



**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022**

**NOTE DE PRÉSENTATION**

COMMISSION  
DES  
FINANCES

**Mission**  
**« ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE  
ET LIENS AVEC LA NATION »**

**et**

**Article 42 rattaché**

**Examen par la commission des finances le mardi 19 octobre 2021**

**Rapporteur spécial :**

**M. Marc LAMÉNIE**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>L'ESSENTIEL.....</b>	<b>5</b>
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION .....</b>	<b>11</b>
A. UNE NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE RATIONALISÉE .....	11
B. UNE NOUVELLE RÉDUCTION MARQUÉE DES CRÉDITS MALGRÉ QUELQUES REVALORISATIONS.....	12
1. <i>Les économies programmées dépassent 73 millions d'euros soit un recul de 3,5 % par rapport à 2021.....</i>	<i>12</i>
2. <i>Un projet de budget pour 2022 à l'ambition très mesurée, calé sur une trajectoire baissière tendancielle de la mission .....</i>	<i>14</i>
3. <i>Des crédits s'intégrant dans la trajectoire tracée par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 .....</i>	<i>16</i>
C. DES CRÉDITS LARGEMENT ABONDÉS PAR DES DÉPENSES FISCALES ET SOCIALES ET DES CRÉDITS DE LA MISSION DÉFENSE.....	17
1. <i>Les déversements de crédits de la mission défense abondent particulièrement les moyens consacrés au lien armées-jeunesse .....</i>	<i>18</i>
2. <i>Les transferts au profit des anciens combattants passent de plus en plus massivement par des dépenses fiscales et sociales non retracées dans les crédits de la mission.....</i>	<i>20</i>
a) <i>699 millions d'euros de dépenses fiscales recensées .....</i>	<i>20</i>
b) <i>Un recensement des dépenses fiscales et sociales perfectible.....</i>	<i>21</i>
3. <i>Des indicateurs de performance à la pertinence et aux résultats sujets à caution.....</i>	<i>24</i>
<b>II. ANALYSE PAR PROGRAMME .....</b>	<b>27</b>
A. LE PROGRAMME 169, UN PROGRAMME REGROUPANT DÉSORMAIS DES ACTIONS DIVERSES MAIS DONT LES CRÉDITS SONT TOUJOURS DOMINÉS PAR L'ACTION EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS .....	27
1. <i>Des crédits hétéroclites, largement dominés par l'effort en faveur des anciens combattants.....</i>	<i>27</i>
2. <i>Des crédits dédiés à l'effort en faveur des anciens combattants en baisse franche malgré une mesure de revalorisation de son point d'indice.....</i>	<i>28</i>
3. <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 80 % par la mission défense.....</i>	<i>55</i>
4. <i>La politique de mémoire, une stabilité des crédits échouant à renouer avec une dynamique forte pour le travail de mémoire.....</i>	<i>64</i>
5. <i>Les opérateurs du programme, soumis à une budgétisation qui suscite l'inquiétude quant à la soutenabilité de leurs comptes .....</i>	<i>67</i>
6. <i>De quelques situations à mieux prendre en considération .....</i>	<i>79</i>
B. LE PROGRAMME 158 : UNE STABILITÉ DES CRÉDITS TRADUISANT UNE BUDGÉTISATION AU FIL DE L'EAU .....	81
1. <i>L'indemnisation des orphelins, une stabilité des crédits qui contraste avec un stock de dossiers non-traités important .....</i>	<i>82</i>
2. <i>La nécessité d'une réforme d'équité du dispositif de l'action 02.....</i>	<i>84</i>
3. <i>La réparation des spoliations antisémites, une budgétisation sans ambition forte et une absence de véritable mise en œuvre de la capacité d'auto-saisine de la CIVS .....</i>	<i>84</i>

<b>EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ.....</b>	<b>89</b>
• <b>ARTICLE 42 Mesure de revalorisation du point de pension militaire d'invalidité.....</b>	<b>89</b>

## L'ESSENTIEL

### I. UNE MODIFICATION DE L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE SANS CONSÉQUENCE SUR LE FOND

Pour le PLF 2022, la mission « anciens combattants » passe de 3 à 2 programmes. Les programmes 167 « Liens entre la Nation et son armée » et 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » fusionnent en un programme 169 dénommé « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation ». Le programme 158 reste lui inchangé.

Il s'agit d'un simple changement de structure budgétaire. Le nombre et la dénomination des actions, ainsi que leurs périmètres respectifs, restent inchangés.

### II. DES CRÉDITS GLOBALEMENT EN DIMINUTION DU FAIT DE LA RÉDUCTION DU NOMBRE DES ANCIENS COMBATTANTS

Comme chaque année, les crédits affectés au financement de la retraite du combattant et des pensions militaires d'invalidité connaissent une baisse significative de 83 millions d'euros en 2022 (-5,55 %) qui entraîne à la baisse les crédits de la mission entière. L'administration de ces deux rentes viagères représente 71 % des crédits de la mission. *A contrario*, l'action « Solidarité », portant sur les majorations des rentes mutualistes des anciens combattants et le financement des deux opérateurs principaux de la mission - l'Institution nationale des invalides (INI) et l'Office national des anciens combattants et victime de guerre (ONAC-VG), cf. *infra* - connaît une hausse de 1,9 % en CP.

Les dépenses fiscales rattachées à la mission, qui agissent en faveur des anciens combattants et dont le volume - 699 millions d'euros - représente un peu plus du tiers des crédits de la mission, connaissent également une légère baisse (-5 millions d'euros).

Les crédits du programme 169 ne portant pas sur les rentes et avantages dont bénéficient les anciens combattants, soit l'aide aux rapatriés, le financement de la journée défense et citoyenneté (JDC) et du service militaire volontaire (SMV) et les actions de mémoire, connaissent eux des augmentations plus ou moins prononcées (respectivement +7,5 %, +13,3 % et +1,7 %).

Enfin les crédits du programme 158, portant sur les indemnités octroyées au titre de spoliation de biens du fait des législations antisémites ou aux orphelins de victimes de violences antisémites ou d'actes de

barbarie durant la seconde guerre mondiale, connaissent, quant à eux, une très légère baisse (-0,4 %).

### **III. LES CRÉDITS FINANÇANT LES ACTIONS EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS CONNAISSENT UNE NOUVELLE BAISSÉ À PROPORTION DE LA DIMINUTION DU NOMBRE DE CES DERNIERS**

La population des anciens combattants, étant en majorité composée de vétérans de la guerre d'Algérie, est particulièrement âgée. En conséquence, une érosion forte de cette dernière se constate d'une année sur l'autre, entraînant une baisse considérable des crédits finançant les actions en leur faveur.

En 2021, la population des invalides de guerre a diminué de 4,9 % et une diminution équivalente est anticipée pour 2022. La population des anciens combattants connaît une évolution encore plus dramatique, diminuant de 7,5 % en 2021 et une baisse de 7,9 % étant anticipée en 2022.

Les rentes viagères dont bénéficient ces personnes sont adossées à un indice dénommé point de pensions militaires d'invalidité (point PMI) qui, indexé sur l'évolution des rémunérations dans la fonction publique est traditionnellement très peu dynamique. L'article 42 du PLF, rattaché à la mission, propose une revalorisation exceptionnelle, et bienvenue, du point PMI, ce dernier devant alors passer de 14,70 à 15,05 euros au 1er janvier 2022. Pour autant que cette revalorisation soit bienvenue, elle reste de l'avis du rapporteur spécial insuffisante. Les crédits dédiés aux rentes viagères diminuent, malgré cette revalorisation dont le coût est estimé à 30 millions d'euros, de 83 millions d'euros. En termes de proportions, les crédits déployés pour le financement des rentes connaissent un recul fort en 2022 de -5,55 % et ce malgré la revalorisation de 2,4 % de la valeur du point PMI proposée.

Les crédits destinés au financement des avantages liés à la condition d'invalidé de guerre ou d'ancien combattant connaissent également une baisse, bien que plus mesurée (- 0,74 %).

Enfin, point intéressant, les majorations de rentes mutualistes des anciens combattants et victimes de guerre connaissent cette année une quasi-stabilité des crédits qui leur sont attribués, passant de 222,48 à 222,563 millions d'euros, malgré une légère baisse du nombre des bénéficiaires, ce dernier passant de 297 804 à 293 486 (- 1,4 %). Cette situation s'explique principalement par les effets de la revalorisation du point PMI, qui sert également d'indice d'indexation à ce dispositif.

#### **IV. DES CRÉDITS À DESTINATION DE LA JOURNÉE DÉFENSE ET CITOYENNETÉ ET DU SERVICE MILITAIRE VOLONTAIRE EN HAUSSE BIEN QUE NE REPRÉSENTANT QU'UNE FRACTION MINORITAIRE DU FINANCEMENT DE CES DISPOSITIFS**

Les crédits à destination de la journée défense et citoyenneté (JDC) et du service militaire volontaire (SMV) de la mission « anciens combattants » connaissent en 2022 une hausse de 13,35 % en crédits de paiement. 20,4 millions d'euros et 3,2 millions d'euros sont ainsi respectivement prévus pour le financement de la JDC et du SMV pour 2022.

Ces augmentations sont cependant largement faciales, la très grande majorité des financements de ces deux dispositifs ne relevant pas de la mission « anciens combattants » mais de la mission « défense ». Ainsi, la mission « défense » finance la JDC et le SMV à hauteur de 90,2 millions d'euros et 45,6 millions d'euros respectivement. Doivent être en sus pris en compte 4,16 millions d'euros de financement du SMV en provenance des régions auxquels s'ajoute un financement d'ordre privé d'un montant non connu.

#### **V. UN FINANCEMENT DES ACTIONS DE MÉMOIRE EN LÉGÈRE HAUSSE**

L'action « Mémoire » recouvre le financement d'événements mémoriels, tels que les commémorations du 11 novembre ou du 8 mai, ainsi que le programme d'entretien et de rénovation des sépultures militaires.

Le financement des actions de mémoire a connu une baisse significative depuis la clôture du cycle mémoriel de commémoration du centenaire de la première guerre mondiale et la dissolution du GIP qui avait été créé pour l'occasion. De 28 millions d'euros en 2018, le financement de l'action passa à 16 millions d'euros en 2019 et 10 millions d'euros en 2020.

Les crédits ont depuis connu un rebond sans pour autant renouer avec les montants du centenaire, s'établissant à 17,55 millions d'euros en 2021 et 17,85 millions d'euros pour 2022.

#### **VI. DES INDEMNISATIONS EN RÉPARATION DES SPOLIATIONS ET VIOLENCES DE LA SECONDE GUERRE EN LÉGÈRE DIMINUTION MALGRÉ LA PERSISTANCE D'UN PASSIF MÉMORIEL FORT**

Le programme 158 connaît une très légère baisse de ses dotations en 2022 (-0,4 %). Il faut cependant souligner que cette stabilité budgétaire occulte un nombre de dossiers d'orphelins de victimes de violences antisémites ou d'actes de barbarie traités par an en baisse significative malgré un stock de demandes non-traitées important. Ainsi sont décomptés

moins d'une dizaine de nouveaux bénéficiaires annuels sur chacun des deux dispositifs sur les trois dernières années malgré un stock de plus de 10 000 demandes en attente de traitement.

**Le niveau de réponse aux demandes d'indemnisation des spoliations causées par l'application des législations antisémites est plus satisfaisant, avec plus de 90 % du stock de demandes traité.** Cependant le rapporteur spécial attire l'attention sur le fait que la **capacité d'auto-saisine de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS) reconnue en 2018 n'a été mise en œuvre que 5 fois.** Une mobilisation de moyens plus importants apparaît nécessaire pour la pleine mise en œuvre de cette capacité par la CIVS.

## VII. ONAC-VG ET INI

**La mission « anciens combattants » a deux opérateurs principaux : l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG) et l'Institution nationale des Invalides (INI).** Si leurs dotations sont en hausse pour 2022, le rapporteur spécial appelle à assurer la continuité de la soutenabilité de leurs financements.

### A. L'ONAC-VG

Deux points saillants ressortent : premièrement **une hausse du financement de sa subvention pour charge de service public qui échoue à couvrir l'intégralité de ses dépenses et un plan de modernisation** dans le cadre de son contrat d'objectifs et performance (COP) 2020-2025.

**La subvention de l'ONAC-VG est en légère hausse, s'établissant à 56,4 millions d'euros (+0,8 %) pour 2022.** Pour autant **un prélèvement de 1 million d'euros sur le fonds de roulement de l'ONAC-VG est prévu** pour financer son action en 2022. Le rapporteur spécial rappelle que la trésorerie de l'ONAC-VG a significativement été mise à contribution depuis 2018 suite à une politique de débudgétisation de certaines dépenses. **Son fonds de roulement est ainsi passé de 41 à 13,8 millions d'euros entre 2018 et 2021.** Le niveau prévu du fonds de roulement de l'ONAC-VG en 2022 correspond au niveau plancher pour un fonctionnement normal de l'Office. Le rapporteur spécial appelle à ce qu'il soit maintenu.

L'ONAC-VG connaît également **une mutation dans le cadre de son COP 2020-2025. Ce dernier vise essentiellement à des gains d'efficience par un recours accru au numérique, à la centralisation et à la dématérialisation dans le traitement des demandes.** L'objectif est de réussir à réduire le temps moyen de traitement des dossiers tout en réduisant le nombre d'ETPT de l'ONAC-VG. Il n'est pas prévu de réduire la voilure territoriale de l'office.

## **B. L'INI**

**La subvention pour charges de service public de l'INI connaît également une hausse (+5,2 %) pour s'établir à 13 millions d'euros. Cette hausse s'explique principalement par les conséquences du Ségur de la santé.**

**L'INI a mis en place un schéma directeur d'infrastructure (SDI) pour une rénovation de ses locaux, dont le coût est actuellement estimé à 57 millions d'euros suite à une estimation initiale à 51,5 millions d'euros. Les 5,5 millions d'euros de surcoût ont fait l'objet d'une demande de financement à l'État. 11,5 millions d'euros doivent être financés par la trésorerie de l'INI (sur l'estimation initiale).**

**De nouveaux travaux sont envisagés par le conseil d'administration pour la rénovation du bâtiment Robert de Cotte, dont le coût est estimé à 18 millions d'euros. Il n'est pas encore prévu de financement spécifique pour ces travaux.**

**Enfin, l'INI bénéficie également de dotations relevant de l'ONDAM pour 11,8 millions d'euros annuels et de ressources propres, dont le montant s'est élevé en 2021 à 11,7 millions d'euros. Elle bénéficie enfin en 2022 de 800 000 euros au titre du plan de relance.**

**Le nombre d'ETPT reste stable en 2022, l'établissement perdant 1 ETPT sous plafond. La trésorerie de l'INI s'établit à 25,8 millions d'euros en 2020, cependant 15,4 millions d'euros devront être prélevés sur cette dernière pour la mise en œuvre de son SDI.**



## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

### A. UNE NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE RATIONALISÉE

La mission « **Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation** » est une mission interministérielle qui regroupait, jusqu'à présent, trois programmes : les programmes 167, 169 et 158. Lors du débat d'orientation des finances publiques de 2021, **le Gouvernement a annoncé son intention de fusionner les programmes 167 et 169 en transférant les crédits qui relevaient du premier vers le second**. Cette intention est confirmée par le projet de loi de finances (PLF) pour 2022.

**Ainsi, à compter du PLF 2022, la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » ne comporte plus que deux programmes.**

Le **programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation »**, placé sous la responsabilité de la **ministre des armées**, qui couvre ainsi :

- les actions dont l'objectif est de témoigner de la reconnaissance de la Nation à l'égard des anciens combattants et des victimes de guerre ;

- les actions en faveur des rapatriés ;

- les actions de mémoire, qui recouvrent notamment des actions de commémoration, de soutien au tissu associatif du monde combattant et l'entretien et la rénovation de sépultures militaires, de monuments aux morts et de hauts lieux de la mémoire nationale ;

- les actions visant à promouvoir le lien entre l'armée et la jeunesse. Il s'agit essentiellement de l'organisation de la Journée Défense et Citoyenneté et de la mise en œuvre du Service Militaire Volontaire.

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

## **B. UNE NOUVELLE RÉDUCTION MARQUÉE DES CRÉDITS MALGRÉ QUELQUES REVALORISATIONS**

La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » enregistre **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 2020, les dépenses auront reculé de plus d'un milliard d'euros.** En 2021, les crédits programmés avaient encore reculé de 70,1 millions d'euros, soit - 3,2 % par rapport à l'année précédente.

**Pour 2022, les crédits demandés baissent de 73,1 millions d'euros,** soit un nouveau repli de 3,5 %

### **1. Les économies programmées dépassent 73 millions d'euros soit un recul de 3,5 % par rapport à 2021**

Les crédits programmés pour 2022 s'élèvent à **2 016,2 millions d'euros** contre **2 089,8 millions d'euros** l'an dernier, faisant ressortir une **économie de 73,1 millions d'euros (contre 70,1 millions d'euros l'an dernier).**

Les crédits de la mission sont très majoritairement concentrés sur le programme 169 (plus de 90 %), et **sont consacrés pour plus de 70 % à deux catégories de droits viagers, les pensions militaires d'invalidité et la retraite du combattant** (1 412,6 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 3,5 %, contre 3,2 % l'an dernier, qui répond ainsi largement à des évolutions au fil de l'eau en l'absence de mesures suffisamment significatives concernant les droits ouverts aux anciens combattants.

Les deux programmes de la mission connaissent toutefois des évolutions contrastées.

**Évolution par programme des crédits de paiement de la mission  
entre 2021 et 2022**

(en millions d'euros)

	2021	2022	Écart 2022/2021
Programme 167	38,3	Supprimé	N/A
Programme 169	1 957,9	1 923,5	- 72,7 <sup>1</sup>
Programme 158	93,1	92,8	- 0,3
<b>Total</b>	<b>2 089,8</b>	<b>2 016,2</b>	<b>- 73,1<sup>2</sup></b>

Source : commission des finances du Sénat

Comme souvent, la quasi-totalité des économies prévues sont attribuables à la baisse du nombre de bénéficiaires de la retraite 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. Or, ces dernières sont à nouveau en repli en 2022, de 83 millions d'euros (5,55 %), soit une diminution plus forte que lors de l'année 2021 (- 3,9 %) malgré une revalorisation proposée des pensions.

En ce qui concerne les dotations ne relevant pas des prestations aux anciens combattants (ex-programme 167), ces dernières avaient connu en 2021 un rebond (+ 32 %) suite à deux années de net recul (- 20 % puis - 12,8 %). En 2022, une augmentation de 7,2% est programmée.

Enfin, les crédits prévus au titre du programme 158 restent à peu près stables (- 400 000 euros).

Malgré la revalorisation des pensions prévue pour 2022, on relèvera qu'à périmètre constant, la mission aura perdu en cumulant les années 2021 et 2022 un peu plus de 6,5 % de ses crédits, dégageant plus de 143 millions d'euros d'économies budgétaires.

<sup>1</sup> À périmètre constant, la valeur retenue pour 2021 étant 1 996,2 soit la somme des programmes 167 et 169 en 2021, ces derniers étant fusionnés en 2022.

<sup>2</sup> Différences due aux arrondis.

## 2. Un projet de budget pour 2022 à l'ambition très mesurée, calé sur une trajectoire baissière tendancielle de la mission

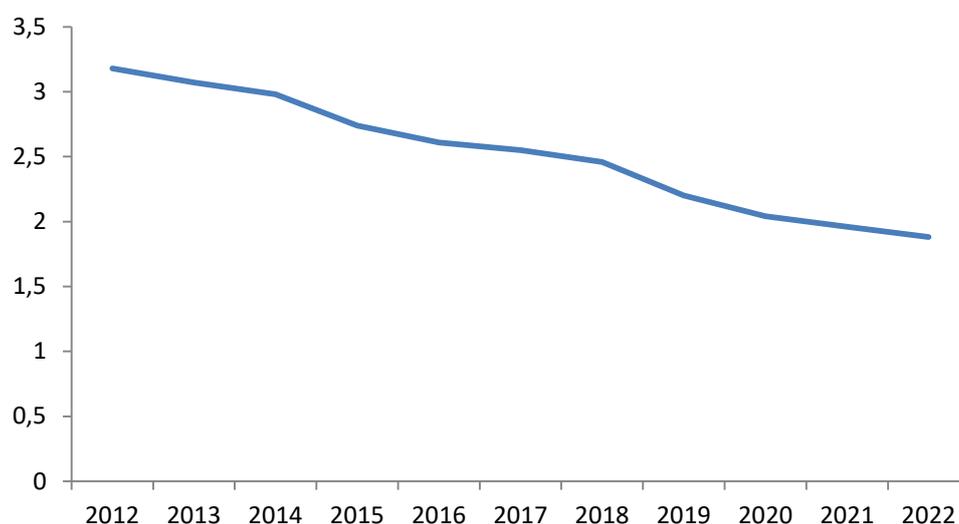
Les dotations de la mission avaient été installées depuis 2019 sur une trajectoire fortement descendante. Le PLF pour 2022, bien qu'il comprenne une revalorisation des rentes viagères dues aux anciens combattants, n'inverse pas cette tendance. Cette revalorisation ne fait que limiter l'incidence budgétaire de la réduction inexorable de la population des bénéficiaires de ces rentes, causée par l'âge très avancé d'une majorité des anciens combattants. Le PLF 2022 se contente donc de ralentir cette évolution, qui tend à dégager des économies substantielles sur cette 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 anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC-VG).

Pour 2022, cette technique de ponction des trésoreries des opérateurs se chiffrera à 1 million d'euros pour l'ONAC-VG. Elle s'élève à 6,53 millions d'euros pour l'INI<sup>1</sup> pour l'exercice 2021.

### Évolution des crédits finançant les actions de reconnaissance de la Nation envers ses anciens combattants depuis 2012<sup>2</sup>

(en milliards d'euros, crédits de paiement)

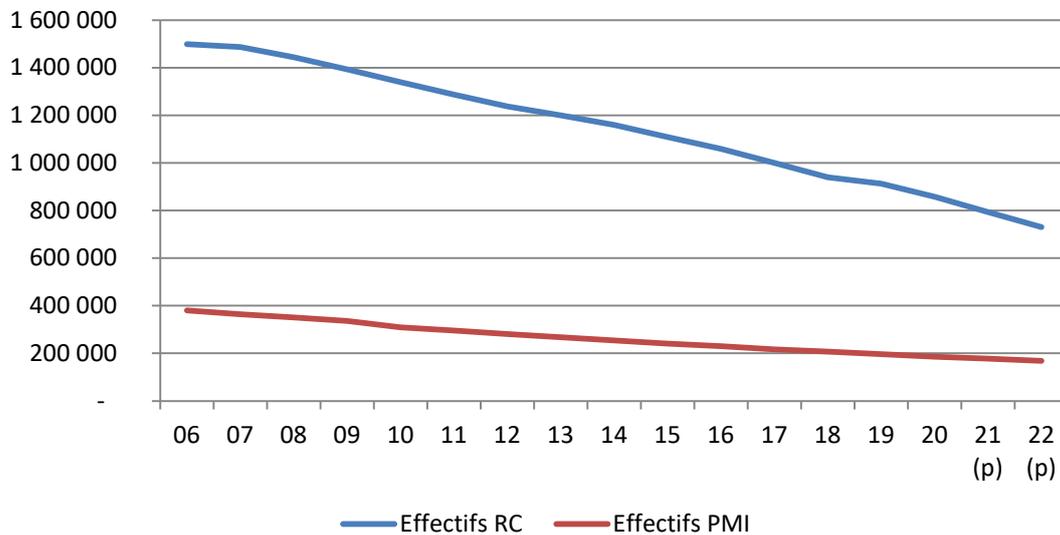


Source : commission des finances du Sénat

<sup>1</sup> Le déficit de l'INI se serait élevé à 7,70 millions d'euros si cette dernière n'avait pas fait l'objet de dons et legs en cours d'année.

<sup>2</sup> Périmètre : actions 01, 02, 03 et 06 du programme 169.

### Évolution du nombre des bénéficiaires des pensions militaires d'invalidité (PMI) et de la retraite du combattant (RC) (2006-2022)



Source : projet annuel de performances pour 2022

Cependant, d'autres facteurs peuvent influencer sur le niveau des dépenses.

En premier lieu, une petite partie d'entre elles peut être pilotée. C'est le cas des opérations de mémoire et de l'organisation de la JDC et du SMV. **En 2022, ces dotations sont en augmentation de 7,2 % en moyenne (+12,8 % pour la JDC et le SMV, +1,71 % pour la politique de mémoire).** Il faut ici rappeler que la majorité des crédits effectivement consacrés à la JDC et au SMV (plus de 80 %) n'apparaissent pas dans les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

En deuxième lieu, le volontarisme politique pour l'élargissement du bénéfice des prestations viagères et la revalorisation de ces prestations. Relève de ce volontarisme l'article rattaché, bien qu'il soit possible de lui reprocher d'être trop timoré.

En ce qui concerne l'indexation des allocations servies à partir des crédits de la mission, la rigueur salariale imposée à la fonction publique en limite la dynamique. **Si l'article rattaché prévoit une redéfinition des modalités de calcul de cette indexation par décret en Conseil d'État, ces modalités resteraient adossées à l'Indice de traitement brut - grille indiciaire (ITB-GI).** Aussi, il y a lieu de craindre que l'inertie des revalorisations ne perdure.

### 3. Des crédits s'intégrant dans la trajectoire tracée par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 dessinait une trajectoire de repli tendanciel des crédits de paiement consacrés à la mission « Anciens combattants ».

Cette dernière a été actualisée par une lettre du Premier ministre du 26 juillet 2019 :

<i>en M€</i>	<b>Total MAC ministère des armées</b>	<b>PBT</b> <i>(lettre PM du 26 juillet 2019)</i>
<b>RAP 2020 (P167+P169)</b>	2 097,5	2 066,4
<b>LFI 2021 (P167+P169)</b>	1 996,2	1 936,4
<b>PLF 2022 (P169)</b>	1 923,4	1 796,0

*Source : réponse au questionnaire budgétaire*

**Les réductions de dépenses ont été très largement surestimées dans cette trajectoire, sur le fondement d'une réduction du nombre des bénéficiaires supérieure à ce qu'elle a été en réalité.** Le rapporteur spécial rappelle cependant que des économies significatives ont tout de même pu être constatées, que la revalorisation envisagée est au final sans conséquence sur le fait que cette trajectoire a ou non été réalisée et enfin qu'il convient de se réjouir que les prédictions du Gouvernement, qui prédisent un taux de mortalité, ne se soient pas réalisées.

Il est utile de rappeler les éléments sur lesquels reposait le premier « triennal » de la loi de programmation des finances publiques en vigueur.

**Évolution des crédits de la mission  
dans la loi de programmation des finances publiques (2018-2022)**

*(en milliards d'euros et en %)*

	Montant	Évolution par rapport à l'année précédente	Évolution cumulée
<b>LFI 2017</b>	2,54	NS	NS
<b>LFI 2018</b>	2,46	-3,10%	-3,1%
<b>LFI 2019</b>	2,33	-4,80%	-7,9%
<b>LFI 2020</b>	2,15	-7,7%	-15,3%
<b>LFI 2021</b>	2,09	-3,25%	-17,7%
<b>PLF 2022</b>	2,02	-3,50%	-20,1%
<b>Total</b>	13,7	NS	NS

*Source : commission des finances du Sénat d'après les données du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022*

Au total, **les crédits de la mission étaient appelés à se trouver réduits en cumulé de 20,1 % entre 2017 et 2022** soit un **recul annuel moyen de l'ordre de 3,7 %**. Cette programmation s'appuyait sur la diminution des contingents de bénéficiaires des prestations financées par la mission et elle impliquait une très grande inertie de la valeur du point de pension militaire d'invalidité. Dans ce contexte, les autres actions de la mission devaient subir, de leur côté, une stagnation de leurs dotations.

Le budget de 2022, s'il se situe au-dessus de la prédiction actualisée de 2019, **se situe également légèrement en deçà de la programmation initiale de la loi de programmation à 2,016 milliards d'euros**.

**C. DES CRÉDITS LARGEMENT ABONDÉS PAR DES DÉPENSES FISCALES ET SOCIALES ET DES CRÉDITS DE LA MISSION DÉFENSE**

Il convient de compléter la présentation des moyens de la mission par la prise en compte de transferts que ses crédits ne retracent pas, soit qu'ils soient financés à partir d'autres missions budgétaires, soit, c'est l'essentiel, qu'ils résultent d'avantages fiscaux ou sociaux attribués à tout ou partie des anciens combattants.

**La prise en compte des seuls avantages fiscaux « hors mission », conduit à rehausser significativement l'effort de la Nation envers les anciens combattants.**

Ils ne sont pas complètement évalués, ce qu'il faut déplorer, les seules dépenses faisant l'objet d'une évaluation rehaussent l'effort de la Nation envers les anciens combattants de 699 millions d'euros en 2022.

**Sur cette base incomplète, l'effort pour les anciens combattants<sup>1</sup> atteint un peu plus de 2,551 milliards d'euros en 2022 contre 1,882 milliard d'euros** (valeur à périmètre constant de l'ex-programme 169) quand on ne prend en compte que les crédits budgétaires.

**Observation :** les transferts découlant d'aménagements des prélèvements obligatoires en faveur des anciens combattants sont incomplètement exposés et évalués.

**Recommandation :** procéder à une revue des aménagements des prélèvements obligatoires en faveur des anciens combattants afin d'en assurer un compte rendu et une estimation exhaustifs dans les annexes aux documents budgétaires.

#### **4. Les déversements de crédits de la mission défense abondent particulièrement les moyens consacrés au lien armées-jeunesse**

Les politiques publiques financées par la mission sollicitent des moyens qui sont loin d'être exhaustivement retracés par les dotations ouvertes en loi de finances au titre de la mission elle-même.

On doit regretter sur ce point une déperdition de l'information budgétaire du fait de la disparition des éléments permettant d'apprécier les crédits complets dédiés à une action publique donnée dans les documents budgétaires.

**Toutefois, le ministère des Armées a développé une comptabilité analytique selon laquelle les soutiens apportés par la mission Défense aux activités prises en charge par la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » atteindraient 135,8 millions d'euros en 2022 pour le financement de la JDC et du SMV.**

**Recommandation :** revenir à un état plus satisfaisant de l'information budgétaire en reprenant la présentation des crédits complets consacrés aux actions publiques financées par les programmes budgétaires.

---

<sup>1</sup> Mesuré à partir des seules dépenses du programme 169.

Selon les données transmises au rapporteur spécial, **les concours reçus d'autres missions budgétaires concerneraient principalement l'action 08 « liens armée-jeunesse » du programme 169, dont ils multiplieraient les dotations par plus qu'un facteur 4.**

À ce niveau, force est de s'interroger sur la justification de l'inscription initiale de certains crédits sous la bannière budgétaire de la présente mission.

Les actions concernées sont l'organisation de la Journée défense et citoyenneté (JDC) avec une participation du ministère des Armées de 90,2 millions d'euros et le Service militaire volontaire (SMV) pour lequel la participation du même ministère s'élèverait à 45,6 millions d'euros en 2022.

Par rapport aux prévisions pour 2021, la première contribution serait légèrement inférieure (-1,3 million d'euros) tandis que la seconde connaît une hausse timide (+300 000 euros).

**Les déversements portent essentiellement sur les dépenses de masse salariale** et de façon plus marginale, sur les dépenses de soutien communes, d'infrastructure, de systèmes d'informations et de santé.

Les données relatives aux soutiens dont a bénéficié la mission ne semblent pas complètes.

**Des contributions financières ne sont pas comptabilisées au motif qu'elles ne sont pas prises en charge par les services gestionnaires des fonds réunis dans la mission.** Il en va ainsi de la dotation annuelle de financement versée par le ministère de la santé à l'institution nationale des invalides, dont le montant est fixé par arrêté pris par le ministre de l'action et des comptes publics et la ministre des solidarités et de la santé, et se traduit par une délégation de crédits de l'assurance-maladie à destination de l'INI. Il en va également ainsi des concours que peuvent apporter les collectivités territoriales à l'accomplissement des actions publiques mises en œuvre.

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 davantage 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, s'il ne juge pas comme dépourvu de tout fondement les choix analytiques du ministère, regrette toutefois qu'ils aboutissent à édulcorer la réalité des efforts publics effectivement consacrés aux actions mises en œuvre.**

Au total, la logique suivie par la loi organique relative aux lois de finances se perd sourdement, du moins quant à l'information fournie aux Français et à leurs élus sur les moyens consacrés aux politiques publiques, ce qu'il convient de déplorer très vivement.

Le rapporteur spécial recommande que le retour à une présentation complète des crédits budgétaires mobilisés par les différentes interventions financées par la mission soit l'occasion de préciser dans les documents budgétaires correspondants l'ampleur du financement versé par le ministère de la santé au profit de l'Institution nationale des Invalides (INI).

De la même manière, compte tenu de la rénovation des missions de la commission d'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS), il conviendrait que le coût des entités animées par le ministère des affaires étrangères et, surtout, le ministère de la culture puisse être recensé au titre des coûts complets engagés pour apurer notre dette de réparation des spoliations antisémites.

#### **5. Les transferts au profit des anciens combattants passent de plus en plus massivement par des dépenses fiscales et sociales non retracées dans les crédits de la mission**

Si les interventions en faveur des anciens combattants financées sur crédits budgétaires suivent une tendance très nettement baissière qu'illustre le projet de budget pour 2022 (-5,5 % de crédits sur les rentes viagères), il en va différemment des soutiens passant par les avantages fiscaux accordés aux anciens combattants.

##### *a) 699 millions d'euros de dépenses fiscales recensées*

Si les transferts directs au bénéfice des anciens combattants s'inscrivent dans une tendance nettement baissière, **les dépenses fiscales et sociales en leur faveur, si elles tendent également à se contracter depuis quelques années, après une période d'extension en 2008-2014, le font dans une mesure bien moindre.** En conséquence, leur poids dans les transferts aux anciens combattants augmente.

Ces dépenses s'analysent comme des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour une catégorie de contribuables, un allègement de la charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application des principes généraux du droit fiscal français.

**Elles s'élèvent à 699 millions d'euros pour 2022. Ce montant est notamment le résultat d'une extension des conditions d'accès à la demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 74 ans titulaires de la carte du combattant.** En effet, cette mesure bénéficie désormais aux veufs et veuves de personnes ayant bénéficié de la retraite du combattant et non plus aux seuls veufs et veuves de bénéficiaires

de la demi-part., la différence tenant au fait qu'un ayant droit bénéficie de la retraite du combattant à 65 ans et de la demi-part à 74 ans. Aussi le veuf ou la veuve de 74 ans dont le conjoint ancien combattant serait décédé entre 65 et 74 ans peut désormais bénéficier de la demi-part. Une modification rédactionnelle a également précisé que le reversement de la demi-part bénéficie aussi bien aux veufs qu'aux veuves et non pas aux seules veuves, un état de fait qui était déjà admis par la doctrine administrative. Le surcoût de ces mesures était évalué à 30 millions d'euros.

En conséquence, les dépenses fiscales diminuent entre 2021 et 2022 de 0,7 % là où les rentes viagères diminuent de 5,5 %.

**Une conséquence de cette plus grande 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 (un peu plus de 70 % de la dépense fiscale représentant 20 % des transferts totaux aux anciens combattants), à savoir la demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 74 ans titulaires de la carte du combattant, ne bénéficie qu'aux anciens combattants ou veuves redevables de l'impôt sur le revenu et donc aux anciens combattants les mieux lotis.

*b) Un recensement des dépenses fiscales et sociales perfectible*

En application de l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances, ces dépenses fiscales, qui peuvent être assimilées à des dépenses publiques, doivent figurer dans les documents budgétaires, projets et rapports annuels de performance.

Or, si les documents budgétaires recensent 699 millions d'euros pour 2022 (contre 704 millions d'euros pour 2021), le rapporteur spécial doit une fois encore regretter que ce recensement ne soit pas complet.

En ce qui concerne les dépenses fiscales recensées, **celles-ci sont principalement composées : de la demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 74 ans titulaires de la carte du combattant** (530 millions d'euros en 2022, soit un montant identique à celui de 2021) ; **l'exonération d'impôt sur le revenu de la retraite du combattant, des pensions militaires d'invalidité**, des retraites mutuelles servies aux anciens combattants et aux victimes de guerre et de l'allocation de reconnaissance servie aux anciens membres des formations supplétives de l'armée française en Algérie (harkis) et à leurs veuves (145 millions d'euros en 2022 contre 150 millions d'euros en 2021) ; et **de la déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant** (24 millions d'euros en 2022, soit un montant identique à 2021).

Elles comprennent également pour des montants beaucoup moins importants (1 million d'euros ou moins) : l'exonération de droits de mutation pour les successions des victimes d'opérations militaires ou d'actes de

terrorisme ; la réduction de droits en raison de la qualité du donataire ou de l'héritier (mutilé, etc.) ; et l'exonération des indemnités versées aux victimes des essais nucléaires français et à leurs ayants droit.

Cependant, ne sont pas recensées dans le projet annuel de performance :

- la part des dépenses fiscales découlant des dispositifs prévus par le programme 158 ;

- l'exonération d'impôt sur le revenu des PMI reversées aux ayants cause des militaires et anciens combattants décédés ;

- pour le programme 158, les indemnités versées aux ayants droit des victimes de spoliation qui sont exonérées d'impôt sur le revenu ;

- la transmission du capital de la rente mutualiste, lorsqu'il a été opté pour le régime réservé viagèrement, qui se fait hors droit de succession dans la limite de la fiscalité actuelle ;

- pour les ayants droit des victimes de spoliations, les indemnités versées postérieurement au décès du bénéficiaire ne constituant pas un patrimoine taxable ;

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

Il faudrait également, pour une parfaite prise en compte des transferts réalisées au bénéfice des anciens combattants prendre en compte les dépenses sociales réalisées en leur faveur.

**Observation :** l'affectation des dépenses fiscales au bénéfice des anciens combattants et de leurs ayants cause semble inconnue du ministère des Armées.

**Recommandation :** corriger au plus tôt une situation d'ignorance qui contraste avec le luxe de conditionnalités exigées par le ministère pour l'attribution des transferts sur crédits budgétaires.

En ce qui concerne la répartition entre les ayants droit et les ayants cause, la question ne se pose pas pour **la retraite du combattant, qui n'est pas réversible**. Pour les autres prestations bénéficiant d'un avantage fiscal, le ministère indique que « *(l)a rente mutualiste du combattant est, elle, réversible au conjoint survivant. Toutefois, le ministère des armées ne dispose pas des informations permettant de différencier les rentes*

*mutualistes qui bénéficient directement aux anciens combattants de celles qui font l'objet d'une réversion. En effet, ces rentes sont versées par des organismes mutualistes. Par ailleurs, le ministère des armées ne dispose pas des informations permettant de connaître la répartition de la dépense fiscale relative à l'octroi d'une demi-part supplémentaire entre les anciens combattants et leurs conjoints survivants. Cette évaluation relève éventuellement des services du ministère de l'économie, des finances et de la relance ».*

**La montée en puissance des transferts fiscaux et sociaux dans le total des expressions de la reconnaissance de la Nation aux anciens combattants, conjointe avec celle des majorations accordées aux rentes mutualistes, conduit à une concentration des manifestations de soutien de la Nation à ses anciens combattants dans un contexte où les allocations les plus « universelles » ne bénéficient qu'exceptionnellement et de façon très irrégulière de revalorisations significatives.**

On relèvera à cet égard que **la demi-part attribuée à partir de 74 ans aux titulaires de la carte du combattant et de PMI**, pour bénéficier, semble-t-il, à près de 875 000 foyers fiscaux (cette dépense fiscale représente 75,8 % du total des dépenses fiscales recensées et 37,5 % du montant des dépenses budgétaires au titre des PMI et de la retraite du combattant), **exerce des effets nettement différenciés selon le niveau de revenu des bénéficiaires. En particulier, cet avantage ne profite pas aux contribuables exonérés d'impôt sur le revenu.**

**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** (145 millions d'euros de transferts vers les anciens combattants). On peut illustrer l'impact de cette disposition en indiquant que, pour un titulaire de la retraite du combattant non imposable, elle équivaut à un avantage nul quand pour un titulaire de la retraite du combattant dont le taux moyen d'imposition tend vers le taux marginal supérieur du barème elle représente une économie d'impôt de 346 euros.

Bien entendu, ces données individuelles ont leur pendant macrofinancier. **Ainsi, l'extension des conditions d'attribution de la carte du combattant dite « 62-64 » devrait coûter 30 millions d'euros en année pleine, à financer sur des crédits budgétaires, mais également, une trentaine de millions d'euros de dépense fiscale, moyennant toutefois une répartition différenciée.** Le montant des aides accordées pourra ainsi varier de manière importante selon la situation fiscale des anciens combattants concernés.

## 6. Des indicateurs de performance à la pertinence et aux résultats sujets à caution

Le suivi de la performance pourrait être complété pour mieux tenir compte de la vocation principale de la mission d'assurer des transferts au bénéfice des anciens combattants.

L'indicateur 3.1 (ex-2.1) 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 2020 de plus de 70 % a été maintenue malgré la crise sanitaire. Elle n'a cependant qu'une signification très faible du fait de la définition d'un indicateur, qui agrège des situations post SMV très hétéroclites et non suivies dans le temps.** Par exemple, pour la promotion de 2019 (1 090 volontaires), la cible a été respectée bien que parmi eux, seuls 1,9 % avaient rejoint les armées et 42,9 % avaient obtenu un emploi dans le privé.

En ce qui concerne l'indicateur 1.1 (inchangé suite à la modification de nomenclature), renommé « taux de satisfaction du jeune au regard de la journée défense et citoyenneté » (JDC) pour plus de lisibilité, cet indicateur est régulièrement doté d'un objectif très élevé, qui est atteint. **Pour autant, sa signification apparaît des plus médiocres. On comprend que les jeunes suivant la JDC n'en éprouvent pas une répulsion considérable au vu du contenu de la JDC.**

Le dispositif de performance du programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » avait également évolué au PAP 2020.

**L'indicateur 5.1 (ex-3.2), portant sur le « Nombre de titres/cartes d'anciens combattants traités et délai moyen des dossiers », avait été ajouté afin de rendre compte du délai de traitement des dossiers.**

La cible 2020 était de 58 725 dossiers traités pour un délai moyen de traitement de 135 jours. Elle a été révisée à la baisse (44 800 titres pour un délai de 140 jours) du fait de la crise sanitaire mais aussi d'un nombre de demandes moindre que prévu. Pour 2021, 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. En 2022, ces objectifs sont fixés 30 000 dossiers avec un délai moyen de 130 jours. **L'objectif relatif au nombre de dossiers traités par agent à lui été presque triplé pour 2022, passant de 1 500 à 4 285, du fait de la centralisation du traitement des dossiers au département reconnaissance et réparation.**

Ces modifications ne changent guère une situation marquée par l'attention quasi-exclusive donnée à des éléments de gestion, c'est-à-dire à des processus administratifs portant sur la productivité des services sans

considération des impacts des interventions financées par la mission sur ses publics.

Dans ces conditions, les indicateurs en cause apportent une information bienvenue, mais ils sont loin de traduire les enjeux sociaux et sociétaux auxquels entendent répondre les transferts au bénéfice des anciens combattants.

**L'impact social des choix budgétaires devrait être intégré à la maquette de performance du programme.**

**Par ailleurs, en restant dans le cadre de l'actuel suivi de la performance, le rapporteur spécial avait pu observer que les résultats, pour s'être légèrement redressés, demeuraient fréquemment en deçà des cibles.**

Il apparaissait, en particulier, que, **le délai de traitement des dossiers de PMI était excessivement élevé** (250 jours pour les nouvelles demandes, soit 20 jours de plus que prévu en 2021<sup>1</sup>), et, s'agissant d'une valeur moyenne, il n'est possible d'exclure que dans certaines régions il dépasse encore plus l'admissible.

Il importe de remédier à cette situation qui, selon le ministère, provient moins de l'efficacité de la sous-direction des pensions, que de la trop faible disponibilité des médecins conseils experts, étiologie qui peut sans doute être augmentée d'autres facteurs.

Quant au dispositif de performance concernant le programme 158, il n'apporte guère d'informations sur les enjeux réels de la réparation due aux personnes auxquelles les actions publiques qu'il finance sont censées apporter satisfaction.

---

<sup>1</sup> Objectif initial de 2021 fixé à 230, réévalué à 250. L'objectif pour 2022 est fixé à 230 jours de nouveau.



## II. ANALYSE PAR PROGRAMME

**Le programme 169 concentre l'immense majorité des crédits affectés à la mission anciens combattants. Ses crédits sont majoritairement affectés à l'administration des rentes viagères** dont bénéficient les anciens combattants. Cette facette du programme obéit à des données naturelles mais aussi à des mécanismes de revalorisation des droits ainsi financés. Pour les actions de mémoire, le programme est largement tributaire du calendrier commémoratif. L'action en faveur des rapatriés se poursuit en 2022. La JDC connaît une période particulière puisque la crise sanitaire a largement remis en cause les conditions normales de son organisation, bien qu'un retour à la normale est espéré pour 2022. Enfin, le dispositif du SMV tend à gagner en importance du fait de l'augmentation du nombre de volontaires qu'il est amené à accueillir.

**L'autre programme (le programme 158) est un réservoir de 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 de spoliations du fait de l'application de lois antisémites.** En ce sens, ce dernier programme est surtout destiné à provisionner des transferts vers les personnes concernées mais traduit également la réunion des moyens employés pour l'indispensable action de recherche et d'identification des spoliations et de leurs victimes.

### ***A. LE PROGRAMME 169, UN PROGRAMME REGROUPANT DÉSORMAIS DES ACTIONS DIVERSES MAIS DONT LES CRÉDITS SONT TOUJOURS DOMINÉS PAR L'ACTION EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS***

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

Le programme 169 comporte désormais 6 actions aux crédits très inégaux :

- l'action 01, « Administration de la dette viagère », disposant de 1,413 milliard d'euros AE et CP ;

- l'action 02 « Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité », disposant de 116,3 millions d'euros en AE et CP ;

- l'action 03 « Solidarité », disposant de 326,7 millions d'euros en AE et 326,4 millions d'euros en CP ;

- l'action 07 « Action en faveur des rapatriés », disposant de 26,63 millions d'euros en AE et CP ;

- l'action 08 « Liens armée-jeunesse », disposant de 23,60 millions d'euros en AE et 23,59 millions d'euros en CP ;

- l'action 09 « Politique de mémoire », disposant de 17,85 millions d'euros en AE et CP.

Bien que les crédits du programme 169 soient globalement en baisse par rapport au PLF 2021 à périmètre constant<sup>1</sup>, deux tendances se dessinent. **Les crédits affectés au paiement des rentes viagères et à leur gestion sont en baisse, alors que tous les autres crédits connaissent une hausse plus ou moins importante** et que la majoration des rentes mutualistes des anciens combattants reste stable<sup>2</sup>.

En ce qui concerne l'action 08 (liens armée-jeunesse), cette vue d'ensemble porte cependant sur des données largement faussées du fait de l'ampleur de la participation de programmes extérieurs à la mission au financement tant de la JDC que du SMV.

**Les formules d'association de la jeunesse à la Défense tendent à se démultiplier** (« Journée défense et citoyenneté », service militaire volontaire, service militaire adapté en outre-mer et service national universel) moyennant une altération de la lisibilité des relations ainsi instaurées. **Cette confusion se retrouve au niveau budgétaire, les financements inscrits à la mission sous revue paraissant de moins en moins justifiés au vu de la part réduite de sa contribution aux coûts des différents dispositifs.**

L'articulation entre la JDC et le futur service national universel ainsi que l'impact financier du service universel demeurent à, ce jour, particulièrement incertains.

**La fusion des programmes 167 et 169 va cependant dans le sens d'une forme de rationalisation** étant donné que ces deux programmes entretenaient des relations croisées, de sens souvent opposés, de prélèvements sur le principal opérateur de la mission, l'ONAC-VG. L'ONAC-VG étant par ailleurs chargé de l'exécution concrète de la majorité des actions de la mission, ce dernier pourra peut-être ainsi dégager une certaine souplesse dans l'optimisation de ses crédits par le biais de la fongibilité asymétrique.

## **2. Des crédits dédiés à l'effort en faveur des anciens combattants en baisse franche malgré une mesure de revalorisation de son point d'indice**

**Les crédits de paiement et autorisations d'engagement de l'action 01 « Administration de la dette viagère » baissent de 83 millions d'euros en 2022, soit -5,5 % (contre -76 millions d'euros représentant une baisse de 4,8 % l'an dernier).**

---

<sup>1</sup> Soit en comparant la somme des crédits des programmes 167 et 169 de la LFI 2021 avec ceux prévus pour le programme 169 dans le PLF 2022.

<sup>2</sup> L'action 03 connaît une hausse de crédits cependant ceux consacrés spécifiquement aux majorations de rentes mutualistes sont quasi-identiques à 2021 (+ 50 000 euros).

**Malgré une revalorisation importante du point de pension militaire d'invalidité (point PMI) prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2022 dont le coût est estimé à 30 millions d'euros, la baisse des crédits de l'action n'en demeure pas moins nette**, ce qui correspond largement à une tendance naturelle à la contraction de la population bénéficiaire des allocations de reconnaissance et à une déformation de la structure des allocataires, qui bénéficient de plus en plus de pensions dérivées.

Le redressement de la valeur du point de pension militaire d'invalidité (PMI), qui sert d'étalon aux principales allocations servies aux anciens combattants doit permettre un rattrapage de la perte de pouvoir d'achat des anciens combattants. **Si l'intention est louable, le rapporteur doute que la revalorisation proposée soit suffisante** (cf. *infra*).

Parallèlement à cette baisse, **les crédits dédiés à la gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité (PMI ; action 02) sont en légère baisse (- 0,87 million d'euros, soit - 0,74 %)**, une diminution moins marquée qu'en 2021 (- 3,16 %). **Les crédits affectés à l'action 03 « Solidarité » connaissent eux au contraire une augmentation de 10,25 millions d'euros (+ 3,24 millions d'euros) AE, une progression plus rapide qu'en 2021 (+ 1,53 %) et de 6,21 millions d'euros (+ 1,94 %) CP**, ce qui contraste avec l'année 2021 durant laquelle les crédits de paiement de l'action 03 avaient enregistré une baisse de 1,61 %.

**Évolution des crédits de paiement d'intervention des actions 01, 02 et 03  
par type de prestation (2020-2021)**

*(en millions d'euros)*

<b>Dispositif</b>	<b>PLF 2021</b>	<b>PLF 2022</b>	<b>Différence</b>
<b>PMI</b>	850,9	808,6	-42,3
<b>Retraite du combattant</b>	644,8	604,1	-40,7
<b>Soins médicaux gratuits, appareillage, expertises</b>	40,5	38,4	-2,1
<b>Remboursement réductions de transport</b>	1,3	1,4	0,1
<b>Remboursement prestations sécurité sociale</b>	75,4	76,5	1,1
<b>Majoration des rentes mutualistes</b>	222,48	222,53	0,05
<b>ONAC (action sociale)</b>	25	25	0
<b>Actions en faveur des rapatriés</b>	24,8	26,6	1,8
<b>TOTAL</b>	<b>1 885,2</b>	<b>1 803,1</b>	<b>-82,1</b>

*Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performances pour 2022*

Comme indiqué précédemment, la baisse des rentes viagères concentre la majorité des économies réalisées dans l'action en faveur des anciens combattants, et partant de là celles réalisées par la mission dans son ensemble. La crise sanitaire aura eu un effet limité à cet égard, le ministère estimant la surmortalité causée par la Covid à 4 500 anciens combattants, provoquant une diminution des dépenses d'environ 3 millions d'euros annuels.

La baisse démographique expliquant ces économies pèse à son tour sur les dépenses prévues du fait de l'exercice des droits liés à la perception d'une pension d'invalidité (soins médicaux, transports, remboursements des

prestations de sécurité sociale) tout en se trouvant amortie (- 0,74 %) du fait de l'inertie relative des dépenses liées à ces derniers.

**Fait notable, les dotations prévues au titre de l'action sociale ne baissent pas en 2022, restant identiques à celles de 2021.**

Suite à un net recul en 2020 (- 20 %) suivi d'un fort rebond en 2021 (+ 33 %), les crédits provisionnés pour payer les allocations de reconnaissance aux rapatriés connaissent une légère progression en 2022 (+1,8 %).

Les crédits destinés à financer la majoration des rentes mutualistes, dont le classement sous la rubrique « solidarité » pourrait être discuté, sont stables (+ 50 000 euros).

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'ONAC-VG ressortent en très légère hausse (+ 440 000 euros, soit + 0,8 %) tandis que celles consacrées à l'INI connaissent une forte hausse : +8,47 millions d'euros (+ 41 %) en AE et + 4,44 millions d'euros (+ 22 %) en CP. Ces hausses de crédits s'expliquent par une augmentation significative des subventions d'investissement de l'INI en 2022 dans le cadre de la mise en œuvre de son schéma directeur d'infrastructure. Sa subvention de fonctionnement connaît, elle, une hausse plus modérée (+ 673 000 euros, soit + 5,2 %). Il faut par ailleurs noter que l'INI dispose d'un financement important qui n'est pas crédité au programme 169 (cf. *infra*).

#### **Une particularité liée à la « tuyauterie budgétaire » mérite attention**

Le suivi des dépenses de PMI et de la retraite 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.

Pour 2021, les ressources du programme 743 du CAS « pensions » ayant été sollicitées ces dernières années, les écarts entre les dotations du programme 169 et celles du programme 743 étaient faibles. Nul pour les PMI, il s'élevait à 800 000 euros pour la retraite du combattant (soit l'excédent des dépenses programmées dans le CAS « Pensions » par rapport aux dépenses provisionnées dans le programme 169 de la mission sous revue).

Il n'est pas prévu de recourir au solde excédentaire du CAS pensions pour les PMI ou la retraite du combattant en 2022.

a) *Des extensions de droits de portée limitée ces dernières années, une revalorisation exceptionnelle mais insuffisante du point PMI en 2022*

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 leur situation. Les données transmises en réponse au questionnaire du rapporteur spécial ne permettent pas de l'évaluer avec une précision complète, mais elles suggèrent des ordres de grandeur permettant d'aboutir à cette conclusion.

**En 2022, une revalorisation de 35 centimes du point PMI est prévue. Son cout est évalué à 30 millions d'euros, cependant, il y a lieu de craindre qu'elle soit insuffisante pour améliorer significativement les conditions de vie des anciens combattants.**

#### Évolutions législatives intervenues depuis 2014 pour modifier les droits des anciens combattants

Mesure	Références	Impact sur le nombre de bénéficiaires	Valeur unitaire des droits (prise en compte de la valeur du point PMI à 14,68 €)
<b>Pension militaire d'invalidité</b>			
Revalorisation des majorations spéciales de pensions des conjoints survivants ayant donné des soins constants à un pensionné grand invalide. Abaissement de la condition de mariage ou de PACS et de soins constants de 15 à 10 ans.	Article 85 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015	66	Selon la situation de l'invalidé avant son décès : <ul style="list-style-type: none"> <li>• 7 340 €</li> <li>• 6 018,8 €</li> </ul>
Proportionnalité de la majoration spéciale des conjoints survivants ayant donné des soins constants à un pensionné grand invalide, selon la durée de mariage ou de PACS et de soins.	Article 131 de la loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016	27	Selon la situation de l'invalidé avant son décès : <ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 404 €</li> <li>• 3 376 €</li> <li>• 2 202 €</li> <li>• 1 541 €</li> </ul>
Octroi d'un supplément de pension aux conjoints ou partenaires survivants âgés de moins de 40 ans et ayant au moins un enfant à charge.	Article 119 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017	Pas de demande reçue	Valeur maximale : 1 307 €

Mesure	Références	Impact sur le nombre de bénéficiaires	Valeur unitaire des droits (prise en compte de la valeur du point PMI à 14,68 €)
Alignement des pensions des militaires titulaires d'une pension militaire d'invalidité (PMI) rayés des contrôle avant le 3 août 1962 (taux du soldat) et leurs ayants-cause sur les PMI des militaires rayés des contrôle depuis le 3 août 1962 (taux du grade) et leurs ayants-cause.	Article 125 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018	5 286 dossiers traités au 31 décembre 2018, dont 363 ne peuvent être valorisés.	Coût global estimé au 31 décembre 2018 à 3,4 M€ d'euros, soit 644 € par personne. <b>N.B.</b> : Ce coût unitaire ne reflète pas l'hétérogénéité des PMI et le public concerné (conjoints survivants, orphelins, invalides).
Majoration des pensions militaires d'invalidité perçues par les conjoints survivants de grands invalides ayant agi comme tierce personne en apportant des soins constants pendant une durée minimum de quinze années de vie commune.	Décret n° 2019-1449 du 24 décembre 2019 rehaussant la majoration spéciale pour le conjoint ou partenaire survivant d'un grand invalide relevant de l'article L. 133-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre au titre des soins donnés à leur conjoint ou partenaire décédé	Non précisé	Coût estimé à 600 000 € en année pleine.
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 CPMIVG	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.
<b>Carte du combattant</b>			
Carte « à cheval » permettant aux militaires déployés en Algérie au moins 4 mois, au-delà du 2 juillet 1962, et ce sans interruption.	Article 109 de la loi n°2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014	Au 31 décembre 2019 14 364 cartes du combattant attribuées	Retraite du combattant 763,36 € par an au 1 <sup>er</sup> janvier 2020

Mesure	Références	Impact sur le nombre de bénéficiaires	Valeur unitaire des droits (prise en compte de la valeur du point PMI à 14,68 €)
Une durée d'au moins quatre mois de service en OPEX permet d'obtenir la carte du combattant.	Article 87 de la loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015	Au 31 décembre 2019: 35 813 <sup>1</sup> cartes du combattant attribuées à des personnes âgées de 65 ans et plus	Retraite du combattant 763,36 € par an au 1 <sup>er</sup> janvier 2020
<b>Retraite du combattant</b>			
Augmentation de la retraite du combattant de 2 points PMI au 1 <sup>er</sup> janvier 2017 et de 2 autres points au 1 <sup>er</sup> septembre 2017.	Décret n° 2016-1904 du 28 décembre 2016 modifiant l'article D. 321-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre <sup>2</sup>	Néant les conditions d'attribution sont inchangées	763,36 € par an 1 <sup>er</sup> janvier 2020
<b>Allocations versées aux anciens membres des forces supplétives et à leurs conjoints survivants</b>			
Augmentation de 167 € de l'allocation de reconnaissance. Le montant de l'allocation option 1 (rente viagère seule) est fixé à 3415 € et le montant de l'allocation viagère option 2 (rente diminuée du versement d'un capital) est fixé à 2322 €.	Article 86 de la loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015	Néant. Les conditions sont inchangées. De plus, l'accès au dispositif est frappé de forclusion à compter du 20 décembre 2014 (LPM 2014-2019, article 52).	Allocation de reconnaissance option 1 : 3415 €
			Allocation de reconnaissance option 2 : 2322 €
Création de l'allocation viagère indexé sur le taux d'évolution en moyenne annuelle des prix à la consommation de tous les ménages, hors tabac, destinée aux conjoints et ex-conjoints, mariés ou ayant conclu un pacte civil de solidarité, survivants de harkis, moghaznis et personnels des autres formations supplétives de statut civil de droit local ayant servi en Algérie qui ont fixé leur domicile en France. Les conjoints survivants ne doivent être ni remariés ni avoir conclu de PACS. Le montant est identique à celui de l'allocation de reconnaissance, option 1 (3415 €).	Article 133 de la loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.	Au 1 <sup>er</sup> juillet 2020, l'allocation viagère est versée à 1 092 bénéficiaires.	3 415 €

<sup>1</sup> Dont 35 108 au titre de la carte 1962-1964.

<sup>2</sup> Le montant de la retraite du combattant était prévu par la loi jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Mesure	Références	Impact sur le nombre de bénéficiaires	Valeur unitaire des droits (prise en compte de la valeur du point PMI à 14,68 €)
Revalorisation du montant de l'allocation de reconnaissance (option 1) et de l'allocation viagère à 3515 € et de l'allocation de reconnaissance (option 2) à 2422 €.	Article 120 de la loi n°2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017	Néant. Les conditions sont inchangées.	Allocation de reconnaissance option 1 et allocation viagère : 3 515 €
			Allocation de reconnaissance option 2 : 2 422 €
Revalorisation du montant de l'allocation de reconnaissance (option 1) et de l'allocation viagère à 3663 € et de l'allocation de reconnaissance (option 2) à 2555 €.	Article 124 de la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018	Néant. Les conditions sont inchangées.	Allocation de reconnaissance option 1 et allocation viagère : 3 663 €
			Allocation de reconnaissance option 2 : 2 555 €
Revalorisation du montant de l'allocation de reconnaissance (option 1) et de l'allocation viagère à 4 109 € et de l'allocation de reconnaissance (option 2) à 2 987 € (portées respectivement à 4 150 € et 3 017 € au 1 <sup>er</sup> octobre 2019 au terme des arrêtés d'indexation sur l'augmentation des prix à la consommation hors tabac)	Article 223 de la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019	Néant. Les conditions sont inchangées.	Allocation de reconnaissance option 1 et allocation viagère : 4 109 € (4 150€)
			Allocation de reconnaissance option 2 : 2 987 € (3 017€)

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

**Les mesures législatives adoptées ont assez modérément élargi la population des titulaires effectifs de droits.**

Hors attribution de la carte du combattant aux militaires présents en Algérie au-delà du 2 juillet 1962, qui ne relevait pas de la compétence du législateur, **les bénéficiaires des nouvelles mesures ont été au nombre d'un peu plus de 21 492 personnes.**

**Si l'on inclut les premiers, la population supplémentaire des bénéficiaires effectifs des droits liés à la reconnaissance de la Nation envers ses anciens combattants s'élève à 56 600 personnes, dont 50 447 au titre du bénéfice de la retraite du combattant.**

**Dans ce contexte, deux mesures ont eu un réel impact sur le nombre des bénéficiaires des droits : l'attribution de la « carte à cheval » en 2013 par la loi de finances pour 2014 (+ 14 364 personnes), et, surtout, la**

**reconnaissance par la loi de finances pour 2015 de l'éligibilité à la carte du combattant des personnes ayant passé quatre mois en OPEX.**

Les bénéficiaires de cette mesure ayant dépassé l'âge de 65 ans, qui est une condition de versement de la retraite du combattant, sont **au nombre de 38 334 en 2020, dont 37 111 du fait d'une présence de quatre mois en Algérie entre 1962 et 1964.** Le ministère estime à 1 390 le nombre de personnes susceptibles de prétendre au reversement de la retraite du combattant à compter de 2021, dont 720 au titre d'une présence Algérie 62-64.

**Impact sur la population des titulaires de la carte du combattant de l'article 87 de la loi de finances pour 2015 élargissant le bénéfice de la carte aux militaires ayant participé à des OPEX**

Années	Demandes reçues	Attributions	Rejets	En cours d'instruction en fin d'année
2015*	19 787	13 524	1 109	5 154
2016	21 891	19 177	840	3 280
2017	14 069	13 780	1 039	2 530
2018	23 249	11 891	888	13 026
2019***	38 177	46 187	2 016	3 000
2020	12 117	12 784	1 333	1 000
2021**	5 942	5 526	616	800

\* à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2015

\*\* état au 1<sup>er</sup> juillet 2021

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

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Le contingent des titulaires de la carte du combattant au titre des OPEX est marqué par l'impact de la mesure adoptée en 2019, sur une base réglementaire, **ouvrant le droit à la carte du combattant aux militaires présents sur le sol algérien entre le 2 juillet 1962 et le 1<sup>er</sup> juillet 1964.**

**Cette mesure régulièrement et fermement soutenue par le Sénat a été officialisée le 16 décembre 2018 par la publication au *Journal officiel* de la République française de l'arrêté du 12 décembre 2018 modifiant l'arrêté du 12 janvier 1994 fixant la liste des opérations ouvrant **droit au bénéfice de la carte du combattant au titre de l'article L. 253 ter (devenu l'article L. 311-2)****

**du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG).** Cette mesure devait bénéficier principalement aux appelés, les militaires de carrière bénéficiant souvent de la carte du combattant à un autre titre.

**Sa portée numérique est encore entourée d'incertitudes.**

**Les prévisions réalisées par la direction des affaires financières du ministère des armées et le service historique de la défense avaient fixé à 50 000 le nombre de bénéficiaires potentiels de cette mesure. Le nombre de bénéficiaires au seul titre de l'année 2019 a, quant à lui, été estimé à 35 000.**

Au 1<sup>er</sup> juillet 2021, à la suite de 13 réunions de la commission nationale de la carte du combattant, **39 169 demandes** de cartes du combattant présentées au titre de cette mesure avaient été examinées. **37 568 avaient reçu un avis favorable** (dont 35 108 en 2019). Ainsi, le taux de satisfaction des demandes d'attribution s'élève à 96 %, ce qui est plutôt satisfaisant. **En 2020 et 2021 une diminution notable des demandes est toutefois constatée, 2 460 cartes du combattant supplémentaires ayant été délivrées au titre de cette mesure sur la période.** La prévision du nombre de bénéficiaires potentiels a en conséquence été réévaluée à 40 000.

**En toute hypothèse, le nombre des cartes délivrées illustre la significativité d'une demande qui, trop longtemps, n'a pas été satisfaite.**

**La contrepartie financière des élargissements de la population des titulaires de droits ne peut être estimée qu'avec une certaine approximation.**

**En ce qui concerne l'extension de l'éligibilité à la carte du combattant dite carte 62/64, l'impact budgétaire en avait été estimé à 6,6 millions d'euros en 2019, sans compter les transferts induits sous forme de dépenses fiscales.**

Il ne s'agit que d'une fraction du coût du dispositif puisque, sous réserve d'une application complète aux 49 819 bénéficiaires potentiels, le coût budgétaire en dépenses s'élèverait **entre 30 millions d'euros et 37 millions d'euros**, dont une partie substantielle (mais non précisée par l'information budgétaire) impactera le budget de la retraite du combattant en 2020. Il conviendra d'y **ajouter un impact de 30 millions d'euros** au titre des **dépenses fiscales** associées à la détention de la carte du combattant.

**L'article 42 du PLF 2022, rattaché à la mission, prévoit une revalorisation des pensions viagère de 2,4 %. Son impact budgétaire est estimé à 30 millions d'euros.**

**En 2019 avait été adoptée une majoration des pensions militaires d'invalidité perçues par les conjoints survivants de grands invalides ayant agi comme tierce personne en apportant des soins constants pendant une durée minimum de quinze années de vie commune.** Cette dernière était assortie d'un faible poids budgétaire (0,6 million d'euros). Il en va de même

pour **l'assouplissement des conditions d'obtention d'une pension de réversion majorée pour les ayants cause adoptée en 2020**, qui, devant bénéficier à un peu moins de 200 personnes, a un coût en année pleine estimé à 1 million d'euros.

Ces mesures, qui s'inscrivent dans une longue séquence de revalorisation des pensions des ayants cause, avec une priorité donnée aux conjoints survivants ayant apporté un concours constant à l'invalidé, fournissent l'occasion de s'interroger sur les conditions dans lesquelles les « aidants » sont accompagnés dans leur œuvre par la solidarité nationale.

### **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<sup>a</sup> ou 5°bis<sup>b</sup> (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 majoré 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**

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 16	Allocation GI n° 5 bis 15
Avant le 01/01/2002	Au moins 15 ans	230	140
A/C du 01/01/2002	Au moins 15 ans	350	260
A/C du 01/01/2010	Au moins 15 ans	400	310
A/C du 01/01/2015	Au moins 10 ans	450	360
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

Les **personnes bénéficiaires seraient au nombre de 461**, sur un total de 54 000 pensionnés au titre du veuvage et de l'orphelinat. Autant dire que, même si elle avait constitué une avancée (un soutien de 1 301 euros par bénéficiaire), cette mesure symbolique était tout à fait insusceptible d'offrir une solution à la problématique des sacrifices consentis par les aidants des grands invalides.

**Le rapporteur spécial a régulièrement rappelé à quel point l'attrition des moyens des établissements d'accueil des personnes dépendantes dans notre pays confronté de ce point de vue à un formidable défi, y compris dans les établissements les plus prestigieux de l'AP-HP, devrait être pleinement mesurée et combattue.**

Elle fait des « aidants » des collaborateurs volontaires sans guère de reconnaissance d'un service public qui s'étiole et n'assure plus les soins les plus élémentaires. Les anciens combattants invalides, comme les personnes qui les assistent bénévolement subissent comme le reste de la population française une situation souvent inadmissible.

**Le rapporteur spécial signale une évolution moins favorable.** Conformément aux dispositions visées par le dernier alinéa du 2 de l'article 7 de l'ordonnance n° 2015-1781 du 28 décembre 2015, les résidents des départements ou régions d'outre-mer (DROM), collectivités d'outre-mer (COM) ou de Nouvelle-Calédonie ne pourront plus bénéficier de la retraite du combattant dès leurs 60 ans et entrent désormais dans le droit commun (perception à 65 ans).

*b) Une population des bénéficiaires connaissant une forte érosion à l'origine des baisses de crédits du programme 169*

Deux populations doivent être distinguées : celle des bénéficiaires de la PMI et celle des titulaires de la retraite du combattant. En effet, la PMI, contrairement à la retraite du combattant 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 auront reculé de 27 % entre 2014 et 2020 et cette baisse tend à s'accélérer. Une diminution de plus de 7 % est prévue d'ici à la fin de l'année 2021 et une baisse équivalente est anticipée pour 2022.

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

Les bénéficiaires de la retraite du combattant sont les titulaires de la carte du combattant âgés de 65 ou plus. Cette dernière n'est pas à proprement parler une retraite mais constitue une reconnaissance de la Nation pour le sacrifice de l'ancien combattant et peut se cumuler avec une retraite professionnelle.

Facteur principal de la réduction des crédits attribués à la retraite des anciens combattants, la démographie des titulaires de la retraite du combattant est en franche baisse. Cette dernière s'établissait à -7,5 % en 2021 et les prévisions pour 2022 pronostiquent une nouvelle baisse de 7,9 %. Cette diminution se constate malgré l'extension en 2019 de la retraite du combattant aux militaires présents en Algérie entre le 2 juillet 1962 et le 1<sup>er</sup> juillet 1964, qui aura entraîné l'attribution de cette retraite à 37 568 anciens combattants. La population qui bénéficie de cette nécessaire extension est très proche en matière d'âge de celle des anciens combattants de la guerre d'Algérie déjà titulaire de la retraite du combattant et est, de ce fait, soumise à la même évolution.

**Cette diminution s'explique principalement par le fait que la très grande majorité des titulaires de la carte du combattant l'ont obtenue au titre de leur engagement au cours de la guerre d'Algérie, et sont ainsi particulièrement âgés.** Les cartes attribuées pour un engagement postérieur à 1964 sont fortement minoritaires et les entrées dans le dispositif de retraite

du combattant des possesseurs de la carte atteignant 65 ans sont très loin de compenser les sorties du dispositif. Au 1<sup>er</sup> juillet 2021, 1 688 237 cartes du combattant avaient été attribuées au titre de la guerre d'Algérie, contre 243 864 au titre d'un engagement au cours d'une OPEX. De plus, les 37 568 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 plus de 200 000 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<sup>er</sup> juillet 2021)**

Conflits	Cartes du combattant attribuées au 1 <sup>er</sup> juillet 2020
Première guerre mondiale et TOE	4 425 379
Seconde guerre mondiale	2 605 181
Guerres d'Indochine et de Corée	211 030
Guerre d'Algérie, combats en Tunisie et au Maroc	1 688 237
Opérations extérieures	243 864
Total	9 173 712

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 la retraite du combattant.

---

Années	(a) Titulaires de la retraite du combattant au 1 <sup>er</sup> janvier	(b) Titulaires de la carte du combattant OPEX au 1 <sup>er</sup> janvier âgés de moins de 65 ans au 1 <sup>er</sup> janvier*	(a) + (b) Nombre total estimé de titulaires de la carte du combattant
2010	1 393 201	36 000	1 429 201
2011	1 339 730	36 000	1 375 730
2012	1 287 388	40 000	1 327 388
2013	1 237 694	48 000	1 285 694
2014	1 200 185	63 000	1 263 185
2015	1 159 167	78 000	1 237 167
2016	1 108 925	100 000	1 208 925
2017	1 059 621	124 000	1 182 921
2018	1 000 550	140 000	1 140 550
2019	943 080	151 000	1 094 080
2020	912 012	153 538	1 066 550
2021	857 205	163 365	1 020 570
2022*	793 226	175 000	968 226

\* Estimations.

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

**Flux d'attributions nettes de la carte du combattant de 2013 à 2021**

Années	Effectifs au 1er janvier	Attributions au cours de l'année	Extinctions au cours de l'année	Effectifs au 31 décembre (*)	Solde
2013	1 237 694	18 327	55 836	1 200 185	- 37 509
2014	1 200 185	17 058	58 076	1 159 167	- 41 018
2015	1 159 167	11 395	61 637	1 108 925	- 50 242
2016	1 108 925	8 741	58 745	1 058 921	- 50 004
2017	1 058 921	5 472	63 843	1 000 550	- 58 371
2018	1 000 550	4 731	65 210	940 071	- 60 479
2019	940 071	33 196	60 255	913 012	- 27 059
<i>Prévisions 2020</i>	<i>913 012</i>	<i>13 333</i>	<i>63 400</i>	<i>862 945</i>	<i>- 50 067</i>
<i>Prévisions 2021</i>	<i>862 945</i>	<i>12 126</i>	<i>75 540</i>	<i>799 531</i>	<i>- 63 414</i>

(\*) Pour les années 2015 à 2017, le service des retraites de l'Etat a réévalué les effectifs de bénéficiaires de la retraite du combattant (source RAP 2018)

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Aussi, à la vue de ces éléments, le nombre de bénéficiaires de la retraite 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, ce ressaut ne semble devoir intervenir qu'à un niveau de bénéficiaires très largement inférieur au nombre de bénéficiaires actuel.

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

Pour ce qui concerne l'extension du bénéfice de la retraite du combattant, cette dernière n'est accessible, dans la plupart des cas, que lorsque le titulaire de la carte du combattant atteint l'âge de 65 ans et sa jouissance n'est pas réversible. Le rapporteur spécial souhaiterait souligner que si cette allocation n'est pas une retraite, elle témoigne de la reconnaissance de la Nation pour un engagement, qui est souvent celui suprême de la personne même, et il peut apparaître paradoxal que son versement soit subordonné à une condition d'âge supérieure à celles auxquelles sont soumises des prestations au bénéfice desquelles ouvrent certains emplois dont les conditions de travail sont certes pénibles, mais ne

présentent pas les mêmes risques que l'engagement militaire. Ces considérations d'équité se trouvent renforcées du fait que les données relatives à la population des anciens combattants, notamment ceux bénéficiant d'une pension militaire d'invalidité, indiquent qu'une proportion non négligeable d'entre eux décède avant d'avoir pu bénéficier de la retraite du combattant.

- (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

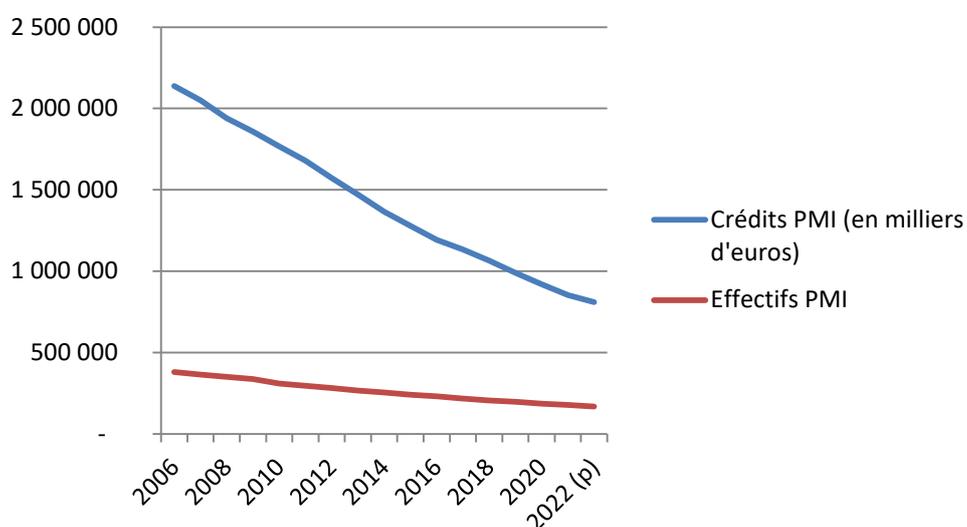
La population bénéficiaire des pensions militaires d'invalidité (PMI) comprend, outre les titulaires eux-mêmes, des ayants cause, pour l'essentiel des anciens conjoints auxquels s'ajoutent des orphelins et des ascendants. La proportion des ayants cause, après s'être renforcée, tend à se stabiliser aux alentours de 28 % des bénéficiaires de PMI et 42 % des sommes versées. Cette population tend, comme celles des bénéficiaires de la retraite du combattant, à se réduire (presque -50 % entre 2009 et 2019<sup>1</sup>). En 2021, le taux de baisse des effectifs est de 4,9 %, soit légèrement moins que celui des bénéficiaires de la retraite du combattant. Celui évalué pour 2022 s'élève à - 4,9 % à nouveau.

Le taux de réduction des crédits pour 2021 est de 6,7 %. Pour 2022, celui-ci ne s'élèverait qu'à -5 %. Avec une élasticité presque égale à 1, l'année 2022 romprait ainsi avec le taux d'élasticité haut, traditionnellement aux alentours de 1,5 %, qui caractérise généralement ces crédits.

---

<sup>1</sup> *Idem.*

### Évolution des titulaires et des dépenses de PMI entre 2006 et 2022



Source : commission des finances du Sénat

### Part des pensions aux ayants cause dans le total des dépenses PMI

	2019		2020	
	Effectif au 31/12	Montant annuel au 31/12 <sup>(1)</sup>	Effectif au 31/12	Montant annuel au 31/12 (1)
Invalides (ayants-droits)	143 499	573 287 627	137 039	531 308 058
Conjoints et orphelins	50 282	407 244 345	46 468	377 326 226
Ascendants	2 879	10 127 857	2 781	9 801 906
Total PMI	196 660	990 659 826	186 288	918 436 190
<b>Part des ayants-cause (conjoints et orphelins; ascendants)</b>		<b>42 %</b>		<b>42 %</b>

(1) Calculé sur la base du montant mensuel moyen au 31/12.

Champ : Pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre en paiement au 31/12/2019 et au 31/12/2020.

Source : DGFIP, Service des retraites de l'État, bases des PMIVG 2019 et 2020

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.

L'année 2022 se démarque en affichant une élasticité valant presque 1, ce qui semble indiquer une attrition de la population des bénéficiaires plus homogènement répartie.

Ces phénomènes ont conduit à une réduction forte de la valeur unitaire moyenne des PMI. Cette dernière valait 5 073 euros en 2017 contre 4 696 euros en 2021 et sa valeur est estimée à 4 678 euros pour 2022.

**La valeur des pensions en elles-mêmes, de manière générale, est assez peu évolutive. Cette dernière étant, comme la retraite du combattant, calculée sur la base de points de PMI dont la revalorisation est traditionnellement faible (cf *infra*). L'année 2022 fait là aussi figure d'exception du fait d'une revalorisation proposée de 2,4 % du point PMI.**

**La dispersion des droits versés trouve son origine dans 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. **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.

**Répartition des charges de PMI  
par taux d'invalidité au 31/12/2020**

Taux	Article L 125-10 <sup>1</sup>	Effectif	Montant annuel en euros
10		36 983	27 071 556
15		14 500	16 008 000
20		17 895	26 627 760
25		6 487	12 221 508
30		14 147	31 576 104
35		4 742	12 689 592
40		7 226	21 678 000
45		3 315	11 416 860
50		5 403	20 423 340
55		2 624	11 115 264
60		3 351	15 401 196
65		3 327	16 408 764
70		2 185	11 870 568
75		2 417	13 573 872
80		1 906	11 870 568
85		1 914	15 503 400
90		1 572	14 581 872
95		1 326	14 527 656
100		2 195	29 369 100
100	de 1 à 9 degrés	1 424	27 614 208
100	de 10 à 19	753	22 445 424
100	de 20 à 29	398	16 372 128
100	de 30 à 39	273	14 194 908
100	de 40 à 49	214	13 628 376
100	de 50 à 59	151	11 247 084
100	de 60 à 69	93	7 384 572
100	de 70 à 79	49	4 812 780
100	de 80 à 89	41	3 866 628
100	de 90 à 99	44	4 361 280
100	100 et plus	84	10 772 436
<b>Total</b>		<b>137 039</b>	<b>470 485 576</b>

Source : DGFIP, service des retraites de l'État, base des PMIVG 2020

**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.**

<sup>1</sup> L'article L. 16 accorde des majorations de pensions aux victimes de motifs multiples d'invalidité.

- (3) Des pensions dont la progression est traditionnellement atone car indexée sur l'évolution des rémunérations publiques, qu'une revalorisation exceptionnelle ne parvient pas à redynamiser

**Les PMI et la retraite du combattant sont toutes deux indexées sur un indice nommé point de pensions militaires d'invalidité (point PMI).**

**Le point PMI est calculé selon le principe du « rapport constant ». Ce dernier implique une révision, trimestrielle et avec effet rétroactif, en fonction de 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 fonction publique et de mesures catégorielle au prorata de leur incidence sur l'échelle indiciaire des fonctionnaires.**

**En conséquence des politiques de gel de la rémunération des agents publics, l'ITB-GI est très peu dynamique, entraînant ainsi une très faible revalorisation du point PMI et par voie de conséquence une très faible augmentation des pensions indexées sur ce dernier. Cette augmentation étant plus faible que l'inflation, les pensions militaires d'invalidité voient leur valeur réelle diminuer dans le temps. L'année 2017 représente l'heureuse exception à ce constat.**

**La retraite du combattant n'a quant à elle pas perdu de valeur par rapport à l'indice de la consommation sur la période 2005-2022 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 : 764,40 euros annuel au 1<sup>er</sup> janvier 2021, 782,60 euros annuel au 1<sup>er</sup> janvier 2022, soit 65 euros mensuels.**

**Ainsi, avec une valeur au 1<sup>er</sup> janvier 2021 fixée à 14,70 euros, le point PMI équivaut à presque 1,14 fois sa valeur de 2005, fixée à 12,89 euros. Or, selon les travaux du groupe de travail tripartite sur l'évolution du point d'indice de la pension militaire d'invalidité, si le point PMI avait dû être indexé sur le taux d'inflation (depuis 2005), il aurait valu 15,55 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Soit, avec une inflation à 0,5 % en 2020 et en se fondant sur l'hypothèse gouvernementale d'une inflation de 1,5 % en 2021, il aurait alors valu 15,63 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2021, soit près de 1,21 fois la valeur de 2005, et 15,86 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2022, date à laquelle il est proposé de le revaloriser à 15,05 euros.**

**La timidité de la revalorisation de la retraite du combattant explique que les crédits diminuent presque à proportion de la population des bénéficiaires. Elle implique également que les PMI n'évoluent que très faiblement dans le temps.**

La très faible revalorisation du point PMI relève d'un choix politique visant à la contraction de la dépense publique. Aussi le Gouvernement souligne-t-il le coût qu'engendrerait une telle revalorisation :

PMI et retraite du combattant									
Année	Valeur réelle du point PMI au 1 <sup>er</sup> janvier	taux d'inflation (source INSEE)	Valeur du point PMI indexé sur le taux d'inflation	Dépenses selon indexation		Dépenses réelles		Surcoût	
				Montant selon indexation selon QP	Montant selon indexation selon QP	PMI CAS P	RC CAS P	PMI	RC
2015	14,00 €	0,00%	14,64 € <sup>1</sup>	1 342 979 000 €	821 147 000 €	1 278 408 380 €	771 498 790 €	64 570 620 €	49 648 210 €
2016	14,04 €	0,20%	14,67 €	1 253 444 000 €	789 161 000 €	1 191 863 333 €	737 259 266 €	61 580 667 €	51 901 734 €
2017	14,42 €	1,00%	14,81 €	1 170 120 000 €	813 447 000 €	1 133 370 077 €	744 993 857 €	36 749 923 €	68 453 143 €
2018	14,45 €	1,80%	15,08 €	1 105 916 037 €	765 207 048 €	1 064 811 467 €	733 269 402 €	41 104 570 €	31 937 646 €
2019	14,57 €	1,10%	15,25 €	1 036 571 826 €	745 768 288 €	990 659 826 €	712 736 603 €	45 912 000 €	33 031 685 €

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Il faut cependant souligner que ce surcoût reste largement 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.

Cette observation ne peut qu'être réitérée pour l'année 2022. Tout d'abord, **l'arrêté du 31 août 2021** fixant la valeur du point d'indice de pension militaire d'invalidité au 1<sup>er</sup> janvier 2021 en application des articles L. 125-2 et R. 125-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre **fixe le PMI à 14,70 euros à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, soit 2 centimes de plus que l'année précédente**, alors que le projet de loi de finances retient pour l'indexation sur l'inflation la valeur de 1,4 %<sup>2</sup>. **En partant de cette valeur, la revalorisation aurait été de 20 centimes.**

Ensuite, doit être évoqué l'article rattaché du PLF 2022. Élément remarquable : **le PLF 2022 procède à une réévaluation législative - bienvenue - de la valeur du point PMI**. Un groupe de travail tripartite présidé par un conseiller d'État, et regroupant un parlementaire, un représentant des associations d'anciens combattants et le ministère et réuni à l'initiative du ministère a constaté le décrochage entre la valeur du PMI et celle de l'inflation dont le rapporteur spécial s'est régulièrement fait l'écho dans son rapport. Ainsi, **le Gouvernement propose d'établir la valeur du PMI à 15,05 euros à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 et de redéfinir les modalités de réévaluation de la valeur du PMI par décret en Conseil d'État**, ce dernier devant se montrer plus favorable aux anciens combattants. Selon les évaluations préalables du Gouvernement, ces nouvelles modalités

<sup>1</sup> Valeur du point d'indice telle qu'elle aurait évolué au regard de l'inflation constatée depuis 2011.

<sup>2</sup> Exposé des motifs de l'article 2 du PLF 2022.

prendraient la forme d'une réévaluation annuelle avec un éventuel rattrapage en cas d'une trop grande différence entre ITB-GI et inflation.

**Ces deux initiatives sont nécessaires et bienvenues. Le rapporteur spécial doit cependant regretter leur insuffisance.** En effet, cette revalorisation vise à combler la perte de pouvoir d'achat subie sur la période 2018-2021, alors que le décrochage est bien plus ancien et que l'année 2020 fait figure d'exception en ce qu'elle est une des rares années où le rapport ITB-GI s'est montré favorable aux pensionnés. Comme indiqué précédemment, en se fondant sur les travaux du groupe de travail tripartite, **une revalorisation pleine à hauteur de l'inflation amènerait à un PMI valant 15,86 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2022 alors qu'il est proposé de l'établir à 15,05 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2022.** Ce d'autant que la mesure en cause doit prendre effet en 2022 et que le Gouvernement émet une hypothèse d'inflation de 1,5 % sur cette année, hypothèse jugée réaliste par le Haut Conseil aux finances publiques.

Par ailleurs, le ministère des armées se fonde étonnamment sur une hypothèse de 0,6 % d'inflation sur 2021 :

**PMI et RC**

Année N	Valeur du point PMI au 1 <sup>er</sup> 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

*Lecture : Si le point PMI avait été indexé depuis 2018 sur l'inflation, sa valeur au 1<sup>er</sup> janvier 2019 aurait été de 14,72 € au lieu de 14,57€ 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.*

*Tableau fourni par le ministère des armées en réponse au questionnaire du rapporteur spécial.*

S'il s'agit de l'hypothèse de travail du groupe tripartite, elle est surprenante dans la mesure où les prévisions d'inflation ont depuis été revues à la hausse et le Gouvernement à lui-même présenté une hypothèse d'inflation à 1,5 % pour 2021 devant le HCFP<sup>1</sup>.

**Ainsi, quand bien même il serait admis qu'une compensation de la perte de pouvoir d'achat entre 2018 et 2021 serait suffisante, cette dernière ne serait pas complète.**

<sup>1</sup> Avis n°HCFP-2021-4 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2022 - 17 septembre 2021.

**La même remarque que précédemment peut être réalisée au regard des « dépenses d'indexation » : ces dernières restent inférieures aux économies constatées d'année en année sur les crédits dédiés aux anciens combattants.**

En ce qui concerne les nouvelles modalités d'indexation, elles représentent une simplification bienvenue : actuellement les revalorisations ont lieu en cours d'année par voie réglementaire et de manière rétroactive lorsqu'est constatée une augmentation de l'ITB-GI. Or, selon les modalités actuelles, comme l'indique la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire de 2019, *« dans tous les cas, il existe un décalage entre la date de publication de l'indice et la date d'effet de la mesure. En revanche, cela n'explique pas un décalage d'une telle durée, qui peut atteindre deux années, alors même qu'un tel étalement de la rétroactivité sur une période aussi longue « crée de facto un risque budgétaire sur la gestion de la dette viagère du ministère déjà sous forte tension », selon le contrôleur budgétaire et comptable ministériel »*<sup>1</sup>. De plus, ces revalorisations ne valent que pour les titulaires ou, dans le cas des pensions PMI, les éventuels ayants causes encore vivants. Elles peuvent également entraîner des mobilisations de moyens considérables pour des changements parfois minimes. Dans la même note d'exécution, Cour des comptes avait pu préciser qu'une indexation rétroactive portant sur un centime d'euro avait obligé à chercher les héritiers de quelque 10 000 ayants droit disparus entre 2017 et octobre 2019, date où est survenue l'opération.

En ce qui concerne les modalités de calcul de la nouvelle indexation et de l'éventuel rattrapage en cas de trop grande différence avec l'inflation, si elles sont annoncées comme plus généreuses, elles devront être adoptées par décret en Conseil d'État et leur détail reste inconnu à ce jour. Eu égard à une hypothèse d'inflation de 1,5 %, **il y a lieu de craindre un nouveau décrochage du point PMI revalorisé dès son année de mise en application.** Il faudrait en effet, en partant d'un point PMI valant 15,05 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2022, que cette revalorisation réglementaire soit de 23 centimes.

Il existe ainsi un risque fort pour que la revalorisation du point PMI n'enraye pas la baisse du pouvoir d'achat des bénéficiaires, ni sur l'année 2021, la revalorisation de 2 centimes étant dix fois trop faible pour arriver à une équivalence à l'inflation, ni sur l'année 2022, la revalorisation législative apparaissant trop faible au regard de l'inflation attendue sur la période 2021-2022.

**Aussi, il paraîtrait équitable d'enfin adosser la valeur du point PMI sur l'inflation et non plus sur l'ITB-GI, afin que sa revalorisation ne soit pas instantanément diluée par cette dernière et que les invalides de guerre cessent d'être les victimes collatérales des politiques publiques visant à maîtriser le cout des rémunérations des agents publics, ces**

---

<sup>1</sup> Note d'analyse de l'exécution budgétaire, Mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation, Budget 2019, Cour des comptes.

**politiques n'ayant aucun rapport ni avec leur situation, ni avec le sacrifice qu'ils ont consenti et qui justifie une reconnaissance - y compris pécuniaire - de la Nation à leur égard.**

À noter par ailleurs que le surcout envisagé dans l'hypothèse d'un PMI valant 15,05 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2022 est évalué à 30 millions d'euros <sup>1</sup>, valeur à mettre en regard avec les plus de 70 millions d'euros d'économies constatées *in fine* sur le budget de la mission en 2022 par rapport à 2021, étant précisé que ces économies trouvent leur origine dans la baisse des crédits dédiés aux rentes viagères dues aux anciens combattants qui, elles, s'élèvent à 83 millions d'euros.

*c) 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, retraite 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 l'influence de variables tierces par rapport à celles en rapport avec 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 293 486 bénéficiaires en 2022 (contre 297 804 en 2021), 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 » dont la dynamique dépend de celle du point de PMI (en hausse, à ce titre, de 1 837,20 euros en 2021 à 1 881,25 euros à compter de janvier 2022).

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.

<sup>1</sup> 32,8 millions d'euros de surcout et 3 millions d'euros de moindres dépenses.

Or, cet avantage mobilise une part importante des dotations en faveur des anciens combattants avec 11,9 % du total en 2022, contre 11,7 % en 2021.

La part de la charge budgétaire liée aux majorations de rentes mutualistes augmente plus ou moins vite chaque année. Le rapporteur spécial rappelle que la majoration des rentes mutualistes n'absorbait que 8 % des dépenses du programme en 2011. **Le montant unitaire de la rente mutualiste a augmenté de l'ordre de 8 % entre 2014 et 2019 et de 5,7 % entre 2016 et 2020.**

#### Données relatives aux rentes mutualistes (2017-2021)

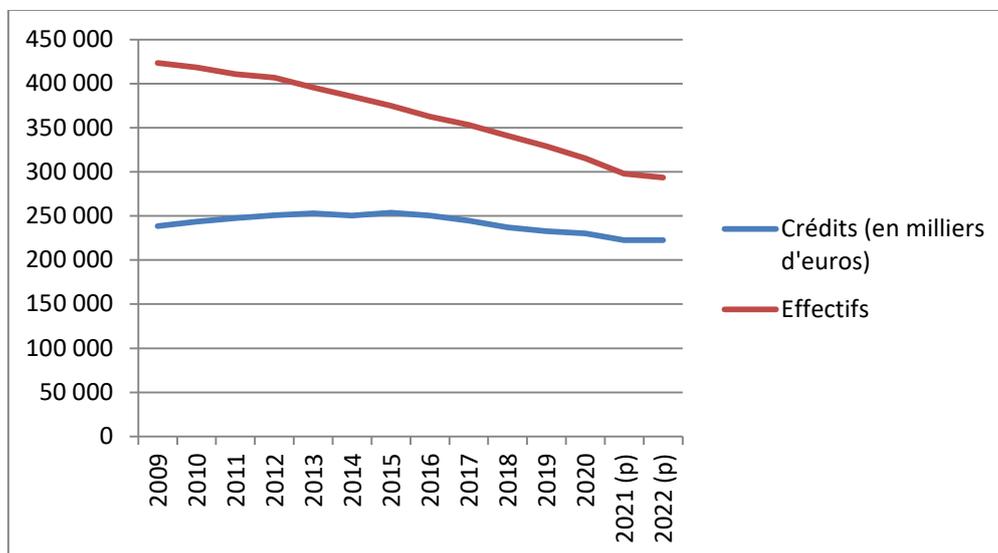
Année de facturation	Montant des remboursements des majorations légales (en millions d'euros)	Montant des remboursements des majorations spécifiques (en millions d'euros)	Total (en millions d'euros)	Nombre de bénéficiaires (au 1 <sup>er</sup> janvier de l'année en cours)	Montant moyen annuel des majorations remboursées
2017	113,12	131,55	244,67	353 031	693,05 €
2018	107,59	129,44	237,03	340 918	695,18 €
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 €

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

**Cette évolution a limité l'impact de la baisse du nombre des bénéficiaires sur la réduction des dépenses.**

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

### Évolution de la charge des avantages attribués aux rentes mutualistes des anciens combattants et des effectifs bénéficiaires (2009-2022)



Source : commission des finances du Sénat

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

### Évolution des majorations de rentes mutualistes sous l'hypothèse d'une indexation sur l'inflation du point de PMI

(en euros)

Rentes mutualistes du combattant								
Année	Valeur réelle du point PMI au 1er janvier	taux d'inflation (source INSEE)	Valeur du point PMI indexé sur le taux d'inflation	Plafond majorable (125 points d'indice PMI)	Plafond selon indexation	Différence de plafond	Nombre de bénéficiaires au plafond	Surcoût
				A	B			
2015	14,00 €	0,00%	14,64 €	1 750 €	1 829,60 €	79,60 €	47 127	3 751 356 €
2016	14,04 €	0,20%	14,67 €	1 755 €	1 833,26 €	78,26 €	48 600	3 803 445 €
2017	14,42 €	1,00%	14,81 €	1 803 €	1 851,59 €	49,09 €	41 540	2 039 314 €
2018	14,45 €	1,80%	15,08 €	1 806 €	1 884,92 €	78,67 €	39 164	3 081 089 €
2019	14,57 €	1,10%	15,25 €	1 821 €	1 905,66 €	84,41 €	35 764	3 018 682 €

\* Le plafond majorable équivaut à 125 points PMI.

Source : calcul en variante réalisé à la demande du rapporteur spécial par les services du ministère

La contribution de l'État aux rentes mutualistes (751 euros par bénéficiaire en 2021) apporte aux bénéficiaires un quasi-doublement de la valeur de la retraite du combattant qu'ils perçoivent.

Il convient de considérer que ce doublement touche un nombre des bénéficiaires limité par rapport aux prestataires de la retraite du combattant.

Dans ces conditions, le rapporteur spécial est conduit à s'interroger sur les facteurs expliquant une éventuelle sous-utilisation de la faculté ouverte aux ayants droit de se constituer un complément de retraite disposant d'un soutien élevé de l'État.

À ce stade, le rapporteur spécial se limitera à relever que **cette sous-utilisation** conduit à des économies significatives.

Le ministère avance à ce propos un chiffre de 40 millions d'euros sur la base du ratio des militaires âgés de 50 ans et plus (soit 4,5 % des bénéficiaires potentiels non entrés dans le dispositif) susceptible de bénéficier de la majoration instantanément.

En outre, il conviendra de suivre avec attention le sort de cet avantage dans le cadre de la mise en place d'un régime universel de retraites si cette mesure devait redevenir d'actualité.

### **3. 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 80 % par la mission défense**

**Le budget 2022 de l'action 08 « Liens armées-jeunesse » du programme 169 s'établit à 23,60 millions d'euros en AE et 23,59 millions d'euros en CP, ce qui représente une hausse assez significative par rapport à 2021 (+2,67 millions d'euros en AE et +2,78 millions d'euros en CP, soit +12,77 % et +13,35 % respectivement).**

**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 bénéficie principalement à la JDC, dont la dotation augmente de 2,08 millions d'euros en CP. Les moyens du SMV s'accroissent eux d'environ 240 000 euros en CP.

L'action reste ainsi principalement consacrée au financement de la JDC, qui absorbe un peu plus de 85 % de ses dotations. Cette répartition des crédits affectés à la JDC et au SMV entre la mission « Anciens combattants » et la mission « Défense » conduit à s'interroger sur la pertinence du maintien de la mission « Ancien combattants » comme attributaire principal de cette action. Un rattachement à titre principal à la mission « Défense » paraîtrait tout à la fois plus en phase avec la réalité de son financement et plus budgétairement lisible.

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

**Le Service Militaire Volontaire est une action du ministère de la défense nationale visant à accueillir des jeunes dans une structure d'accompagnement de type militaire et ayant pour objet de favoriser leur intégration dans le monde du travail.** Des jeunes de 18 à 25 ans se trouvent placés en internat sous statut militaire dans des établissements de formation avec encadrement militaire où sont dispensées des formations professionnelles.

Pérennisé à compter du 1<sup>er</sup> 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 1 200 « volontaires stagiaires » (VS) en 2021 et de 1 500 VS en 2022.

**Le budget de la mission prévoyait pour le SMV 3 millions d'euros en 2021 et 3,23 millions d'euros en 2022. Cependant, les dépenses réelles pour l'organisation, après prise en compte des dépenses occasionnées sur le budget de la mission défense<sup>1</sup>, s'élèveraient en 2021 à environ 50 millions d'euros en 2021 et 53 millions d'euros en 2022. En sus, des participations de collectivités territoriales, notamment de la région Grand Est, doivent être ajoutées à cette somme. Le total s'élèverait annuellement à 4,16 millions d'euros<sup>2</sup>, selon les chiffres transmis par le ministère, dont 2 millions d'euros de la région Grand Est et 0,8 million d'euros de la région Nouvelle Aquitaine. Une connaissance exacte du coût du SMV devrait également prendre en compte les dépenses de formation éventuellement réalisées par des acteurs privés.**

Outre un manque de lisibilité regrettable du budget du SMV, doit être souligné **un coût par volontaire élevé. Le ministère des Armées avance un chiffre se situant entre 30 000 et 35 000 euros par VS et par an. Le rapporteur spécial avait évalué le coût par stagiaire à 35 779 euros (hors soutien de collectivité territoriale) pour la promotion 2019.** Ce coût est largement supérieur à celui des formations de droit commun, les formations les plus onéreuses (classes préparatoires aux grandes écoles), s'élevaient en 2017 à 15 760 euros par an, mais encore à celui de l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi des écoles de la deuxième chance (EPIDE) qui est du même ordre.

Ce coût contraste également avec les résultats du SMV, qui ne sont pas particulièrement favorables. Globalement, le taux d'insertion professionnelle des VS, jugé tout à fait probant par le ministère, n'apparaît pas réellement tel sauf à considérer qu'un taux de 74 % (en 2019) recouvrant des situations très diverses et pas toutes équivalentes à une intégration sur le

---

<sup>1</sup> 45,6 millions d'euros en 2022.

<sup>2</sup> Financement de fonds de concours par les régions et financement direct de formations.

marché du travail puisse être acceptable. Cette statistique recouvre par ailleurs des réalités de parcours très différentes, puisque **seuls 42,9 % des volontaires de la promotion 2019 avaient trouvé un emploi dans le privé à l'issue du SMV**. D'un point de vue plus spécifique aux armées, en 2019, **seuls 21 volontaires avaient rejoint les armées soit 4,3 % de la promotion insérée**, ce qui apparaît faible.

**Enfin, le rapporteur spécial plaiderait 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 six régiments et centres localisés dans cinq régions. Étant précisé que l'outre-mer dispose quant à elle d'un dispositif alternatif, le service militaire adapté (SMA) dont le budget ne relève pas de la présente mission, **le SMV n'est présent que dans 5 des 13 régions métropolitaines**. Aussi certains jeunes peuvent avoir des difficultés à y accéder.

**Observation** : le coût du SMV semble très élevé au vu de l'étendue assez modeste des jeunes qui le suivent.

**Recommandation** : évaluer le SMV.

*b) La journée JDC : l'espoir d'un retour à la normale après deux ans vécus au rythme de la crise sanitaire, des crédits toujours essentiellement issus de la mission défense*

(1) Des crédits pour 2022 établis sur l'hypothèse d'un retour à la normale de la JDC

**La journée « défense et citoyenneté » 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 18,38 millions d'euros en AE et 18,26 millions d'euros en CP dans la LFI 2021. 20,37 millions d'euros en AE et 20,36 millions d'euros en CP sont prévus pour 2022. **Les crédits connaissent ainsi une hausse marquée.**

Cette première observation faite, il faut souligner que **ces chiffres ne sont pas des plus significatifs, tant en ce qui concerne l'évolution que le volume des crédits attribués à la JDC.**

En ce qui concerne les évolutions, une revalorisation durable est intervenue à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2020. L'indemnité pour le transport des jeunes, fixée depuis 1998 à 8 euros, a été revalorisée à 10 ou 20 euros selon que le jeune soit à moins ou plus de 20 km du site de la JDC. Le surcoût en année pleine est estimé à 2,2 millions d'euros. Le rapporteur spécial avait approuvé cette mesure d'équité. Il lui apparaît toutefois possible de mieux réaliser le rapprochement entre l'indemnité et les conditions réelles subies par les jeunes en évaluant les coûts effectivement supportés dans les zones moins bien desservies.

Ensuite, les coûts liés à l'organisation de la JDC ont très largement été affectés par la crise sanitaire. Des réductions de coûts au niveau de l'encadrement, du transport et des repas ont notamment été enregistrées du fait de la tenue d'une JDC « adaptée » ou intégralement en ligne, de même que quelques surcoûts ont été entraînés par l'acquisition de matériel sanitaire. Au total, la crise sanitaire aura entraîné une sous-consommation des crédits de 4,8 millions d'euros en AE et 5,2 millions d'euros en CP pour l'année 2020. Toutes les conséquences de la crise ne sont pas encore connues puisque la JDC aura continué d'être tenue sous forme numérique jusqu'au 31 mai 2021 et qu'il a à nouveau été recouru à la JDC adaptée à compter du 9 juin 2021. **Les augmentations de crédits du PLF 2022 pour l'organisation de la JDC sont dues d'une part à une augmentation des crédits attribués à l'alimentation (+2,69 millions d'euros), l'année 2022 devant en principe renouer avec des JDC sur une journée entière, et d'autre part à une baisse des crédits attribués à l'indemnisation de transport (-0,91 million d'euros), l'année 2021 ayant eu un nombre d'appelés plus important du fait de la nécessité de résorber le passif de jeunes n'ayant pas pu être appelés en 2020.**

En ce qui concerne le volume, la majeure partie des dépenses afférentes à la JDC sont supportées par la mission Défense, ces dernières étant principalement concentrées dans le programme 212 « Soutien de la politique de la défense ». La mission Défense consacre annuellement plus de 90 millions d'euros à l'organisation de la JDC, portant principalement sur le titre 2 (dépenses liées à la masse salariale). Ainsi les crédits alloués à l'organisation de la JDC présents dans la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » ne représentent que 18,5 % du coût global de la JDC en 2022. Le coût total de la JDC peut ainsi être synthétisé selon le tableau ci-après.

### Évolution des coûts complets de la JDC entre 2010 et 2021

En millions d'euros	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (LFI)	2022 (PLF)
Alimentation	5,4	5,2	6,2	6,2	6,4	5,8	5,9	5,4	7,2	3,2	3,9	6,6
Transport des jeunes	4,5	4,2	4,8	4,8	5,6	4,7	5,1	5,5	5,4	5,0	10,2	9,3
Formation secourisme + sécurité routière	6,7	6,2	4,8	4,4	4,6	0,1	0	0	0	0	0	0
Fonctionnement des sites (location de locaux civils)	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,4	0,2	0,4	0,4
Autres charges	3,7	2,9	2,1	3	2	3	2,3	2,4	2,8	2,3	3,4	3,1
<b>Total dépenses réalisées sur le BOP P 167 « Liens Armée-Jeunesse »</b>	<b>20,6</b>	<b>18,7</b>	<b>18,1</b>	<b>18,7</b>	<b>18,9</b>	<b>13,9</b>	<b>13,6</b>	<b>13,5</b>	<b>15,7</b>	<b>10,7</b>	<b>17,8</b>	<b>19,4</b>
T2 : Masse salariale (programme 212) et CAS Pension*	88,2	93	86,7	83,9	84,2	83,7	86	83,8	85,4	80,5	82,8	84,4
T3 : Autres charges de fonctionnement (programme 178)	4	0	4	4	4	4	4	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
T5 : Infrastructures et SIAG (programme 212)	5,1	5,1	5,1	5,1	4,1	3,1	3	3,4	2,6	1,8	2,4	1,9
<b>Total dépenses estimées hors BOP « Liens Armée-Jeunesse »</b>	<b>97,3</b>	<b>98,1</b>	<b>95,8</b>	<b>93</b>	<b>92,3</b>	<b>90,8</b>	<b>93</b>	<b>91,1</b>	<b>91,9</b>	<b>86,2</b>	<b>89,1</b>	<b>90,2</b>
<b>Total dépenses JDC en millions d'euros</b>	<b>117,9</b>	<b>116,8</b>	<b>113,9</b>	<b>111,7</b>	<b>111,2</b>	<b>104,6</b>	<b>106,6</b>	<b>104,6</b>	<b>107,6</b>	<b>96,9</b>	<b>106,9</b>	<b>109,5</b>
Nombre de jeunes présents	752 059	748 593	763 842	783 266	795 293	774 785	786 515	770 245	793 534	614 690	1 035 815	788 962
<b>Coût complet par jeune en euros (Total dépenses JDC/nombre de jeunes présents)</b>	<b>156,60</b>	<b>156,90</b>	<b>149,10</b>	<b>142,61</b>	<b>139,82</b>	<b>135,01</b>	<b>135,53</b>	<b>135,82</b>	<b>135,66</b>	<b>157,60</b>	<b>103,2</b>	<b>138,83</b>

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 que celle-ci 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 profondément évolué en 2020-2021. Les prévisions d'exécution se situaient à 140,19 euros et 139,68 euros par participant respectivement. Cependant, l'exécution a été remise en cause par la crise sanitaire. La réalisation 2020 s'établit ainsi 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 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 finalement 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'échelles du fait du rattrapage de la JDC par un nombre important de jeunes dans des conditions adaptées. La cible de coût pour 2022 est, elle, fixée à 142 euros par participant dans le cadre d'une hypothèse de retour à la normale et devrait représenter le coût moyen pour les prochaines années. L'augmentation de coût par rapport à la période pré-covid correspondant au surcoût entraîné par la revalorisation de l'indemnité de transport en année pleine.**

- (2) Un renouvellement de l'organisation de la JDC et une adaptation totale de ses modalités face à la crise sanitaire en 2020 et 2021

Deux mouvements sont à distinguer. Il y a d'une part une adaptation nécessaire de la JDC aux évolutions de la société. D'autre part la crise sanitaire aura entraîné une nécessité d'adaptation forte des conditions de l'organisation de la JDC afin que cette dernière puisse continuer d'exercer sa mission de rendez-vous obligatoire d'une tranche d'âge de la population malgré le contexte sanitaire.

**Le contenu de la JDC a ainsi fortement évolué au cours de son histoire. Y sont désormais intégrées une diversité de problématiques relevant de plus en plus du « sociétal », ce qui conduit à s'interroger sur l'identité de la JDC. Sur la forme, dans une démarche de modernisation présentée comme nécessaire, le ministère affiche une intention de rendre la JDC « plus visuelle et (qu'elle) captera ainsi plus facilement l'attention des appelés avec des messages plus clairs et plus percutants ».**

La crise sanitaire aura entraîné des adaptations fortes dans l'organisation de la JDC, de deux natures :

- La JDC en format dit « adapté ». Il s'agit d'une JDC organisée sur une demi-journée (3 h 30 au lieu de 8h). La session a été concentrée sur la présentation de l'appareil de défense et des formes d'engagement.

- La JDC en ligne. Il s'agit d'une JDC réalisée de manière entièrement dématérialisée.

**Ces adaptations ont été motivées par deux préoccupations principales : permettre la réalisation d'une JDC malgré le contexte sanitaire et résorber le retard d'accueil des jeunes accumulé lors des périodes de suspension de la JDC.** En 2020, 614 690 jeunes auront ainsi pu réaliser leur JDC, toutes modalités confondues, sur un contingent estimé à environ 793 000 jeunes. La JDC dématérialisée a été utilisée jusqu'au 31 mai 2021 de manière à pouvoir épurer le passif de participants non encore reçus. La JDC adaptée a été à nouveau utilisée à partir du 9 juin 2021. Pour 2022, la JDC devrait se tenir à nouveau sur une journée entière.

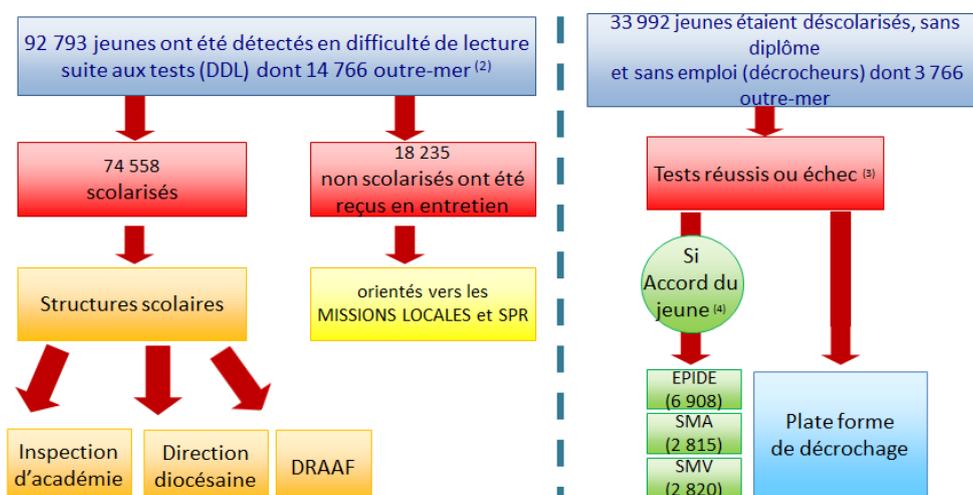
Il est par ailleurs envisagé le maintien de la JDC dématérialisée comme modalité de droit commun pour les Français de l'étranger, ainsi que comme modalité de réalisation de la JDC pour ceux qui en sont actuellement dispensés, notamment les personnes en situation de handicap. **Le rapporteur spécial salue une évolution qui permettrait à certaines personnes ne pouvant pas actuellement réaliser la JDC d'y participer.**

(3) 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 DSNJ 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 ». Le dispositif tel qu'il fonctionne actuellement n'est pas à la mesure des enjeux. On rappelle que de 100 000 à 150 000 jeunes sont réputés « sortir » chaque année du système scolaire sans la sanction d'un titre de formation.

Les résultats des tests effectués en 2017 étaient très inquiétants.



Source : réponse au questionnaire budgétaire

**Rien n'indique qu'une amélioration soit intervenue depuis.**

En 2020, les informations relatives à 24 435 jeunes (34 405 en 2019), dont 2 676 outre-mer, repérés en situation de décrochage scolaire, ont ainsi été transmises aux coordonnateurs locaux.

De plus, **environ 3 % de chaque classe d'âge ne participe pas à la JDC, soit plus de 20 000 jeunes par année de naissance.** Cette situation est en partie due à des erreurs de recensement et à l'efficacité des renouvellements de convocation. Le rapporteur spécial plaide pour un redressement actif du taux d'assiduité à la JDC, afin qu'elle puisse exercer pleinement son rôle de détection des jeunes en difficulté.

**Par ailleurs les modalités alternatives d'organisation de la JDC créées pour cause de crise sanitaire et en particulier sa version dématérialisée interrogent sur la capacité de la JDC à exercer ce rôle de détection.** À ce titre, M. le général de corps d'armée Menaouine, directeur du service national et de la jeunesse, soulignait que le risque existe, s'il est renoncé à une rencontre physique obligatoire, que beaucoup de jeunes victimes de la fracture numérique passent « sous les radars » et que l'opportunité d'agir pour eux soit perdue. **Il soulignait également que seulement la moitié des 320 000 jeunes convoqués en décembre ont réalisé leur JDC et que les dispositifs de détection de marginalisation n'ont pas atteint leurs premiers destinataires<sup>1</sup>.**

<sup>1</sup> M. le général de corps d'armée Daniel Menaouine, directeur du service national et de la jeunesse, audition à l'Assemblée nationale du mercredi 10 février 2021, séance de 9h30, compte-rendu n° 33.

**Le ministère des armées reconnaît par ailleurs que la JDC en ligne est très imparfaite et ne doit n'être qu'un palliatif construit dans l'urgence.** Elle implique notamment :

- une moins bonne information sur les dispositifs d'aide à la jeunesse ;
- une absence de test des connaissances fondamentales de la langue française ;
- une détection des jeunes déscolarisés incomplète ;
- les entretiens d'orientation individuelle pour les décrocheurs scolaires, réalisés par téléphone, ont eu une efficacité dégradée ;
- un intérêt moindre des jeunes pour les métiers de la défense.

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

**Le service national universel a été créé en 2019 et a vocation, après son extension, à remplacer la JDC. Ce dernier a une ambition sans commune mesure avec la JDC.** Le SNU prévoit entre autres un séjour de cohésion de 2 semaines en hébergement collectif, période qui peut aisément reprendre et largement approfondir le contenu de l'actuelle JDC, et la réalisation d'une mission d'intérêt général pour une durée de 84 h (soit un peu moins de 2 semaines et demie de travail sur la base d'un 35 h à plein temps) réalisable sur une période courte ou répartie sur l'année.

**Les modalités d'un éventuel remplacement de la JDC par le SNU restent floues**, de même que celles de l'articulation entre les deux dispositifs et celles de l'articulation entre SNU et SMV. **Pour l'instant, ces différents dispositifs semblent simplement exister les uns à côtés des autres**, les effectifs du SNU étant bien trop faibles pour prétendre remplacer la JDC en l'état actuel des choses.

**La question du financement du SNU doit également être posée.** La JDC ne coute au final « que » 109,5 millions d'euros pour 789 000 jeunes en 2022. L'organisation du SNU sur un tel effectif, avec un cout par jeune estimé par l'administration à environ 2 140 euros pour le stage de cohésion, son universalisation pourrait ainsi représenter un coût de 1,7 milliard d'euros, sans commune mesure avec le coût de la JDC.

#### **4. La politique de mémoire, une stabilité des crédits échouant à renouer avec une dynamique forte pour le travail de mémoire**

La définition et la conduite de la politique de mémoire sont assurées par les services de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA). Elle est organisée par une directive mémorielle triennale, signée le 20 décembre 2019 pour la période 2020-2022, autour de trois pôles consacrés :

- à la programmation et à l'organisation de manifestations mémorielles, ainsi qu'au soutien du monde combattant ; qui comprend les 11 journées ou cérémonies nationales annuelles prévues par des textes législatifs ou réglementaires ainsi que des manifestations et commémorations liées aux grands événements de la mémoire combattante ;

- à la protection et à la mise en valeur du patrimoine mémoriel de l'État, ainsi qu'au développement du tourisme de mémoire ;

- à la valorisation de l'activité commémorative et du patrimoine mémoriel auprès de tous les publics, ainsi qu'au soutien de la mission d'enseignement de défense auprès de la communauté éducative.

Cette politique, qui recouvre un spectre assez large d'actions, 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.

**Ainsi, après avoir connu une période de financement variant entre 20 et 30 millions d'euros sur la période 2015-2018 du fait du centenaire de la Grande Guerre, la politique de mémoire a vu ses financements être réduits de manière significative en 2019-2020 (16 et 10 millions d'euros respectivement) avant de connaître un rebond en 2021 (17,6 millions d'euros). Pour 2022, les crédits s'inscrivent dans une légère hausse en s'établissant à 17,85 millions d'euros en AE et CP.**

L'action « mémoire » est divisée en deux « opérations stratégiques (OS) » : l'OS « Mémoire » et l'OS « Sépultures de guerre et lieux de mémoire ». **Pour 2022, 6,9 millions d'euros sont consacrés à l'OS mémoire et 10,95 millions d'euros à l'OS sépultures.** Les crédits de l'OS mémoire restent globalement stables (6,85 millions d'euros pour la LFI 2021) et ceux de l'OS Sépultures connaissent une légère augmentation (10,7 millions d'euros pour le LFI 2021).

*a) L'OS sépultures de guerre et lieux de mémoire, des crédits uniquement dédié à l'entretien*

**L'OS sépultures de guerre et lieux de mémoire correspond principalement à des opérations de rénovation et d'entretien, dont l'ONAC-VG a la charge, depuis que l'édification du monument d'hommage aux soldats morts pour la France lors des OPEX est achevée.**

Quelque 800 000 euros de l'OS sont dédiés au développement de partenariats avec les territoires dans le cadre du tourisme de mémoire.

Suite à une programmation de rénovation des sépultures de guerre de 2011 à 2018 décevante (les cibles initiales n'ont pas été atteintes, le nombre des tombes restaurées accusant un déficit de plus de 20 000, soit 20 % de l'objectif, et seuls 56 des 96 sites concernés ayant connu une restauration achevée), une nouvelle programmation pour les années 2020 à 2025 a été finalisée. Son détail n'a pas été communiqué au rapporteur spécial mais elle semble être inscrite dans la continuité de sa devancière tout en prenant en compte les nouvelles exigences environnementales (mise en œuvre de la charte paysagère des nécropoles, arrêt de l'utilisation de produits phytosanitaires). L'effort porterait prioritairement sur les sites les plus dégradés et sur ceux qui concernent les trois cycles mémoriels qui seront commémorés au cours de la période 2020-2025, les 150 ans de la guerre franco-prussienne de 1870, les 60 ans de la fin de la guerre d'Algérie et les 80 ans de la seconde guerre mondiale. L'accent est aussi mis sur la rénovation des quelque 2 200 carrés militaires.

10,95 millions d'euros sont consacrés à cet OS en 2022, en légère augmentation par rapport à 2021 (10,7 millions d'euros).

**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, le rapporteur spécial tient à saluer 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 permettre 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 (0,8 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 marqués par l'absence d'une dynamique forte depuis la fin du cycle du centenaire de la première guerre mondiale*

La programmation mémorielle pour la fin 2021 et l'année 2022 portera sur :

- Le 80ème anniversaire de la seconde guerre mondiale ;
- Le 60ème anniversaire de la fin de la guerre d'Algérie ;
- Le 80ème anniversaire de la rafle du Vél d'Hiv ;
- Le 55ème anniversaire du lancement à la mer du premier sous-marin nucléaire porteur d'engin français.

Pour 2022 6,9 millions d'euros sont prévus pour cet OS, soit une dotation quasi-identique à 2021 (6,85 millions d'euros).

### Chronique du coût des cérémonies nationales

(en euros, estimations pour 2020)

Cérémonie	2018	2019	2020	2021
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	55 000	52 000	4 800	41 040
Dernier dimanche d'avril, journée nationale du souvenir des victimes et héros de la déportation	13 000	14 000	1 125	92 405
8 mai, commémoration de la victoire de 1945	108 000	112 000	3 900	2 800
Deuxième dimanche de mai, fête nationale de Jeanne d'Arc et du patriotisme	0	0	0	0
27 mai, journée nationale de la Résistance	18 000	0	0	0
8 juin, journée nationale d'hommage aux « morts pour la France » en Indochine	0	86 000	0	0
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	43 000	54 000	13 000	91 496
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	99 000	86 000	72 610	138 024
25 septembre, journée nationale d'hommage aux harkis et autres membres des formations supplétives	36 000	46 000	89 916	90 000
11 novembre, commémoration de l'armistice de 1918 et hommage à tous les morts pour la France	30 000	120 000	12 426	100 000
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	55 000	39 000	0	60 000
Cérémonie d'hommage à Jean Moulin célébrée traditionnellement le 17 juin	12 000	13 000	0	9 451

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

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

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

Les évolutions cycliques imprimées à l'effort financier de la Nation pour ses anciens combattants – en lien avec le décrochage de la valeur des pensions militaires d'invalidité par rapport à l'inflation et une tendance à la déformation de la structure des transferts vers une forme de sélectivité aux effets globalement peu redistributifs – conduit à souligner l'importance de développer le rôle et les moyens des **deux principaux opérateurs du programme 169, l'Institution nationale des Invalides (INI) et, surtout,**

**l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG).**

Les dotations totales créditées dans le programme 169 en direction de l'ONAC-VG apparaîtraient une baisse en 2022, tombant ainsi de 114 millions d'euros à 108 millions d'euros du fait d'une réduction des dotations de transfert d'environ 6,5 millions d'euros. Cependant, il semblerait qu'il s'agisse d'une erreur d'affichage dans le projet annuel de performance 2022 due à la refondation de la structure budgétaire. En effet, dans la description in extenso des crédits de transferts de l'ONAC-VG il est précisé que ce dernier bénéficie de 25 millions d'euros au titre de son action sociale et de 26,6 millions d'euros au titre de diverses actions en faveur des rapatriés, ce qui correspond aux 51,6 millions d'euros affichés au titre des dépenses de transfert. Il est cependant également fait référence à 8,1 millions d'euros au titre de « l'action 02 « politique de mémoire » », ce qui correspond à l'ancienne structure budgétaire (la politique de mémoire correspondant à l'action n°02 du programme 167 en 2021), or ces crédits n'apparaissent pas dans le tableau récapitulatif des financements apportés à l'ONAC-VG par le budget de l'État alors qu'ils auraient dû être intégrés aux crédits de transfert du programme 169, d'autant que les crédits correspondants - 7,8 millions d'euros - en 2021 ont eux été intégrés aux crédits de transferts affichés pour 2021. **Aussi, selon l'interprétation faite du document par le rapporteur spécial, les crédits pour dépenses de transfert de l'ONAC-VG au titre du programme 169 s'élèvent à 59,7 millions d'euros et non à 51,6 millions d'euros, s'inscrivant en légère hausse par rapport aux crédits de 2021 (58,2 millions d'euros).**

De la même manière, la subvention pour charges de service public connaît une hausse de 440 000 euros, s'établissant à 56,4 millions d'euros. Cette hausse de la dotation de service public fait suite à un fort rehaussement de cette dernière en 2021 (+ 10,4 millions d'euros, soit + 18,5 %) qui avait pour objet de mettre fin à une pratique de débudgétisation de certaines dépenses du programme par un recours à la trésorerie de l'ONAC-VG. Si le rapporteur spécial salue cette démarche, il souligne néanmoins qu'une mise à contribution de la trésorerie de l'ONAC-VG de 1 million d'euros reste attendue en 2022. Ce niveau de subvention pour charges de service public s'inscrit également dans une opération de réduction de la voilure de l'établissement, programmée dans le dernier contrat d'objectifs et de performance 2020-2025. **En ce qui concerne les crédits de transfert du programme 158, ces derniers connaissent une légère baisse de 370 000 euros pour s'établir à 90,8 millions d'euros.**

Les dotations destinées à l'INI varient sensiblement d'une année sur l'autre du fait de la mise en œuvre de son schéma directeur d'infrastructure (cf. tableau ci-dessous). Pour 2022, les crédits à destination de l'INI sont en nette hausse, passant de 12,3 à 20,7 millions d'euros en AE et de 16 à 20,8 millions d'euros en CP. Malgré ces variations, la subvention

pour charges de service public ne connaît, elle, qu'une augmentation modérée, augmentant de 670 000 euros (+ 5,2 %).

Les crédits fléchés pour financer le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » restent identique à ceux de 2020 avec 1,7 million d'euros.

### Évolution des dépenses versées aux deux principaux opérateurs du programme 169 (2013-2021)

(en milliers d'euros)

	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	Exécution 2018	2019	2020	PLF 2021	PLF 2022
INI	11 839	12 089	12 089	12 089	12 889	14 789	25 789	16 012	20 445
ONAC-VG	56 432	56 978	57 149	55 937	57 424	51 383	45 533	55 918	56 360
<b>Total</b>	<b>69 271</b>	<b>69 067</b>	<b>69 238</b>	<b>68 026</b>	70 313	66 172	71 322	71 930	76 805

Source : commission des finances du Sénat

Ces évolutions se déroulent dans un contexte marqué par la poursuite de la réduction des plafonds d'emplois des deux opérateurs.

Suite à une diminution de 74 ETPT en 2020 en 2021 et une autre baisse de 15 ETPT en 2021, une nouvelle baisse de 18 ETPT (23 si l'on ne comptabilise pas les apprentis comme ETPT) est annoncée pour 2022. Ces baisses sont significatives pour deux établissements dont les effectifs cumulés s'élèvent à 1 230 ETPT en 2022 (1 225 hors apprentis). **Les baisses d'effectifs de 2022 sont concentrées au sein de l'ONAC-VG qui perd 22 ETPT et 23 ETPT sous plafond. L'INI ne perd elle qu'un ETPT sous plafond et gagne 5 apprentis.**

### Évolution des emplois ouverts aux deux principaux opérateurs du programme (2014-2022)

	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	Exécution 2018	Exécution 2019	Exécution 2020	PLF 2021	PLF 2022
INI	439	434	439	429	435	432	418	421	425
<i>dont sous plafond</i>	436	432	436	424	430	424	418	412	411
ONAC-VG	1 594	1 604	1 636	1 053	901	895	845	827	805
<i>dont sous plafond</i>	860	863	871	847	883	878	845	801	778
Total	2 033	2 038	2 075	1 482	1 336	1 327	1 263	1 248	1 230
<i>dont sous plafond</i>	1 296	1 295	1 307	1 272	1 313	1 327	1 263	1 253	1 189

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial de la commission des finances

a) *L'ONAC-VG, un acteur incontournable pour la mise en œuvre des crédits de la mission en cours de restructuration*

(1) L'ONAC-VG, un acteur essentiel à tous les pans de la mission  
« Anciens combattants »

**L'ONAC-VG 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 18 catégories différentes. Il s'agit pour l'essentiel d'anciens combattants, de prisonniers de guerre, de victimes civiles et de leurs ayants cause. A ces catégories historiques doivent malheureusement désormais s'ajouter les victimes de terrorisme.**

L'ONAC-VG dispose d'une gouvernance collégiale particulière puisque qu'il est géré conjointement par l'autorité de tutelle, représentée notamment par la ministre déléguée chargée de la mémoire et des anciens combattants qui dirige le conseil d'administration, et par les associations d'anciens combattants, de manière paritaire. Cette forme de gouvernance donne ainsi directement voix aux ressortissants de l'ONAC-VG pour les décisions qui les concernent. La directrice générale de l'office dirige le collège du Bleuet de France et l'ONAC-VG 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 leurs sont adressées.

**L'office dispose enfin d'un maillage territorial important puisque 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'ONAC-VG 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 la retraite du combattant et de la PMI, attribution de titres tels que « Mort pour la France », etc...);

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

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

- de l'exercice de missions de mémoire : entretien des sépultures de soldats (carrés militaires, cimetières, nécropoles et monuments aux morts), participation à et organisation de commémorations ou autres actions de mémoire ;

- de la mise en œuvre des droits des rapatriés et des membres des forces supplétives, ainsi que leurs descendants. L'ONAC-VG met ainsi notamment en œuvre le dispositif de soutien aux enfants de harkis ;

- Il se voit également transférer les crédits du programme 158 pour la mise en œuvre effective des indemnisations.

De manière générale, l'ONAC-VG 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, ainsi que dans d'autres actions plus ponctuelles comme l'action « Aux sports jeunes citoyens ! ».

**Enfin, l'ONAC-VG est en phase de restructuration dans le cadre de son COP 2020-2025.** Ce dernier, sans changer fondamentalement les missions de l'ONAC-VG, 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 ne couvrent pas encore l'intégralité des dépenses de l'ONAC-VG

**L'ONAC-VG est dans une trajectoire de légère réduction de ses coûts.** Le COP 2020-2025 prévoit ainsi que les dépenses en AE de l'ONAC-VG passent de 123,4 millions d'euros en 2021 à 113,1 millions d'euros en 2025. Une fois corrigée des 7 millions d'euros liés à l'action en faveur des enfants de harkis qui doit cesser au 31 décembre 2022, la baisse des crédits s'établit aux alentours de 3 millions d'euros<sup>1</sup>. Cet objectif de réduction des dépenses n'est par ailleurs incohérent avec l'augmentation du montant de la subvention pour charges de service public de l'ONAC-VG puisque son montant avait été réduit de manière à mettre la trésorerie de l'ONAC-VG à contribution. 1 million d'euros seront à nouveau ponctionnés sur cette trésorerie en 2022.

**Ces réductions se concentrent au niveau des dépenses de personnel et de fonctionnement, les dépenses d'intervention connaissant au contraire, hors intervention en faveur des enfants de harkis, une légère hausse.** Cette approche est cohérente avec la stratégie annoncée dans le COP puisqu'il parie sur une réduction des effectifs en parallèle de la réduction de la population des bénéficiaires de l'ONAC-VG et sur des gains d'efficience grâce à un recours accru à la numérisation et à la centralisation de l'instruction des demandes. Elle tire par ailleurs partie d'une baisse des dépenses de fonctionnement courant estimée à 3 % par an du fait de la réduction du nombre des ressortissants. Par ailleurs le maintien des subventions au titre de la solidarité à 25 millions d'euros combiné à la diminution du nombre des ressortissants entraîne des possibilités d'aide plus importantes pour les ressortissants restants.

---

<sup>1</sup> Contrat d'Objectif et de Performance de l'ONAC-VG 2020-2025, annexe 1.

Toujours selon le COP, les recettes annoncées seraient, elles, systématiquement légèrement inférieures aux dépenses prévues, à l'exception de 2022 où elles seraient supérieures de 2 millions d'euros du fait d'un encaissement exceptionnel de 6,4 millions d'euros en recettes propres et 2020 où les recettes sont largement inférieures aux dépenses prévues (plus de 20 millions d'euros), ce qui correspond à une ponction franche dans la trésorerie de l'ONAC-VG<sup>1</sup>. La dotation de service public reste elle, hors 2020, en légère baisse, variant entre 55,8 et 55,5 millions d'euros entre 2021 et 2025 avec un pic à 56,4 millions d'euros en 2022.

Le montant total des subventions prévues dans le programme 169 annoncées par le PAP est légèrement supérieur à celui prévu par le COP. Si la subvention pour charges de service public est équivalente à celle prévue par le COP, les ressources de transfert sont supérieures de 800 000 euros de ce qui était prévu dans le COP.

Selon le COP, l'ONAC-VG devrait également bénéficier de 3,5 millions d'euros de recettes fléchées hors budget général de l'État, ce montant devant évoluer 100 000 euros supplémentaires par an aux cours des prochaines années. Elle disposerait également d'une rentrée en ressource propres exceptionnelle de 6,4 millions d'euros, le montant de cette dernière s'établissant plutôt aux alentours du million d'euros sur les autres années du COP.

Le fonds de roulement de l'ONAC-VG a été fortement mis à contribution au cours des quatre dernières années, comme l'indique le tableau ci-dessous. L'ONAC-VG indique qu'elle atteint en 2022 le niveau plancher de trésorerie pour un fonctionnement normal de l'Office. Le rapporteur spécial appelle à ce que ce niveau soit maintenu par les prochains PLF.

### Évolution du fonds de roulement de l'ONAC-VG (2016-2021)

Évolution du fonds de roulement de l'ONAC-VG (en M€)					
Exécuté	Exécuté	Exécuté	Exécuté	Exécuté	Budget (BR1)
2016	2017	2018	2019	2020	2021
34,48	35,27	41,26	36,30	18,31	13,80

Source : ministère des armées, en réponse au questionnaire budgétaire

En ce qui concerne le nombre de dossiers de cartes et titres traités, mis à part une année 2019 a priori exceptionnelle où le nombre moyen de dossiers traités par agent a été doublé, les résultats s'inscrivent largement en dessous des prévisions : 33 225 dossiers traités pour une prévision initiale de

<sup>1</sup> Idem.

58 725 en 2020<sup>1</sup>. En ce qui concerne le nombre de dossiers traité par agent, bien que la réalisation en 2020 s'établisse à 904, la prévision actualisée de 2021 s'établit à 1 500 et l'objectif 2022 est fixé à 4 285 dossiers traités par agent, objectif fixé en lien avec le gain d'efficacité espéré du fait de la dématérialisation des procédures.

Le même constat doit être réalisé s'agissant du délai moyen de traitement des dossiers, qui s'inscrit à 145 jours de traitement moyen en 2020, contre une prévision de 140 jours<sup>2</sup>, résultat d'autant plus décevant que la réalisation 2018 se situait à 139 jours. Le COP 2020-2025 a l'ambition de voir ce délai se raccourcir, pour atteindre 135 jours en 2021 avec l'objectif de le voir atteindre 115 jours en 2025<sup>3</sup>. Selon les réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial, le temps de traitement d'un dossier déposé sur internet serait inférieur de 30 jours. Ce progrès doit être salué.

- (3) Une restructuration visant à réduire les coûts de fonctionnement de l'ONAC-VG 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 », le Bleuet de France a 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. Il est encore tôt pour se prononcer sur la réussite ou non de l'opération. On se contentera de relever qu'entre 2014 et 2018 les rentrées ont varié entre 1,3 et 1,9 millions d'euros, que ces dernières ont atteint 2,6 millions d'euros en 2019 avant de retomber à 1,2 million d'euros en 2020. Les prévisions sont établies à 1,5 million d'euros de rentrées pour 2021, 1,6 million d'euros pour 2022 avec un objectif d'atteindre 2 millions d'euros de rentrées en 2025. Ces ressources sont utilisées comme

---

<sup>1</sup> Rapport annuel de performance, mission anciens combattants, mémoire et liens avec la nation, 2020. L'année 2020 est l'année la plus récente disposant de résultats consolidés.

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Contrat d'Objectif et de Performance de l'ONAC-VG 2020-2025, annexe 2.

suit : 50 % pour la solidarité, 33 % pour la mémoire et 17 % pour la promotion de l'œuvre. La boutique en ligne aurait rapporté 38 000 euros de redevances pour un chiffre d'affaire de 380 000 euros au bout d'un an de mise en ligne.

**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.** Le projet de loi de finances pour 2022 s'inscrit dans la trajectoire définie dans le COP, avec une subvention pour charges de service public en légère hausse, hausse cependant insuffisante pour totalement combler le manque de financement de l'ONAC-VG.

La crise sanitaire aura eu l'effet d'un accélérateur dans cette transition, entraînant un renforcement des équipements informatiques à marche forcée dans le cadre d'un déploiement généralisé du télétravail.

Il faut rappeler sur ce point que les missions de l'office se sont récemment élargies, notamment sur le volet social avec, entre autres, le soutien aux enfants de harkis. L'année 2022 représente la dernière année pleine d'exercice de ce soutien puisque aucune demande ne pourra plus être déposée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Un nouveau dispositif dont l'ONAC-VG aura en charge la mise en œuvre a été annoncé par le Président de la République le 20 septembre 2021 lors de la cérémonie d'hommage aux harkis. Il devrait prendre la forme d'un projet de loi de reconnaissance et de réparation adopté en faveur des harkis, prévoyant une indemnité visant à compenser les conditions indignes d'accueil en France, dans des camps et hameaux de forestage, dont ils ont fait l'objet. Le nombre des bénéficiaires est estimé à 50 000.

**Suite à la réduction des effectifs de l'ONAC-VG, quelque 400 ETPT restent répartis sur les 104 antennes locales de l'office.** L'ONAC-VG 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'ONAC-VG. Si le dispositif d'indemnisation des harkis au titre de leurs conditions d'accueil sur le territoire national devait être adopté, l'ONAC-VG estime avoir un besoin de 6 ETPT supplémentaires pour assurer sa mise en œuvre.

Il faut souligner que des gains de temps de près d'un mois sur le traitement des demandes déposées en ligne ont pu être constatés, gains qui doivent être salués. Ces gains sont significatifs dans la mesure où près de 35 % des demandes ont été réalisées par voie électronique en 2021, proportion qui tend à augmenter. Selon le ministère, des gains de temps également significatifs ont été réalisés dans le traitement des demandes

d'enfants de harkis suite au déploiement d'un logiciel de saisie en ligne des demandes d'aide financière. Cependant, si le développement des démarches numériques permet une plus grande efficacité, il s'agit de ne pas oublier que les anciens d'Algérie constituent la majorité de la population des anciens combattants et qu'il reste donc nécessaire de maintenir un accueil localisé.

À ce titre, le rapporteur spécial salue l'opération d'appel téléphonique des ressortissants les plus isolés lors du premier confinement alors que les antennes avaient dû être fermées.

Un protocole avec le service de santé des armées permettant de renvoyer les ressortissants victimes de troubles physiques ou psychologiques imputables au service apparus après leur départ devrait être mis en place en 2022.

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

- (1) Un budget, dont les sources de crédits sont éparpillées, stable en ce qui concerne le fonctionnement courant de l'Institution et très variable en ce qui concerne les travaux de rénovation en cours

**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.

**Tout d'abord, l'INI procède actuellement à la rénovation de son patrimoine immobilier.** Cela explique des variations très significatives des crédits qui lui sont attribués, tant en ce qui concerne les autorisations d'engagement que pour les crédits de paiements. **Réévalué à 57 millions d'euros pour une estimation initiale à 51,5 millions d'euros, le coût du financement du Schéma Directeur de l'Infrastructure (SDI) justifie une recette fléchée de 7,46 millions d'euros au bénéfice de l'INI pour 2022.** L'INI a demandé à l'État d'assumer le surcoût de 5,5 millions d'euros. Les éléments ressortant du PAP 2022 ne permettent pas de conclure que tel aurait déjà été le cas. **La trésorerie de l'INI doit financer ces travaux pour 11,5 millions d'euros. De nouveaux travaux de rénovation du bâtiment**

**Robert de Cotte, dont le coût est estimé à 18 millions d'euros<sup>1</sup>, sont envisagés.** Ils ne sont pas intégrés au SDI. Il n'est pas encore prévu de financement précis pour ces travaux, l'INI envisage cependant de se faire accompagner dans ces travaux dans le cadre de l'un des différents plans de relance déployés.

**L'année 2022 doit voir la mise en place d'un nouveau COP pour l'INI, 2021 étant la dernière d'application du dernier COP.**

**La subvention pour charges de service public est restée globalement stable : 12,089 millions d'euros prévus et 12,32 millions d'euros réalisés en 2020 (la différence entre les deux s'expliquant par une majoration due à la prime covid payée aux agents de l'INI), 12,312 millions d'euros prévus en 2021 et 12,95 millions d'euros prévus pour 2022.** L'augmentation constatée en 2022 s'explique notamment par les conséquences salariales du Ségur de la santé. **Cependant, les dotations en fonds propres qui viennent les abonder sont beaucoup plus variables : 0 euro en AE et 13,7 millions d'euros en CP en 2020, 0 euro en AE et 3,7 millions d'euros en CP en 2021 et 7,8 millions d'euros en AE et 7,46 millions d'euros en CP prévus pour 2022.** À ces recettes s'ajoute une dotation annuelle de financement, retracée dans la catégorie « autres financements de l'État », dont le montant s'élève chaque année à **11,8 millions d'euros.** La dotation annuelle de financement relève cependant de l'ONDAM et de la LFSS quant à sa définition et n'apparaît ainsi pas au budget général de l'État, ce qui explique que les dotations en crédits de paiement et en autorisations d'engagement de l'INI soient régulièrement inférieures à ses dépenses de fonctionnement. **Enfin, l'INI dispose de revenus propres, qui n'apparaissent pas non plus dans le budget général de l'État. Ces derniers s'élevaient à 10,77 millions d'euros en 2020 et représenteraient 11,7 millions d'euros en 2021.**

**Un projet de l'INI a été retenu dans le cadre du plan de relance, pour un subventionnement à hauteur de 867 000 euros.**

En ce qui concerne les dépenses, **l'INI a connu un pic d'autorisation d'engagement en 2019 dans le cadre de son renouvellement immobilier, ces dernières s'élevant alors à 47 millions d'euros (budget général de l'État uniquement),** avant de redescendre à un niveau égale à la subvention pour charges de service public (budget général de l'État uniquement également), ce qui correspond à ses besoins de fonctionnement courants. Pour 2022, le financement en autorisation d'engagement prévu s'élève à 7,8 millions d'euros.

En matière de crédits de paiement, ceux prévus par le budget de l'État sont égaux à la somme de la subvention pour charges de service public et à la dotation en fonds propres et varient ainsi d'une année sur l'autre en fonction de ladite dotation : 25,8 millions d'euros prévus et 25,47 millions

---

<sup>1</sup> Conseil d'administration du 30 juin 2021 de l'INI.

d'euros réalisés en 2020 (la différence s'expliquant par la prise de retard dans les travaux en conséquence de la crise sanitaire, entraînant une baisse de la dotation compensant la revalorisation en SCSP et réduisant le cout total des subventions du budget de l'État à l'INI en 2020), 16 millions d'euros prévus en 2021 et 20,4 millions d'euros prévus pour 2022.

**La crise sanitaire aura eu des effets importants sur les crédits de l'INI, forçant la réorganisation et la limitation de son activité** (plus de la moitié des lits de réhabilitation post-traumatique ont par exemple dû être fermés). Une séparation stricte entre pensionnaires, patients hospitalisés et patients externes a dû être conservée en 2021. Les conséquences de la limitation de l'activité en 2021 sont estimées à 5662 journées en hospitalisation complète et 799 passages prévisionnels en hospitalisation non réalisés, entraînant un manque à gagner de 814 000 euros. **La vaccination et la généralisation du passe sanitaire permettraient d'espérer une reprise de l'activité normale début 2022.** Enfin, les primes covid versées aux agents de l'INI sont évaluées à 2,67 millions d'euros pour 2021, soit 500 000 euros de plus que ce qui avait été inscrit dans le budget initial.

Le fonds de roulement de l'INI, après avoir été assez longtemps mis à contribution pour couvrir les dépenses de l'institution, semble connaître un rebond depuis 2018, comme l'indique le tableau suivant :

En millions d'euros	COFI 2016	COFI 2017	COFI 2018	COFI 2019	COFI 2020	BR1 2021
FDR	21,27	19,94	20,28	24,08	25,76	N/C
Variation N/N-1	ND	- 1,33	+ 0,34	+ 3,80	+ 1,65	N/C

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Plusieurs remarques s'imposent cependant : la forte variation positive du fond de roulement en 2019 est due à hauteur de 2,2 millions d'euros non consommés de la dotation en fonds propres (DFP). C'est également le cas en 2020, où, sans DFP non consommée, la variation s'établirait à -94 000 euros. Corrigé de ces deux absences de consommation, le fonds de roulement s'établirait à 21,82 millions d'euros. Les données exactes de l'exécution 2021 n'ont pas encore été transmises au rapporteur spécial.

**Enfin le fonds de roulement sera ponctionné à hauteur de 11,5 millions d'euros dans le cadre de la mise en œuvre du schéma directeur d'infrastructures de l'INI.**

**Le rapporteur s'interroge ainsi à nouveau de la soutenabilité des finances de l'INI**, car son fonds de roulement, une fois corrigés certains gonflements optiques dus à des crédits non encore consommés et après prise en compte des dépenses qui devront être engagées dans le cadre du SDI, se rapproche dangereusement de la barre symbolique des 10 millions d'euros.

(2) Les évolutions de l'INI : une rénovation des locaux de l'institution et une réduction de son personnel

Comme indiqué précédemment, **l'INI a mis en place un schéma directeur d'infrastructure (SDI), les travaux devant s'échelonner entre novembre 2020 et décembre 2026 et dont le coût a été initialement estimé à 51,5 millions d'euros puis réévalué fin 2020 à 57 millions d'euros. 11,5 millions d'euros doivent être pris en charge par le fonds de roulement de l'INI<sup>1</sup>**. Actuellement, la somme des dotations en fonds propres successives (période 2019-2021) s'élève à 19,552 millions d'euros<sup>2</sup>, auxquels doivent s'ajouter 7,46 millions d'euros en 2022. Les surcoûts des travaux devraient commencer à peser sur le budget de l'État en 2024.

L'INI est également en cours de réduction de ses effectifs. L'INI disposait ainsi de 432 ETPT en 2016 (dont 427 sous plafond)<sup>3</sup> et visait une cible de 400 ETPT pour 2021 dans le cadre du COP 2017-2021 de l'établissement. Cette cible a été réajustée à 410 ETPT à l'échéance du 31 décembre 2021 lors du vote de l'avenant au COP de l'INI le 1<sup>er</sup> juillet 2020.

**Les niveaux de plafonds sont supérieurs aux objectifs ainsi définis : 421 ETPT, dont 412 sous plafond pour 2021. Les 9 autres ETPT sont des contrats aidés. Pour 2022, 420 ETPT sont autorisés, dont 411 sous plafond, 4 hors plafond et 5 apprentis.**

Le niveau d'exécution des ETPT est cependant inférieur à ces plafonds. Pour 2021 il s'élevait à 397 ETPT sous plafond. Si le même constat peut a priori être réalisé pour 2022, les données exactes de l'exécution 2022 en ETPT n'ont pas encore été transmises au rapporteur spécial.

Le rapporteur tient à souligner la particularité des missions de l'INI, qui doit ainsi aider à la reconstruction de pensionnaires qui 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 à la mission que l'institution a à sa charge.** D'autant que ces établissements, qui assument de plus en plus difficilement leurs missions, ne constituent pas nécessairement des références indépassables.

---

<sup>1</sup> *Institution Nationale des Invalides, rapport d'activité annuel 2020.*

<sup>2</sup> *Somme des valeurs réalisées en 2019 et 2020 et des crédits prévus en LFI pour 2021.*

<sup>3</sup> *RAP Anciens combattants, 2016.*

## 6. De quelques situations à mieux prendre en considération

Les interventions de l'ONAC-VG et de l'INI sont d'autant plus stratégiques que, sans elles, certaines situations ne seraient que peu, voire nullement, prises en compte au titre de l'effort en faveur des anciens combattants.

**Il convient notamment de rappeler que les conditions d'âge exigées pour disposer de la retraite du combattant (65 ans ou 62 ans mais sous certaines conditions) peuvent éloigner considérablement l'apparition des besoins de reconnaissance de la reconnaissance effective.** Dans ces conditions, l'attribution d'une carte du combattant permet d'accéder à un certain nombre de processus d'accompagnement des anciens combattants, en particulier aux soutiens procurés par l'ONAC-VG.

Celui-ci fait alors office de filet de sécurité, ce qui, à défaut d'être optimal, doit être considéré comme précieux.

Les perspectives ouvertes par **une éventuelle réforme des retraites**, si cette dernière devait revenir sur le devant de l'actualité politique, appellent des clarifications, une telle réforme pouvant être de nature à aviver cette problématique. Les conditions dans lesquelles le bénéfice d'une retraite à jouissance immédiate est possible devraient alors être éclaircies.

En outre, il faut rappeler que le ministère a mis en œuvre en 2018 une **revue de certaines de ses interventions** et des sollicitations qui lui sont adressées par le monde « anciens combattants ». Il convient de saluer cette initiative. Toutefois, sur les vingt-six sujets abordés, seul un petit nombre d'entre eux a fait l'objet d'une suite favorable.

**Le rapporteur spécial insiste pour que des situations mal couvertes, comme celle des forces participant aux opérations de sécurité conduites dans le cadre de la protection des Français contre les actions terroristes (les opérations intérieures- OPINT) ou celle des personnes en charge, ou l'ayant été, de grands invalides de guerre soient mieux prises en compte.** Sur ce dernier point, la mesure adoptée en 2021, pour constituer une avancée, demeure trop partielle.

Quant à **la situation des rapatriés**, s'il faut certes signaler la revalorisation substantielle de l'allocation de reconnaissance versée aux supplétifs de l'armée française en Algérie - une nouvelle revalorisation de 400 euros étant intervenue il y a deux ans - il convient d'en souligner l'impact limité sur la situation des bénéficiaires malgré la création d'un dispositif de solidarité pour les enfants de harkis. Au demeurant, ces limites se retrouvent dans la charge budgétaire correspondante.

### Les dispositifs actuels en faveur des harkis

Les dispositifs au bénéfice des rapatriés sont les suivants :

- **l'allocation de reconnaissance, instituée en 2002, versée aux harkis rapatriés âgés d'au moins soixante ans et qui ont déposé leur dossier avant le 19 décembre 2014**, ce dispositif étant à ce jour forclus ; 4 787 harkis et veuves en bénéficiaient en juillet 2020 ;

- **l'allocation viagère, créée par l'article 133 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 au profit des conjoints et ex-conjoints mariés survivants de harkis qui ont fixé leur domicile en France** ; 1117 veuves d'anciens supplétifs en bénéficiaient en juillet 2020 ;

- **les compléments de bourses pour les enfants scolarisés et les étudiants éligibles aux bourses de l'Éducation nationale** ; 99 enfants de harkis en ont bénéficié pour l'année scolaire 2019-2020 (121 en 2018-2019) avec un accroissement des boursiers de l'enseignement supérieur ;

- **l'aide spécifique aux conjoints survivants, instituée en 1994**, destinée aux veuves de plus de 60 ans dont le revenu n'excède pas l'allocation aux vieux travailleurs salariés ; cette aide a bénéficié en 2019 à 35 personnes ;

- l'aide au rachat de trimestres de cotisation retraite pour des enfants de harkis ; aucun bénéficiaire à ce jour, en raison d'une condition d'âge restrictive<sup>1</sup> ;

- **le dispositif de solidarité<sup>2</sup> qui prévoit jusqu'au 31 décembre 2022 (soit 3 ans) un dispositif d'aide en faveur des enfants d'anciens supplétifs ayant séjourné dans les camps et les hameaux de forestage**. Le budget prévisionnel annuel de ce dispositif (7,35 millions d'euros en LFI 2019) a été reconduit jusqu'en 2022<sup>3</sup>. Il ne sera plus possible de déposer de nouveau dossier de demande d'aide à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023.

- Suite aux annonces du Président de la République de septembre 2021, un texte législatif devrait être déposé et adopté d'ici la fin de la législature en 2022. Il viserait à indemniser les harkis et leurs familles du fait des conditions indignes de leur accueil sur le territoire national, dans des camps et des hameaux de forestage. Il y aurait environ 50 000 bénéficiaires potentiels pour une telle mesure.

D'autres dispositifs visent plus particulièrement les rapatriés :

- **la sauvegarde du toit familial** : le décret du 23 mars 2007 offre aux préfets la possibilité d'accorder des secours exceptionnels aux rapatriés qui n'ont pu bénéficier des précédentes mesures de désendettement et dont la propriété de leur toit familial se trouve menacée par les poursuites de créanciers ;

- **le désendettement** : le décret n° 99-469 du 4 juin 1999 a mis en place « *un dispositif de désendettement au bénéfice des rapatriés qui exerçant une profession non salariée ou ayant cessé leur activité professionnelle ou cédé leur entreprise, rencontrent de graves difficultés financières les rendant incapables de faire face à leur passif* » ; ce dispositif est forclus depuis le 31 janvier 2002 ;

- **les secours exceptionnels** : la loi du 26 décembre 1961 et les articles 41 et 41-1 du décret n° 62-261 du 10 mars 1962 prévoient la mise en œuvre de secours exceptionnels ; en 2019, 75 personnes en ont bénéficié pour un montant total de 48 138 euros ;

<sup>1</sup> Avoir entre 16 et 21 ans au moment du séjour dans les camps.

<sup>2</sup> Décret n° 2018-1320 du 28 décembre 2018 modifié par décret n°2020-513 du 4 mai 2020.

<sup>3</sup> 7,5 millions d'euros en 2022 dont 1 million d'euros doit provenir de la trésorerie de l'ONAC-VG.

**- les cotisations retraites :** cette dernière mesure concerne le paiement des retraites complémentaires dues aux anciens salariés du service des eaux d'Oran et des manufactures de tabac en Algérie.

En 2019, 42 associations de rapatriés et de harkis (38 en 2018) ont bénéficié, pour leurs actions sociales et mémorielles, d'une subvention (soit un montant cumulé de 136 970 euros contre 123 780 euros en 2018).

L'action en faveur des rapatriés avait fait, en 2020, l'objet d'un repli de 4,7 millions d'euros, le ministère recourant une fois de plus à la débudgétisation par prélèvement de la trésorerie de l'ONAC-VG d'une partie du coût des dispositifs correspondants. En 2021, malgré un accroissement des crédits budgétaires consacrés aux rapatriés de 6,2 millions, la trésorerie de l'ONAC-VG a dû à nouveau contribuer à hauteur de 2,1 millions d'euros. En 2022, les crédits s'élèvent à 26,6 millions d'euros, représentant une augmentation de 1,85 million d'euros. Cependant, 1 million d'euros doivent toujours provenir de la trésorerie de l'ONAC-VG.

**Tant le traitement budgétaire de ces allocations que leur niveau, beaucoup trop éloigné de la logique de réparation qui devrait les inspirer, ne peuvent être vus avec faveur par le rapporteur spécial.**

#### ***B. LE PROGRAMME 158 : UNE STABILITÉ DES CRÉDITS TRADUISANT UNE BUDGÉTISATION AU FIL DE L'EAU***

Le programme 158 finance les réparations aux victimes de spoliations et 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 par la LFI pour 2020 s'élevaient à 93,537 millions d'euros (AE et CP) en 2020, auxquels se sont ajoutés une ouverture de 5,112 millions d'euros en cours d'année, pour une consommation totale s'élevant à 88,364 millions d'euros AE et 88,328 millions d'euros CP. Ainsi quelque 10 millions d'euros n'avaient pas été consommés. La consommation de 2020 marque également une baisse d'un peu plus de 15 millions d'euros par rapport à 2019, tant en ce qui concerne les AE que les CP. La LFI pour 2021 prévoyait 93,138 millions d'euros en AE et CP, soit une très légère baisse par rapport en 2020. **L'année 2022 s'inscrit également dans**

cette tendance légèrement baissière avec 92,76 millions d'euros en AE et CP de prévus, soit -0,4 %.

Ces crédits sont très majoritairement des crédits d'intervention (98 %), la grande majorité de ces derniers étant par ailleurs reversée à l'ONAC-VG, qui a la charge du paiement concret des indemnités. L'ONAC-VG a ainsi bénéficié d'un transfert de crédit de 90,8 millions d'euros (AE et CP) en provenance du programme 158.

Environ 55 % des crédits du programme (51,2 millions d'euros AE et CP dans la LFI 2021, 50,96 millions d'euros AE et CP prévus dans le PJJ 2022) sont affectés à l'action d'indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale, le reste (41,8 millions d'euros en 2022) étant affecté aux réparations aux victimes de spoliations et de persécutions antisémites.

Les crédits de l'action 02 sont restés relativement stables, s'inscrivant dans une légère baisse, entre 2019 et 2022, évoluant de 52,4 millions d'euros en 2019 à 50,96 millions d'euros en 2022. L'action 01 a, elle, connu une baisse bien plus franche sur cette période, passant de 53,5 millions d'euros en 2019 à 41,8 millions d'euros en 2022.

16 ETPT sont rémunérés par le programme 158, tous sous plafond, un nombre identique à celui de 2021. Il s'agit des agents du CIVS et les 1,4 millions d'euros de crédits dédiés à leur rémunération sont donc imputés sur l'action 01.

### **1. L'indemnisation des orphelins, une stabilité des crédits qui contraste avec un stock de dossiers non-traités important**

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, ou d'une rente viagère mensuelle, elle revalorisée. Cette dernière valait 630,46 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2021, contre 615,1 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Son montant envisagé pour 2022 est de 646,22 euros.**

Les modalités de revalorisation des rentes ont été fixées par deux décrets de 2009 au taux de 2,5 % chaque 1<sup>er</sup> janvier, soit une modalité de revalorisation déliée de toute considération de nature économique, mais supérieure à la cible d'inflation visée par les autorités monétaires (2 %) et plus encore à l'inflation constatée.

Ces modalités d'indexation impliquent un fort dynamisme - les rentes ont connu une revalorisation de près de 35 % depuis 2009 -, ce qui peut apparaître étonnant à la vue de l'évolution beaucoup plus timorée des prestations réservées aux anciens combattants relevant de cette mission.

Enfin, les crédirentiers bénéficient d'une exonération de l'imposition sur le revenu des indemnités qui leur sont versées. **Cette exonération, tout à fait légitime, manque cependant de base légale. Le rapporteur spécial réitère cette année encore sa recommandation de corriger la situation.**

L'instruction des dossiers est réalisée par le département reconnaissance et réparations de l'ONAC-VG. Les décisions accordant une mesure de réparation financière relèvent réglementairement du Premier ministre et le paiement des indemnisations est réalisé par l'ONAC-VG. **Dans ce cadre, les crédits servant aux indemnisations sont reversés à l'ONAC-VG par les services du Premier ministre. Ainsi, l'immense majorité des crédits affectés au programme 158 est *in fine* reversée à l'ONAC-VG.**

17 669 demandes ont été déposées depuis 2000<sup>1</sup> au titre de l'indemnisation des orphelins de victimes d'actes antisémites. Le taux de décision reste insatisfaisant avec 14 359 décisions, soit 81,2 % de réponses, ce qui représente un passif de 3 310 demandes sans réponse. 95 % des décisions sont favorables. 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, 34 398 demandes ont été déposées depuis 2004<sup>2</sup>. Le taux de décision est également insatisfaisant, s'établissant en 2021 à 27 148 décisions, soit 79 %, ce qui représente un stock de 7 250 demandes sans réponse. Le taux de décision favorable est de 83,9 %. 1042 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 550 recours restants contestent une décision de rejet. 21 sont encore en cours et seuls 28 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** (une cinquantaine de demandes pour le dispositif de 2000 entre 2015 et 2020 et un peu moins de 400 pour le dispositif de 2004 sur la même période). **Fait plus intrigant, le nombre de décisions rendues**

---

<sup>1</sup> Au 30 juin 2021.

<sup>2</sup> Au 30 juin 2021.

diminue à proportion des demandes reçues quand bien même un stock particulièrement important de demandes en attente de traitement existe.

4 033 personnes<sup>1</sup> sont actuellement crédentières du dispositif d'indemnisation des orphelins de victimes d'actes antisémites et 6 371 autres<sup>2</sup> le sont du dispositif de l'action 02.

## 2. La nécessité d'une réforme d'équité du dispositif de l'action 02

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 les droits correspondants en excluant des populations qui pourraient être assimilées. En particulier sont exclus de son bénéfice :

- les membres de la Résistance
- les membres de l'armée régulière.
- les orphelins de victime 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 ».

## 3. La réparation des spoliations antisémites, une budgétisation sans ambition forte et une absence de véritable mise en œuvre de la capacité d'auto-saisine de la CIVS

Le décret n° 2018-829 du 1<sup>er</sup> 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 du Premier 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, puisqu'ils s'élevaient à 4,3 millions d'euros d'intervention (AE et CP) et 373 000 euros en AE et 336 000 euros en CP de fonctionnement en 2020<sup>3</sup>. La LFI 2021 prévoyait 6 millions d'euros (AE et CP, il s'agit du même montant que celui prévu par la LFI 2020) d'intervention et 323 000 euros (en AE et CP) de fonctionnement. Le PLF 2022 prévoit à nouveau 6 millions

---

<sup>1</sup> 5 nouveaux dossiers de rentes sont attendus sur l'exercice.

<sup>2</sup> 10 nouveaux dossiers de rentes sont attendus sur l'exercice.

<sup>3</sup> Crédits exécutés tels que constatés dans le RAP 2020 de la mission anciens combattants, mémoire et liens avec la nation.

d'euros de dépenses d'intervention, auxquels s'ajoutent 373 000 euros en AE et CP pour les dépenses de fonctionnement. Pour mémoire le PLF 2019 prévoyait 15 millions d'euros au titre des dépenses d'intervention, il est ainsi possible de constater un net reflux dans la programmation budgétaire desdites dépenses.

**La crédibilité de cette prévision n'est pas en cause, mais la dimension indemnitare, qui n'est pas sans susciter des interrogations sur les estimations des préjudices pratiquées par la CIVS, est loin d'épuiser le problème du bilan actuel et prévisible de la réparation des spoliations antisémites,** auquel le rapporteur spécial a consacré un rapport d'information publié en juin 2018<sup>1</sup>.

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.**

**Le montant de ces indemnités est très variable,** dépendant à la fois du nombre de recommandations traité par la CIVS sur la période considérée ainsi que de la valeur des indemnisations s'attachant aux recommandations, ces dernières étant **particulièrement dispersées et pouvant varier d'un extrême à l'autre de quelques centaines d'euros à plusieurs millions.** Les trois dernières années illustrent ce phénomène : 8,7 millions d'euros pour 215 recommandations en 2018, 16,8 millions d'euros pour 207 recommandations en 2019 et 4,3 millions d'euros pour 146 recommandations en 2020.

**Deux tendances de fond se dégagent cependant : la première est une baisse du nombre de recommandations annuel, 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. Parallèlement, sur la même période et excepté pour une année 2019 exceptionnelle, le montant des indemnisations tend à globalement diminuer.

La CIVS a cependant connu un rebond budgétaire en 2018 du fait de l'entrée en vigueur du décret n° 2018-829 du 1<sup>er</sup> octobre 2018, qui traduit la volonté de la France de renforcer son organisation pour la restitution des biens culturels spoliés du fait du national-socialisme.

Est ainsi prévue une procédure spécifique de recherche des propriétaires ou de leurs héritiers en vue de restituer, ou à défaut d'indemniser, les biens culturels ayant été spoliés pendant l'Occupation, notamment ceux conservés par les institutions publiques. Elle se coordonne

---

<sup>1</sup>« La commission d'indemnisation des victimes de spoliations antisémites : vingt ans après, redonner un élan à la politique de réparation » Rapport d'information de M. Marc Laménie, fait au nom de la commission des finances n° 550 (2017-2018) - 6 juin 2018.

dans ce cas avec la Mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945 (M2RS) du ministère de la culture

**Cette faculté d'auto-saisine aura été mise en œuvre 5 fois par la CIVS depuis l'entrée en vigueur du décret, dont 3 fois sur l'année 2021. Les dossiers ainsi ouverts sont en cours d'instruction.**

La démarche volontariste d'identification des ayants droit de bien spoliés, et notamment des biens catégorisés MNR (Musées Nationaux Récupération, œuvres récupérées à la libération et confiées à la garde des musées nationaux<sup>1</sup>) aura porté ses fruits puisque l'année 2020 a vu 24 restitutions d'œuvre MNR, autant que sur la période 2016-2019. Par ailleurs, seules 3 de ces restitutions avaient fait l'objet d'une recommandation de la CIVS. **Le rapporteur spécial appelle à un renforcement de ce mouvement** dont les résultats, bien que nécessaires et appréciables, ne sont pas encore satisfaisants compte tenu de l'ampleur de la dette spoliatrice encore existante.

Une autre 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 que chaque génération supplémentaire augmente le nombre d'ayants droit et que les spoliations eurent lieu il y a environ 80 ans. La Cour des 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 quelque 27 millions d'euros. L'écart entre les deux estimations aurait mérité davantage d'informations.

**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 24,99 millions d'euros au 31 décembre 2020.**

---

<sup>1</sup> Les conditions d'identification – origine spoliatrice connue – et de restitution – conservation dans les musées nationaux – de ces œuvres rendent leur restitution significativement plus aisée que pour les autres types d'œuvre.

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.



---

## EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

### ARTICLE 42

#### Mesure de revalorisation du point de pension militaire d'invalidité

Le présent article prévoit une revalorisation de 2,4 % du point de pension militaire d'invalidité, indice sur lequel sont adossées les rentes viagères dont bénéficient les anciens combattants et les invalides de guerre.

Le rapporteur spécial propose d'adopter cet article sans modification.

#### I. LE DROIT EXISTANT : LE POINT DE PENSION MILITAIRE D'INVALIDITÉ, INDICE SUR LEQUEL SONT ADOSSÉES LES RENTES VIAGÈRES DONT BÉNÉFICIENT LES ANCIENS COMBATTANTS ET LES INVALIDES DE GUERRE

##### A. LE POINT PENSION MILITAIRE D'INVALIDITÉ

Le point Pension Militaire d'Indemnité (PMI) sert de base d'indexation à différentes prestations en faveur des anciens combattants contenues dans le programme 169.

Sont ainsi adossées au PMI :

- la retraite du combattant (52 points PMI1 annuels) ;
- la pension militaire d'invalidité (nombre de points PMI variable selon le degré d'invalidité du bénéficiaire<sup>2</sup>) ;
- la rente mutualiste du combattant (plafond de rente majorée à 125 points PMI<sup>3</sup>).

Le PMI vaut actuellement 14,70 euros<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> D. 321-1 CPMIVG.

<sup>2</sup> Selon les modalités définies aux art. L. 125-1 et suivants CPMIVG.

<sup>3</sup> Article 101 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006.

<sup>4</sup> Arrêté du 31 août 2021 fixant la valeur du point d'indice de pension militaire d'invalidité au 1er janvier 2021 en application des articles L. 125-2 et R. 125-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

## **B. LES MODALITÉS DE RÉVISION DU POINT PMI**

En l'état actuel du droit, le point PMI est révisé selon **le principe du « rapport constant », fixé sur l'évolution de la rémunération indiciaire dans la fonction publique de l'État**. Le point PMI fait ainsi l'objet d'une révision de son montant lorsqu'une augmentation de l'indice de traitement brut – grille indiciaire (ITB-GI) est constatée. L'ITB-GI est un indice publié conjointement et trimestriellement par l'INSEE et le service statistique de la direction générale de l'administration de la fonction publique tenant compte des évolutions de la valeur du point de la fonction publique, de l'évolution de l'indice minimum ainsi que les mesures générales et réformes catégorielles modifiant la grille indiciaire.

**Lorsqu'une augmentation est constatée, la valeur du point PMI est rétroactivement revalorisée**. Il est alors nécessaire de réaliser des versements de rappel en faveur des bénéficiaires. **Cette procédure entraîne parfois des délais particulièrement longs**, allant parfois jusqu'à 2 ans, et mobilise des moyens importants pour des sommes de rappel parfois de l'ordre de quelques centimes<sup>1</sup>.

Il faut également souligner que **le « rapport constant » s'est montré historiquement défavorable au pouvoir d'achat des pensions** adossées sur le point PMI, la revalorisation de l'ITB-GI étant de manière récurrente inférieure à l'inflation. Si le point PMI avait dû être indexé sur l'inflation (depuis 2005), il aurait valu au 1<sup>er</sup> janvier 2021 15,63 euros.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE REVALORISATION DU POINT PMI ET UNE MODIFICATION DES MODALITÉS DE SA RÉÉVALUATION**

Le dispositif proposé comporte deux objets :

- revaloriser le point PMI ;
- modifier les modalités d'indexation du point PMI.

Il s'inscrit dans la suite des travaux du groupe de travail tripartite sur l'évolution du point d'indice de la pension militaire d'invalidité.

### **A. LA REVALORISATION DU POINT PMI**

Il est proposé de **revaloriser le point PMI à 15,05 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2022**.

---

<sup>1</sup>Cf. Cour des comptes, note d'exécution budgétaire de 2019.

Cette revalorisation correspond à une augmentation de 2,4 % de la valeur du point PMI ayant pour objet de compenser la perte de pouvoir d'achat accusée par les pensions viagères entre 2018 et 2021.

Il s'agit de l'hypothèse retenue par le groupe de travail tripartite sur l'évolution du point d'indice de la pension militaire d'invalidité. Si ce dernier avait retenu la période 2017-2021 pour le rattrapage, la progression de l'ITB-GI ayant été nulle de 2017 à 2018. La valeur du point PMI est ainsi identique au 1<sup>er</sup> janvier 2017 et au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Le choix de l'une ou l'autre date pour amorcer un rattrapage jusqu'à 2021 est ainsi sans incidence sur le montant de la compensation qui en résulte.

### ***B. LE RENOUVELLEMENT DES MODALITÉS D'INDEXATION DU PMI***

Il est proposé de modifier les modalités d'indexation du PMI.

Ces nouvelles modalités doivent être définies par décret en Conseil d'État. Elles restent ancrées sur l'ITB-GI.

Selon les évaluations préalables du Gouvernement, ces nouvelles modalités devraient prévoir **que le point PMI serait revalorisé toujours selon l'évolution de l'ITB-GI mais annuellement, à date fixe et sans rétroactivité**. De plus l'écart éventuel entre cette indexation et l'inflation devrait faire l'objet d'un examen régulier avec les parties prenantes.

Si l'examen régulier de l'écart éventuel entre indexation et inflation fait partie des recommandations du groupe de travail tripartite, tel n'est pas le cas de l'abandon du « rapport constant ».

Il faut également souligner les arguments avancés par le Gouvernement pour écarter une indexation sur l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPC-HT) : cette indexation « nécessiterait de déterminer la date de prise en compte des évolutions », élément de complexité, et, selon le Gouvernement, pourrait être défavorable aux bénéficiaires des pensions car l'IPC-HT peut être négatif, ce qui n'est pas le cas de l'ITB-GI.

### III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale ne s'est pas encore prononcée sur cet article.

### IV. LA POSITION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL : UNE REVALORISATION BIENVENUE, MAIS INSUFFISANTE POUR COMPENSER LA PERTE DE POUVOIR D'ACHAT DES BÉNÉFICIAIRES DE RENTES VIAGÈRES

#### A. UNE REVALORISATION BIENVENUE

L'article rattaché propose une revalorisation du point PMI. **À ce titre le rapporteur spécial ne peut être que favorable à cette initiative bienvenue.**

Il déplore cependant que cette action n'aille pas assez loin et estime les arguments avancés par le Gouvernement pour refuser une indexation sur l'inflation critiquables.

#### B. UNE REVALORISATION INSUFFISANTE

La revalorisation de 35 centimes proposée a pour objet de compenser la perte de pouvoir d'achat accusée par les actions adossées au PMI entre 2018 et 2021.

La période retenue apparaît être tout à fait arbitraire et les évaluations préalables ne contiennent aucun élément venant la justifier. Le résultat des travaux du groupe de travail tripartite est plus direct, indiquant explicitement qu'il s'agit d'une restriction temporelle répondant à des considérations budgétaires, un rattrapage sur la période 2010-2021 étant jugé trop coûteux par l'administration.

Le rapporteur spécial rappelle que selon les calculs du groupe de travail tripartite, **une indexation sur l'inflation depuis 2005 donnerait au 1<sup>er</sup> janvier 2020 un point PMI à 15,58 euros<sup>1</sup>**. Cela entraînerait, en appliquant une hypothèse de 0,5 % d'inflation en 2020 et 1,5 % en 2021<sup>2</sup> **un point d'une valeur de 15,86 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2022**, soit 81 centimes de plus que ce qui est proposé.

Enfin, il ressort des réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial que l'hypothèse d'inflation sur laquelle s'est fondé le ministère des armées pour déterminer le montant de la revalorisation

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial pour le PLF 2021.

<sup>2</sup> Selon l'INSEE en 2019 et 2020, hypothèse présentée par le Gouvernement face au HCFP pour 2021.

s'établit à 0,6 % sur l'année 2021. S'il s'agit de l'hypothèse alors retenue par le groupe de travail tripartite, les prévisions d'inflation ont depuis été revues à la hausse et l'hypothèse présentée par le Gouvernement dans le PLF est de 1,5 %.

### Tableau de la revalorisation du point PMI

#### PMI et RC

Année N	Valeur du point PMI au 1 <sup>er</sup> janvier N (€)	Taux d'inflation N-1	Valeur du point PMI indexé sur le taux d'inflation (€)	Dépenses selon indexation (M€)		Dépenses exécutées ou prévisionnelles (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

*Lecture* : Si le point PMI avait été indexé depuis 2018 sur l'inflation, sa valeur au 1<sup>er</sup> janvier 2019 aurait été de 14,72 € au lieu de 14,57€ 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 : ministère des armées

Par comparaison, il est indiqué dans l'avis du HCFP du 17 septembre 2021 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2022 que :

« 1-Le scénario du Gouvernement, Selon la saisine du Gouvernement : [...] «Après avoir diminué en 2020 en lien avec la crise économique (+0,5 % après +1,1 % en 2019), l'inflation totale augmenterait à +1,5 % en 2021, notamment en raison du rebond des prix de l'énergie. Elle serait stable en 2022, à +1,5 %, la pression à la hausse des prix liée aux contraintes d'approvisionnement étant compensée par une moindre inflation des prix énergétiques et administrés. Après une baisse à +0,6 % en 2020 (après + 0,8 % en 2019), l'inflation sous-jacente augmenterait progressivement, à +1,1 % en 2021, puis à +1,5 % en 2022, en lien avec la reprise de l'activité.» ». Le HCFP qualifie cette estimation de « réaliste ».

L'article 2 du PLF, d'« Indexation sur l'inflation du barème de l'impôt sur le revenu pour les revenus de 2021 et des grilles de taux par défaut du prélèvement à la source » retient lui une hypothèse d'inflation de 1,4 %<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> L'exposé des motifs indique que « Le présent article prévoit d'indexer les tranches de revenus du barème de l'impôt sur le revenu, ainsi que les seuils et limites qui lui sont associés, sur la prévision d'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac de 2021 par rapport à 2020, soit 1,4 %. /Le présent article prévoit également, pour les revenus perçus ou réalisés à compter du 1er janvier 2022, d'ajuster les limites des tranches de revenus des grilles de taux par défaut du prélèvement à la source en fonction de l'évolution du barème de l'impôt sur le revenu. /Ces dispositions permettront de neutraliser les effets de l'inflation sur le niveau d'imposition des ménages. »

Ainsi, l'hypothèse d'inflation de 0,6 % retenue pour la « compensation » de la perte de vitesse du point PMI face à l'inflation apparaît particulièrement critiquable. En sus de borner arbitrairement la revalorisation dans le temps de la valeur du point PMI, le Gouvernement décide de ne pas retenir ses propres estimations d'inflation afin de limiter encore plus la portée de ce geste envers les anciens combattants.

Aussi, tant le bornage temporel de la revalorisation proposée que la sous-évaluation de l'inflation répondent à une logique de recherche d'économies. Le rapporteur spécial aurait préféré qu'une telle logique ne conditionne pas la revalorisation d'un point d'indice n'ayant d'impact que sur des dispositifs ayant pour objet d'exprimer la reconnaissance de la Nation à ses anciens combattants, d'autant que le coût des prestations ainsi versées est et reste en forte baisse. Plus de 83 millions d'euros d'économies sont ainsi constatés sur les rentes viagères en 2022 malgré une revalorisation dont le coût est estimé à 30 millions d'euros.

### C. UN MAINTIEN DE L'INDEXATION SUR L'ITB-GI CRITIQUABLE

Le second élément critiquable du dispositif est que, s'il prévoit une révision des modalités de révision de la valeur du point PMI, il maintient le principe d'une indexation sur l'ITB-GI, écartant ainsi une indexation sur l'IPC-HT.

Les évaluations préalables avancent deux arguments.

Premier argument, il faudrait « déterminer la date de prise en compte des évolutions », une indexation sur l'IPC-HT n'étant pas compatible avec le « rapport constant », élément de complexité.

Deuxième argument, une telle indexation pourrait être défavorable aux bénéficiaires des pensions car l'évolution l'IPC-HT peut théoriquement être négative, contrairement à l'ITB-GI, ce qui obligerait à prendre en compte des périodes plus longues dans le cadre de sa revalorisation.

Le rapporteur spécial considère que la nécessité de « déterminer la date de prise en compte des évolutions » n'est pas véritablement un facteur de complexité, cette dernière existant pour toute modification de l'état du droit. La revalorisation prévue a par ailleurs vu sa date d'application être fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2022. Cet argument est d'autant moins recevable que l'article prévoit une modification des modalités de révision de la valeur du point PMI et que les évaluations préalables indiquent explicitement qu'il est prévu d'abandonner le « rapport constant » au profit d'une revalorisation annuelle, à date fixe et non rétroactive.

Quant au second argument, ce dernier apparaît particulièrement surprenant lorsque la revalorisation de l'article a précisément pour objet de rattraper le retard accusé par l'ITB-GI sur l'inflation, que ce retard se

constate quasi-systématiquement depuis 2005<sup>1</sup>, que les rémunérations des fonctionnaires restent gelées et que l'inflation repart à la hausse. La même remarque que précédemment peut être faite pour le possible allongement du délai de révision : le principe du « rapport constant » doit être abandonné au profit d'une révision annuelle, de ce fait le risque d'allongement est déjà consommé par la proposition actuelle.

**Aussi, le rapporteur spécial ne peut que conclure que ce refus d'indexer le point PMI s'inscrit également dans une simple recherche d'économies qu'il convient de déplorer pour les raisons déjà mentionnées précédemment.**

**Proposition du rapporteur spécial : le rapporteur spécial propose d'adopter cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> 2006, 2010 et 2017 sont les deux exceptions à ce constat, la différence entre inflation et ITB-GI s'établissant par ailleurs à 0,16 points en 2006.