anciens combattants un revenu stable.

Il s'agit d'une disposition étrangère au domaine de la loi de finances tel qu'il résulte de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel à propos d'un article similaire de demande de rapport sur l'action sociale de l'ONAC-VG, ajouté en loi de finances pour 2014 (décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013).

Par ailleurs, le secrétaire d'État chargé des anciens combattants et de la mémoire, évoquant ce risque d'inconstitutionnalité, a déclaré en séance à l'Assemblée nationale qu'il s'engageait à établir ce rapport « *sans y être contraint pas la loi de finances* ».



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 21 octobre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Marc Laménie, rapporteur spécial, sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » et des articles 49 à 51.

**M. Marc Laménie, rapporteur spécial.** – La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » regroupe trois programmes. Deux programmes sont placés sous la responsabilité du ministre de la défense : le programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » et le programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ». Le programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale » relève lui du Premier ministre.

La mission connaît depuis plusieurs années une baisse régulière de ses crédits, en raison de la diminution des effectifs des bénéficiaires des mesures de reconnaissance et d'aide portées par les programmes 169 et 158, étant souligné que ces mesures d'intervention constituent 96 % de la totalité des crédits de la mission.

La diminution est de 4,7 % des crédits de paiement cette année. Elle est moins marquée qu'en 2015. Elle atteignait alors 7,7 % en raison du transfert des dépenses de personnel du programme 167 vers le programme 212 de la mission « Défense », ce qui a représenté un transfert sortant de 73,3 millions d'euros.

Si l'on raisonne à périmètre constant, la diminution des crédits de paiement est de 4,9 % cette année, à comparer avec la baisse de 5,3 % enregistrée l'année dernière. Ce pourcentage est cohérent avec la baisse des effectifs anticipée par le ministère de la défense en 2016, qui serait de 4,8 %, pour les pensions militaires d'invalidité (PMI) et de 4,1 % pour la retraite du combattant.

L'effort de la Nation vis-à-vis de ses anciens combattants ne se limite pas aux crédits budgétaires de la mission car il comprend d'importants soutiens en provenance de la mission « Défense » et la dépense fiscale dont bénéficient les anciens combattants. La politique publique en faveur des anciens combattants bénéficie ainsi en 2016 d'un montant global de 3,52 milliards d'euros, ce qui représente une baisse de 51 millions d'euros par rapport à 2015 et relativise la baisse de 135 millions d'euros en crédits de paiement que l'on constate à périmètre constant.

Le budget 2016 permet de maintenir les droits des anciens combattants et de financer des mesures nouvelles dont le montant global est de 5,2 millions d'euros, en faveur des conjoints survivants, des anciens

combattants d’Afrique du Nord et des harkis, ainsi que de renforcer l’action sociale de l’Office national des anciens combattants et victimes de la guerre (ONAC-VG). Ces mesures font l’objet pour trois d’entre elles d’articles rattachés que j’examinerai plus loin.

Il permet également de maintenir à un niveau satisfaisant les crédits consacrés à l’action « Politique de mémoire », soit 22,2 millions d’euros qui assureront le financement des commémorations du centenaire des batailles de la Somme et de Verdun, ainsi que la rénovation des sépultures de guerre et lieux de mémoire qui accueilleront ces manifestations.

Les crédits consacrés à la Journée « défense et citoyenneté » (« JDC ») connaissent une baisse de près de 50 % en autorisations d’engagement et de 20 % en crédits de paiement, en raison du non-renouvellement du marché de formation au secourisme et de son remplacement par un module de sécurité routière dont le coût est nettement moindre, ce qui entrainera une économie de l’ordre de 4 millions d’euros par an. Ce changement permettra d’augmenter de 30 minutes le temps consacré aux animations de défense, ce dont on ne peut que se réjouir. Je vous signale à ce propos que nous devrions recevoir au premier semestre 2016 les résultats de l’enquête de la Cour des comptes sur les coûts de la Journée « défense et citoyenneté », dont le calcul suscite des interrogations car certains éléments ne semblent pas pouvoir être retracés par Chorus. Cela avait attiré l’attention de notre rapporteur général l’année dernière.

Le programme 158 bénéficie quant à lui d’une légère hausse de ses crédits liée à une augmentation prévue des indemnisations des victimes de spoliation de l’ordre de 0,5 million d’euros. Les services du Premier ministre anticipent en effet un accroissement du coût moyen par recommandation d’indemnisation, qui s’élèverait à 20 000 euros contre 14 000 euros environ l’année dernière. En effet, un certain nombre de dossiers à fort enjeu financier devraient être clôturés en 2016 et des parts d’indemnité jusqu’à lors réservées, réclamées par des héritiers.

Je vous propose pour ma part l’adoption sans modification des crédits de la mission. Je vous propose également l’adoption sans modification des articles rattachés qui permettent d’améliorer les dispositifs en faveur des conjoints survivants, des anciens combattants de la guerre d’Algérie et des harkis. En effet, si je formule quelques critiques du point de vue méthodologique, car ces dispositifs viennent retoucher des mesures législatives très récentes, je ne crois pas que l’on puisse contester la légitimité de ces améliorations dont le coût budgétaire est par ailleurs limité.

L’article 49 vise à abaisser la durée du mariage (ou du pacte civil de solidarité) et de soins prise en compte pour bénéficier de la majoration spéciale attribuée aux conjoints survivants des grands invalides de guerre, tout en instituant une progressivité. Cette majoration pourrait être accordée dès la cinquième année au lieu de la dixième actuellement. Les points de

majoration seraient accordés de manière progressive pour atteindre cinq cents points au-delà de dix ans de mariage, comme le prévoit déjà le dispositif voté l'année dernière en loi de finances. D'après les évaluations du ministère de la défense, cette mesure aurait un coût de 1,9 million d'euros la première année en raison d'une entrée en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2016, puis de 3,8 millions d'euros en année pleine. Elle pourrait bénéficier à 1 370 personnes.

L'article 50 vise à permettre la révision des pensions de retraite liquidées avant le 19 octobre 1999 afin de prendre en compte le droit à campagne double au titre de la participation à la guerre d'Algérie ou aux combats en Tunisie et au Maroc, ce qui n'est pas possible en l'état actuel de la législation. La bonification de « campagne double » permet aux militaires, ainsi qu'aux fonctionnaires et civils assimilés, de compter trois jours dans le calcul de leur pension de retraite pour chaque jour de service pris en compte. Dans le cas présent, il s'agirait de jours de combat ou d'actions de feu. Cette mesure conduirait à porter le nombre de bénéficiaires de la campagne double à 5 800 environ, pour un surcoût budgétaire annuel évalué à 0,6 million d'euros en 2016, puis à 0,5 million d'euros en 2017. Cette dépense serait supportée par le compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Enfin, l'article 51 vise à lever la forclusion qui empêche les conjoints survivants de supplétifs de déposer des demandes d'allocation de reconnaissance depuis le 20 décembre 2014, en application de la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 votée en décembre 2013. Il s'agirait de créer une nouvelle allocation, d'un montant équivalent à la précédente, qui pourrait être demandée par les conjoints survivants ou ex-conjoints survivants n'ayant pu présenter leur demande dans les délais. Selon les estimations du ministère de la défense, ce dispositif concernerait 218 personnes en 2016, puis 109 conjoints ou conjoints survivants à partir de 2017. Son coût est estimé à 0,74 million d'euros en 2016, puis 1,1 million d'euros en 2017.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Existe-t-il encore des contentieux dits de « cristallisation » en cours ? Le Conseil constitutionnel a en effet rendu en 2010 une décision relative aux anciens combattants n'ayant pas la nationalité française, à la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), si ma mémoire est bonne. Ces contentieux sont-ils tous résolus ? A-t-on tiré toutes les conséquences de cette décision ou bien subsiste-t-il encore des demandes relatives à l'égalité des droits au profit des anciens combattants n'ayant pas la nationalité française ?

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur pour avis, au nom de la commission des affaires sociales.** – Comme l'a souligné le rapporteur spécial, la mission est marquée par un effet démographique. On constate ainsi entre 2015 et 2016 une baisse des autorisations d'engagement de 140 millions d'euros. Toutefois, le budget 2016 prévoit aussi des mesures

nouvelles à hauteur de plus de 5 millions d'euros. Au-delà des mesures sectorielles qui sont proposées, pourrait se poser, comme chaque année, la question d'une revalorisation de la retraite du combattant. Sans doute les marges de manœuvre existantes auraient pu permettre de faire quelque chose. Pour le reste, je suis en total accord avec l'analyse du rapporteur spécial.

**M. Roger Karoutchi.** – Je souhaiterais savoir si l'élaboration du contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'Institution nationale des Invalides (INI) avance, car cela fait plusieurs années que ce dossier traîne au motif que des accords de l'agence régionale de santé (ARS) sont nécessaires et que l'on doit définir un nouveau schéma des instances hospitalières militaires avec l'hôpital Percy, en lien avec la question du devenir du Val-de-Grâce. Cet attentisme a pour conséquence une absence de rénovation et d'amélioration depuis plusieurs années, tandis que le schéma de travaux défini il y a déjà quatre ou cinq ans devient obsolète. Au total, l'Institution devient un vrai sujet de préoccupation pour les anciens combattants. Oui ou non, finira-t-on par avoir un nouveau contrat d'objectifs et de performance pour les Invalides ?

**M. André Gattolin.** – Ma question concerne le programme 158, et notamment les dépenses de fonctionnement. Le rapport indique qu'elles comprennent toutes les missions d'instruction des dossiers d'indemnisation des victimes de spoliation du fait des législations antisémites pendant l'Occupation, ainsi que la participation à la recherche internationale de la provenance des œuvres d'art. Il s'agit d'un dossier particulièrement important qui a fait l'objet en janvier 2013 de travaux de la commission de la culture du Sénat. On sait que, dans les musées nationaux, beaucoup d'œuvres d'origine suspecte ont été intégrées aux collections faute de recherches, alors qu'elles appartiennent à des familles juives spoliées. Je me demande donc si les moyens mis en œuvre pour retracer la provenance réelle de ces œuvres, y compris dans un patrimoine devenu national, sont réellement à la hauteur du débat public qui a eu lieu ces derniers mois sur ces questions.

**M. Gérard Longuet.** – Les droits des « malgré-nous » Alsaciens-mosellans relèvent-ils de cette mission ou bien sont-ils également de la compétence du ministère des affaires étrangères ?

**M. Marc Laménie, rapporteur spécial.** – Je vous remercie de vos interventions sur une mission qui est sensible. Chacun d'entre vous a sans doute l'occasion de participer régulièrement à des manifestations avec l'ensemble des associations patriotiques de mémoire et je voudrais à cet égard adresser mes remerciements à l'ensemble des bonnes volontés qui œuvrent, et notamment à nos porte-drapeaux.

Concernant la question du rapporteur général, tous les contentieux dits de cristallisation sont normalement résolus. Restait la question de l'aide

différentielle attribuée aux seuls conjoints survivants résidant en France, dont la base légale était fragile. Elle a été supprimée cette année par décision du conseil d'administration de l'ONAC-VG et refondue au sein l'action sociale de l'office.

Concernant l'INI, j'ai engagé cette année au nom de la commission des finances un contrôle de cet établissement, qui sera poursuivi en 2016. Le contrat d'objectifs et de performance devrait être présenté en 2016. Les travaux de mise en conformité et de sécurité obligatoires ont été réalisés en 2014 et 2015. Les crédits sont reconduits à l'identique pour 2016.

S'agissant de la question d'André Gattolin, la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliation (CIVS) participe bien à la recherche de provenance d'œuvres d'art confisquées par le régime nazi. Elle est notamment partenaire du groupe d'experts internationaux formé en 2014 par le gouvernement allemand pour déterminer la provenance de plus de 1 500 œuvres retrouvées chez Cornelius Gurlitt, fils d'un marchand d'art agissant pour le compte du régime nazi.

Enfin, je n'ai pas de réponse immédiate à la question de Gérard Longuet, mais je ne manquerai pas de lui transmettre les éléments d'information sur le champ des ministères concernés.

**À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », ainsi que des articles rattachés 49 à 51.**

\* \*

\*

**Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat :**

**- l'adoption sans modification des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » ;**

**- l'adoption sans modification des articles rattachés 49 à 51.**

**Elle a également décidé de proposer au Sénat la suppression de l'article 51 *bis*.**



## ANNEXE LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **M. Jean-Paul Bodin**, responsable des programmes 167 et 169, secrétaire général de l'administration, ministère de la défense ;
  
- **M. Gaël Dettwiler**, commissaire en chef des armées, chargé de mission, secrétariat général pour l'administration, ministère de la défense ;
  
- **M. Frank Barrera**, chef de cabinet, secrétariat général pour l'administration, ministère de la défense.