

N° 128

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2023

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2024,

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET 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 : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Bernard Delcros, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; M. Michel Canévet, Mmes Marie-Claire Carrère-Gée, Frédérique Espagnac, M. Marc Laménie, secrétaires ; MM. Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mme Florence Blatrix Contat, M. Éric Bocquet, Mme Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Carole Ciuntu, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 1680, 1715, 1719, 1723, 1745, 1778, 1781, 1805, 1808, 1820 et T.A. 178

Sénat : 127 et 128 à 134 (2023-2024)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| L'ESSENTIEL..... | 5 |
| I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION | 11 |
| A. DES CRÉDITS QUI CONTINUENT LEUR TRAJECTOIRE BAISSIÈRE, MÊME SI ELLE EST MOINS MARQUÉE CETTE ANNÉE | 11 |
| 1. <i>Des économies programmées d'environ 9,9 millions d'euros marquant un léger recul suite à une baisse franche l'année précédente.....</i> | <i>11</i> |
| 2. <i>Un projet de budget pour 2024 poursuivant une trajectoire baissière tendancielle en l'absence de revalorisation des rentes viagères.....</i> | <i>13</i> |
| 3. <i>Des crédits s'intégrant dans une trajectoire budgétaire fortement baissière pour les années 2024 à 2026</i> | <i>14</i> |
| B. DES CRÉDITS LARGEMENT ABONDÉS PAR DES DÉPENSES FISCALES ET DES CRÉDITS DE LA MISSION « DÉFENSE »..... | 15 |
| 1. <i>Des actions abondées par des crédits extérieurs à la mission et provenant notamment de la mission « Défense »</i> | <i>15</i> |
| 2. <i>Des dépenses fiscales en baisse malgré une extension significative de la principale dépense rattachée à la mission dans la loi de finances initiale pour 2023.....</i> | <i>16</i> |
| 3. <i>Les indicateurs de performance de la mission : des résultats généralement bons, un besoin de précision pour le SMV.....</i> | <i>19</i> |
| II. ANALYSE PAR PROGRAMME..... | 21 |
| A. LE PROGRAMME 169 « RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION » : UN PROGRAMME AUX ACTIONS DIVERSES MAIS DONT LES CRÉDITS COUVRENT ESSENTIELLEMENT CELLES EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS ET DES INVALIDES | 21 |
| 1. <i>Des modifications significatives de la maquette du programme 169 et de la dénomination de la retraite du combattant sans conséquences sur le fond.....</i> | <i>21</i> |
| 2. <i>Des crédits hétéroclites, largement dominés par l'effort en faveur des anciens combattants.....</i> | <i>22</i> |
| 3. <i>Des crédits dédiés à l'effort en faveur des anciens combattants et invalides de guerre en baisse.....</i> | <i>23</i> |
| 4. <i>Les crédits des actions en faveur des rapatriés continuent leur progression en 2024.....</i> | <i>42</i> |
| 5. <i>Les crédits affectés à l'action liens armées-jeunesse connaissent une hausse non significative du fait d'un financement de la JDC et du SMV à plus de 75 % par la mission « Défense »</i> | <i>45</i> |
| 6. <i>Le quasi-doublement des crédits « politique de mémoire » en raison du programme commémoratif de l'année 2024</i> | <i>52</i> |
| 7. <i>Les opérateurs du programme, soumis à une budgétisation qui suscite l'inquiétude quant à la soutenabilité de leurs comptes</i> | <i>56</i> |

| | |
|--|-----------|
| B. LE PROGRAMME 158 : UNE TENDANCE BAISSIERE DES CRÉDITS SE CONFIRMANT | 65 |
| 1. <i>L'indemnisation des orphelins, des crédits en légère baisse du fait de la réduction du nombre de crédit-rentiers</i> | 66 |
| 2. <i>La nécessité d'une réforme d'équité du dispositif de l'action 02 relatif à l'indemnisation des orphelins de victimes d'actes de barbarie</i> | 67 |
| 3. <i>La réparation des spoliations antisémites, une budgétisation en fonction des dossiers traités par la CIVS</i> | 68 |
| LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION | 71 |
| EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS | 73 |
| • ARTICLE 50 B (nouveau) Extension aux personnels de catégorie active du ministère des armées et de l'Institution nationale des invalides de la majoration de durée d'assurance retraite dont bénéficient les fonctionnaires de la fonction publique hospitalière en catégorie active | 73 |
| • ARTICLE 50 C (nouveau) Extension du bénéfice d'un billet de train gratuit aux frères et sœurs aînés d'un militaire mort pour la France entre le lieu de résidence et la sépulture | 77 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 81 |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES | 89 |
| LA LOI EN CONSTRUCTION | 91 |

L'ESSENTIEL

I. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES FISCALES DE LA MISSION MOINS MARQUÉE EN 2024

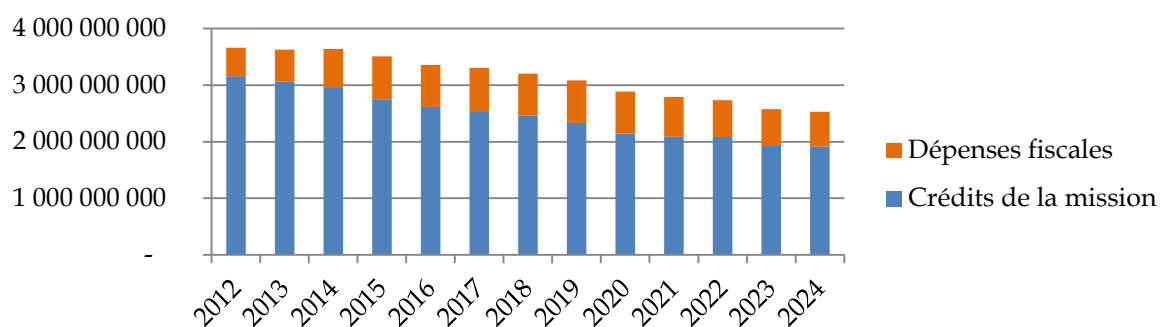
La retraite du combattant a été renommée par décret « allocation de reconnaissance du combattant » le 30 juin 2023.

La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » voit ses crédits baisser de manière constante année après année. L'année 2024 représente une diminution plus mesurée des crédits, de 9,9 millions d'euros en AE (-0,5 %), après une année 2023 qui se démarquait par l'ampleur de sa baisse (-161 millions d'euros AE, soit -7,7 %). Cette moindre diminution s'explique par une modification des modalités de paiement de l'allocation de reconnaissance du combattant qui avait entraîné un report de paiement et une économie de 45,5 millions d'euros sur la seule année 2023. La réduction des crédits s'explique comme chaque année par la baisse du nombre de bénéficiaires des pensions servies par la mission et se concentre en 2024 sur les pensions militaires d'invalidité.

Malgré une extension significative de la demi-part fiscale des anciens combattants et de leurs veuves votée en loi de finances initiale pour 2023 dont le coût avait alors été estimé à plus de 130 millions d'euros, la dépense fiscale rattachée à la mission a diminué de 25 millions d'euros en 2024. L'administration fiscale indique que cette baisse est due au phénomène démographique. Le Gouvernement a annoncé vouloir conduire une évaluation de cette dépense fiscale, ce qui est bienvenue.

Évolution des crédits et des dépenses fiscales de la mission

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après la documentation budgétaire

Par ailleurs, en 2024, la demi-part fiscale des anciens combattants et de leurs veuves de plus de 74 ans (489 millions d'euros en prévision initiale) représente 90 % des crédits alloués au titre de l'allocation de reconnaissance du combattant (536 millions d'euros).

II. DEUX TRAJECTOIRES CONTRADICTOIRES : DES CRÉDITS À DESTINATION DES ALLOCATIONS VIAGÈRES EN BAISSÉ MAIS UNE HAUSSE DES CRÉDITS LIÉS AUX AUTRES ACTIONS DE LA MISSION

Si les crédits de la mission se réduisent année après année du fait de la baisse des allocations viagères, leur évolution n'est pas homogène en fonction des actions. En particuliers, les crédits des opérateurs et de la politique de mémoire sont en hausse.

A. LA BAISSÉ DES CRÉDITS DES ALLOCATIONS VIAGÈRES

Les pensions militaires d'invalidité baissent en 2024 de 64,5 millions d'euros (AE), soit une diminution de 8,5 %. Exceptionnellement, l'allocation de reconnaissance du combattant augmente de 27 millions d'euros (AE) en 2024, soit une augmentation 5,30 %. Cette hausse n'est cependant pas liée à une quelconque revalorisation : une économie ponctuelle de 45,5 millions d'euros avait été réalisée en 2023 suite à une modification des modalités de paiement de l'allocation. Si cette économie exceptionnelle n'avait pas eu lieu, les crédits seraient apparus en baisse de 18,5 millions d'euros.

Les allocations du programme 158, qui concentrent la grande majorité des crédits du programme, présentent un profil similaire aux rentes du programme 169 : il s'agit d'allocations viagères servies à une population très âgée. Elles s'inscrivent également sur une trajectoire structurellement baissière. Les crédits du programme diminuent de 3,4 millions d'euros en 2024, soit - 3,7 %.

B. DES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ PARTICULIÈREMENT TOUCHÉES PAR L'INFLATION

Les deux pensions servies par le programme 169 sont indexées sur un point d'indice lui-même indexé sur l'évolution des rémunérations publiques. La revalorisation de ce point d'indice est traditionnellement très peu dynamique et, excepté en 2017, systématiquement inférieure à l'inflation depuis plus d'une décennie. La revalorisation au 1^{er} janvier 2024 sera de 0,13 %.

Si pour l'allocation de reconnaissance du combattant, l'augmentation plus ou moins régulière du nombre de points de l'allocation contrebalance le faible dynamisme du point d'indice, la situation est très différente pour les pensions militaires d'invalidité dont le nombre de points dépend du degré d'invalidité du pensionnaire.

Compte tenu de ce constat, le rapporteur spécial compte mener une évaluation sur l'évolution du niveau d'indemnisation des invalides de guerre.

C. LES AUTRES CRÉDITS DE LA MISSION EN HAUSSE

Les crédits des autres actions sont au contraire en hausse.

L'action en faveur des rapatriés continue d'augmenter en 2024, pour s'établir à 112 millions d'euros, suite à une extension du dispositif de réparation en faveur des harkis et autres rapatriés.

La politique de mémoire connaît aussi un renforcement significatif de ses moyens, avec + 87 %, pour s'élever à 42,4 millions d'euros. Cela s'explique principalement par la création d'un groupement d'intérêt public pour la célébration du 80^{ème} anniversaire des débarquements et de la libération, ainsi que par le renforcement des moyens consacrés à l'entretien du patrimoine mémoriel combattant de l'État.

Les crédits consacrés à la journée défense et citoyenneté (JDC) et au service militaire volontaire (SMV) sont également en hausse, au bénéfice exclusif de la JDC. Ils ne représentent cependant qu'environ 20 % de la totalité des crédits effectivement consacrés à ces deux politiques.

Les opérateurs de la mission voient leurs crédits de fonctionnement également augmenter (+ 700 000 euros pour **l'Institution nationale des Invalides** et + 2,3 millions d'euros pour **l'Office national des combattants et des victimes de guerre**), notamment du fait de surcoûts liés au prix de l'énergie et à quelques recrutements de l'Office pour faire face à l'afflux de dossiers d'indemnisation des rapatriés (stock actuel : 21 000 dossiers à traiter).

III. UNE ACTION EN FAVEUR DES RAPATRIÉS FORTEMENT RENFORCÉE DEPUIS 2022

L'action en faveur des harkis, autres supplétifs et rapatriés a connu un renforcement exceptionnel en 2022.

Ainsi, le montant de l'allocation de reconnaissance¹ et de l'allocation viagère a été doublé par voie réglementaire, et la loi n° 2022-229 du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées a levé le délai de forclusion de l'allocation viagère et a créé une indemnité de réparation des préjudices résultant de l'indignité de leurs conditions d'accueil et de vie dans des camps et des hameaux de forestage.

Le texte initial du projet de loi de finances pour 2022 prévoyait une dotation de 26,6 millions d'euros pour les actions en faveur des rapatriés. Une provision supplémentaire de 50 millions d'euros a été votée lors de l'examen du texte en prévision du dispositif de la loi du 23 février 2022. Le texte initial du projet de loi de finances pour 2023 prévoyait une dotation de 100,9 millions d'euros pour les actions en faveur des rapatriés. **Sur une période d'un an, les moyens de la politique de reconnaissance et de réparation en faveur des rapatriés ont ainsi presque quadruplé.**

Cette augmentation des crédits continue en 2024 suite à une extension par décret de la liste de sites donnant droit à l'indemnité prévue par la loi du 23 février 2022. **Les crédits s'établissent désormais à 112,2 millions d'euros, en hausse de 11,3 millions d'euros.**

Cette hausse significative des moyens devrait être cependant relativement limitée dans le temps car le dispositif de réparation des préjudices résultant de l'indignité des conditions d'accueil et de vie dans des camps et des hameaux de forestage a vocation à s'éteindre une fois les dossiers traités. Cette extinction, au regard du nombre de dossiers déposés et des capacités de traitement de l'Office national des combattants et victimes de guerre, ne devrait cependant pas intervenir avant 2026.

Le doublement de l'allocation de reconnaissance et de l'allocation viagère aura un effet durable dans le temps, ces deux allocations étant viagères et les conjoints survivants des allocataires de l'allocation de reconnaissance pouvant demander à bénéficier de l'allocation viagère.

¹ Allocation s'adressant aux harkis et autre rapatriés et qui est distincte de l'allocation de reconnaissance du combattant.

IV. ONACVG ET INI : UN FINANCEMENT INTÉGRAL DES DÉPENSES D'INTERVENTION MAIS DES RISQUES DE RETARD POUR LES OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES

La mission « Anciens combattants » a deux opérateurs principaux : l'Office national des combattants et victimes de guerre (ONaCVG) et l'Institution nationale des Invalides (INI).

A. L'OFFICE NATIONAL DES COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE (ONACVG)

Les crédits transférés à l'ONaCVG en 2024 sont en hausse du fait d'un renforcement des moyens des politiques publiques qu'il doit mettre en œuvre. Les dépenses exigées de l'ONaC sont normalement couvertes par ces transferts après que l'Office a dû de nouveau recourir à sa trésorerie en 2023.

Il faut souligner qu'en l'état actuel de la prévision budgétaire, **la trajectoire inscrite dans le COP 2020-2025 de l'Office est dépassée**, car il n'avait pas anticipé - et ne pouvait le faire - un quadruplement des crédits en faveur des réfugiés accompagné de 40 000 dossier à traiter, et l'inflation qui a affecté l'Office de différentes manières : rémunération des agents, renchérissement du coût des travaux d'entretien du patrimoine mémoriel combattant, etc...

La restructuration de l'Office prévue par le même COP a cependant été mise en œuvre et a eu les effets escomptés : le traitement des dossiers a été centralisé à Caen et ces derniers sont traités plus rapidement qu'auparavant avec moins d'agents.

B. L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES (INI)

L'INI s'engage dans un contrat d'objectifs et de performance (COP) 2022-2026. Ce dernier porte l'ambition de la **création d'un parcours de soins complet et complémentaire avec le service de santé des armées qui prenne désormais en compte les blessures psychiques**, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent.

Le COP porte également sur la bonne mise en œuvre du schéma directeur immobilier de l'INI. **L'Institution s'est en effet lancée dans un vaste plan de rénovation de ses locaux, pour un coût total de ces travaux qui doit s'élever à 77 millions d'euros**, dont 12,7 millions d'euros financés par les ressources propres de l'INI. 33,7 millions d'euros ont déjà été engagés par l'État pour ces travaux, auxquels doivent s'ajouter 9,2 millions d'euros en 2024.

Réunie le mardi 17 octobre 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission. Elle a également proposé d'adopter un amendement à l'état G tendant à créer un nouvel indicateur de performance.

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission, après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » et d'adopter son amendement sur les indicateurs de performance. Elle a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les articles 50 B, qui prévoit l'extension aux personnels de catégorie active du ministère des armées et de l'Institution nationale des invalides de la majoration de durée d'assurance retraite dont bénéficient les personnels de la fonction publique hospitalière de catégorie active, et 50 C, qui prévoit d'aligner le traitement des frères et sœurs aînés de militaires « Mort pour la France » sur celui des conjoints, ascendants et descendants dans le cadre du programme de « Voyage sur les tombes ».

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, le rapporteur spécial avait reçu 100 % des réponses à son questionnaire portant sur le programme 158 et 91,4 % des réponses à son questionnaire portant sur le programme 169.

100 % des réponses avaient été remises à temps l'année précédente.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. DES CRÉDITS QUI CONTINUENT LEUR TRAJECTOIRE BAISSIÈRE, MÊME SI ELLE EST MOINS MARQUÉE CETTE ANNÉE

La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » connaît **une diminution régulière de ses crédits**, dégageant ainsi des économies spontanées, qu'on pourrait aussi qualifier de passives, sur les dépenses publiques de l'État. **De 2012 à 2024, les dépenses auront ainsi reculé de plus d'un milliard d'euros.**

Pour 2024, les autorisations d'engagement (AE) diminuent ainsi d'environ 10 millions d'euros par rapport à 2023, soit - 0,5 %.

1. Des économies programmées d'environ 9,9 millions d'euros marquant un léger recul suite à une baisse franche l'année précédente

Les crédits programmés pour 2024 s'élèvent à **1 914,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1 923,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, contre **1 924,2 millions d'euros en AE et 1 930,9 millions d'euros en CP** l'an dernier, faisant ressortir une économie de **9,9 millions d'euros en AE et 7,4 millions d'euros en CP.**

Ces économies marquent une légère diminution et sont **significativement moins importantes que celles constatées en 2023, qui s'établissaient à 160,9 millions d'euros (AE).**

Les crédits de la mission sont très majoritairement concentrés sur le programme 169 (environ 95 %), et **64 % des crédits de ce programme sont consacrés à deux catégories de droits viagers, à savoir les pensions militaires d'invalidité et l'allocation de reconnaissance du combattant** (1 226,7 millions d'euros au total), de sorte que leurs évolutions d'une année à l'autre sont très sensibles aux variations touchant la valeur unitaire de ces allocations et la population des allocataires.

La programmation budgétaire de la mission emporte un **repli** des dotations budgétaires de l'ordre **de 0,5 %, contre 7,7 % l'an dernier.** Cette moindre diminution s'explique notamment par une modification des modalités de paiement de l'allocation de reconnaissance du combattant qui avait entraîné une sur-économie de 45,5 millions d'euros sur la seule année 2023, ce qui avait renforcé la baisse des crédits entre 2022 et 2023 alors que la réapparition de ces crédits en 2024 réduit d'autant la diminution des crédits entre 2023 et 2024. Les crédits restent pour autant globalement en baisse du fait de la forte diminution des crédits consacrés aux pensions militaires d'invalidité de 64,5 millions d'euros (en AE, soit - 8,5 %).

Le programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale » de la mission connaît lui une baisse de 3,4 millions d'euros, soit un recul de 3,7 % par rapport à 2023 (AE=CP).

**Évolution par programme des autorisations d'engagement de la mission
entre 2023 et 2024**

(en millions d'euros)

| | 2023 | 2024 | Écart 2024/2023 |
|---------------|----------------|----------------|--------------------|
| Programme 169 | 1 832,6 | 1 826,2 | - 6,4 |
| Programme 158 | 91,6 | 88,1 | - 3,5 |
| Total | 1 924,2 | 1 914,3 | - 9,9 |

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Traditionnellement, la grande majorité des économies constatées sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » est attribuable à la baisse du nombre de bénéficiaires de l'allocation de reconnaissance du combattant et de la pension militaire d'invalidité qui représentent, pour l'essentiel, des dépenses de prestations (de titre 6) accordées en témoignage de la reconnaissance de la Nation à ses anciens combattants. Le PLF 2024 est de ce point de vue une exception puisque les crédits liés à l'allocation de reconnaissance du combattant sont en hausse du fait, comme indiqué *supra*, d'un changement de modalité de paiement de cette allocation qui avait entraîné une économie ponctuelle et exceptionnelle de 45,5 millions d'euros en 2023. Cette économie n'étant plus constatée en 2024, les crédits de l'allocation de reconnaissance du combattant apparaissent en hausse de 27 millions d'euros en 2024. **Pour autant, ce volume de crédits reste inférieur de 18,5 millions d'euros au volume à périmètre constant (soit le volume de crédit qui aurait été observé sans l'économie exceptionnelle de 45,5 millions d'euros) de 2023.**

Ainsi, bien que le PLF 2024 constate une augmentation des crédits de l'allocation de reconnaissance du combattant, il s'agit de la conséquence d'un report de paiement et en aucun cas d'une remise en cause de la trajectoire structurellement baissière de ces crédits.

Les crédits liés aux pensions militaires d'invalidité et à la majoration des rentes mutualistes des anciens combattants et victimes de guerre continuent eux leur trajectoire baissière en diminuant respectivement de 8,5 % et 7,8 % (AE=CP).

Les autres postes de dépenses du programme 169, d'une importance bien moindre en termes de volume de crédits, sont eux globalement en hausse avec notamment un quasi-doublement des crédits de la politique de mémoire.

Enfin, les crédits prévus au titre du programme 158 continuent de baisser, également pour des raisons essentiellement démographiques. La réduction de ces crédits est de 3,4 millions d'euros (soit - 3,7 %, AE=CP) par rapport à 2023.

2. Un projet de budget pour 2024 poursuivant une trajectoire baissière tendancielle en l'absence de revalorisation des rentes viagères

Comme démontré précédemment, les dotations de la mission sont installées sur une trajectoire descendante. La quasi-stabilité de la budgétisation du PLF 2024 est notamment due à la « réapparition » de 45,5 millions d'euros de dépense sur l'allocation de reconnaissance du combattant, qui avaient été ponctuellement économisés suite à une modification des modalités de paiement de cette allocation. En outre, elle intervient alors que la programmation 2023 a connu une baisse de 160 millions d'euros, soit une baisse bien supérieure à ce que connaît habituellement la mission.

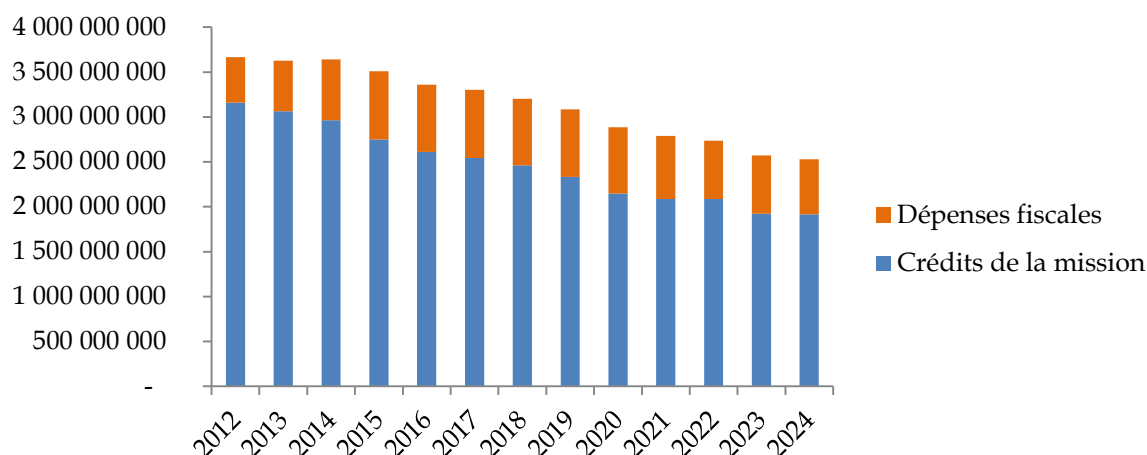
Les crédits restent donc sur leur trajectoire structurelle, qui est accentuée par une revalorisation quasi-nulle du point de pension militaire d'invalidité (PMI) au 1^{er} janvier 2024, indice sur lequel sont indexées les deux rentes viagères qui constituent la principale source de dépenses de la mission.

Au cours des dernières années, des économies avaient été amplifiées par quelques « artifices budgétaires » tirés des équilibres entre le budget de la mission et les finances de ses opérateurs, qui avaient été fortement sollicitées, en particulier s'agissant de l'Office national des combattants et des victimes de guerre (ONaCVG).

Le rapporteur spécial se réjouit que **la programmation budgétaire initiale pour 2024 couvre les dépenses attendues de l'ONaCVG dans un contexte où son fonds de roulement et sa trésorerie non-fléchée sont réduits à la portion congrue.** La situation de l'Institution nationale des Invalides (INI) est plus complexe du fait des importants travaux immobiliers engagés par celle-ci, il n'est cependant pas prévu de ponction massive en 2024.

Évolution des crédits et des dépenses fiscales de la mission depuis 2012¹

(en milliards d'euros, Autorisations d'Engagement)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

3. Des crédits s'intégrant dans une trajectoire budgétaire fortement baissière pour les années 2024 à 2026

Le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 inscrit sans surprise la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » dans une trajectoire baissière. Les crédits devraient connaître une réduction de 5,3 % en 2025 et de 9 % en 2026, la baisse étant dans les deux cas essentiellement due à l'attrition démographique des bénéficiaires des rentes viagères servies par la mission.

La projection budgétaire renseignée dans le PAP 2024 semble revenir sur la baisse prévue par le PAP 2023 des crédits de titre 3 du programme 169. Ces crédits, d'un montant 111 millions d'euros en 2023 et 131 millions en 2024, financent notamment les subventions pour charges de service public des opérateurs du programme (l'ONACVG et l'INI) et les crédits liés à la politique de la mémoire. La projection 2023 prévoyait une baisse de 14,26 % en 2024 et de 9,87 % supplémentaires en 2025.

Ces crédits connaissent une augmentation significative en 2024 du fait d'une programmation commémorative très importante pour les 80 ans des débarquements et de la Libération. Cette programmation étant ponctuelle, les crédits de titre 3 devraient revenir à un niveau plus habituel en 2025.

¹ Périmètre : actions 01, 02, 03 et 06 du programme 169.

B. DES CRÉDITS LARGEMENT ABONDÉS PAR DES DÉPENSES FISCALES ET DES CRÉDITS DE LA MISSION « DÉFENSE »

Les moyens de la mission sont largement abondés par des transferts que ses crédits ne retracent pas. Il s'agit de financements issus d'autres missions budgétaires portant sur des politiques portées par la mission « anciens combattants » ou d'avantages fiscaux ou sociaux attribués à tout ou partie des anciens combattants.

La prise en compte des seuls avantages fiscaux conduit à rehausser significativement l'effort de la Nation envers les anciens combattants.

Ainsi, les dépenses fiscales rattachées à la mission sont évaluées à **621 millions d'euros en 2023. Ce montant représente un tiers des crédits budgétaires de la mission. Sur ces 621 millions d'euros, la demi-part fiscale attribuée aux titulaires de la carte du combattant et à leurs veuves de plus de 74 ans représente 489 millions d'euros.**

1. Des actions abondées par des crédits extérieurs à la mission et provenant notamment de la mission « Défense »

Certaines politiques publiques financées par la mission, notamment celles prévues à l'**action 08 « liens armée-jeunesse » du programme 169** (la Journée Défense et Citoyenneté (JDC) et le Service Militaire Volontaire (SMV)), sollicitent des moyens qui sont loin d'être exhaustivement retracés par les dotations ouvertes en loi de finances au titre de la mission « Anciens combattants » elle-même. **Ces crédits extérieurs à la mission multiplient les dotations par plus qu'un facteur 4.**

Il est regrettable que les documents budgétaires ne donnent plus d'éléments permettant d'apprécier les crédits complets dédiés à une action publique donnée dans.

Toutefois, le ministère des Armées a développé une comptabilité analytique permettant de retracer les coûts réels des actions inscrites au sein de la présente mission, et particulièrement la JDC.

La situation du SMV est plus complexe, ce dispositif bénéficiant de crédits provenant de la mission « Défense », de crédits venant des régions et de crédits européens, rendant la programmation budgétaire particulièrement opaque, ce qu'il convient de regretter.

En dehors du lien armées-jeunesse, l'évaluation du concours de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » à la politique de réparation en faveur des victimes de l'Occupation couvert par le programme 158 n'est pas accessible. Ne l'est pas davantage une quelconque information quant à la contribution, en matière de coût, du ministère de la culture aux objectifs poursuivis par la politique de réparation des préjudices

subis par les victimes de spoliations antisémites alors même qu'une cellule spécifiquement dédiée a été instituée à cet effet.

Le rapporteur spécial regrette que les informations indisponibles dans les rapports budgétaires aboutissent à méconnaître la réalité des efforts publics effectivement consacrés à ces actions.

2. Des dépenses fiscales en baisse malgré une extension significative de la principale dépense rattachée à la mission dans la loi de finances initiale pour 2023

La dépense fiscale se maintient à un niveau élevé au regard des crédits de la mission. Au cours des dernières années, cette dernière a décliné à une vitesse moindre que les crédits de la mission, ce qui tend à renforcer son poids relatif dans l'effort de la Nation envers les anciens combattants. **Le montant de la dépense fiscale de la mission est supérieur aux crédits alloués à l'allocation de reconnaissance du combattant.** Cette dernière comporte trois dépenses principales : la demi-part fiscale des anciens combattants et de leurs veuves, Exonération des pensions servies par la mission et la déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant.

La diminution de la dépense fiscale entre la LFI 2023 et le PLF 2024 peut paraître particulièrement surprenante.

En effet, l'article 8 de la LFI 2023 prévoyait une extension significative du bénéfice de la principale niche fiscale de la mission, la demi-part fiscale dont bénéficient les titulaires de la carte du combattant et leurs veuves à partir de 74 ans. Le Gouvernement avait alors chiffré le coût de cette extension à au moins 133 millions d'euros

L'extension par la LFI 2023 de la demi-part fiscale des anciens combattants et de leur veuves

La niche fiscale n° 110103 bénéficiait, jusqu'au PLF 2023 :

- aux titulaires de la carte du combattant âgés de 74 ans ;
- aux conjoints survivant des bénéficiaires de la retraite du combattant (allocation de reconnaissance du combattant depuis le 30 juin 2023) âgés de 74 ans.

Dans l'immense majorité des cas, les titulaires de la carte du combattant bénéficient de l'allocation de reconnaissance du combattant à partir de 65 ans. **Ainsi, avec le régime précédent, la veuve de 74 ans ne pouvait pas bénéficier de la demi-part fiscale si son conjoint ancien combattant était décédé avant 65 ans.**

Un premier amendement adopté à l'Assemblée nationale et retenu lors de l'activation du 49§3 prévoyait de réduire la condition d'âge du décès du conjoint ancien combattant à 60 ans pour que la veuve puisse bénéficier de la demi-part fiscale à ses 74 ans. Cette version du dispositif avait été chiffrée à 133 millions d'euros.

Un second amendement a été adopté au Sénat, pour supprimer entièrement la condition d'âge de décès du conjoint ancien combattant. Ce dernier n'avait pas été chiffré, pour autant son coût ne pouvait pas être inférieur à 133 millions d'euros. Cette version de l'article 3 *quinquies* a été retenue dans la LFI pour 2023.

Ainsi, la niche fiscale n° 110103 bénéficie aujourd'hui :

- aux titulaires de la carte du combattant âgés de 74 ans ;
- aux conjoints survivant des titulaires de la carte du combattant âgés de 74 ans.

Or, malgré l'adoption de cette extension, le montant estimé de la niche fiscale a été revu à la baisse, aussi bien en 2022 qu'en 2023.

Évaluation de la dépense fiscale n° 110103

(en millions d'euros)

| Année | Dépense fiscale évaluée dans le PAP 2023 | Dépense fiscale évaluée dans le PAP 2024 |
|-------|--|--|
| 2022 | 521 | 514 |
| 2023 | 521 | 489 |
| 2024 | N/A | 489 |

Source : PAP « Anciens combattants » 2023 et 2024

Interrogée sur une réduction de 25 millions d'euros de la dépense fiscale là où aurait dû être observé un renchérissement de 130 millions d'euros, l'administration fiscale indique que cette diminution contre-intuitive résulte de la diminution du nombre de bénéficiaires et la suppose liée au phénomène démographique.

En tout état de cause, la dépense fiscale de la demi-part prévue au PLF 2024 est inférieure de 150 millions d'euros par rapport aux projections du PLF 2023.

La mission a deux autres niches fiscales significatives : l'exonération des pensions servies au titre des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ainsi que la déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant.

L'exonération sur les pensions reste stable entre 2022 et 2023 et baisse de 6 millions d'euros entre 2023 et 2024, passant de 105 millions à 99 millions d'euros. *A contrario*, la déduction sur la retraite mutualiste augmente entre 2022 et 2023, passant de 25 millions d'euros à 27 millions d'euros, puis devrait se stabiliser entre 2023 et 2024.

Au global, le niveau des dépenses fiscales de la mission est donc en légère baisse et s'établit à un niveau inférieur à celui anticipé dans le précédent PAP. Pour mémoire, le PAP 2023 avait lui-même revu les prévisions du PAP 2022 en les réduisant de 50 millions d'euros.

Évaluation des dépenses fiscales de la mission

(en millions d'euros)

| Année | Dépense fiscale évaluée dans le PAP 2023 | Dépense fiscale évaluée dans le PAP 2024 |
|-------|--|--|
| 2022 | 650 | 644 |
| 2023 | 649 | 621 |
| 2024 | N/A | 615 |

Source : PAP « Anciens combattants » 2023 et 2024

Une conséquence de l'importance des dépenses fiscales par rapport aux aides universelles est qu'elle entraîne une reconnaissance de la Nation moins redistributive. La dépense fiscale la plus importante, la demi-part supplémentaire des anciens combattants et de leurs veuves de plus de 74 ans, bénéficie disproportionnellement aux anciens combattants ou veuves les plus redevables de l'impôt sur le revenu et donc aux plus aisés. **Or, le montant de la demi-part fiscale, 489 millions d'euros, constitue un quasi-doublement du montant consacré à l'allocation de reconnaissance du combattant (536 millions d'euros).**

Un même constat s'impose en ce qui concerne l'exonération d'imposition sur le revenu de la plupart des allocations versées par le programme 169 (105 millions d'euros de transferts vers les anciens combattants). On peut illustrer l'impact de cette disposition en indiquant que, pour un titulaire de l'allocation de reconnaissance du combattant non

imposable, elle équivaut à un avantage nul quand pour un titulaire de l'allocation de reconnaissance du combattant dont le taux moyen d'imposition tend vers le taux marginal supérieur du barème, elle représente une économie d'impôt de 366 euros.

Le rapporteur spécial regrette également que la répartition des bénéficiaires de ces dépenses fiscales ne soit pas connue. Le rapporteur spécial appelle à ce que cette situation soit rectifiée, notamment en ce qui concerne le poste de dépense le plus important, à savoir la demi-part accordée aux contribuables de plus de 74 ans.

Le gouvernement indique dans l'annexe « Voies et moyens » du PLF avoir prévu une évaluation de la demi-part fiscale des anciens combattants et de leurs veuves. Le rapporteur salue vivement cette initiative, les difficultés de prédiction de son montant illustrant une méconnaissance des effets concrets de cette dernière, qui constitue pour autant une part très importante de l'effort de la Nation envers les anciens combattants.

3. Les indicateurs de performance de la mission : des résultats généralement bons, un besoin de précision pour le SMV

L'indicateur 3.1 portant sur le « taux d'insertion professionnelle des volontaires du SMV (service militaire volontaire) » avait été ajouté afin de mesurer le niveau d'insertion des jeunes accueillis par ce dispositif dans la vie active. **La cible établie à « plus de 70 % » a été retenue de manière pérenne, s'appliquant depuis 2020 et devant rester constante jusqu'à au moins 2026.**

Le rapporteur spécial regrette cependant que cet indicateur ne conduise à invisibiliser le phénomène d'attrition du dispositif, les jeunes ayant quitté prématurément le dispositif n'étant pas pris en compte dans le calcul du taux d'intégration. Or leur nombre n'est pas négligeable, environ 18 % de la cohorte 2022 était concernée.

Par un amendement, le rapporteur propose donc qu'il soit tenu compte également du nombre de volontaires quittant le dispositif du SMV dans l'indicateur budgétaire.

En ce qui concerne l'indicateur 1.1 « taux de satisfaction du jeune au regard de la journée défense et citoyenneté », cet indicateur est régulièrement doté d'un objectif très élevé, qui est atteint. **Pour autant, sa signification apparaît limitée. Au vu du contenu de la JDC, il n'est pas surprenant que la plupart des participants en soit satisfait.**

S'agissant de l'indicateur 5 « Fournir les prestations de l'ONaC-VG avec la meilleure efficacité possible », l'année 2021 marquait un tournant. Il était prévu de délivrer 32 000 titres dans un délai de 135 jours, avec une prévision actualisée du nombre de titres établis à 30 000. Le nombre de titres

finalement délivrés est de 27 246. **Parallèlement, le temps de traitement des dossiers a au final été très largement inférieur à l'objectif, en s'établissant à 91 jours en moyenne.**

En 2022, le délai de traitement des dossiers est remonté à 101 jours en moyenne. Le nombre de dossiers traités par agent à lui été presque triplé, passant de 1 362 à 3 301, du fait de la centralisation du traitement des dossiers au département reconnaissance et réparation.

Pour 2024, les objectifs fixent un nombre de dossiers à traiter de 26 700 et le nombre de dossiers par agent s'établit à 3 140, marquant une stabilisation de ces indicateurs. L'objectif de délai de traitement est fixé à 120 jours, ce qui reste très largement supérieur au délai moyen constaté en 2022 (101 jours). **Une révision de la programmation des objectifs de délai de traitement apparaît pertinente dans la mesure où leur réduction drastique, liée à la centralisation, rend la programmation actuelle obsolète.**

S'agissant du **délai de traitement des dossiers de PMI (indicateur 2.1)**, les résultats observés passent sous les objectifs de performance mais restent de manière générale très élevés (230 jours en moyenne sur l'année 2022 pour les nouvelles demandes pour un objectif de 235 jours). S'agissant d'une valeur moyenne, il n'est pas possible d'exclure que dans certains cas ces délais – très longs – soient encore plus importants. **Le rapporteur spécial salue cependant la diminution de ce délai moyen entre 2021 (247 jours) et 2022 (230 jours).**

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

Le programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation » concentre l'immense majorité des crédits de la mission « Anciens combattants ». Ses crédits sont principalement affectés à l'administration des rentes viagères dont bénéficient les anciens combattants, invalides de guerre et rapatriés. Cette facette du programme obéit à des données naturelles mais aussi à des mécanismes de revalorisation des droits ainsi financés.

En dehors de ces rentes, le programme contient :

- les crédits de la politique de mémoire, qui connaissent un quasi-doublement en 2024 (+ 87,2 %), notamment du fait de la commémoration du 80^e anniversaire des débarquements et de la Libération ;

- les crédits affectés au lien armées-jeunesse, qui correspondent à la JDC et au SMV. Ces crédits sont en légère augmentation (+ 6,2 %).

L'autre programme (le programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale ») comprend le financement des moyens destinés à réparer les préjudices subis par les orphelins de victimes violences antisémites et d'actes de barbarie commis durant la seconde guerre mondiale et les spoliations du fait de l'application de lois antisémites. La très grande majorité de ces crédits couvre des rentes viagères à destination des orphelins, qui sont très âgés. La baisse du nombre de crédit-rentiers explique la diminution des crédits (- 3,7 %, les crédits passant de 91,6 millions d'euros en LFI 2023 à 88,1 millions d'euros en PLF 2024).

A. LE PROGRAMME 169 « RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION » : UN PROGRAMME AUX ACTIONS DIVERSES MAIS DONT LES CRÉDITS COUVRENT ESSENTIELLEMENT CELLES EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS ET DES INVALIDES

1. Des modifications significatives de la maquette du programme 169 et de la dénomination de la retraite du combattant sans conséquences sur le fond

Le PLF 2024 contient une refonte de la répartition des actions du programme 169. **Ainsi, les crédits qui étaient contenus dans les actions 01, 02 et 03 ont été redistribués entre deux nouvelles actions 02 et 03, qui contiennent désormais et respectivement les crédits liés aux pensions militaires d'invalidité et les crédits liés à l'allocation de reconnaissance du combattant. Une sous-action de l'ex action 03, portant sur le financement du Conseil national des communes compagnons de la libération a également été transféré à l'action 09 « politique de mémoire ».**

Pour autant, les sous-actions ont été transférées à périmètre constant et il n'y a pas eu d'ajout ou de disparition de sous-action.

Si le rapporteur comprend la logique consistant à regrouper les différentes dépenses contenues par ces actions autour des rentes auxquelles elles se rattachent, il regrette cependant que cette organisation des crédits entraîne la ventilation des crédits des PMI et de l'allocation de reconnaissance du combattant, qui constituent le cœur de la mission, entre deux actions différentes.

De plus, la retraite du combattant a été renommée « allocation de reconnaissance du combattant » par un décret paru le 30 juin 2023¹. Ce changement de nom n'emporte aucune modification de fond et cette rente s'apparente effectivement plus à une allocation qu'à une retraite.

2. Des crédits hétéroclites, largement dominés par l'effort en faveur des anciens combattants

Le programme 169 comporte désormais 5 actions aux crédits très inégaux :

- l'action 02 « PMI, droits et soutien aux invalides », disposant de 826,1 millions d'euros en AE et de 835,2 millions d'euros en CP ;

- l'action 03 « Reconnaissance envers le monde combattant », disposant de 819,4 millions d'euros en AE et CP ;

- l'action 07 « Action en faveur des rapatriés », disposant de 112,2 millions d'euros en AE et CP ;

- l'action 08 « Liens armée-jeunesse », disposant de 26,1 millions d'euros en AE et CP ;

- l'action 09 « Politique de mémoire », disposant de 40,4 millions d'euros en AE et CP.

Bien que les crédits du programme 169 sont, au niveau global, en baisse par rapport au PLF 2023, plusieurs aspects doivent être soulignés :

- les crédits liés aux pensions militaires d'invalidité suivent leur tendance baissière et diminuent de 5,92 %. Cette baisse est portée par la diminution des crédits des PMI elles-mêmes qui compensent par ailleurs une hausse des dépenses voisines de l'action (subvention de l'Institut national des Invalides, remboursement des réductions de transport et des prestations de sécurité sociale aux invalides) ;

- les crédits liés à l'allocation de reconnaissance du combattant apparaissent en hausse du fait d'un report de paiement exceptionnel de 45,5 millions d'euros en 2023, ce montant étant plus important que les

¹ Décret n° 2023-534 du 29 juin 2023 modifiant diverses dispositions intéressant la défense nationale.

économies dégagées par la baisse démographique des bénéficiaires de l'allocation. La majoration des rentes mutualistes des anciens combattants et victimes de guerre, autre ligne de l'action directement liée à la démographie des anciens combattants est ainsi en baisse de 7,8 %. Les crédits rattachés à cette dépense, les subventions aux associations et à l'ONaCVG sont eux en légère hausse ;

- les crédits de l'action en faveur des rapatriés continuent d'augmenter en 2024 (+ 11,2 %) du fait d'une extension par décret des structures permettant de bénéficier du dispositif de réparation institué par la loi n° 2022- 229 du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de l'indignité de leurs conditions d'accueil et de vie dans certaines structures sur le territoire français ;

- les crédits de l'action « liens armées-jeunesse » connaissent eux aussi une hausse (+ 6,23 %) attribuée à l'inflation portant sur les repas servis aux jeunes suivant la JDC ;

- les crédits de la politique de mémoire doublent presque en augmentant de 87,2 % par rapport à 2023, ce qui est la conséquence de la commémoration du 80^e anniversaire des débarquements de Normandie et de Provence, de la Libération et de la Victoire, qui mobilisera 15 millions d'euros sur une action qui n'en comptait que 22 en 2023.

3. Des crédits dédiés à l'effort en faveur des anciens combattants et invalides de guerre en baisse

Les crédits des actions 02 et 03 diminuent, au total, de 39 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 36,6 millions d'euros en CP entre la LFI 2023 et le PLF 2024, malgré les 45,5 millions d'euros ayant été repoussés de 2023 à 2024.

Cette diminution s'explique, comme chaque année, par l'attrition de la population bénéficiaire. Cette diminution est généralement partiellement compensée par une revalorisation de l'allocation de reconnaissance du combattant et des pensions militaires d'invalidité. Cela n'est pas le cas en 2024 car la revalorisation de ces pensions est quasi-nulle.

Ces deux pensions sont indexées sur le point de pension militaire d'invalidité (point PMI), lui-même indexé sur l'indice de traitement brut – grille indiciaire (ITB-GI) de la fonction publique. Le point PMI avait une valeur de 15,63 euros au 1^{er} janvier 2023 et sera revalorisé à 15,65 euros au 1^{er} janvier 2024.

En conséquence la baisse de la population des bénéficiaires des pensions en 2024 entraîne une baisse quasi-nette des crédits de ces pensions.

Les crédits affectés à la majoration des rentes mutualistes des anciens combattants et victimes de guerre, qui sont également très dépendants du facteur démographique, connaissent également une baisse significative en 2024 (- 16,4 millions d'euros, soit - 7,8 %).

**Évolution des crédits de paiement d'intervention des actions 02 et 03
par type de prestation (2022- 2023)**

(en millions d'euros)

| Dispositif | LFI 2023 | PLF 2024 | Différence |
|--|----------------|-------------|---------------|
| PMI | 754,8 | 690,3 | - 64,5 |
| Allocation de reconnaissance du combattant | 509,4 | 536,4 | 27 |
| Droits dérivés liés à l'invalidité | 37 | 38,8 | 1,8 |
| Remboursement réductions de transport | 0,7 | 1,7 | 1 |
| Remboursement prestations sécurité sociale | 71,8 | 80,8 | 9 |
| Majoration des rentes mutualistes | 211,4 | 195 | - 16,4 |
| ONAC (action sociale) | 25 | 25 | 0 |
| Total | 1 610,1 | 1568 | - 42,1 |

Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performances pour 2024

En 2024, les économies se concentrent dans les pensions militaires d'invalidité et dans la majoration des rentes mutualistes. Les crédits de l'allocation de reconnaissance du combattant apparaissent en hausse du fait des 45,5 millions d'euros repoussés de 2023 à 2024. De plus, les droits liés aux pensions militaires d'invalidité (droits dérivés, remboursement de prestation) apparaissent en hausse du fait d'une augmentation du coût des soins et d'une exécution 2022 plus élevée qu'anticipée.

Enfin, en ce qui concerne les crédits provisionnés au programme 169 à destination des opérateurs de la mission (non renseignés dans le tableau ci-dessus), les subventions destinées à l'ONaCVG connaissent une hausse

de 16,5 millions d'euros. Cette augmentation est due à un renforcement des moyens d'entretien du patrimoine mémoriel militaire de l'État dans le cadre du programme commémoratif fort pour le 80^e anniversaire des débarquements et de la Libération, une augmentation des crédits consacrés à l'indemnisation des harkis et autres rapatriés au titre de la loi n° 2022-229 du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées, et à une hausse de 2,3 millions d'euros de la subvention pour charges de service public. Les crédits de fonctionnement courant de l'INI sont également en légère hausse (+ 700 000 euros) du fait de de surcoûts liés au prix de l'électricité et à l'augmentation du prix de l'alimentation. Il faut par ailleurs noter que l'INI dispose d'un financement important qui n'est pas crédité au programme 169 et qu'il est en train de rénover ses locaux, ce qui entraîne des dépenses immobilières significatives et très variables d'une année sur l'autre (cf. *infra*).

Une particularité liée à la « tuyauterie budgétaire » mérite attention

Le suivi des dépenses de PMI et de l'allocation de reconnaissance du combattant doit tenir compte de ce que la consommation des crédits inscrits à ce titre au programme 169 peut ne pas se traduire par des transferts équivalents au bénéfice des titulaires de droits en raison des modalités de la maquette budgétaire. Les dépenses sur crédits du programme 169 sont, en effet, versées en direction du compte d'affectation spéciale « Pensions » (en particulier du programme 743 de ce compte).

Elles en constituent les recettes, à partir desquelles sont effectués les versements effectifs aux bénéficiaires. Pour suivre la consommation des crédits correspondants du programme 169, il convient donc de mesurer les dépenses effectives du programme 743 qui correspondent aux recettes ainsi apportées à ce compte.

Il n'est pas prévu de recourir au solde excédentaire du CAS pensions pour les PMI ou l'allocation de reconnaissance du combattant en 2024.

a) Des extensions de droits de portée limitée ces dernières années, une revalorisation quasi-nulle du point PMI en 2024

Au cours des dernières années, une série de mesures d'extension des droits en faveur des anciens combattants sont intervenues. Les modifications apportées aux droits des anciens combattants (propres ou dérivés) n'ont eu qu'un assez faible impact sur la situation des anciens combattants et des invalides. **L'effort en faveur des rapatriés a cependant connu un renforcement significatif depuis 2022. Les crédits qui leur étaient dédiés pour 2023 (100,9 millions d'euros) représentent quasiment le quadruple de la programmation initiale pour 2022 (26 millions d'euros).**

Le point PMI doit être revalorisé de 0,13 % le 1^{er} janvier 2024 en application de ses modalités d'indexation sur les rémunérations des agents publics. Sa valeur sera ainsi portée de 15,63 euros à 15,65 euros. Cette revalorisation quasi-nulle est très largement inférieure à l'inflation tant

pour les bénéficiaires d'une allocation de reconnaissance du combattant
que pour les bénéficiaires d'une pension militaire d'invalidité.

**Évolutions intervenues depuis 2020 pour modifier
les droits des anciens combattants**

| Mesure | Références | bénéficiaires | Coût associés |
|--|--|---|--|
| Pension militaire d'invalidité | | | |
| Réduction du nombre de points d'indice nécessaire (de 10 000 à 6 000) pour que l'ayant-cause puisse bénéficier d'une réversion de pension majoré prévue aux articles L. 141- 18 et L. 141- 21 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre | Article 221 de la loi n° 2020- 1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 | 197 bénéficiaires potentiels | 5 248 € annuels, pour un coût global d'environ 1 M€ d'euros en année pleine. |
| Revalorisation exceptionnelle de 35 centimes et modification des modalités de revalorisation du point PMI | Article 174 de la loi n° 2021- 1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 | Tous les bénéficiaires d'une allocation de reconnaissance du combattant ou d'une pension militaire d'invalidité | 30 millions d'euros |
| Droit à réparation intégrale pour les militaires blessés du fait d'un évènement de guerre ou lors d'une mission opérationnelle | Article 21 de la loi n° 2023- 703 du 1 ^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense | Militaires blessés du fait d'un évènement de guerre ou lors d'une mission opérationnelle | 2 millions d'euros |
| Demi-part fiscale des anciens combattants | | | |
| Suppression de la condition d'âge minimum au décès du conjoint ancien combattant | Article 8 de la loi n° 2022- 1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 | Veuves dont le conjoint ancien combattant est décédé avant ses 65 ans | Estimé à plus de 130 millions en PLF. Impact budgétaire nul constaté en exécution. |

| Allocations versées aux anciens membres des forces supplétives et à leurs conjoints survivants | | | |
|---|--|---|--|
| Doublément de l'allocation viagère et de l'allocation de reconnaissance | Arrêté du 21 décembre 2021 fixant à compter du 1 ^{er} janvier 2022 le montant de l'allocation viagère définie par l'article 133 de la loi n° 2015- 1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 | Harkis, autres supplétifs et leurs veuves | 19,2 millions d'euros en 2023 |
| Suppression du délai de forclusion pour la demande de l'allocation viagère | Loi n° 2022- 229 du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices <i>subis</i> par ceux-ci et leurs familles du fait de l'indignité de leurs conditions d'accueil et de vie dans certaines structures sur le territoire français | Veuves de harkis n'ayant pas réalisé leur dossier d'allocation viagère dans les délais impartis | |
| Dispositif de reconnaissance et réparation aux harkis, autres supplétifs et rapatriés du fait des conditions indignes d'accueil sur le territoire national dans des camps ou hameaux de forestage | Loi n° 2022- 229 du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices <i>subis</i> par ceux-ci et leurs familles du fait de l'indignité de leurs conditions d'accueil et de vie dans certaines structures sur le territoire français | 30 000 à 35 000 demandes attendues | 45 millions d'euros en 2022, 60 millions d'euros en 2023 |

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

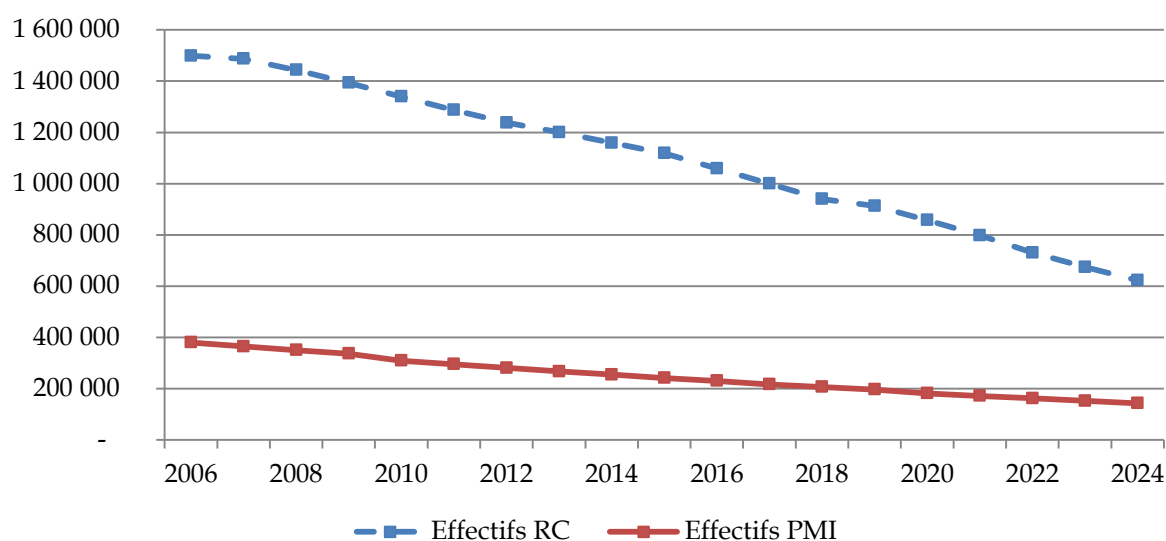
Il n'y a pas eu de mesure d'extension du bénéfice de la carte du combattant depuis la carte 62/64. Cette dernière avait conduit à la remise de 39 423 cartes du combattant. Depuis, les nouvelles attributions de la carte du combattant correspondent aux soldats en retour d'OPEX.

b) *L'érosion du nombre de bénéficiaires à l'origine des baisses de crédits du programme 169*

Deux populations doivent être distinguées : celle des bénéficiaires de la pension militaire d'invalidité (PMI) et celle des titulaires de l'allocation de reconnaissance du combattant. La PMI, contrairement à l'allocation de reconnaissance du combattant, voit son montant varier d'un attributaire à l'autre et est réversible à des ayants-cause. De plus, **si les deux populations s'inscrivent dans une tendance baissière, elle ne se réalise pas de la même manière et n'entraîne pas les mêmes conséquences budgétaires.**

De manière générale, ces deux populations diminuent fortement, d'environ 6 % par an pour les invalides de guerre et 8 % par an pour les anciens combattants depuis 2021.

Évolution du nombre des bénéficiaires des pensions militaires d'invalidité (PMI) et de l'allocation de reconnaissance du combattant (RC) (2006- 2024)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

(1) L'allocation de reconnaissance du combattant, une reconnaissance de la Nation dont les crédits diminuent au rythme du nombre de ses bénéficiaires

Les bénéficiaires de l'allocation de reconnaissance du combattant sont les titulaires de la carte du combattant âgés de 65 ans ou plus.

Le nombre des titulaires de l'allocation de reconnaissance du combattant est en forte baisse, ce qui constitue le facteur principal de la réduction des crédits attribués à l'allocation de reconnaissance des anciens combattants. Cette baisse démographique devrait s'établir à 7,7 % de l'effectif en 2023 et les prévisions pour 2024 pronostiquent une nouvelle baisse de 7,7 %.

Les cartes attribuées pour un engagement postérieur à 1964 sont fortement minoritaires et les entrées dans le dispositif de l'allocation de reconnaissance du combattant des possesseurs de la carte atteignant 65 ans sont très loin de compenser les sorties du dispositif. Au 1^{er} juillet 2023, 1 689 405 cartes du combattant avaient été attribuées au titre de la guerre d'Algérie, contre 268 049 au titre d'un engagement au cours d'une OPEX. De plus, les 39 423 cartes du combattant attribuées suite à la reconnaissance de l'engagement des militaires en Algérie lors de la période 1962-1964 sont comptabilisées parmi les cartes du combattant attribuées au titre des OPEX. **Il y a donc un peu moins de 230 000 cartes du combattant attribuées pour un engagement postérieur à 1964.**

Répartition des cartes de combattant attribuées en fonction des combats justifiant les attributions (au 1^{er} juillet 2023)

| Conflits | Cartes du combattant attribuées au 1 ^{er} juillet 2023 |
|--|---|
| Première guerre mondiale et TOE | 4 425 379 |
| Seconde guerre mondiale | 2 605 198 |
| Guerres d'Indochine et de Corée | 211 052 |
| Guerre d'Algérie, combats en Tunisie et au Maroc | 1 689 405 |
| Opérations extérieures | 268 049 |
| Total | 9 199 083 |

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Demandes de cartes du combattant de 2018 à 2023

| Années | Demandes traitées | Attributions | Rejets | % de rejet |
|---------------|--------------------------|---------------------|---------------|-------------------|
| 2018 | 18 463 | 16 110 | 2353 | 12,74 % |
| 2019** | 57 723 | 51 208 | 3 515 | 6,09 % |
| 2020 | 17 458 | 15 263 | 2 195 | 12,57 % |
| 2021 | 15 000 | 12 936 | 2 048 | 13,65 % |
| 2022 | 14 729 | 12 889 | 1 840 | 12,49 % |
| 2023* | 6 671 | 5 097 | 764 | 11,45 % |

* état au 1^{er} juillet 2023.

** dont 35 108 cartes attribuées au titre de la mesure 62/64.

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

En ce qui concerne la démographie actuelle des titulaires de la carte du combattant, aucune statistique ne recense le nombre de titulaires de la carte du combattant en vie chaque année. Toutefois, une estimation relativement précise peut être réalisée à partir du nombre de bénéficiaires de l'allocation de reconnaissance du combattant.

Nombre de titulaires de la carte du combattant de 2015 à 2023

| Années | (a) Titulaires de l'allocation de reconnaissance du combattant au 1 ^{er} janvier | (b) Titulaires de la carte du combattant OPEX âgés de moins de 65 ans au 1 ^{er} janvier* | (a) + (b) Nombre total estimé de titulaires de la carte du combattant |
|--------|--|---|--|
| 2015 | 1 159 167 | 78 000 | 1 237 167 |
| 2016 | 1 108 925 | 100 000 | 1 208 925 |
| 2017 | 1 058 921 | 124 000 | 1 182 921 |
| 2018 | 1 000 550 | 140 000 | 1 140 550 |
| 2019 | 940 071 | 151 000 | 1 091 071 |
| 2020 | 913 012 | 153 538 | 1 066 550 |
| 2021 | 857 205 | 163 365 | 1 020 570 |
| 2022 | 797 887 | 175 000 | 972 887 |
| 2023 | 742 674 | 184 000 | 926 674 |

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Aussi, à la vue de ces éléments, le nombre de bénéficiaires de l'allocation de reconnaissance du combattant semble devoir continuer à fortement baisser jusqu'à ce qu'une stabilisation intervienne lorsque les entrées d'anciens combattants engagés en OPEX postérieurement à 1964 compenseront les sorties du dispositif. **Cependant, le niveau de stabilisation est estimé à 500 000 ressortissants de l'ONaCVG, veuves comprises.**

La trajectoire baissière de cette population est le facteur principal de diminution des crédits affectés à l'allocation de reconnaissance du combattant. Le second est la revalorisation limitée de son point d'indice (voir *infra*) bien que cette dernière soit, sur le long terme, contrebalancée par l'augmentation du nombre de points de pensions militaires d'invalidité sur lequel est indexée l'allocation de reconnaissance du combattant qui est passé de 33 points en 2006 à 52 points actuellement.

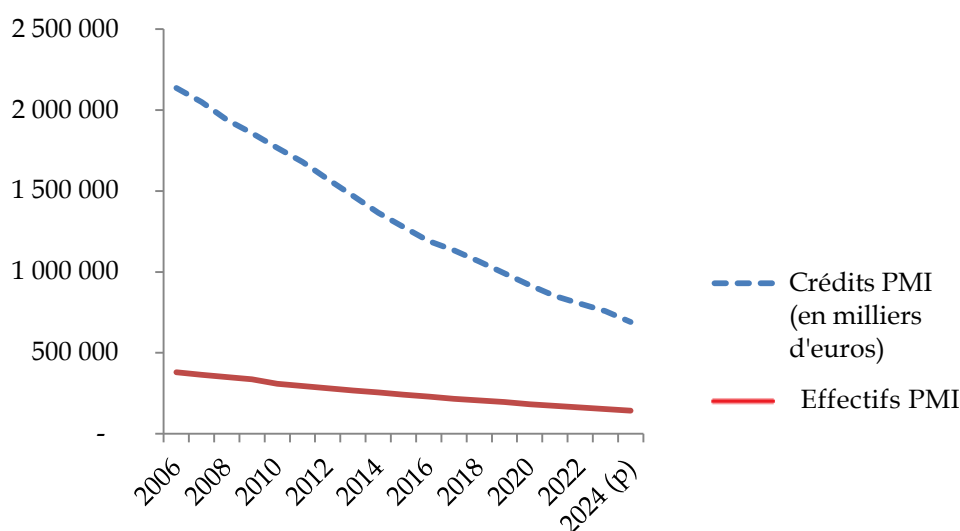
Pour mémoire également, l'allocation n'est versée qu'à compter de 65 ans, ce qui limite par nature le nombre de bénéficiaires.

- (2) Les pensions militaires d'invalidité, régime d'indemnisation recouvrant des situations très diverses et dont la population tend tout à la fois à diminuer et à se recomposer

La population des bénéficiaires des pensions militaires d'invalidité (PMI) comprend, outre les titulaires eux-mêmes, des ayants cause, pour l'essentiel des anciens conjoints auxquels s'ajoutent des orphelins et des ascendants. Les deux populations, ayants droit et ayants cause, se réduisent. Leur nombre aura baissé de 6,2 % en 2023 et les projections démographiques prévoient une nouvelle baisse de 6,2 % en 2024.

La proportion des ayants cause, après s'être renforcée, tend à refluer. S'ils représentaient 26,4 % des pensionnés en 2020, ils n'en représentent plus que 23,6 % en 2023. Dans le même temps, la part des ayants cause dans les versements de PMI s'est stabilisée : ils reçoivent 45 % de la valeur des PMI depuis 2021.

**Évolution des titulaires et des dépenses de PMI
entre 2006 et 2024**



Source : commission des finances du Sénat

Si jusqu'à présent la baisse des crédits présentait un taux d'élasticité important, la situation s'expliquait principalement par la structure particulière de la population bénéficiant de la PMI. Les pensions de réversion aux ayants droit sont d'une valeur moindre que celles dont bénéficiaient les titulaires. Aussi le décès d'un titulaire, s'il entraîne une réversion, entraînera également une baisse des crédits sans pour autant que le nombre global des bénéficiaires n'ait été modifié. Il existe ensuite une dispersion très nette des droits versés. Ainsi, si la population des bénéficiaires disposant des pensions les plus élevées subit une attrition plus

forte que le reste des bénéficiaires de PMI, la baisse des dépenses constatée sera plus élevée que celle de la population globale des bénéficiaires.

Ces phénomènes ont conduit à une réduction forte de la valeur unitaire moyenne des PMI. Le ratio coût PMI/bénéficiaires était supérieur à 5000 euros par bénéficiaire jusqu'en 2018. Ce dernier doit atteindre 4680 euros par bénéficiaire en 2024.

L'élasticité constatée entre diminution de la population des bénéficiaires et diminution des crédits s'était estompée en 2022 et 2023, deux années avec une élasticité proche de 1. L'année 2024 marque un rebond, avec un rapport de 1,5 entre la baisse de la population bénéficiaire et la baisse des crédits des PMI.

La valeur des pensions en elles-mêmes, de manière générale, est assez peu évolutive, cette dernière étant, comme l'allocation de reconnaissance du combattant, calculée sur la base de points de PMI dont la revalorisation est traditionnellement faible (cf *infra*).

Cependant, au contraire de l'allocation de reconnaissance du combattant, le nombre de point dont bénéficient les pensionnaires dépend directement de leur taux d'invalidité et n'augmente pas dans le temps. **Ainsi si l'augmentation du nombre de points PMI de l'allocation de reconnaissance du combattant a pu contrebalancer une revalorisation atone et très inférieure à l'inflation de ce point, ce n'est pas du tout le cas des pensionnaires d'une PMI qui voit la valeur de leur pension être grignotée année après année par l'inflation.**

Les pensions doivent être revalorisées de 0,13 % au 1^{er} janvier 2024 du fait de leurs modalités d'indexation sur les rémunérations publiques. Cette revalorisation quasi-nulle prend place dans un contexte de forte inflation et représente une perte non négligeable de valeur pour les PMI.

La dépendance du nombre de point au niveau d'invalidité du pensionnaire entraîne une dispersion considérable des droits versés aux bénéficiaires. Il existe un éventail de valeurs indiciaires particulièrement large qui sert de base au calcul des pensions. Ce dernier comprend une échelle d'invalidité allant de 10 % à 100 % + 100 degrés, chaque degré valant 10 % de taux d'invalidité. La grille servant de base pour l'attribution de point PMI est contenue dans l'annexe 1 au code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. **Une répartition exhaustive par taux et par indice aboutit au constat que les pensions sont payées sur la base de plusieurs milliers d'indices pour les invalides et plusieurs centaines pour les conjoints.**

La répartition est inégale. Les invalides bénéficiant d'une prestation à un taux d'invalidité égal ou supérieur à 100 % ne représentent que 4,5 % des titulaires d'une pension. A contrario, 82 % des titulaires bénéficient d'une pension d'invalidité à un taux d'invalidité inférieur ou égal à 55 %. Les pensions versées varient très sensiblement selon le taux d'invalidité reconnu.

Ainsi, le montant moyen annuel d'une PMI valait 3 332 euros en 2022, ce qui correspond à un plus du double du montant médian annuel de la PMI, de 1 552 euros.

Répartition par taux d'invalidité au 31 décembre 2022

| Taux | Article L.125-10 | Effectif | Montant annuel en euros |
|--------------|---------------------------|-----------------|--------------------------------|
| 10 | | 34 745 | 26 267 220 |
| 15 | | 13 481 | 15 368 340 |
| 20 | | 16 542 | 25 408 512 |
| 25 | | 5 833 | 11 339 352 |
| 30 | | 12 714 | 29 140 488 |
| 35 | | 4 250 | 11 730 000 |
| 40 | | 6 538 | 20 163 192 |
| 45 | | 2 942 | 10 449 984 |
| 50 | | 4 777 | 18 572 976 |
| 55 | | 2 296 | 10 028 928 |
| 60 | | 2 915 | 13 712 160 |
| 65 | | 2 868 | 14 626 800 |
| 70 | | 1 838 | 10 145 760 |
| 75 | | 2 040 | 11 799 360 |
| 80 | | 1 637 | 10 450 608 |
| 85 | | 1 582 | 13 117 944 |
| 90 | | 1 319 | 12 488 292 |
| 95 | | 1 085 | 12 069 540 |
| 100 | | 1 778 | 24 813 768 |
| 100 | de 1 à 9 degrés | 1 132 | 25 279 824 |
| 100 | de 10 à 19 | 567 | 19 044 396 |
| 100 | de 20 à 29 | 296 | 13 710 720 |
| 100 | de 30 à 39 | 206 | 12 174 600 |
| 100 | de 40 à 49 | 157 | 10 914 012 |
| 100 | de 50 à 59 | 96 | 8 476 416 |
| 100 | de 60 à 69 | 64 | 5 844 480 |
| 100 | de 70 à 79 | 27 | 2 555 064 |
| 100 | de 80 à 89 | 35 | 3 521 280 |
| 100 | de 90 à 99 | 29 | 3 310 872 |
| 100 | 100 degrés et plus | 42 | 5 948 712 |
| Total | | 123 831 | 412 473 600 |

Source : DGFIP, service des retraites de l'État, base des PMIVG 2022

Le rapporteur spécial recommande une simplification du barème des pensions, tant pour des raisons d'équité dans la détermination des allocations que pour permettre une application plus fluide des dispositions d'indemnisation.

Une évolution concernant le contentieux des PMI doit être soulignée et saluée. En 2019, les commissions de réforme des pensions militaires d'invalidité (CRPMI) ont vu leur compétence en contentieux des PMI transférée aux tribunaux administratifs. En plus de ce transfert a été instauré un recours administratif préalable obligatoire auprès de la commission de recours de l'invalidité pour le contentieux des PMI. Ces deux mesures, qui ont entraîné la disparition des CRPMI, ont eu pour effet de réduire le délai moyen de traitement des dossiers contentieux de plus de 20 mois à 7 mois.

Rappels sur les pensions de réversion

Aux termes du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG), pour ouvrir un droit à pension pour les ayants cause, il faut que le décès soit imputable au service, ou que le décès soit en relation avec une infirmité pensionnée ou que le militaire soit pensionné d'un taux supérieur ou égal à 60 %.

Les conjoints survivants ont droit à pension au taux dit « normal » (500 points) lorsque le décès est imputable au service ou en relation avec une infirmité pensionnée, ou que l'ouvrant droit était pensionné pour un taux d'invalidité de 85 % au moins.

Les conjoints dont le militaire était pensionné à un taux d'invalidité inférieur à 85 % et au moins égal à 60 % ont droit à une pension au taux dit « simple », soit les 2/3 de la pension au taux normal.

Cette pension a connu un mouvement de revalorisation très fort depuis 2004, passant d'une condition de soins constants de 15 à 10 ans et d'une pension s'élevant à 260 ou 350 points à 410 ou 500 points respectivement, selon que le conjoint invalide bénéficiait de l'allocation 5°bis^a ou 5°bis^b (art. L. 133- 1 CPMIVG).

La LFI 2021 a prévu une réduction du nombre de points d'indice nécessaire, ce dernier passant de 10 000 à 6 000, pour que l'ayant-cause puisse bénéficier d'une réversion de pension majorée prévue aux articles L. 141- 18 et L. 141- 21 du CPMIVG.

À l'issue de ce processus, les majorations de pensions accessibles sont les suivantes :

Conditions d'attribution de la majoration spéciale et progression du nombre de points d'indice de cette majoration

(en euros)

| Date d'effet | Années de mariage ou de PACS et de soins donnés de manière constante, postérieures à l'ouverture de l'avantage prévu à l'article L. 133- 1 du CPMIVG | Conjoint survivant ou partenaire lié par un PACS d'un grand invalide titulaire de l'allocation aux grands invalides | |
|-------------------|--|---|--------------------------|
| | | Allocation GI n° 5 bis b | Allocation GI n° 5 bis a |
| A/C du 01/01/2016 | Au moins 10 ans | 500 | 410 |
| A/C du 01/07/2016 | Au moins 5 ans | 150 | 105 |
| | Au moins 7 ans | 300 | 230 |
| | Au moins 10 ans | 500 | 410 |
| A/C du 01/01/2020 | Au moins 15 ans | 550 | 460 |
| | Au moins 20 ans | 600 | 510 |
| | Au moins 25 ans | 650 | 560 |

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

c) Une revalorisation des pensions particulièrement faible en 2024

Les PMI et l'allocation de reconnaissance du combattant sont toutes deux indexées sur un indice nommé point de pensions militaires d'invalidité (point PMI).

Le point PMI est désormais calculé au début de chaque année civile, sur la base d'une période de référence fixe et sans application rétroactive¹. Cette période de référence s'étend, pour une revalorisation devant intervenir au 1^{er} janvier de l'année, du 1 juillet de l'année n- 2 au 30 juin de l'année n- 1. Il est à noter que le passage du « rapport constant » aux modalités actuelles, s'il simplifie significativement le calcul de la valeur du point PMI et n'emporte que des conséquences financières modiques au niveau individuel, s'est fait en défaveur des pensionnés puisque les pensions sont désormais revalorisées sur une base annuelle plutôt que sur une base trimestrielle. Les revalorisations sont également prises en compte moins rapidement. Le point PMI est indexé sur l'indice de traitement brut - grille indiciaire (ITB-GI), publié conjointement par l'INSEE et la direction générale de l'administration et de la fonction publique. L'ITB-GI est un agrégat fonction de l'évolution de l'indice de la

¹ Avant le décret n° 2022-128 du 4 février 2022 modifiant les modalités de fixation de la valeur du point PMI, il était calculé selon le principe du « rapport constant », soit une révision trimestrielle et avec effet rétroactif.

fonction publique et de mesures catégorielles au prorata de leur incidence sur l'échelle indiciaire des fonctionnaires.

Suivant ce principe, le point PMI sera revalorisé de 15,63 euros à 15,65 euros au 1^{er} janvier 2024. Le rapporteur spécial rappelle que dans ses réponses à son questionnaire budgétaire lors de l'élaboration du PLF 2023, l'administration avait alors indiqué que le point PMI avait été arbitré à une valeur de 16,65 euros pour le 1^{er} janvier 2023. Aucune explication n'a été donnée quant à la réduction de 2 centimes.

Le rapporteur spécial rappelle également que la revalorisation intervenue au 1^{er} janvier 2023 est essentiellement due à la revalorisation du point d'indice de la fonction publique de 3,5 % intervenue le 1^{er} juillet 2022. La stricte application de la période de référence aurait dû entraîner une prise en compte de cette revalorisation au 1^{er} janvier 2024, mais le Gouvernement avait décidé de faire preuve de souplesse à 24 heures près. Cette souplesse en 2022 doit être saluée mais rend d'autant plus incompréhensible le fait que confronté à la même situation en 2023, **le Gouvernement décide cette fois-ci que la revalorisation ne prendrait effet qu'au premier janvier 2025 pour une revalorisation du point d'indice des fonctionnaires de 1,5 % intervenue le 1^{er} juillet 2023¹.**

L'allocation de reconnaissance du combattant n'a quant à elle pas perdu de valeur par rapport à l'indice de la consommation sur la période 2005- 2023 du fait de l'augmentation de son nombre de points PMI, passé de 33 à 52 depuis 2005. Son montant reste cependant individuellement très modeste : 812,76 euros annuels au 1^{er} janvier 2023, soit 67,73 euros mensuels. Au 1^{er} janvier 2024, son montant devrait s'établir à 813,80 euros annuels, soit 67,82 euros mensuels.

La timidité de la revalorisation de l'allocation de reconnaissance du combattant explique qu'en absence d'augmentation du nombre de points, les crédits diminuent presque à proportion de la population des bénéficiaires.

¹ Et dont le décret, daté du 28 juin, a été publié le 29 juin.

Comparaison de l'évolution de l'allocation de reconnaissance du combattant avec l'hypothèse d'une indexation sur l'inflation à nombre de points PMI fixe

| Evolution de la valeur et du nombre de points PMI, montant de l'allocation de reconnaissance du combattant (ARC) correspondante | | | | | | | | Montant de l'allocation de reconnaissance du combattant (ARC) dans l'hypothèse d'une part d'un nombre de points PMI fixe (maintien à 48 points) et, d'autre part, d'une indexation du point PMI sur l'inflation. | | | |
|---|-------------------------|---|---------------------|------------|---------------------|-----------------|------------------------------|--|--|---------------------------------------|------------------------------|
| Année | date | Nb bénéficiaires au 01/01/N (2023 : prévisions) | Valeur du point PMI | Évolution | Nombre de point PMI | Montant ARC (€) | Coût en année pleine (en M€) | Taux d'inflation (source INSEE) | Valeur du point PMI indexé sur le taux d'inflation (€) | Montant annuel ARC (€) 48 points fixe | Coût en année pleine (en M€) |
| | | i | a | b | c | d=a*c | e=(a*c*i) | f | $g = g_{n-1} * (1+f)$ | h=g*48 | j=(h*i) |
| 2011 | 1 ^{er} janvier | | 13,85 € | | | | | 2,10% | | | |
| 2012 | 1 ^{er} janvier | 1 237 894 | 13,91 € | 0,04 € | 48 | 667,68 € | 826,4 | 2,00% | 14,14 € ⁽¹⁾ | 678,76 € | 840,10 |
| | 1 ^{er} avril | | | | | | | | | | |
| | 1 ^{er} octobre | | | | | | | | | | |
| 2013 | 1 ^{er} janvier | 1 200 185 | inchangée | sans objet | | | | 0,90% | 14,42 € | 692,34 € | 830,93 |
| | 1 ^{er} juillet | | | | | | | | | | |
| 2014 | 1 ^{er} janvier | 1 159 167 | 13,96 € | 0,02 € | 48 | 670,08 € | 776,7 | 0,50% | 14,55 € | 698,57 € | 809,76 |
| | 1 ^{er} avril | | | | | | | | | | |
| 2015 | 1 ^{er} janvier | 1 108 925 | 14,00 € | 0,03 € | 48 | 672,00 € | 745,2 | 0,00% | 14,63 € | 702,06 € | 778,53 |
| 2016 | 1 ^{er} janvier | 1 058 921 | 14,04 € | 0,04 € | 48 | 673,92 € | 713,6 | 0,20% | 14,63 € | 702,06 € | 743,43 |
| | 1 ^{er} juillet | | | | | | | | | | |
| 2017 | 1 ^{er} janvier | 1 000 550 | 14,42 € | 0,30 € | 50 | 721,00 € | 721,4 | 1,00% | 14,66 € | 703,46 € | 703,85 |
| | 1 ^{er} avril | | | | | | | | | | |
| | 1 ^{er} octobre | | | | | | | | | | |
| 2018 | 1 ^{er} janvier | 940 071 | 14,46 € | 0 | 52 | | | 1,80% | 14,80 € | 710,50 € | 667,92 |
| 2019 | 1 ^{er} janvier | 913 012 | 14,57 € | 0,11 € | 52 | 757,64 € | 691,7 | 1,10% | 15,07 € | 723,29 € | 660,37 |
| 2020 | 1 ^{er} janvier | 857 205 | 14,68 € | 0,11 € | 52 | 763,36 € | 654,4 | 0,50% | 15,23 € | 731,24 € | 626,83 |
| 2021 | 1 ^{er} janvier | 797 887 | 14,70 € | 0,02 € | 52 | 764,40 € | 609,9 | 1,60% | 15,31 € | 734,90 € | 586,37 |
| | 1 ^{er} octobre | | | | | | | | | | |
| 2022 | 1 ^{er} janvier | 730 403 | 15,05 € | 0,33 € | 52 | 782,60 € | 571,6 | 5,30% | 15,56 € | 746,66 € | 545,36 |
| 2023 | 1 ^{er} janvier | 674 220 | 15,63 € | 0,58 € | 52 | 812,76 € | 548,0 | | 16,38 € | 786,23 € | 530,09 |

(1) Pour le 1^{er} janvier 2012, la valeur du point PMI N-1 est 13,85€, soit la valeur au 1^{er} janvier 2011. La formule propre à cette ligne est donc la suivante : $g = aN-1 * (1+f)$.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Le rapporteur spécial rappelle que contrairement à l'allocation de reconnaissance du combattant, les pensions militaires d'invalidité ne sont revalorisées par une augmentation du nombre de points. Ainsi, ces dernières connaissent une véritable baisse de valeur face à l'inflation.

Il faut également souligner que le surcoût qu'entraînerait une revalorisation du point PMI resterait inférieur aux économies réalisées par la mission « Anciens combattants » du fait de la réduction de la population bénéficiaire sur la même période. Aussi une revalorisation du point PMI est tout à fait envisageable dans une trajectoire baissière des crédits totaux.

Le rapporteur rappelle et regrette que la revalorisation exceptionnelle du point PMI de l'année 2022 de 35 centimes supposée rattraper le retard de l'indexation ITB-GI face à l'inflation sur la période 2018- 2021 a retenu une hypothèse d'inflation de 0,6 % pour l'année 2021, soit une valeur inférieure à l'inflation tant prévue¹ par le Gouvernement lui-même que celle constatée :

PMI et RC

| Année N | Valeur du point PMI au 1 ^{er} janvier N (€) | Taux d'inflation N-1 | Valeur du point PMI indexé sur le taux d'inflation (€) | Dépenses selon indexation (M€) | | Dépenses exécutées ou provisionnelles (M€) | | Dépenses d'indexation (M€) | |
|---------|--|----------------------|--|--------------------------------|--------|--|--------|----------------------------|-------|
| | | | | PMI | RC | PMI | RC | PMI | RC |
| 2018 | 14,46 | | | | | | | | |
| 2019 | 14,57 | 1,80% | 14,72 | 1008,49 | 725,57 | 990,66 | 712,74 | 17,83 | 12,83 |
| 2020 | 14,68 | 1,10% | 14,88 | 928,54 | 698,98 | 918,44 | 691,37 | 10,10 | 7,61 |
| 2021 | 14,7 | 0,50% | 14,96 | 862,26 | 648,07 | 857,97 | 644,85 | 4,29 | 3,22 |
| 2022 | 15,05 | 0,60% | 15,05 | 808,55 | 604,09 | 808,55 | 604,09 | 0 | 0 |

PMI : pension militaire d'invalidité

RC : retraite du combattant, désormais appelée allocation de reconnaissance du combattant.

Lecture : Si le point PMI avait été indexé depuis 2018 sur l'inflation, sa valeur au 1^{er} janvier 2019 aurait été de 14,72 euros au lieu de 14,57 euros selon le rapport constant.

L'inflation 2021 est celle qui était prévue par le LFSS 2021. Les dépenses 2021 résultent des prévisions du second suivi de gestion 2021. Les dépenses 2022 sont celles prévues par le projet de loi de finances pour l'année 2022.

Source : Tableau fourni par le ministère des armées en réponse au questionnaire du rapporteur spécial – session 2022

Ainsi, en l'absence de volonté politique particulière, la valeur réelle des rentes viagères servies aux invalides continue d'être grignotée année après année par l'inflation.

Dès lors, il conviendrait de s'intéresser spécifiquement à la situation des invalides de guerre, dans la mesure où ces derniers sont liés par leur point d'indice à l'allocation versée aux anciens combattants, sans que les revalorisations aient réellement permis le maintien de l'effort de la Nation envers ces derniers. En effet, les autres mesures, telles que les avantages fiscaux (demi-part des veuves) et les dispositions budgétaires

¹ L'article 2 du PLF 2022 retenait une hypothèse de 1,4 % d'inflation sur 2021.

(augmentation du nombre de point de l'allocation de reconnaissance du combattant), bénéficient exclusivement aux anciens combattants.

Le rapporteur estime que cette situation pour les invalides de guerre n'est pas satisfaisante et que des pistes permettant d'améliorer spécifiquement leur situation méritent d'être recherchées.

d) Une déformation des équilibres de la politique de reconnaissance en faveur du monde combattant malgré des avantages peu mobilisés

Les interventions en faveur des anciens combattants financées par le programme 169 sont composites. Certaines, à vocation universelle (PMI, l'allocation de reconnaissance du combattant), sont versées à tous ceux qui réunissent des conditions objectives tenant à leur situation de combattant ou de santé et à raison de celles-ci. D'autres impliquent un choix du bénéficiaire et sont variables, indépendamment de la seule situation d'ancien combattant.

En dehors de l'effet asymétrique des dépenses fiscales déjà relevé, il en va tout particulièrement ainsi de la majoration des rentes mutualistes qui, pour concerner 258 639 bénéficiaires en 2024 (contre 277 686 en 2023), n'est servie qu'à un peu plus de 35 % des titulaires de la carte du combattant.

La rente mutualiste

La retraite mutualiste du combattant, devenue rente mutualiste du combattant, bénéficie d'un certain nombre d'avantages, de nature fiscale ou liés au régime de majoration légale institué par la loi du 4 mai 1948.

Les contribuables anciens combattants peuvent, chaque année, déduire de leurs revenus imposables, dans la limite d'un plafond, les versements effectués en vue de la constitution d'une rente donnant lieu à majoration de l'État.

Cette rente bénéficie, en plus de la majoration légale attachée à toute rente viagère (mais sans limite de plafond de ressources), d'une majoration spécifique de l'État de 12,5 % à 60 % selon le titre détenu et sa date d'obtention.

Le total formé par la rente et la majoration spéciale de l'État est limité à un plafond, dit « plafond majorable » égal à 125 points de PMI (en hausse de 1 953,75 euros en 2023 à 1 956,25 euros à compter de janvier 2024). Ces revalorisations pèsent cependant sur les budgets de l'année n+1 car les organismes mutualistes versent les majorations aux souscripteurs et sont remboursés l'année suivante par l'État. Ainsi, le budget 2024 est-il basé sur le plafond 2023 et le plafond 2024 sera pris en compte pour le budget 2025.

La rente mutualiste se cumule avec toutes les autres pensions et retraites. Elle est exonérée d'impôt pour sa part inférieure au plafond légal. Au-delà de ce plafond, le régime fiscal est celui de l'assurance-vie.

Or, cet avantage mobilise une part importante des dotations en faveur des anciens combattants : 195 millions d'euros en 2024 soit 11,8 % de ces crédits¹, contre 12,5 % du total en 2023.

La part de la charge budgétaire liée aux majorations de rentes mutualistes augmente habituellement plus ou moins vite chaque année. La réduction de l'année 2024 s'explique par une surimpression de la proportion en 2023 due aux 45,5 millions d'euros affectés à l'allocation de reconnaissance repoussés de 2023 à 2024. Le rapporteur spécial rappelle que la majoration des rentes mutualistes n'absorbait que 8 % des dépenses du programme en 2011.

Ce phénomène est essentiellement dû à une augmentation du montant moyen annuel des majorations remboursées, qui entraîne une baisse moins rapide de ce poste budgétaire que pour l'allocation de reconnaissance du combattant et les pensions militaires d'invalidité elles-mêmes en limitant l'impact de la baisse du nombre des bénéficiaires sur la réduction des dépenses.

Données relatives aux rentes mutualistes (2019- 2023)

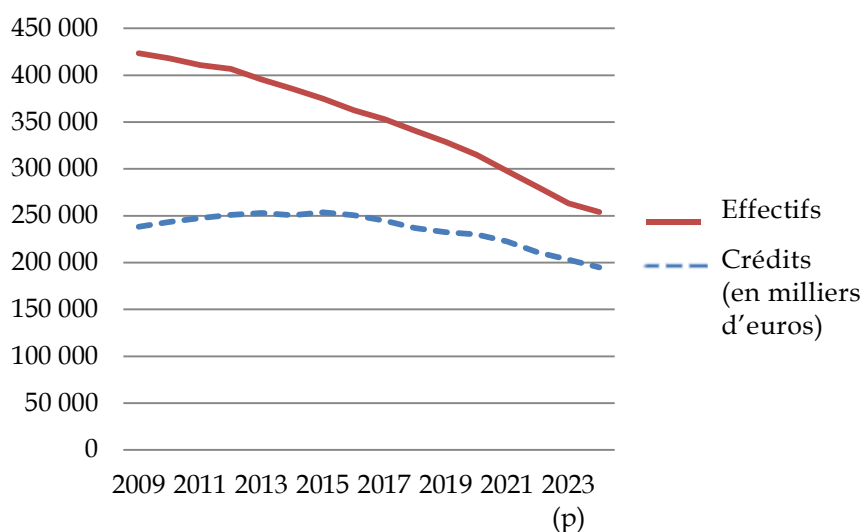
| Année de facturation | Montant des remboursements des majorations légales (en millions d'euros) | Montant des remboursements des majorations spécifiques (en millions d'euros) | Total (en millions d'euros) | Nombre de bénéficiaires (au 1 ^{er} janvier de l'année en cours) | Montant moyen annuel des majorations remboursées |
|----------------------|--|--|-----------------------------|--|--|
| 2019 | 105,95 | 126,62 | 232,57 | 328 943 | 707,01 € |
| 2020 | 106,91 | 123,14 | 230,05 | 315 175 | 729,91 € |
| 2021 | 103,66 | 118,82 | 222,48 | 297 804 | 747,08 € |
| 2022 | 97,71 | 113,27 | 210,98 | 280 602 | 751,90 € |
| 2023 | 94,51 | 108,51 | 203,02 | 263 351 | 770,90 € |

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Les dépenses correspondantes ont ainsi connu une certaine résistance, qui contraste avec les prestations plus universelles financées par le programme 169.

¹Actions 2 et 3 du programme 169.

Évolution de la charge des avantages attribués aux rentes mutualistes des anciens combattants et des effectifs bénéficiaires (2009- 2024)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les PAP « Anciens combattants »

Le déficit de revalorisation du point PMI mentionné plus haut a toutefois, comme pour les autres prestations liées à la valorisation du point de PMI, également limité la dynamique de cette dépense.

La contribution de l'État aux rentes mutualistes (771 euros par bénéficiaire en 2021) apporte aux bénéficiaires un quasi-doublement de la valeur de l'allocation de reconnaissance du combattant qu'ils perçoivent.

Ce doublement touche un nombre des bénéficiaires limité par rapport aux prestataires de l'allocation de reconnaissance du combattant.

Il est permis de s'interroger sur les facteurs expliquant le faible recours à la faculté ouverte aux ayants droit de se constituer un tel complément de retraite disposant d'un soutien élevé de l'État. À ce stade, le rapporteur spécial se limitera à relever que cette absence de recours au dispositif conduit à des économies significatives.

4. Les crédits des actions en faveur des rapatriés continuent leur progression en 2024

L'action en faveur des harkis, autres supplétifs et rapatriés a connu un renforcement exceptionnel en 2022. Ainsi, le montant de l'allocation de reconnaissance et de l'allocation viagère a été doublé par voie réglementaire et la loi n° 2022-229 du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées a levé le délai de forclusion de l'allocation viagère tout en créant une indemnité de réparation des préjudices résultant de l'indignité de leurs conditions d'accueil et de vie

dans des camps et des hameaux de forestage. **Le texte initial du PLF 2022 prévoyait une dotation de 26,6 millions d'euros pour les actions en faveur des rapatriés.** Une provision supplémentaire de 50 millions d'euros a été votée lors de l'examen du texte en prévision du dispositif de la loi du 23 février 2022.

Le texte de la LFI 2023 prévoyait quant à lui une dotation de 100,9 millions d'euros pour les actions en faveur des rapatriés. Sur une période d'un an, les moyens de la politique de reconnaissance et réparation en faveur des rapatriés ont presque été quadruplés.

Les crédits de l'action 07 « Actions en faveur des rapatriés » continuent leur progression en 2024, en s'établissant à 112,2 millions d'euros (AE=CP), soit une nouvelle augmentation de 11,2 % par rapport à leur niveau de 2023. Cette augmentation aurait représenté une augmentation de 42 % avant 2023. Elle s'explique notamment par un élargissement par décret¹ de la liste des camps et hameaux de forestage ouvrant le droit à l'indemnité prévue par la loi n° 2022-229 du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées.

a) Une augmentation drastique et récente des crédits alloués aux rapatriés

L'action en faveur des rapatriés a été profondément renforcée en fin d'année 2021 et au cours de l'année 2022 :

- la forclusion des dispositifs² d'allocation à destination des conjoints et veuves de harkis a été levée avec un effet rétroactif à 2016 ;

- le montant des deux allocations – de reconnaissance et viagère – a été doublé par arrêté³ ;

- la création d'une indemnité, par la loi n° 2022-229 du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées, versée au titre de l'accueil indigne en France des harkis, autres supplétifs ou rapatriés, dans des camps ou des hameaux de forestage.

¹ Décret n° 2023-890 du 21 septembre 2023 relatif à l'extension du périmètre d'application du mécanisme de réparation confié à la commission nationale indépendante de reconnaissance et de réparation des préjudices subis par les harkis, les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil et de droit local et les membres de leurs familles et aux modalités d'organisation de cette instance.

² Les allocations envers les conjoints survivants étaient forcluses au 31 décembre 2016 s'agissant des veuves dont l'époux était décédé avant le 1^{er} janvier 2016 ou un an après le décès de l'époux s'il était décédé après le 1^{er} janvier 2016.

³ Arrêté du 21 décembre 2021 fixant à compter du 1^{er} janvier 2022 le montant de l'allocation de reconnaissance définie par l'article 6 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés.

En parallèle de ces créations ou extension de droits, le dispositif de solidarité pour les enfants de harkis est arrivé à terme le 31 décembre 2022¹, entraînant ainsi un afflux de dossier sur cette même période. Cependant les derniers paiements sont intervenus en 2023 et ce poste de dépense doit disparaître en 2024.

b) Des crédits dominés par des pensions viagères et le dispositif d'indemnisation du fait de l'accueil indigne en France des harkis, autres supplétifs ou rapatriés

Les crédits en faveur des rapatriés sont à 99 % dédiés à l'allocation de reconnaissance, l'allocation viagère et au droit à réparation du fait des conditions d'accueil indignes en France.

L'action contient également divers soutiens, tels que des aides à la formation professionnelle, des aides au désendettement, des aides spécifiques aux conjoints survivants, des remboursements de cotisations retraites complémentaires ou encore des mesures de sauvegarde du toit familial. Ces différentes aides ne représentent cependant que 700 000 euros annuels.

Le dispositif de réparation du fait des conditions d'accueil indignes en France a été créé par la loi n° 2022-229 du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées. Il donne lieu au paiement d'indemnités sous forme de capital. Il a vocation à disparaître après traitement des demandes. **Lors de l'adoption de la loi, il était estimé que 50 000 dossiers devraient être déposés pour un cout global estimé à 300 millions d'euros.** L'ONaCVG établissait lui une estimation de 40 000 dossiers. De plus, le dispositif a été étendu en 2023 par décret².

30 000 dossiers ont actuellement été déposés. 7 772 ont fait l'objet d'une décision favorable et 607 d'une décision de refus. Plus de 20 000 dossiers restent en stock et un objectif de 8200 dossiers traités en 2024 a été fixé. 69,8 millions d'euros sont prévus par le PLF 2024 dans ce cadre.

Par ailleurs 207 recours contentieux ont été déposés auprès des juridictions administratives contre les décisions déjà rendues.

Les allocations de reconnaissance et viagères sont des allocations destinées respectivement aux harkis, moghaznis et autres membres des formations supplétives et à leurs veuves. 21,8 millions d'euros sont prévus pour l'allocation de reconnaissance, en baisse de 1 million d'euros par

¹ Date limite pour le dépôt des dossiers.

² Décret n° 2023-890 du 21 septembre 2023 relatif à l'extension du périmètre d'application du mécanisme de réparation confié à la commission nationale indépendante de reconnaissance et de réparation des préjudices subis par les harkis, les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil et de droit local et les membres de leurs familles et aux modalités d'organisation de cette instance.

rapport à 2023 et 19,9 millions d'euros sont prévus pour l'allocation viagère en 2024, en hausse de 4,4 millions d'euros par rapport à 2023.

c) Une augmentation structurelle du niveau des crédits en faveur des rapatriés

L'année 2022 marque le début d'un effort budgétaire supplémentaire en faveur des harkis. Ce choix aura des conséquences budgétaires fortes à moyen et long terme.

Le dispositif de la loi n° 2022-229 du 23 février 2022 est ponctuel car chacun des bénéficiaires concernés peut déposer un dossier qui entrainera le versement d'une indemnité sous forme de capital. Ainsi, le dispositif doit disparaître une fois que le stock de demande a été traité et la situation générant un droit pour ce dispositif ayant disparue, il n'y aura pas de flux.

Cependant, le cout global associé au stock est estimé à 300 millions d'euros et seuls 130 millions d'euros ont été engagés sur 2023 et 2024. Le dispositif et son financement sur l'action 07 devraient donc se maintenir au cours des 2 ou 3 prochaines années.

Au contraire de l'indemnité de la loi n° 2022-229 du 23 février 2022, la levée de la forclusion et le doublement des allocations en faveur des harkis moghaznis, autres membres des formations supplétives et de leurs veuves aura des conséquences de long voir très long terme sur l'action 07.

En effet, ces allocations sont viagères et, comme pour les rentes versées aux anciens combattants et invalides de guerre, les crédits qui y sont consacrés ne baisseront qu'avec la diminution du nombre de bénéficiaires du fait de l'âge. Cependant, contrairement à l'allocation de reconnaissance du combattant, les conjoints survivants d'un bénéficiaire de l'allocation de reconnaissance peuvent bénéficier d'une allocation viagère d'un montant équivalent à la mort de leur époux. Ainsi, le déclin démographique des bénéficiaires de ces deux allocations sera probablement plus lent que celui des bénéficiaires de l'allocation de reconnaissance du combattant. L'année 2024 illustre particulièrement ce phénomène : les entrées dans l'allocation viagère ont surcompensé les sorties de l'allocation de reconnaissance.

5. Les crédits affectés à l'action liens armées-jeunesse connaissent une hausse non significative du fait d'un financement de la JDC et du SMV à plus de 75 % par la mission « Défense »

Le budget 2024 de l'action 08 « Liens armées-jeunesse » du programme 169 s'établit à 26,1 millions d'euros en AE et CP, en hausse de 6 % par rapport à 2023.

Il se compose de deux unités opérationnelles respectivement dédiées à la journée défense et citoyenneté (JDC) et au service militaire volontaire (SMV).

L'augmentation des crédits porte exclusivement sur la JDC, dont la dotation augmente de 1,56 million d'euros en CP. Les moyens du SMV sont eux inchangés. Cette augmentation porte en réalité sur une partie largement minoritaire du financement de ces dispositifs.

L'action 08 reste principalement consacrée au financement de la JDC, qui absorbe plus de 80 % de ses dotations.

Les crédits de l'action 08 font l'objet d'abondements massifs en provenance de la mission « Défense », de collectivités territoriales ou de fonds de concours. **Les crédits effectivement dépensés pour la JDC et le SMV s'établissent à plus de 150 millions d'euros (dont 97,3 millions d'euros pour la JDC¹), montant à comparer aux 24,5 millions d'euros effectivement apparents dans les crédits de la mission.** Le rapporteur regrette cette situation qui conduit à une mauvaise lisibilité des documents budgétaires. **Il salue cependant la comptabilité analytique tenue par le ministère des armées permettant de retracer, au moins en exécution, le coût effectif des dispositifs.**

a) Le service militaire volontaire, 3 millions d'euros inscrits au budget de la mission mais, au total, un budget de plus de 50 millions d'euros

Le Service Militaire Volontaire (SMV) est une action du ministère de la défense nationale visant à accueillir des jeunes en situation de précarité sociale dans une structure d'accompagnement de type militaire et ayant pour but de les intégrer dans le monde du travail. Des jeunes de 18 à 25 ans se trouvent placés en internat sous statut militaire. Ils suivent une formation militaire sans entraînement au combat, bénéficient d'une remise à niveau scolaire puis d'une formation professionnelle, le tout sous encadrement militaire.

Le rapporteur spécial présente cette année un rapport d'information sur le SMV auquel il renvoie pour une présentation détaillée du dispositif.

Pérennisé à compter du 1^{er} janvier 2019 par la loi n° 2018- 607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, ce dernier vise un objectif d'accueil de 1 500 « volontaires stagiaires » en 2024.

Le budget de la mission prévoit pour le SMV 3,34 millions d'euros en 2024 contre 3,33 millions d'euros en 2023. Les crédits de la mission apparaissent donc stables. Cependant, les dépenses en exécution du SMV, après prise en compte de ses autres sources de financement, s'élevaient à 53 millions d'euros en 2022², dont 9 millions d'euros proviennent de fonds

¹ Coût pour l'année 2023.

² Pensions comprises.

européens. La masse salariale du dispositif, prise en charge par la mission « Défense », s'élève à 36 millions d'euros pensions comprises. Les collectivités territoriales ont financé le dispositif à hauteur de 3,54 millions d'euros en 2022.

Le coût complet du dispositif pour 2024 ne peut être déduit ou estimé ni à partir des informations contenues dans les documents budgétaires, ni des réponses du ministère au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial. Cette situation est particulièrement problématique et mériterait d'être corrigée.

Outre un manque de lisibilité regrettable du budget du SMV, doit être souligné un coût par volontaire élevé, estimé à 38 000 euros par volontaire au regard de l'effectif théorique et de 44 000 euros par volontaire au regard de l'effectif réel. Sans tenir compte des moyens issus des fonds européens, le cout par volontaire était de 31 430 euros au regard de l'effectif théorique et de 36 700 euros au regard de l'effectif réel.

Avec un taux d'insertion de 82 % en 2022 et de 86 % en 2023, ce dispositif obtient cependant de très bons résultats au regard de sa population cible, composée en majorité de non-diplômés (60 %) et pour une bonne partie d'illettrés (20 %).

Les insertions représentent pour 50 % des CDI ou CDD de plus de 6 mois, pour 40 % un CDD de moins de 6 mois et pour 10 % une continuation de formation qualifiante ou une alternance.

Seuls 2 % des volontaires stagiaires rejoignent les armées à la suite du SMV. Cependant, environ 35 % des volontaires experts¹ rejoignent un corps en uniforme à la suite de leur SMV.

Enfin, le rapporteur spécial plaide pour une meilleure équité territoriale dans le déploiement du SMV. Sur le plan organisationnel, ce dernier se compose d'un état-major implanté à Arcueil et de cinq centres ou régiments et de deux antennes implantés dans 6 des 13 régions métropolitaines. Le public cible du SMV étant particulièrement vulnérable aux difficultés liées à l'éloignement, l'implantation géographique actuelle du SMV pose de réelles difficultés en termes d'équité dans l'accès au SMV.

Le SMV ne couvre pas les collectivités d'outre-mer, qui disposent du service militaire adapté (SMA), plus ancien et ayant directement inspiré le SMV. Le budget du SMA ne relève pas de la présente mission.

¹ 200 volontaires experts en 2022.

b) *La JDC : une hausse des crédits de la mission et une baisse du coût du dispositif*

(1) Des crédits pour 2024 en légère hausse non représentatifs du coût réel du dispositif

La journée « défense et citoyenneté » (JDC) est une obligation à laquelle chaque Français doit déférer avant ses 18 ans. Elle succède au service militaire et prend, dans son format normal, la forme d'une journée de présentation ayant vocation à diffuser l'esprit de défense auprès des jeunes. Elle est mise en œuvre par la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ). Un certificat de participation est remis en fin de journée et ce dernier est obligatoire pour l'inscription aux examens et concours soumis au contrôle de l'autorité publique. **Un jeune qui n'aurait pas suivi la JDC a toujours la possibilité de régulariser sa situation jusqu'à 25 ans.**

Les crédits affectés à cette dernière dans le cadre du programme 169 s'élevaient à 21,22 millions d'euros en AE et 21,19 millions d'euros en CP dans la LFI 2023. 22,75 millions d'euros en AE et CP sont prévus pour 2024. **Les crédits connaissent ainsi une légère hausse, qui doit être attribuée à l'inflation, en raison du renchérissement des coûts liés à l'alimentation et au transport des jeunes et des intervenants.**

Ces chiffres ne sont toutefois pas significatifs, tant en ce qui concerne l'évolution que le volume des crédits attribués à la JDC. Ces derniers s'élevaient ainsi au total à 97,3 millions d'euros en 2023.

Le rapporteur relève et regrette que le coût global de la JDC ne lui ait pas été transmis pour l'année 2024, en réponse à son questionnaire budgétaire, à l'inverse des réponses qui lui avaient été faites jusqu'à présent.

Il apparaît également que le coût 2023 de la JDC a connu une baisse significative de 16 millions d'euros par rapport à l'estimation qui en avait été faite en été 2022. Cette réduction de 16 millions d'euros porte intégralement sur le titre 2 de la JDC et est expliquée par le ministère par un changement de méthodologie dans sa comptabilité analytique.

Évolution des coûts complets de la JDC entre 2017 et 2023

| En millions d'euros | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 (LFI) |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <i>Alimentation</i> | 5,9 | 5,4 | 7,2 | 3,2 | 0,3 | 1,7 | 6,7 |
| <i>Transport des jeunes</i> | 5,1 | 5,5 | 5,4 | 5,0 | 3,2 | 8,7 | 9,8 |
| <i>Fonctionnement des sites (location de locaux civils)</i> | 0,3 | 0,2 | 0,4 | 0,2 | 0,1 | 0,4 | 0,4 |
| <i>Autres charges</i> | 2,3 | 2,4 | 2,8 | 2,3 | 2,1 | 2,4 | 3,1 |
| Total dépenses réalisées sur le BOP P 168 | 13,6 | 13,5 | 15,7 | 10,6 | 5,7 | 13,1 | 20 |
| T2 : Masse salariale (programme 212) et CAS Pension* | 86 | 83,8 | 85,4 | 80,5 | 81,3 | 85,6 | 70,6 |
| T3 : Autres charges de fonctionnement (programme 178) | 4 | 3,9 | 3,9 | 3,9 | 3,9 | 3,9 | 4,1 |
| T5 : Infrastructures et SIAG (programme 212) | 3 | 3,4 | 2,6 | 1,8 | 1,9 | 1,9 | 2,6 |
| Total dépenses estimées hors BOP « Liens Armée-Jeunesse » | 93 | 91,1 | 91,9 | 86,2 | 87,1 | 91,4 | 77,3 |
| Total dépenses JDC en millions d'euros | 106,6 | 104,6 | 107,6 | 96,9 | 92,8 | 104,6 | 97,3 |
| Nombre de jeunes présents | 786 515 | 770 245 | 793 534 | 614 690 | 919 185 | 788 962 | 802 567 |
| Coût complet par jeune en euros (Total dépenses JDC/nombre de jeunes présents) | 135,53 | 135,82 | 135,66 | 157,60 | 100,96 | 137,1 | 121,2 |

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Le rapporteur spécial tient à saluer le développement, bienvenu, par le ministère des Armées d'une comptabilité analytique des coûts de la JDC, même si cette dernière reste perfectible. Il est également regrettable qu'elle n'apparaisse pas dans les rapports budgétaires, dans la mesure où cette dernière contribuerait grandement à la lisibilité des crédits affectés à la JDC.

Le coût moyen, après avoir été stable aux alentours de 135 euros par participant a évolué en 2020- 2021. Les prévisions d'exécution se situaient à 140,19 euros et 139,68 euros par participant respectivement. Cependant, avec la crise sanitaire, la réalisation 2020 s'est établie à 157,60 euros par participant. Bien que des économies par participant aient été réalisées suite à des moindres dépenses en encadrement, transports et repas, le maintien des coûts fixes à un niveau stable auxquels s'ajoute une diminution significative du nombre de participants a au final entraîné un surcoût par participant par rapport à la situation pré-covid. *A contrario*, le coût par participant en 2021 a été réévalué à 107 euros. Cette réduction drastique du coût par jeune s'explique d'une part par la mise en œuvre de la JDC dématérialisée et d'autre part par la réalisation d'économies d'échelle du fait du rattrapage de la JDC par un nombre important de jeunes dans des conditions adaptées.

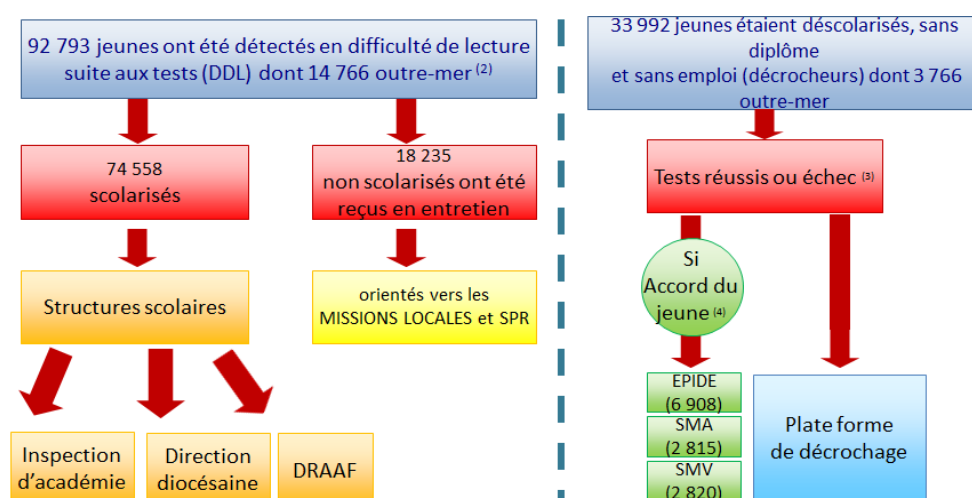
La cible de coût pour 2023, qui devait marquer le retour à une organisation normale en année pleine, était fixée à 140,43 euros par participant. Le coût par participant est désormais estimé à 121,2 euros, du fait d'une baisse de 16 millions d'euros en estimation du coût de la masse salariale de la JDC. Il convient de saluer cette diminution du coût par participant. Une cible de 130 euros par participant a été définie pour le PLF 2024.

Une JDC dématérialisée à destination des français de l'étranger est en cours de développement. La JDC en ligne a sinon été abandonnée depuis le retour à la JDC « présenteielle » effectué en 2021.

(2) La JDC, une action clé de la lutte contre le décrochage scolaire et la marginalisation qui mérite d'être mieux suivie

Une des missions attribuées à la JDC est la détection de la marginalisation et de l'illettrisme de certains jeunes. La JDC apparaît particulièrement pertinente pour cette mission puisqu'il s'agit d'un point de passage obligé pour tous les jeunes d'une tranche d'âge, y compris en situation de déscolarisation.

La direction du service national et de la jeunesse intervient ainsi en aval du dispositif de repérage des « décrochés scolaires » en informant les appelés identifiés lors de la JDC, afin de contribuer à ce que « tout jeune de seize à dix-huit ans sorti sans diplôme du système de formation initiale et sans emploi soit effectivement inscrit dans un parcours de formation, d'accompagnement ou d'exercice d'une activité d'intérêt général lui permettant de préparer son entrée dans la vie active ». La JDC alimente également une base de données mise à disposition des coordonnateurs de la mission de lutte contre le décrochage scolaire.



Source : réponse au questionnaire budgétaire, session 2017

En 2022, entre 27 000 et 34 000 jeunes décrocheurs ont été détectés. En 2021, les informations relatives à 36 917 jeunes, dont 3 121 en outre-mer, repérés en situation de décrochage scolaire, avaient été transmises aux coordonnateurs locaux.

De plus, **environ 2 à 3 % de chaque classe d'âge ne participe pas à la JDC, soit plus de 16 000 jeunes par année de naissance.** 90 % des jeunes n'ayant pas participé à la JDC ne l'a pas faite à cause d'un défaut de recensement, dont les formalités relèvent de la mairie de résidence du jeune.

(3) Le SNU, un dispositif ayant vocation à remplacer la JDC et dont l'articulation avec cette dernière reste incertaine

Le service national universel a été créé en 2019 et a vocation, après son extension, à se substituer à la JDC. Ce dernier a une ambition sans commune mesure avec la JDC. Le SNU prévoit notamment une « Journée Défense et Mémoire » (JDM), qui doit remplacer l'actuelle JDC, avec une prise en compte plus forte des enjeux de mémoire et de résilience.

En l'état actuel des choses, les deux dispositifs devraient coexister. Si le SNU est disponible sur la totalité du territoire national à tous les élèves de seconde, il est toujours réalisé sur la base du volontariat alors que la JDC reste obligatoire et systématique.

Il sera désormais possible de ne pas réaliser de JDC pour les jeunes ayant réalisé un séjour de cohésion du SNU. Ces derniers recevront une équivalence JDC lors de leur recensement.

Le SNU relève du budget de la mission « Sport, jeunesse et vie associative. ».

6. Le quasi-doublement des crédits « politique de mémoire » en raison du programme commémoratif de l'année 2024

La définition et la conduite de la politique de mémoire sont assurées par les services de la direction de la mémoire, de la culture et des archives (DMCA). La mise en œuvre nationale du volet commémoration est directement réalisée par la DMCA et sa mise en œuvre locale est déléguée à l'ONaCVG. La mise en œuvre de la politique de la pierre relève aussi de l'ONaCVG.

L'année 2024 marque une modification du contenu de la mission : les subventions accordées au Conseil national des communes compagnons de la libération, qui relevaient en 2023 de l'ancienne action 03, ont été transférées à l'action 09 « politique de mémoire ». Si la subvention 2024 est la même que celle de 2023, son transfert renchérit les crédits de la politique de mémoire de 1,74 million d'euros. Les crédits considérés comme ceux de la mission en 2023 dans le PAP incluent cependant les crédits de cette sous-action de manière rétroactive. Ce transfert n'a donc pas pour effet d'augmenter le taux de 87 % d'augmentation de crédits de l'action¹.

La seconde sous-action de la mission, qui correspond à son périmètre historique, recouvre un spectre assez large d'actions et fait l'objet d'un financement budgétaire pouvant s'avérer très variable d'une année sur l'autre, ce dernier dépendant directement de l'actualité mémorielle. L'année 2024 en fournit un exemple extrême.

Les crédits de l'action « mémoire » avaient déjà connu une augmentation de 17 % entre 2022 et 2023², du fait d'un renchérissement des coûts d'entretien des nécropoles nationale, sous le coup de l'inflation. Ils connaissent cette fois, entre 2023 et 2024, une **augmentation de 87 %**³,

¹ Il a même au contraire réduit le taux d'augmentation puisque le montant de la subvention s'est ajouté à la fois au numérateur et au dénominateur.

² Le périmètre de l'action 09 « mémoire » en 2022 et 2023 correspondant au périmètre de la sous-action 09.01 « Mémoire & patrimoine mémoriel » du PLF 2024.

³ Sur le périmètre global de la version PLF 2024 de l'action 09. Au regard du périmètre de la seule sous-action 09.01, l'augmentation est de 94,5 %.

passant de 22,7 millions d'euros à 42,4 millions d'euros. Cette hausse concerne uniquement le périmètre historique de l'action. Les principales dépenses supplémentaires sont :

- 14 millions d'euros sont dédiés à la célébration et à la commémoration du 80^e anniversaire des débarquements de Normandie et de Provence, de la Libération et de la Victoire ;

- 3 millions d'euros supplémentaires pour l'entretien des sépultures de guerre et la valorisation des lieux de mémoire ;

- 1 million d'euros supplémentaires pour subventionner les actions de mémoire qui sont menées par les partenaires du ministère des armées ;

- 900 000 euros supplémentaires pour l'organisation du défilé du 14 juillet, qui ne pourra pas se tenir sur les Champs-Élysées en 2024 à cause des jeux olympiques.

L'action « mémoire » est divisée en deux opérations stratégiques (OS) : l'OS « Mémoire » et l'OS « Sépultures de guerre et lieux de mémoire ». **Pour 2024, 23,8 millions d'euros sont consacrés à l'OS mémoire (contre 7,3 millions d'euros en 2023) et 16,9 millions d'euros à l'OS sépultures (contre 13,6 millions d'euros en 2023).**

a) Les crédits de l'OS sépultures de guerre et lieux de mémoire continuent leur hausse face à l'inflation

L'OS « sépultures de guerre et lieux de mémoire » correspond principalement à des opérations de rénovation et d'entretien, dont l'ONaCVG a la charge, depuis que l'édification du monument d'hommage aux soldats morts pour la France lors des OPEX est achevée. Quelque 950 000 euros de l'OS sont dédiés au développement de partenariats avec les territoires dans le cadre du tourisme de mémoire, montant en hausse de 150 000 euros par rapport à 2023.

Outre l'entretien courant des nécropoles et carrés militaires, l'ONaCVG a lancé un programme de rénovation des hauts lieux de la mémoire nationale évalué initialement à 8 millions d'euros sur 4 ans.

16,9 millions d'euros sont consacrés à cet OS en 2024, une augmentation significative par rapport à 2023 (13,6 millions d'euros, soit + 24 %).

Cependant, malgré l'effort budgétaire consenti pour compenser les surcoûts liés à l'inflation, le respect de l'enveloppe budgétaire prévue risque de provoquer des retards dans la réalisation des travaux.

Le rapporteur spécial tient ici à saluer la contribution des bénévoles de toutes provenances, qui apportent un concours précieux et particulièrement estimable à la nécessaire conservation de ces hauts lieux de mémoire.

Au demeurant, il tient à rappeler l'implication forte des bénévoles des associations et de leurs porte-drapeaux dans la tenue des actions mémorielles. Il appelle à toute action permettant à ces associations de forger des liens avec les jeunes générations afin de rendre possible une continuité de cet engagement dans le temps.

Le rapporteur spécial souhaite également que soient mieux favorisés les projets permettant aux collectivités territoriales de mettre en avant leur mémoire et l'histoire combattante. Les crédits prévus (0,95 million d'euros) ne semblent pas correspondre à ce que pourrait être une politique ambitieuse d'inscription de ce patrimoine dans nos territoires.

b) L'OS « Mémoire », des crédits triplés pour l'année 2024

La programmation mémorielle pour l'année 2024 portera essentiellement sur les débarquements de Normandie et de Provence et les libérations de Paris et de Strasbourg.

Pour 2024, 23,8 millions d'euros sont prévus pour cet OS, soit une hausse de 220 % par rapport à 2023. Sur les 16,5 millions d'euros supplémentaires, 14 millions sont consacrés au 80^e anniversaire des débarquements de Normandie et de Provence et libérations de Paris et de Strasbourg ; 1 million est consacré aux autres thématiques mémorielles de l'année et 900 000 euros abondent l'organisation du 14 juillet qui ne pourra pas avoir lieu sur les Champs-Élysées à cause des jeux olympiques.

En plus de ces commémorations ponctuelles, des cérémonies nationales sont tenues chaque année. Leur nombre a significativement augmenté ces dernières années. Il n'y avait que 6 journées commémoratives nationales en 1993, contre 17 aujourd'hui.

Chronique du coût des cérémonies nationales

(en euros, estimations pour 2023)

| Cérémonie | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|---------|--------|---------|---------|---------|
| 19 mars, journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc | 52 000 | 4 800 | 41 040 | 98 007 | 120 715 |
| Dernier dimanche d'avril, journée nationale du souvenir des victimes et héros de la déportation | 14 000 | 1 125 | 92 405 | 101 546 | 154 512 |
| 8 mai, commémoration de la victoire de 1945 | 112 000 | 3 900 | 2 800 | 116 500 | 121 846 |
| Deuxième dimanche de mai, fête nationale de Jeanne d'Arc et du patriotisme | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 27 mai, journée nationale de la Résistance | 0 | 0 | 0 | 0 | 510 |
| 8 juin, journée nationale d'hommage aux « morts pour la France » en Indochine | 86 000 | 0 | 0 | 0 | 118 881 |
| 18 juin, journée nationale commémorative de l'appel du général de Gaulle le 18 juin 1940 à refuser la défaite et à poursuivre le combat contre l'ennemi | 54 000 | 13 000 | 91 496 | 132 431 | 197 505 |
| Le 16 juillet (si c'est un dimanche) ou le dimanche qui suit le 16, journée nationale à la mémoire des victimes des crimes racistes et antisémites de l'État français et d'hommage aux « Justes » de France | 86 000 | 72 610 | 138 024 | 144 087 | 142 531 |
| 25 septembre, journée nationale d'hommage aux harkis et autres membres des formations supplétives | 46 000 | 89 916 | 90 000 | 90 000 | 100 000 |
| 11 novembre, commémoration de l'armistice de 1918 et hommage à tous les morts pour la France | 120 000 | 12 426 | 100 000 | 100 000 | 180 000 |
| 5 décembre, journée nationale d'hommage aux « morts pour la France », aux rapatriés d'Afrique du Nord, aux personnes disparues, aux populations civiles victimes de massacres ou d'exactions et aux victimes civiles de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de la Tunisie | 39 000 | 0 | 60 000 | 60 000 | 85 000 |
| Cérémonie d'hommage à Jean Moulin célébrée traditionnellement le 17 juin | 13 000 | 0 | 9 451 | 12 417 | 15 886 |

* cérémonie internationale du 11 novembre 2018 organisée principalement par le GIP Mission du centenaire.

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

7. Les opérateurs du programme, soumis à une budgétisation qui suscite l'inquiétude quant à la soutenabilité de leurs comptes

Le programme 169 compte trois opérateurs :

- l'Office national des combattants et des victimes de guerre (ONACVG) ;
- l'Institution nationale des Invalides (INI) ;
- le Conseil national des communes « Compagnon de la libération ».

L'ONACVG est l'opérateur principal du programme 169. Il a la charge de mettre en œuvre les politiques de reconnaissance et réparation en faveur des anciens combattants et la mise en œuvre des volets local et immobilier de la politique de mémoire.

L'INI prend en charge les blessés militaires, soit pour une réhabilitation, soit pour un accueil comme pensionnaire en cas de grand handicap.

Le Conseil national des communes « Compagnon de la libération » a *« pour mission d'assurer les traditions des Compagnons de la Libération, d'en conserver la mémoire, de gérer le musée, d'organiser les cérémonies commémoratives de l'appel du 18 juin et de la mort du Général de Gaulle, de participer à l'aide morale et matérielle apportée aux veuves et enfants de Compagnons de la Libération ainsi qu'aux médaillés de la Résistance et à leurs familles. L'Ordre de la Libération développe l'esprit de défense à travers l'exemple de l'engagement des Compagnons de la Libération. »*¹.

a) L'évolution des crédits et des plafonds d'emploi des opérateurs de la mission

- (1) Des crédits en augmentation en raison du renforcement des actions en faveur des harkis et d'une programmation commémorative exceptionnelle

L'année 2023 est marquée par une augmentation des dotations.

L'ONACVG en particulier voit ses crédits attribués au titre du programme 169 augmenter de 16,5 millions d'euros, soit une hausse de 8,3 % par rapport à 2023.

Cette hausse est essentiellement due à :

- un renforcement des moyens d'entretien du patrimoine mémoriel militaire de l'État dans le cadre du programme commémoratif fort pour le 80^e anniversaire des débarquements et de la Libération ;

¹ Documentation budgétaire, PAP 2023 mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

- une augmentation des crédits consacrés à l'indemnisation des harkis et autres rapatriés au titre de la loi n° 2022 229 du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées.

La subvention pour charges de service public est, elle, en hausse de 2,3 millions d'euros.

Les crédits qui lui sont transférés depuis le programme 158 sont en légère baisse, de 3,4 million d'euros (- 3,8 %), principalement du fait de la diminution du nombre des crédientiers bénéficiant des dispositifs dont les crédits sont transférés.

L'INI voit ses AE légèrement augmenter, passant de 13,7 millions d'euros à 14,4 millions d'euros en 2024, du fait d'une augmentation de sa subvention pour charges de service public. **Les crédits de paiement augmentent de manière plus nette, passant de 20,4 à 23,6 millions d'euros en 2024**. Cette hausse est liée à l'état d'avancement des travaux de réfection des locaux de l'INI.

En effet, les crédits de l'INI ont pu fluctuer de manière assez forte au cours des dernières années du fait de l'engagement d'un schéma directeur d'infrastructure en 2021 prévoyant d'importants travaux de réfection.

En parallèle de ces fluctuations liées à des travaux immobiliers, la subvention pour charges de service publique de l'INI augmente d'une année sur l'autre. Elle a ainsi progressé de 720 000 euros pour s'établir à 13,7 millions d'euros entre 2022 et 2023 et son montant est de nouveau en hausse de 745 000 euros entre 2023 et 2024 pour atteindre 14,4 millions d'euros. Ces crédits ne représentent cependant qu'environ un tiers des ressources de fonctionnement courant de l'INI.

En plus des crédits du programme 169, l'INI reçoit une **dotation annuelle de fonctionnement de 14,4 millions d'euros** allouée par le ministère de la santé et de la prévention et **génère un peu plus de 10 millions d'euros de recettes propres, portant ainsi le montant des crédits disponibles pour son fonctionnement courant à environ 40 millions d'euros**. Son budget initial 2023 s'élevait, hors dépenses d'investissement, à 40,4 millions d'euros en AE et 40,3 millions d'euros en CP.

Les crédits fléchés pour financer le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » sont identiques à ceux de 2023 à 1,74 million d'euros.

(2) Une stabilisation des plafonds d'emplois en 2024, après une période de baisse importante

Les opérateurs du programme ont connu de fortes baisses d'ETPT au cours des dernières années. Une diminution de 127 ETPT est constatée en exécution de 2019 à 2022.

A contrario, Les années 2023 et 2024 marquent une stabilisation du plafond d'emplois autorisés. Celle-ci est notamment due à un rebond du nombre d'ETPT de l'ONaCVG pour faire face à la nécessité de traiter les dossier d'indemnisation au titre de la loi n° 2022 229 du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées.

Il faut également signaler que les autorisations d'emplois sont systématiquement sous-exécutées sur la période 2019- 2022.

Évolution des emplois ouverts aux deux principaux opérateurs du programme en loi de finances (2019- 2024)

| | LFI 2019 | LFI 2020 | LFI 2021 | LFI 2022 | LFI 2023 | PLF 2024 |
|--------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| INI | 432 | 418 | 421 | 420 | 419 | 419 |
| <i>dont sous plafond</i> | 424 | 418 | 412 | 411 | 410 | 410 |
| ONAC-VG | 895 | 845 | 827 | 804 | 802 | 805 |
| <i>dont sous plafond</i> | 878 | 845 | 801 | 778 | 775 | 779 |
| Total | 1 327 | 1 263 | 1 248 | 1 224 | 1 221 | 1 224 |
| <i>dont sous plafond</i> | 1 302 | 1 263 | 1 213 | 1 189 | 1 185 | 1 189 |

Source : la commission des finances, d'après les documents budgétaires

Évolution des emplois exécutés des deux principaux opérateurs du programme (2019- 2022)

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|
| INI | 416 | 407 | 399 | 395 |
| ONAC-VG | 877 | 836 | 798 | 771 |
| Total | 1 293 | 1 243 | 1 197 | 1 166 |

*correspond à une programmation budgétaire à hauteur de l'autorisation et non à une valeur constatée ou réévaluée.

Source : la commission des finances, d'après les réponses aux questionnaires budgétaires

b) *L'ONaCVG, un acteur incontournable pour la mise en œuvre des crédits de la mission en cours de restructuration*

(1) L'ONaCVG, un acteur essentiel dans la mise en œuvre des actions de la mission « Anciens combattants »

L'ONaCVG est un établissement public sous tutelle du ministère des armées. Il a pour mission de servir au mieux les intérêts de ses ressortissants. Ces derniers recouvrent des situations très différentes, pouvant appartenir à 19 catégories différentes. Il s'agit pour l'essentiel d'anciens combattants, de prisonniers de guerre, de victimes civiles et de leurs ayants cause. Aux catégories historiques doivent malheureusement désormais s'ajouter les victimes de terrorisme.

L'ONaCVG dispose d'une gouvernance collégiale particulière puisqu'il est géré conjointement par l'autorité de tutelle, représentée notamment par la secrétaire d'État chargée de la mémoire et des anciens combattants qui dirige le conseil d'administration, et par les associations d'anciens combattants et mémorielles, de manière paritaire. Cette forme de gouvernance donne ainsi directement voix aux ressortissants de l'ONaCVG pour les décisions qui les concernent. La directrice générale de l'office dirige, jusqu'au 1^{er} janvier 2023, le collège du Bleu et de France et l'ONaCVG dispose de conseils départementaux, présidés par le préfet du département et dans lesquels sont représentées les associations d'anciens combattants, chargées d'émettre un avis sur les demandes qui leur sont adressées.

L'office dispose enfin d'un maillage territorial important puisqu'avec 104 services déconcentrés, il est présent dans chaque département, en outre-mer, en Algérie et au Maroc. Le service de Tunisie a été fermé en 2020. Ce maillage se justifie par la mission d'accueil par l'ONaCVG de ses ressortissants ainsi que par la nécessité de maintenir des liens forts avec les associations d'anciens combattants locales, ce tissu associatif comprenant près de 8 000 associations, dont 7 500 locales.

La réalisation d'un nombre assez important de missions, parfois assez disparates, est confiée à l'office. Il est ainsi responsable :

- de la mise en œuvre des mécanismes de reconnaissance et de réparation en faveur de ses ressortissants (attribution de la carte du combattant, réversion de l'allocation de reconnaissance du combattant et de la PMI, attribution de titres tels que « Mort pour la France », etc...);

- du soutien au monde combattant, notamment en apportant un soutien moral et matériel à ses ressortissants et en subventionnant ses associations ;

- de la reconnaissance des pupilles de la Nation et de la République et de leur suivi ;

- de l'exercice de missions de mémoire : entretien des sépultures militaires (carrés militaires, cimetières, nécropoles et monuments aux morts) et hauts lieux de la mémoire nationale ainsi que la mise en œuvre locale du versant commémoratif de la politique de mémoire ;

- de la mise en œuvre des droits des rapatriés et des membres des forces supplétives d'Afrique, ainsi que leurs descendants. L'ONACVG est le guichet unique pour toutes les actions publiques les concernant ;

- l'Office participe au conseil d'administration du Bleuet de France depuis le 1^{er} janvier 2023, date marquant la création du fonds de dotation du même nom. Avant le 1^{er} janvier 2023, l'Office gérait directement l'œuvre nationale du Bleuet de France. ;

- il se voit transférer les crédits du programme 158 pour la mise en œuvre effective des indemnisations ;

- depuis juillet 2023, l'Office s'est vu confier le pilotage du dispositif ATHOS d'accompagnement des traumatisés psychiques après leur départ de l'institution militaire, qui était précédemment à la charge de l'armée de terre.

De manière générale, l'ONaCVG est également un acteur de référence pour le volet mémoire de toute action de lien entre la Nation et ses armées. Il est ainsi amené à intervenir lors de la JDC ou du SNU, dans des concours scolaires comme le concours national de la résistance et de la déportation, ainsi que dans d'autres actions plus ponctuelles comme l'action « Aux sports jeunes citoyens ! ».

Enfin, l'ONaCVG est en phase de restructuration dans le cadre de son COP 2020- 2025. Ce dernier, sans changer fondamentalement les missions de l'ONACVG, vise à obtenir une meilleure exécution de ses missions tout en réduisant les coûts *via* un recours accru à la dématérialisation.

(2) Des crédits en augmentation mais qui devraient couvrir les dépenses de l'ONaCVG en 2024

L'ONaCVG est dans une trajectoire de réduction de ses coûts. Le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2020- 2025 prévoyait ainsi une trajectoire de réduction des dépenses en AE de l'ONACVG, qui devaient passer de 123,4 millions d'euros en 2021 à 113,1 millions d'euros en 2025, dépenses d'intervention incluses.

Il faut relever qu'à ce stade, **les prévisions budgétaires du COP sont dépassées.**

Les crédits transférés à l'Office au titre du programme 169 sont en augmentation en 2024, augmentant de 137 millions d'euros à 151,2 millions d'euros (AE=CP). Cette augmentation est liée au renforcement des moyens de la politique d'indemnisation des rapatriés et d'entretien du patrimoine mémoriel militaire de l'État. **Elle n'est donc pas liée à des choix gestionnaires de l'Office.**

Même la subvention pour charges de service public, dont il était prévu que le montant reste stable à 55 millions d’euros à partir de 2021, a augmenté du fait de l’attribution de la mission ATHOS à l’office, de la revalorisation du point d’indice de la fonction publique et d’une augmentation de ses effectifs rendue nécessaire par le traitement des dossier d’indemnisation des rapatriés.

Le fonds de roulement de l’ONaCVG a été fortement mis à contribution entre 2018 et 2021, comme l’indique le tableau ci-dessous. L’exécution de l’année 2022 avait fini par être très largement excédentaire du fait d’un report de 25,14 millions d’euros de paiement de 2022 à 2023. Cependant, le budget rectifié pour 2023 prévoit une insuffisance d’autofinancement de 41,3 millions d’euros, entraînant une réduction du fonds de roulement de l’Office de 47,26 millions d’euros à 4,58 millions d’euros.

En parallèle, **la trésorerie non-fléchée de l’Office est passée de 11 millions d’euros en 2022 à 5,23 millions d’euros sur le budget rectifié de 2023.** Le rapporteur spécial rappelle que **5 millions d’euros correspondent à 1 mois de fonctionnement courant** et constituent le niveau plancher nécessaire en cas de retard de versement de la subvention pour charges de service public. Il appelle à ce que ce seuil ne soit pas franchi.

Si le taux de couverture des coûts par la SCSP de l’ONaCVG en 2023 a été revu à 82,6 % en cours d’exécution, il est prévu que le taux de couverture pour 2024 soit de 97,4 %, ce que le rapporteur spécial salue.

Évolution du fonds de roulement de l’ONaCVG (2017- 2023)

| Évolution du fonds de roulement de l’ONaCVG (en M€) | | | | | | |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|--------------|
| Exécuté | Exécuté | Exécuté | Exécuté | Exécuté | Exécuté | Budget (BR2) |
| 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| 35,27 | 41,26 | 36,30 | 18,31 | 22,12 | 47,26 | 4,58 |

Source : ministère des armées, en réponse au questionnaire budgétaire

| Évolution de la trésorerie non fléchée de l’ONaCVG (en M€) | | | | | |
|--|---------|---------|---------|---------|--------------|
| Exécuté | Exécuté | Exécuté | Exécuté | Exécuté | Budget (BR2) |
| 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| 16,88 | 19,41 | 7,95 | 7,39 | 10,98 | 5,23 |

Source : ministère des armées, en réponse au questionnaire budgétaire

- (3) Une restructuration visant à réduire les coûts de fonctionnement de l'ONaCVG par une réduction des effectifs et un plus grand recours au numérique

Comme indiqué, le COP 2020-2025 vise à entraîner une restructuration de l'ONAC-VG. Ce dernier lui attribue ainsi 5 missions :

- assurer le meilleur service aux ressortissants ;
- ancrer la politique de mémoire et de citoyenneté dans les territoires ;
- renforcer l'accompagnement des combattants dans la durée ;
- porter une nouvelle ambition pour le Bleuet de France ;
- poursuivre la modernisation de l'Office.

Le point saillant de ces attributions est la poursuite de la modernisation de l'Office, qui porte des conséquences directes sur les quatre points précédents.

Dans le cadre de sa « nouvelle ambition », **l'œuvre nationale du Bleuet de France a été transformée au 1^{er} janvier 2023 en fonds de dotation** afin de se mettre en régularité avec les règles de gestion publique suite à des critiques adressées par la Cour des comptes¹. L'ONaCVG siège à son conseil d'administration en tant que membre fondateur.

L'œuvre a également fait l'objet d'une dématérialisation partielle par la mise en place d'une boutique en ligne et d'une concession de licence de marque à la société Arborescence afin de le rendre plus rentable. Arborescence reverse une partie de son chiffre d'affaires issu de cette concession de marque à l'ONaCVG. Les conséquences budgétaires de cette concession sont actuellement minimales : Les revenus constatés pour l'Office s'élèvent à 60 630 euros entre le 27 juillet 2020 et le 31 décembre 2021.

La modernisation de l'office doit ensuite permettre de concilier meilleur service et moindres coûts, notamment grâce à un plus grand recours à la numérisation qui permet de centraliser le traitement des demandes de cartes dans les services du département de reconnaissance et de réparation de Caen et le déploiement de nouveaux outils de gestion. La plus grande partie du déploiement du matériel et des nouvelles solutions informatiques a désormais été réalisée. En conséquence, la grande majorité des dossiers traités par l'Office le sont par le Département de la reconnaissance et de la réparation, situé à Caen.

Des gains d'efficacité significatifs ont été réalisés grâce à la dématérialisation : **le délai moyen de traitement des dossiers qui s'inscrivait à 145 jours en 2020 est descendu à 91 jours en 2021**, soit 54 jours de moins en moyenne et 44 jours de moins que la cible du PAP de 135 jours.

¹ Cour des comptes, rapport RD52435 du 9 juillet 2008.

L'exécution de 2022 se situe en légère hausse par rapport à celle de 2021 avec un délai de 101 jours en moyenne, mais reste très inférieure à celle de 2020. La cible est fixée à 120 jours en 2024 mais elle paraît peu adaptée au regard des gains d'efficacité constatés en 2021. Le rapporteur salue vivement ces résultats.

Suite à la réduction des effectifs de l'ONACVG, quelque 400 ETPT restent répartis sur les 104 antennes locales de l'office. L'ONaCVG estime ces effectifs suffisants pour la mise en œuvre de ses missions. Cependant, il souligne quelques difficultés ponctuelles à reclasser certains agents dont le poste est supprimé et qui doivent continuer à être payés par l'ONaCVG. Cette réduction aura également eu pour conséquence la relocalisation des antennes de l'ONaCVG dans des locaux d'autres administrations, notamment des préfectures. Elle a également pour conséquence un nombre très réduit d'agents dans chaque antenne locale, ce qui peut provoquer des difficultés en cas d'absences. Le niveau actuel des emplois réparti sur le réseau territorial de l'ONaCVG ne pourra pas faire l'objet de nouvelles réductions sans suppression d'antenne ou dégradation significative du service.

c) *L'Institution Nationale des Invalides, un acteur unique et irremplaçable pour la prise en charge des invalides de guerre*

L'Institution Nationale des Invalides est un établissement public administratif placé sous la tutelle de la ministre déléguée auprès de la ministre des armées, chargée de la mémoire et des anciens combattants. Elle est chargée de trois missions :

- **accueillir les invalides bénéficiaires des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ;**

- **dispenser des soins en hospitalisation ou en consultation aux malades et aux blessés en vue de leur réadaptation fonctionnelle, professionnelle et sociale ;**

- **participer aux études et à la recherche sur l'appareillage des handicapés.**

Plusieurs remarques doivent être formulées sur les crédits affectés à l'INI.

Les ressources de l'INI proviennent de différentes sources :

- une dizaine de millions d'euros de revenus propres par ans ;

- une dotation annuelle de fonctionnement (DAF) de 14,4 millions d'euros allouée par le ministère de la santé et de la prévention pour financer la part des dépenses prises en charge par le régime d'assurance maladie ;

- de crédits transférés issus du programme 169, ces derniers s'élevant à 14,4 millions d'euros en AE et 23,6 millions d'euros en CP en 2024.

Les crédits transférés au titre du programme 169 recouvrent deux aspects : la subvention pour charges de service public (SCSP) et des financements pour la mise en œuvre de la rénovation immobilière de l'institution.

La SCSP connaît une légère augmentation de 730 000 euros en 2024 pour prendre en compte l'augmentation du coût de l'électricité et de l'alimentation. Au total, les ressources non spécifiquement dédiées au financement du schéma directeur d'infrastructure s'élèvent donc à 40,3 millions d'euros pour 2023. Le montant pour 2024 n'a pas été fourni par le ministère.

À ces ressources s'ajoutent, en 2024, 9,2 millions d'euros de crédits de paiement¹ de subvention pour charges d'investissement, en provenance du programme 169.

Un nouveau COP 2022-2026 a été mis en place par l'INI. Ce dernier définit deux grands axes :

- la création **d'une offre de soin en continuation et en complémentarité du service de santé des armées** et prenant notamment en compte les blessures psychiques, qui n'étaient pas prises en compte jusqu'à présent ;

- la **mise en œuvre de son schéma directeur d'infrastructure (SDI)** prévoyant une rénovation d'une grande partie des bâtiments que comportent les invalides, auquel doit s'ajouter la réhabilitation du bâtiment Robert de Cotte.

Le coût total du SDI est actuellement évalué à 62,16 millions d'euros, l'évaluation initiale étant de 51 millions d'euros. 12,7 millions d'euros sont financés sur des ressources propres de l'INI. Actuellement 33,7 millions d'euros ont été versés en CP sous forme de dotations en fonds propres sur la période 2019- 2023² auxquels doivent s'ajouter 9,2 millions d'euros de subventions pour charges d'investissement en 2024. À cela doit s'ajouter le coût de la réhabilitation du bâtiment Robert de Cotte, prévue à compter de l'année 2025. Cette opération est actuellement estimée à 15 millions d'euros³, dont le financement reste à définir.

¹ Et 0 euros en AE.

² Somme des valeurs réalisées en 2019, 2020, 2021 et 2022 et des crédits prévus en LFI pour 2023.

³ 19,4 millions d'euros en prenant en compte la phase d'étude. Cette dernière a cependant déjà été financée et réalisée.

L'INI avait été également très touchée par la crise sanitaire, du fait du caractère particulièrement vulnérable de ses pensionnaires, entraînant une perte d'activité pour l'institution. La politique vaccinale a permis de normaliser le fonctionnement de l'Institution et l'année 2023 a représenté un retour à la situation nominale pré-pandémie. L'activité de l'Institution continuera cependant d'être limitée au cours des années à venir du fait de la mise en œuvre du schéma directeur d'infrastructure, qui rend indisponibles certains lits.

Le fonds de roulement de l'INI s'élève à 41,3 millions d'euros au terme de l'exécution 2022. Sa trésorerie non fléchée s'établit à 9,5 millions d'euros en fin d'exécution 2022.

L'INI est également en cours de réduction de ses effectifs. L'INI disposait ainsi de 416 ETPT dont 409 sous plafond en 2019¹ contre 395 ETPT dont 387 sous plafond en 2022. Ces valeurs, constatées en exécution, sont par ailleurs systématiquement inférieures aux autorisations budgétaires, qui s'élèvent pour 2024 à 419 ETPT dont 410 sous plafond. 5 des 9 emplois hors plafonds concernent des apprentis.

Le rapporteur spécial tient à souligner la particularité des missions de l'INI, qui doit ainsi aider à la reconstruction de pensionnaires, lesquels doivent être très entourés. **Aussi le taux d'encadrement de l'INI, qui est certes supérieur à celui d'établissements comparables, n'apparaît pas disproportionné au regard de la mission dont l'institution a la charge.**

B. LE PROGRAMME 158 : UNE TENDANCE BAISSIÈRE DES CRÉDITS SE CONFIRMANT

Le programme 158 finance les réparations aux victimes de spoliations et aux orphelins de victimes de persécutions antisémites ou d'actes de barbarie perpétrés pendant la seconde guerre mondiale.

Il recouvre deux actions correspondant à trois indemnisations : l'action 01 « indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliation du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation » et l'action 02 « indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale », étant précisé que l'indemnisation de l'action 02 s'adresse aux orphelins des victimes d'actes de barbarie.

Les crédits affectés à ce programme s'inscrivent dans une **trajectoire baissière dans leur programmation** : 92,8 millions d'euros (AE=CP) pour la LFI 2022, 91,5 millions d'euros pour la LFI 2023 et 88,1 millions d'euros pour le PLF 2024. **La grande majorité de ces crédits finance les rentes d'indemnisation des orphelins de victimes de violences antisémites ou d'actes de barbarie** : 77,7 millions d'euros y sont consacrés pour le PLF 2024,

¹ RAP Anciens combattants, 2019.

soit 88 % des crédits du programme. La trajectoire baissière des crédits du programme s'explique essentiellement par la baisse du nombre des crédit-rentiers.

Ces crédits sont très majoritairement des crédits d'intervention qui sont reversés à l'ONAC-VG, qui a la charge du paiement concret des indemnités. L'ONAC-VG a ainsi bénéficié d'un transfert de crédits de 86,2 millions d'euros (AE et CP) en provenance du programme 158.

17 ETPT sont rémunérés par le programme 158, en baisse de 2 ETPT par rapport à 2023. La CIVS compte également 25 collaborateurs qui ne sont pas sous plafond d'emploi, dont la rémunération est portée par les crédits du programme 158. Ces derniers ne représentent cependant que 20 % des crédits de titre 2 de la CIVS, les 80 % restant servant à rémunérer les 17 ETPT prévus en loi de finances. Ces 25 collaborateurs sont les membres du collège délibérant, les magistrats instructeurs, le rapporteur général et le commissaire du Gouvernement.

Les baisses d'ETPT de la CIVS sont motivées par la baisse du niveau d'activité de la commission.

1. L'indemnisation des orphelins, des crédits en légère baisse du fait de la réduction du nombre de crédit-rentiers

Cette réparation recouvre l'indemnisation des orphelins de victimes d'actes antisémites de l'action 01 et l'indemnisation des orphelins de victimes d'actes de barbarie commis pendant la seconde guerre mondiale de l'action 02. **Ces deux types d'indemnisation sont ici regroupés car ils obéissent à des régimes identiques.**

Les droits afférents aux orphelins d'actes antisémites ont été aménagés en 2000 et sont régis par le décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000 sur les orphelins dont les parents ont été victimes d'actes antisémites. Les droits prévus par l'action 02 ont été eux aménagés en 2004 et sont régis par le décret n° 2004- 751 du 27 juillet 2004.

Les orphelins allocataires peuvent choisir entre une indemnisation en capital, s'élevant à 27 440,82 euros, et une rente viagère mensuelle. La rente viagère est revalorisée de 2,5 % par an. Cette dernière valait 662,38 euros au 1^{er} janvier 2023 et son montant prévu pour 2024 est de 678,94 euros. Ces indemnisations sont exonérées d'imposition sur le revenu.

Si la modalité de revalorisation déliée de toute considération de nature économique de cette rente est traditionnellement plus dynamique que l'inflation, elle marque le pas face à l'inflation constatée en 2022 et 2023.

L'instruction des dossiers est réalisée par le département reconnaissance et réparations de l'ONaCVG. Les décisions accordant une mesure de réparation financière relèvent réglementairement du Premier ministre et le paiement des indemnisations est réalisé par l'ONaCVG. **Dans**

ce cadre, les crédits servant aux indemnisations sont reversés à l'ONaCVG par les services du Premier ministre. Ainsi, l'immense majorité des crédits affectés au programme 158 est *in fine* reversée à l'ONaCVG.

17 904 demandes ont été déposées depuis 2000¹ au titre de l'indemnisation des orphelins de victimes d'actes antisémites, dont seulement 16 depuis 2020. Aucune n'a été déposée lors du premier semestre de 2023. 13 661 décisions d'attribution et 703 rejets ont été prononcés. 205 contestations ont été déposées à l'encontre des décisions de rejet. Toutes ont été rejetées par le juge administratif.

En ce qui concerne le dispositif de l'action 02, 34 791 demandes ont été déposées depuis 2004², dont 83 depuis 2020. 22 800 décisions d'attribution ont été prononcées. 1 044 recours ont été formés contre ces décisions, dont 492 recours portant sur une demande de revalorisation du capital ou de rétroactivité de la rente. Aucun de ces 492 recours n'a prospéré. Les 552 recours restants contestent une décision de rejet. Seuls 30 recours ont abouti à une annulation.

Si de nouvelles demandes au titre de ces deux dispositifs continuent d'être enregistrées, le nombre de ces dernières est particulièrement faible (99 demandes depuis 2020 pour les deux dispositifs). Étant donné qu'une absence de réponse dans un délai de 4 mois vaut décision de rejet et que le nombre de nouveaux dossiers est désormais particulièrement faible, les crédits affectés à ces indemnités ont désormais vocation à baisser au rythme du nombre des crédits-rentiers.³

3 861 personnes sont actuellement crédirentières du dispositif d'indemnisation des orphelins de victimes d'actes antisémites et 6 105 autres le sont du dispositif de l'action 02.

2. La nécessité d'une réforme d'équité du dispositif de l'action 02 relatif à l'indemnisation des orphelins de victimes d'actes de barbarie

Le rapporteur spécial estime que **le dispositif d'indemnisation des orphelins de victimes d'actes de barbarie pourrait être étendu**, les dispositions du décret ouvrant des droits aux orphelins de « victimes d'actes de barbarie », notion définie comme des personnes « *placées dans l'incapacité de se défendre et qui sont décédées du fait d'actes n'entrant pas dans le cadre d'un affrontement armé et relevant de la plus extrême inhumanité* »

¹ Au 30 juin 2021.

² Au 30 juin 2021.

³ Cette baisse est cependant ralentie par la revalorisation automatique de 2,5 % des rentes au 1^{er} janvier de chaque année.

Cette définition exclut notamment :

- les membres de la Résistance ;
- les membres de l'armée régulière ;
- les orphelins de victimes des bombardements et des affrontements armés entre Allemands et Alliés.

La réponse au questionnaire du rapporteur spécial admet au demeurant expressément que cette position avait pu susciter un « sentiment d'iniquité ». L'instruction des dossiers essaie d'être équitable, notamment en cherchant à savoir si les conditions de la mort d'une personne combattante (résistant ou soldat) peuvent être qualifiées d'acte de barbarie, ce que le rapporteur salue. Cependant, une extension du dispositif d'indemnité aux cas mentionnés ci-dessus, qui relève du domaine réglementaire, lui semblerait préférable.

3. La réparation des spoliations antisémites, une budgétisation en fonction des dossiers traités par la CIVS

Le décret n° 2018- 829 du 1^{er} octobre 2018 modifiant le décret n° 99-778 du 10 septembre 1999 sur la réparation des spoliations antisémites régit le régime de ces indemnités. **Il institue auprès de la Première ministre la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS), chargée « de rechercher et de proposer les mesures de réparation, de restitution ou d'indemnisation appropriées »**. La modification de 2018 étend les compétences de la CIVS.

Les crédits affectés à ce pan de l'action 01 sont minoritaires dans le programme. Ils s'élèvent à 9 millions d'euros (en AE = CP) pour 2024, en baisse par rapport à la dotation de 2023 qui s'élevait à 10 millions d'euros d'intervention (AE = CP). **Les crédits affectés aux spoliations sont directement facteur des dossiers en cours de traitement et peuvent varier fortement d'une année sur l'autre.** Pour mémoire, la dépense de l'année 2019 s'établissait ainsi à 16,8 millions d'euros, celle de 2020 à 4,3 millions d'euros et celles de 2021 et 2022 à 6 millions d'euros.

Les indemnités accordées peuvent être mises à la charge de l'État français ou, en application des accords de Washington passés entre le Gouvernement des États-Unis et celui de la France, le 21 mars 2001, imputées sur les **fonds du Fonds social juif unifié lorsqu'il s'agit d'indemniser des avoirs bancaires spoliés.**

Deux tendances de fond se dégagent cependant : la première est une baisse du nombre de recommandations annuelles, constatée systématiquement depuis le pic de 2007. Moins de 1 000 recommandations sont prononcées en 2010, moins de 500 en 2013, à peine plus de 200

depuis 2018. Les prévisions d'indemnisations sont, malgré des variations annuelles fortes, globalement en baisse.

La CIVS a cependant connu un rebond budgétaire en 2018 du fait de l'entrée en vigueur du décret n° 2018- 829 du 1^{er} octobre 2018, qui prévoit une faculté d'auto-saisine de la CIVS. Le même décret permet également au ministère de la Culture de saisir la CIVS en matière de biens culturels.

Cette faculté d'auto-saisine, que le rapporteur avait appelée de ses vœux dans son rapport sur la CIVS¹, a été mise en œuvre 6 fois par la CIVS depuis l'entrée en vigueur du décret, dont 3 fois sur l'année 2021. La CIVS a également été saisie 5 fois par le ministère de la Culture, dont 4 fois en 2020.

La CIVS se coordonne avec la Mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945 (M2RS) du ministère de la culture. CIVS et M2RS ont signé une convention le 1^{er} juillet 2019 pour coordonner leur action.

Dans le cadre :

- la M2RS peut saisir la CIVS ;

- la CIVS peut confier les recherches de provenance pour les dossiers de spoliations culturelles au M2RS. 48 dossiers ont ainsi été confiés au 30 juin 2022. La CIVS et la M2RS se rencontrent tous les trimestres pour un suivi partagé des cas de spoliation dont la CIVS a confié l'instruction à la M2RS ;

- la CIVS et la M2RS partagent leurs ressources d'archives et leurs travaux de recherche.

La distinction entre les deux entités relève de leurs périmètres respectifs : la CIVS est compétente pour toute spoliation antisémite sous l'occupation et la M2RS est compétente pour toute spoliation de bien culturel entre 1933 et 1945.

Si le rapporteur salue le degré élevé de coordination entre les deux entités, **l'intégration importante de leurs activités respectives le conduit à s'interroger sur la pertinence de l'existence de deux entités distinctes** ayant en charge de missions très similaires et travaillant en partie sur les mêmes dossiers.

Une difficulté doit être mise en exergue : celle des parts réservées. La situation se présente dans le cas où, se prononçant sur une demande d'indemnisation, la CIVS constate l'existence d'une pluralité d'ayants droit sans pour autant les identifier précisément. L'hypothèse est courante étant donné que chaque génération supplémentaire augmente le nombre d'ayants droits et que les spoliations ont eu lieu il y a environ 80 ans. La Cour des

¹ Rapport d'information n° 550 (2017-2018) de M. Marc LAMÉNIE, fait au nom de la commission des finances, déposé le 6 juin 2018.

comptes, dans un rapport de septembre 2011, avait ainsi relevé que **sur les 30 000 dossiers examinés alors par la CIVS, une recommandation sur deux comportait des parts ainsi réservées, sans qu'un suivi attentif de ces parts ne soit mis en œuvre.**

Une première estimation les avait chiffrées à 100 millions d'euros, mais, après un audit plus systématique, impliquant la réouverture de 18 000 dossiers d'indemnisation de préjudices matériels, leur montant a été ramené à quelques 27 millions d'euros.

En toute hypothèse, le montant des parts réservées demeure considérable et il doit être déduit des évaluations rendant compte de l'activité d'indemnisation de la commission. Surtout, il apparaît nécessaire de trouver une issue à la difficulté ainsi constatée puisque si une légère décreue est intervenue depuis, le montant des parts réservées reste élevé. Elle correspond à des réductions sourdes qui affectent les indemnisations dues aux spoliés. **Valant 27,5 millions d'euros à la fin de l'année 2016, le montant total des parts en attente de versement s'élevait à 24,51 millions d'euros au 31 décembre 2022.**

Outre le travail toujours en cours de mise à jour des parts réservées, qui pourrait aboutir à une augmentation des engagements financiers de l'État et à devoir résoudre des problèmes de partage négligés dans le cadre de certaines indemnisations, la CIVS a conclu avec le Cercle des généalogistes juifs une convention visant à identifier les bénéficiaires potentiels de ses recommandations. Par ailleurs, un mécénat de compétence a été mis en œuvre par le ministère de la culture avec des experts de la généalogie, formule qui permet au ministère d'épargner ses dotations et aux parties compétentes de réduire leur imposition.

LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION

Les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » **ont été abondés à l'Assemblée nationale de 4 millions d'euros** dans le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

Ces 4 millions d'euros sont **fléchés vers l'action sociale de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre** afin de prendre en compte le plus grand nombre de pupilles mineurs dont l'Office à la charge.

Dans son rapport sur l'Office publié en 2022¹, le rapporteur spécial avait souligné **la place plus importante que prennent depuis quelques années les pupilles dans l'action sociale de l'ONaCVG**. Le coût associé aux aides dont bénéficient les pupilles mineurs était alors estimé à 3 à 4 millions d'euros.

Un abondement de 4 millions d'euros permettra donc de couvrir les besoins des pupilles et de rediriger la totalité des 25 millions d'euros initialement prévus au titre de l'action sociale vers les autres publics bénéficiaires, dont font notamment partie les anciens combattants et leurs veuves.

¹ *L'Office national des anciens combattants : se moderniser pour accompagner les ressortissants et transmettre leurs mémoires au 21ème siècle, rapport d'information n° 88 (2022-2023) de M. Marc LAMÉNIE, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 27 octobre 2022.*

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 50 B (*nouveau*)

Extension aux personnels de catégorie active du ministère des armées et de l'Institution nationale des invalides de la majoration de durée d'assurance retraite dont bénéficient les fonctionnaires de la fonction publique hospitalière en catégorie active

Le présent article prévoit d'étendre aux fonctionnaires militaires et civils en catégorie active du ministère des armées et de l'Institution nationale des invalides (INI) la majoration de durée d'assurance retraite dont bénéficient les fonctionnaires de la fonction publique hospitalière en catégorie active.

Cette mesure de renforcement de l'attractivité des carrières au sein du ministère des armées et de l'INI apparaît opportune alors que ces dernières font face à des difficultés de recrutement.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE MAJORATION DE DURÉE D'ASSURANCE RETRAITE DONT BÉNÉFICIENT LES PERSONNELS DE CATÉGORIE ACTIVE DE LA FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE

L'article 78 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites prévoit que **les personnels de la fonction publique hospitalière de catégorie active bénéficient d'une majoration de durée d'assurance retraite d'un an par période de dix années de services effectifs.**

Cette majoration est spécifique à la fonction publique hospitalière. Ainsi, **les personnels médicaux et paramédicaux du ministère des armées et de l'Institution nationale des Invalides dont les missions sont de nature similaire à celles des personnels de la fonction publique hospitalière ne bénéficient pas de la majoration de durée d'assurance retraite.**

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : UNE EXTENSION DE CETTE MAJORATION AUX PERSONNELS DE CATÉGORIE ACTIVE DU MINISTÈRE DES ARMÉES ET DE L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES

Le dispositif considéré comme adopté par l'Assemblée nationale suite à l'engagement du 49, alinéa 3, de la Constitution propose par le présent article l'insertion d'un article 12 *quater* dans le Code des pensions civiles et militaires de retraite. Il est issu d'un amendement du Gouvernement.

Cet article prévoit une **majoration de durée d'assurance retraite d'un an par période de dix années de services effectifs pour tous les personnels civils et militaires du ministère de la défense et de l'institution nationale des invalides de catégorie active.**

Les personnels de catégorie active du ministère des armées et de l'Institution nationale des invalides sont déterminés par le décret n° 2005-1597 du 19 décembre 2005, le décret n° 2021-1871 du 29 décembre 2021 et le décret n° 2021-1869 du 29 décembre 2021.

Entrent ainsi dans cette catégorie :

- les infirmiers civils de soins généraux ;
- les agents des services hospitaliers qualifiés civils ;
- les aides-soignants civils.

En application du décret n° 2015-1259 du 9 octobre 2015, les agents des services hospitaliers qualifiés civils et les aides-soignants civils occupant un emploi, en contact direct et permanent avec les malades, du service de santé des armées bénéficient du classement en catégorie active. De la même manière, en application de la décision interministérielle du 20 novembre 2013, les infirmiers occupant un emploi, en contact direct et permanent avec les malades, du service de santé des armées et de l'Institution nationale des invalides bénéficient du classement en catégorie active.

La majoration proposée est identique à celle dont bénéficient les agents en catégorie active de la fonction publique hospitalière.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE BIENVENUE MAIS CONCERNANT PRINCIPALEMENT LA MISSION « DÉFENSE »

A. UN DISPOSITIF QUI CONCERNE À TITRE PRINCIPAL LA MISSION « DÉFENSE »

S'agissant d'un dispositif qui touche à la fois l'Institution nationale des invalides et le ministère des armées, le présent article pouvait être rattaché soit à la mission « Anciens combattants », soit à la mission « Défense ».

Cependant, **au regard du volume des effectifs concernés par le dispositif, les crédits de la mission « Défense » seront proportionnellement bien plus concernés** que ceux de la mission « Anciens combattants ».

En effet, **le service de santé des armées**, cible principale du dispositif proposé, compte en 2022, selon le rapport d'information de M. de Legge¹, **14 183 personnels², là où l'INI n'en compte que 395**. L'effet sur les crédits de la mission « Défense » devrait donc être beaucoup plus significatif que celui sur les crédits de la mission « Anciens combattants ».

B. UN DISPOSITIF S'INSCRIVANT DANS LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE DE RENFORCEMENT DE L'ATTRACTIVITÉ DES ARMÉES FACE AUX TENSIONS SUR LE RECRUTEMENT

Le Gouvernement a engagé une politique globale de revalorisation des rémunérations des personnels du ministère des armées afin de rendre plus attractives les carrières au sein de ce ministère et de faire face aux difficultés de recrutement qu'il rencontre. Le projet de loi de finances pour 2024 comporte ainsi, dans les crédits de la mission « Défense », plusieurs mesures de revalorisation salariale générales comme catégorielles au bénéfice des personnels civils et militaires de ce ministère devant entrer en vigueur en 2024.

Cet article additionnel s'inscrit dans ce mouvement, en proposant d'aligner les personnels soignants du ministère des armées et de l'Institution nationale des Invalides sur ceux de la fonction publique hospitalière s'agissant des conditions de cotisation pour la retraite.

Un renforcement de l'attractivité de l'INI apparaît bienvenue : le plafond d'emploi théorique de 420 équivalents temps plein travaillés (ETPT) est systématiquement sous exécuté d'environ 20 équivalents temps plein

¹ Dominique de Legge, *Le service de santé des armées, une pièce maîtresse de notre outil de défense*, Rapport d'information, n° 936, Sénat, (2022-2023), déposé le 27 septembre 2023.

² Dont 9710 personnels soignants ayant vocation à bénéficier de la majoration.

travaillés depuis 2019, une situation qui s'explique par les difficultés de l'Institution à recruter des personnels et à les fidéliser.

Le rapporteur spécial salue donc une mesure constituant à résoudre ces difficultés.

Il est cependant regrettable que le Gouvernement n'ait pas proposé d'évaluation du coût du dispositif, en particulier pour les crédits de la mission « Défense ».

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 50 C (nouveau)

Extension du bénéfice d'un billet de train gratuit aux frères et sœurs aînés d'un militaire mort pour la France entre le lieu de résidence et la sépulture

Le présent article prévoit que le frère ou la sœur aîné d'un militaire « Mort pour la France » puisse bénéficier du dispositif « Voyage sur les tombes » même lorsqu'un conjoint, partenaire, ascendant ou descendant des premier et deuxième degrés en bénéficie.

La commission des finances propose l'adoption sans modification de cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : UN DISPOSITIF DE « VOYAGE SUR LES TOMBES » DONNANT LA PRIORITÉ AUX CONJOINTS, PARTENAIRES, ASCENDANTS ET DESCENDANTS

Le dispositif de « Voyage sur les tombes » est prévu à l'article L. 523-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

Ce dernier prévoit que, **chaque année, les entreprises ferroviaires offrent**, sur la base d'un certificat délivré par le maire, **un billet aller-retour gratuit aux membres survivants de la famille d'un militaire « Mort pour la France »**, pour que ces derniers puissent se recueillir sur la tombe du militaire.

Ce billet est dans la classe la plus économique et ne concerne qu'un trajet entre le lieu de résidence des membres de famille survivants et la sépulture du militaire « Mort pour la France ».

Peuvent bénéficier de ce billet :

- le conjoint ou partenaire survivant ;
- les ascendants et descendants des premier et deuxième degrés.

- ou, à défaut, le frère ou la sœur aîné du militaire qui peut renoncer au billet gratuit pour en faire bénéficier un autre frère ou sœur du militaire.

En l'état actuel, **les frères et sœurs ne peuvent donc bénéficier du dispositif « Voyage sur les tombes » qu'en cas d'absence de conjoint, partenaire, ascendant ou descendant des premier et deuxième degrés.**

La présence d'un descendant tend ainsi à exclure en pratique les frères et sœurs du dispositif.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : METTRE LE FRÈRE OU LA SŒUR AINÉ AU MÊME NIVEAU QUE LE RESTE DES MEMBRES SURVIVANTS DE LA FAMILLE DU MILITAIRE « MORT POUR LA FRANCE »

A LA SUPPRESSION DE LA NÉCESSITÉ DE L'ABSENCE D'UN AUTRE MEMBRE SURVIVANT DE LA FAMILLE DU MILITAIRE DÉCÉDÉ POUR QUE LE FRÈRE OU LA SŒUR AINÉ PUISSE BÉNÉFICIER DU « VOYAGE SUR LES TOMBES »

L'article 50 C propose de supprimer les mots « , à défaut de ces parents, » de l'article L. 523-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

En supprimant ces mots, l'article 50 C **supprime la clause excluant le frère ou la sœur aîné en cas de présence d'un conjoint, partenaire, ascendant ou descendant des premier et deuxième degrés.**

Le frère ou la sœur aîné est ainsi placé sur le même niveau et traité de la même façon que le reste des membre survivants de la famille visé par le dispositif de « voyage sur la tombe ».

B LES FRÈRES ET SŒURS CADETS TOUJOURS LARGEMENT EXCLUS DU DISPOSITIF

Si le dispositif de l'article 50 C propose de traiter le frère ou la sœur aîné de la même manière que les autres membres de la famille du militaire décédé, **il ne change pas la règle selon laquelle seul le frère ou la sœur aîné bénéficie d'un billet gratuit.**

Le frère ou la sœur aîné conserve la possibilité de renoncer au bénéfice de ce billet pour en faire bénéficier un autre frère ou sœur du militaire décédé.

Cependant, il n'y a toujours qu'un seul billet pour tous les frères et sœurs et l'aîné est prioritaire parmi ces derniers.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF D'ÉQUITÉ AU COÛT MINIME

A. UN DISPOSITIF D'ÉQUITÉ

S'agissant d'un dispositif permettant aux membres survivants de la famille d'un militaire « mort pour la France » de se recueillir une fois par an sur la tombe du militaire, la différence de traitement existant actuellement entre le frère ou la sœur aîné et le reste des membres de la famille paraît

difficilement justifiable. Le dispositif proposé est donc bienvenu.

À ce titre, il est permis de s'interroger, s'agissant des frères et sœurs, sur la différence de traitement qui existe toujours entre l'aîné et les autres.

Cependant, une initiative en faveur des autres frères et sœurs, par nature coûteuse, ne peut être proposée que par le Gouvernement au regard de l'article 40 de la Constitution.

B. UN COÛT BUDGÉTAIRE MINIME VOIR NÉGLIGEABLE

La sous-action 03-33 « indemnités, pécules et frais de voyages sur les tombes », contenant les crédits du dispositif « Voyage sur les tombes » prévoyait 50 000 euros pour 2023 et **prévoit de nouveau 50 000 euros pour 2024.**

Une variation de ces crédits, même à la hausse, serait ainsi négligeable à l'échelle de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

Le rapporteur spécial ne voit ainsi pas de raison de s'opposer à l'adoption de l'article.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter sans modification cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 17 octobre 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a examiné le rapport de M. Marc Laménie, rapporteur spécial, sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »

M. Claude Raynal, président. – Je cède désormais la parole à M. Laménie pour le rapport spécial sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

M. Marc Laménie, rapporteur spécial de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ». – Les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » continuent malheureusement de diminuer, du fait de la démographie du public concerné, et s'élèvent à 1,91 milliard d'euros. La baisse est cependant moins marquée dans le projet de loi de finances pour 2024, puisqu'elle est de 10 millions d'euros.

La retraite du combattant a changé de nom et s'appelle « allocation de reconnaissance du combattant » depuis le 30 juin 2023. Cette nouvelle appellation correspond mieux que le terme de « retraite » à la réalité de cette rente.

La moindre réduction des crédits constatée en 2024 s'explique par une économie exceptionnelle de 45 millions d'euros sur la seule année 2023, en raison d'un changement des modalités de paiement de l'allocation de reconnaissance du combattant. En n'apparaissant pas en 2023, ces 45 millions d'euros avaient conduit à renforcer la diminution des crédits lors de la précédente session budgétaire. Ils figurent *a contrario* dans le PLF pour 2024 et réduisent d'autant la baisse cette année.

Ainsi, si les crédits affectés aux pensions militaires d'invalidité (PMI) continuent leur baisse, ceux qui sont affectés à l'allocation de reconnaissance du combattant sont exceptionnellement en hausse, à hauteur de 27 millions d'euros. Cela est dû à l'économie ponctuelle réalisée en 2023 et ne constitue pas une remise en cause de la trajectoire structurellement baissière de ces crédits.

Par ailleurs, les crédits consacrés à la majoration des rentes mutualistes des anciens combattants et victimes de guerre, dont le montant est également fonction de la population des anciens combattants, sont en baisse de 7,8 %.

Les effets de la baisse, pour des raisons démographiques, du nombre de bénéficiaires de ces rentes – on le constate bien quand on participe à des assemblées générales d'associations patriotiques et de mémoire – sont particulièrement visibles cette année car ces rentes ne feront l'objet que d'une revalorisation modeste de 0,13 % au 1^{er} janvier 2024.

Cette faible revalorisation, si elle est compensée sur le long terme par des augmentations de point pour l'allocation de reconnaissance du combattant, paraît très préjudiciable pour les pensions militaires d'invalidité, attribuées en fonction d'un degré d'invalidité et qui ne sont pas revalorisées par des augmentations de points de la même manière. Je compte mener en 2024 un contrôle budgétaire afin de faire toute la lumière sur la situation de l'indemnisation des invalides de guerre.

Les crédits du programme 158, « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale », sont également majoritairement composés de crédits finançant des rentes viagères versées à une population très âgée. Ils suivent aussi une trajectoire baissière, en diminuant de 3,4 millions d'euros.

Les politiques hors rentes viagères financées par la mission sont cependant en hausse.

L'action en faveur des rapatriés, dont les crédits avaient été quadruplés entre 2022 et 2023, à la suite de l'adoption à l'unanimité au Sénat d'un texte sur les harkis, continuent leur progression, pour atteindre 112,2 millions d'euros. Cette augmentation s'explique par une extension du dispositif de réparation en faveur des rapatriés d'Algérie, au titre de l'accueil indigne sur le territoire national dans des camps et hameaux de forestage dont ils ont été victimes. Je précise que cette extension a eu lieu par décret.

Les crédits de la politique de mémoire sont également en très forte progression cette année, augmentant de 87 % pour atteindre 42 millions d'euros. Cela est dû à un programme mémoriel affectant 14 millions d'euros aux commémorations des débarquements de Normandie et de Provence et de la Libération.

Quelque 3 millions d'euros supplémentaires sont également prévus pour l'entretien du patrimoine mémoriel combattant de notre pays.

Les crédits de la mission finançant la Journée défense et citoyenneté (JDC) sont en augmentation de 1,5 million d'euros – je vous renvoie à cet égard à l'enquête réalisée par la Cour des comptes à la demande de la commission des finances sur ce sujet, voilà quelques années –, mais près des trois quarts des financements de cette journée sont extérieurs à la mission et le financement du dispositif paraît globalement en baisse de 14 millions d'euros suite à un changement intervenu dans la comptabilité analytique du ministère des armées, qui a conduit à réévaluer le coût de la JDC à la baisse de 16 millions d'euros.

Enfin, les crédits liés au service militaire volontaire (SMV) sont identiques à ceux de 2023. De la même manière que pour la JDC, la très grande majorité des financements du SMV sont extérieurs à la mission. J'y reviendrai plus en détail dans le cadre du contrôle budgétaire que j'ai réalisé sur ce dispositif et à la suite duquel j'ai décidé de déposer un amendement sur l'indicateur budgétaire y afférent. En effet, l'indicateur actuel est le taux

d'intégration des jeunes à l'issue de leur contrat d'engagement. Or une proportion non négligeable d'entre eux - entre 15 % et 20 % - ne vont pas au terme de leur contrat et quittent le SMV sans être intégrés. Ce phénomène d'attrition n'étant pas pris en compte, ces jeunes n'apparaissent pas dans l'indicateur budgétaire retenu. Au travers de mon amendement, je propose donc que la représentation nationale soit informée du taux d'attrition du dispositif, qui ne remet du reste pas en cause les bons résultats du SMV au regard de sa population cible.

J'en viens aux deux opérateurs historiques financés dans le cadre de cette mission. Le premier, l'Institution nationale des invalides (INI) - établissement de santé important de Paris -, continue de mettre en œuvre son schéma directeur immobilier. Le coût total des travaux s'élève aujourd'hui à 77 millions d'euros.

Le second, l'Office national des combattants et des victimes de guerre (ONaCVG), qui maille le territoire au service du monde combattant et sur lequel j'avais rédigé un rapport l'année dernière, doit normalement voir ses dépenses couvertes par la programmation budgétaire. Cela devient nécessaire : sa trésorerie non fléchée s'élève à 5,2 millions d'euros, ce qui correspond à un mois de fonctionnement courant, matelas nécessaire en fonction du délai de versement de la subvention pour charges de service public.

Un dernier point mérite une attention particulière : les dépenses fiscales de la mission, qui restent importantes, à hauteur de 615 millions d'euros, soit plus de 30 % des crédits de la mission. Cependant, une extension significative de la principale dépense fiscale de la mission, la demi-part fiscale dont bénéficient les anciens combattants et leurs veuves à partir de 74 ans, avait été adoptée lors de l'examen du PLF pour 2023. Son coût avait été chiffré à 130 millions d'euros. Cependant, au lieu d'augmenter, l'estimation du coût de cette dépense fiscale est en diminution de 25 millions d'euros. Le Gouvernement a annoncé vouloir évaluer cette dépense fiscale. J'estime cette évaluation bienvenue, la population bénéficiant de cette demi-part étant globalement mal connue, comme le montrent ces difficultés de chiffrage.

En conclusion, je vous propose d'adopter les crédits de la mission sans modification.

M, Jean-François Husson, rapporteur général. - Je partage l'avis du rapporteur spécial sur cette mission, dont les crédits connaissent quelques mouvements à la hausse, à la suite notamment de l'adoption d'un régime de reconnaissance des préjudices subis par les harkis, qui paraissait particulièrement bienvenu.

Pour ce qui concerne le renforcement des moyens du patrimoine mémoriel combattant de l'État, l'effort porte-t-il sur les nécropoles ou sur un bâtiment en particulier ?

Mme Isabelle Briquet. – Vous l’avez rappelé, la baisse des crédits de la mission est liée à la diminution du nombre d’ayants droit. Les actions menées en faveur de l’indemnisation des harkis sont à saluer, tout comme l’effort accompli dans le cadre du quatre-vingtième anniversaire de la Libération.

Le renforcement des crédits alloués aux travaux dans les hauts lieux de mémoire est également bienvenu. Dans la Haute-Vienne, le sujet mémoriel est de première importance avec la restauration du village martyr d’Oradour-sur-Glane. Je souhaiterais savoir, compte tenu de l’importance des travaux, si d’autres volets budgétaires pourraient être mobilisés.

Par ailleurs, plusieurs associations d’anciens combattants, dont la Fédération nationale des anciens combattants d’Algérie (Fnaca), m’ont fait part de leur attachement à la commémoration qui a lieu habituellement à Paris. La dernière cérémonie, organisée à la nécropole de Notre-Dame-de-Lorette, a suscité leur incompréhension et ils souhaitent que cette cérémonie se déroule à nouveau dans la capitale.

M. Christian Bilhac. – Les pensions seront revalorisées au 1^{er} janvier 2024 à hauteur de 0,13 %. J’ai honte. Point final.

Mme Nathalie Goulet. – Je m’interroge, en tant qu’élue de Normandie, sur les crédits consacrés au quatre-vingtième anniversaire du débarquement. Quelles seront les modalités concrètes du versement des crédits consacrés à ces évènements ? Cela sera-t-il uniquement destiné à l’ONaCVG ? Aux préfetures ? Les associations concernées y travaillent déjà...

M. Stéphane Sautarel. – Ma question porte également sur le quatre-vingtième anniversaire de la Libération. On entend parler, pour les célébrations de 2024, de la création d’un groupement d’intérêt public (GIP). Je n’en vois pas vraiment l’intérêt...

M. Marc Laménie, rapporteur spécial. – Merci de vos questions, qui nous permettent d’éclairer nos débats, tant en commission qu’en séance publique.

Monsieur le rapporteur général, les lieux de mémoire sont importants, nous avons beaucoup de monuments, de sites, de cimetières, de hauts lieux de mémoire. Cela nécessite un important travail d’entretien du patrimoine mémoriel, dont les nécropoles. L’ONaCVG, qui compte plus de 800 équivalents temps plein (ETP), a justement un personnel spécifiquement chargé des interventions sur les hauts lieux de mémoire. Il y a également des partenariats avec les collectivités territoriales concernées, notamment les communes, et les associations, comme Le Souvenir français, qui a des relais départementaux et des comités locaux, pour entretenir au quotidien les tombes militaires. Ce travail ne cesse jamais.

Toutefois, si les fonds de la politique de mémoire augmentent globalement, je propose de vous répondre de façon plus précise ultérieurement, de façon à affiner mes réponses. Dans le rapport sur l'ONaCVG que j'ai présenté de l'année dernière étaient décrites toutes ses actions pour les nécropoles et les hauts lieux de mémoire, tant en métropole qu'en outre-mer et en Afrique du Nord.

Madame Briquet, votre question sur Oradour-sur-Glane touche également aux hauts lieux de mémoire. Sans entrer dans les détails, sachez que nous avons 10 hauts lieux de mémoire et 289 nécropoles en France. Pour ce qui concerne plus spécifiquement ce village, les opérations prévues consistent principalement en des interventions à caractère local et régional. Je prendrai attache avec vous pour vous répondre de façon plus précise.

La question des cérémonies locales du quatre-vingtième anniversaire dans les hauts lieux de mémoire est en effet très importante. Vous soulevez également la question de l'organisation d'une cérémonie de commémoration à Paris et la demande relative de la Fnaca. À cet égard, début octobre, je me suis rendu es qualités au bureau national de cette association et la question de la cérémonie de Notre-Dame-de-Lorette m'y a été posée ; beaucoup d'anciens combattants regrettent en effet que la cérémonie n'ait pas eu lieu à Paris en 2023. Cela ne relève pas du Sénat, mais nous pouvons relayer cette question.

Monsieur Bilhac, je partage votre regret. Même si les pensions ont été revalorisées récemment, l'augmentation de janvier 2024 est infime, et c'est d'autant plus gênant qu'il s'agit majoritairement de personnes aux revenus très modestes. Cela étant, un certain nombre d'associations patriotiques et de mémoire mènent des actions sociales. En outre, c'est peu connu, l'ONaCVG a un budget consacré à l'action sociale, afin de venir en aide à ses ressortissants. N'hésitez donc pas à vous faire le relais de cette information, car ce volet de l'ONaCVG mérite d'être mieux connu.

Madame Goulet, je ne saurais vous décrire précisément les modalités de montage des dossiers dans le cadre du GIP du quatre-vingtième anniversaire. Nous avons eu, voilà quelques années, la mission du centenaire 1914-1918, qui avait débouché sur beaucoup d'initiatives dans les territoires, notamment en lien avec l'éducation nationale.

M. Sautarel pose la question de la création d'un GIP pour le quatre-vingtième anniversaire, doté de 14 millions d'euros. C'est effectivement ce que prévoit le projet de loi de finances, mais les documents budgétaires ne contiennent pas plus de détail à ce stade. Nous tâcherons d'en savoir plus.

Monsieur Bilhac, j'ajoute que la période prise en compte pour la revalorisation au 1^{er} janvier 2024 court du 1^{er} juillet 2022 au 30 juin 2023, la revalorisation des pensions ne tiendra ainsi pas encore compte de l'évolution

du point d'indice de la fonction publique intervenue le 1^{er} juillet 2023. C'est trop peu.

M. Christian Bilhac. - Oui, c'est honteux !

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

Article 38 (Objectifs et indicateurs de performance), État G

M. Marc Laménie, rapporteur spécial. - Comme expliqué précédemment, mon amendement n° II-38 (FINC.1) vise à ajouter un indicateur de performance à l'État G.

L'amendement n° II-38 (FINC.1) a été adopté.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a procédé à l'examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. - Réunie le 17 octobre, la commission a adopté sans modification les crédits de la mission. Elle a également adopté un amendement modifiant les indicateurs budgétaires de performance mentionnés à l'État G. En application de l'article 49.3 de la Constitution, les crédits de la mission ont été considérés comme adoptés par l'Assemblée nationale tels que modifiés par un amendement de crédits. Après avoir pris acte de ces modifications, le rapporteur spécial, M. Marc Laménie, propose de confirmer l'adoption sans modification des crédits de la mission ainsi que l'adoption de son amendement sur les indicateurs de performance.

Deux articles 50 B et 50 C rattachés ont été ajoutés.

M. Marc Laménie, rapporteur spécial. - L'article 50 B prévoit d'appliquer aux personnels actifs du ministère de la défense et de l'Institution nationale des invalides (INI) la même majoration de durée d'assurance retraite de 10 % qui s'applique actuellement aux personnels actifs de la fonction publique hospitalière.

L'article 50 C vise à traiter les frères et sœurs aînés de militaires morts pour la France de la même manière que les ascendants, descendants et époux survivants de ces militaires, dans le cadre du dispositif Voyage sur les tombes, qui prévoit la remise d'un billet de train gratuit par an entre le lieu de résidence et la tombe du militaire décédé, à des fins de recueillement.

Je propose l'adoption sans modification de ces deux articles.

Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » et d'adopter son amendement sur les indicateurs de performance. Elle a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les articles 50 B et 50 C.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Le présent rapport n'a pas fait l'objet d'audition.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2024.html>