

N° 118

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2022

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2023,

TOME I

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Par Mme Jocelyne GUIDEZ,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Deroche, présidente ; Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale ; M. Philippe Mouiller, Mme Chantal Deseyne, MM. Alain Milon, Bernard Jomier, Mme Monique Lubin, MM. Olivier Henno, Martin Lévrier, Mmes Laurence Cohen, Véronique Guillotin, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, vice-présidents ; Mmes Florence Lassarade, Frédérique Puissat, M. Jean Sol, Mmes Corinne Féret, Jocelyne Guidez, secrétaires ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mme Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Laurent Burgoa, Jean-Noël Cardoux, Mmes Catherine Conconne, Annie Delmont-Koropoulis, Brigitte Devésa, MM. Alain Duffourg, Jean-Luc Fichet, Mmes Frédérique Gerbaud, Pascale Gruny, MM. Abdallah Hassani, Xavier Iacovelli, Mmes Corinne Imbert, Annick Jacquemet, M. Jean-Marie Janssens, Mmes Victoire Jasmin, Annie Le Houerou, Viviane Malet, Colette Mélot, Michelle Meunier, Brigitte Micouleau, Annick Petrus, Émilienne Poumirol, Catherine Procaccia, Marie-Pierre Richer, Laurence Rossignol, M. René-Paul Savary, Mme Nadia Sollogoub, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 273, 285, 286 rect., 292, 337, 341, 364, 369, 374, 386 et T.A. 26

Sénat : 114 et 115 à 121 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS LIÉE À LA DÉCROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE	6
A. LA DIMINUTION DES CRÉDITS S'ACCOMPAGNE D'UNE REVALORISATION DU MONTANT DES PENSIONS.....	6
1. <i>L'érosion démographique des anciens combattants explique la diminution des moyens alloués aux pensions et prestations</i>	<i>6</i>
2. <i>La revalorisation du montant des pensions militaires d'invalidité au 1^{er} janvier 2023</i>	<i>7</i>
3. <i>L'extension de l'octroi d'une demi-part fiscale aux conjoints survivants d'anciens combattants.....</i>	<i>9</i>
B. DES MOYENS EN PROGRESSION POUR L'ONACVG ET L'INI.....	10
C. UNE PROGRESSION DES MOYENS EN FAVEUR DES HARKIS ET RAPATRIÉS POUR ACCOMPAGNER LES DISPOSITIFS DE RECONNAISSANCE, DE SOUTIEN ET DE RÉPARATION	11
II. UNE PROGRESSION DES MOYENS ALLOUÉS AUX LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE ET À LA POLITIQUE DE MÉMOIRE.....	12
A. L'AUGMENTATION DES PARTICIPANTS À LA JDC.....	12
B. DES MOYENS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DE MÉMOIRE À RENFORCER.....	12
III. DE NOUVELLES DEMANDES D'INDEMNISATION DES VICTIMES DE PERSÉCUTIONS ET D'ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE.....	13
EXAMEN EN COMMISSION.....	15
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	25

L'ESSENTIEL

Les crédits de la mission « anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » diminuent de 7,4 % pour 2023, s'ajustant ainsi à la baisse du nombre de bénéficiaires des pensions militaires d'invalidité (PMI) et des prestations octroyées aux anciens combattants.

La commission a émis un avis favorable à leur adoption ainsi qu'à l'article 41 rattaché à la mission.

Elle a adopté un amendement étendant l'octroi d'une demi-part fiscale aux conjoints survivants d'anciens combattants.

*

* *

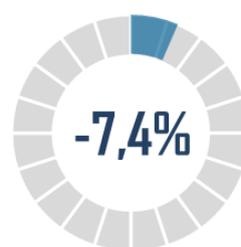
Les crédits demandés pour 2023 s'élèvent à 1,931 milliards d'euros (en CP) contre 2,085 milliards d'euros en LFI pour 2022. La mission, qui finance essentiellement des pensions et prestations au bénéfice des anciens combattants, est composée de deux programmes : le programme 169 « reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la nation » (1,839 Md€ demandés pour 2023) et le programme 158 « indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale » (91,6 M€ pour 2023).



Crédits ouverts
LFI 2022
(en CP)



Crédits demandés
PLF 2023
(en CP)



Évolution
LFI 2022/PLF 2023

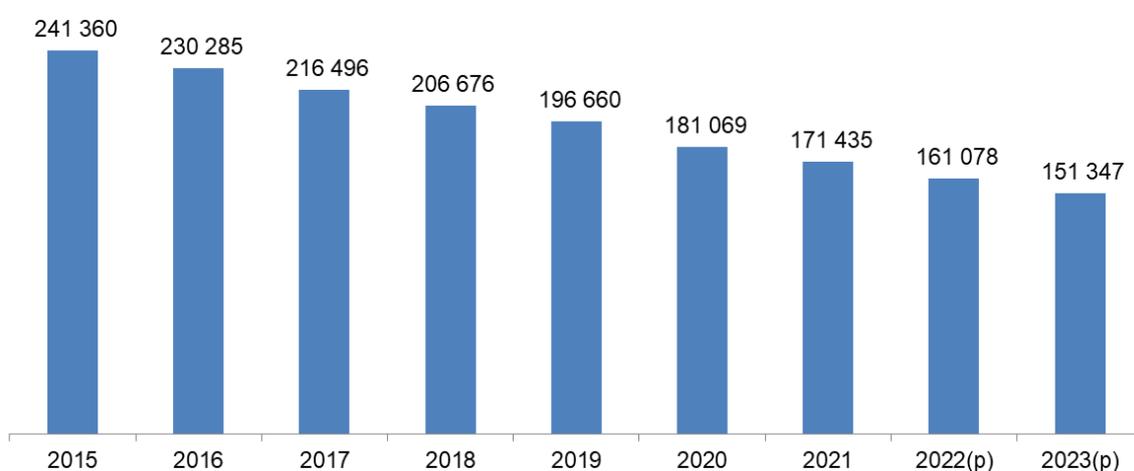
I. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS LIÉE À LA DÉCROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE

A. LA DIMINUTION DES CRÉDITS S'ACCOMPAGNE D'UNE REVALORISATION DU MONTANT DES PENSIONS

1. L'érosion démographique des anciens combattants explique la diminution des moyens alloués aux pensions et prestations

• Les crédits demandés pour le versement des **pensions militaires d'invalidité** s'élèvent à **754,8 millions d'euros**, soit une diminution de 53,7 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2022. Cette diminution s'explique par la **baisse tendancielle des bénéficiaires de ces pensions**. L'hypothèse retenue par le Gouvernement est celle d'une diminution du nombre de pensionnés qui passeraient de 161 078 en 2022 à 151 347 en 2023. Cette enveloppe tient compte de l'ouverture du droit à pension pour l'ensemble des victimes d'actes de terrorisme perpétrés avant le 1^{er} janvier 1982, pour un coût estimé à 1 million d'euros (article 41 du PLF).

Nombre de bénéficiaires d'une pension militaire d'invalidité (2015-2023)



Source : Commission des affaires sociales (données : PAP 2023)

En conséquence, les moyens consacrés à **la gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité**, qui permettent de financer certains soins médicaux, des réductions tarifaires pour les transports et le régime de sécurité sociale des pensionnés de guerre, diminueraient de 5,85 % pour s'établir à 109,5 millions d'euros en 2023.

• La **retraite du combattant** est attribuée aux titulaires de la carte du combattant ayant atteint l'âge de 65 ans, en témoignage de la reconnaissance de la Nation. Pour son versement en 2023, il est prévu une enveloppe de **509,4 millions d'euros**, en diminution de 94,7 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2022.

Cette dotation tire les conséquences d'**une diminution du nombre de bénéficiaires estimée à 6,9 % en 2023**, qui passeraient de 742 674 à 691 281, l'âge médian de ces bénéficiaires, tous conflits confondus, étant de 85 ans. Cette tendance devrait se poursuivre dans les années à venir car le nombre de **cartes du combattant** attribuées au titre d'une Opex s'élève à 256 612 au 1^{er} juillet 2022, contre 1,69 million au titre de la guerre d'Algérie. Si la part relative des bénéficiaires de la retraite du combattant au titre des Opex va continuer à augmenter, elle ne compensera donc pas le nombre de décès des anciennes générations du feu.



Diminution du nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant 2022-2023

2. La revalorisation du montant des pensions militaires d'invalidité au 1^{er} janvier 2023

En vertu de l'article L.125-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, **la valeur du point de pension évolue en fonction de l'indice d'ensemble des traitements bruts de la fonction publique de l'État.**

Cette modalité de calcul, mise en œuvre en 2005, a conduit à une stagnation du montant des PMI du fait du gel du point d'indice des fonctionnaires, malgré l'inflation constatée. Le Gouvernement s'était engagé à revaloriser les pensions militaires d'invalidité à la suite des conclusions de la commission tripartite (Gouvernement - parlementaires - associations d'anciens combattants) constituée sur ce sujet et dont le rapport publié en mars 2021 a fait état d'un écart de 5,9 % entre la valeur du point d'indice de PMI au 1^{er} janvier 2020 et la valeur qu'aurait atteint ce point s'il avait progressé au même rythme que l'inflation depuis 2005. Cet engagement s'est traduit par **la revalorisation du point d'indice des pensions militaires d'invalidité, fixé à 14,70 euros en 2021, à hauteur de 15,05 euros au 1^{er} janvier 2022¹, soit une progression de 7 %.** Le coût de cette mesure est estimé à 18,8 millions d'euros en 2022 et 29,2 millions d'euros en 2023.

Compte tenu de la hausse des prix constatée en 2022, cette revalorisation, qui représente une hausse de 35 centimes du point PMI par rapport à sa valeur au 1^{er} janvier 2021, demeure toutefois insuffisante pour soutenir le niveau de vie des pensionnés.

¹ Art. 174 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

De nouvelles modalités de calcul du point de PMI en fonction des rémunérations publiques ont été définies par un décret du 4 février 2022¹. Ce décret prévoit que **l'évolution de la rémunération des fonctionnaires sera répercutée sur la valeur du point PMI une seule fois par an**, au début de chaque année civile, sur la base d'une période de référence allant du troisième trimestre de la pénultième année au deuxième trimestre de l'année précédente inclus. Cette mesure entrant en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2024, le décret a prévu à titre transitoire que **la valeur du point de pension au 1^{er} janvier 2023 serait fixée en fonction de l'évolution cumulée et constatée de l'indice d'ensemble des traitements bruts de la fonction publique de l'État des deux premiers trimestres de l'année 2022**. Or, sur ce fondement, la revalorisation du point d'indice de la fonction publique de 3,5 %, intervenue en juillet 2022, n'aurait pu être répercutée sur le point PMI qu'au 1^{er} janvier 2024.

Le Gouvernement a donc fait le choix de tenir compte de cette revalorisation dès le 1^{er} janvier 2023, ce qui représente un coût pour la mission de 40,97 millions d'euros, dont 24,44 millions d'euros pour les PMI et 16,53 millions d'euros pour la retraite du combattant. Le montant annuel de la retraite du combattant serait ainsi revalorisé de 25,48 euros et le montant mensuel des PMI les plus basses serait revalorisé de 23,52 euros au 1^{er} janvier 2023.

Valeur du point de PMI

2021	2022	2023
14,70 €	15,05 €	15,65 €

La rapporteure soutient la décision du Gouvernement de répercuter dès le 1^{er} janvier 2023 la revalorisation du point d'indice de la fonction publique sur celle du point de PMI, afin d'atténuer les effets de l'inflation pour les anciens combattants.

¹ Décret n° 2022-128 du 4 février 2022 modifiant les modalités de fixation de la valeur du point de pension militaire d'invalidité.

3. L'extension de l'octroi d'une demi-part fiscale aux conjoints survivants d'anciens combattants

Sur le fondement de l'article 195 du code général des impôts, **les anciens combattants¹ âgés de plus de 74 ans bénéficient d'une demi-part supplémentaire pour le calcul de l'impôt sur le revenu.** Cet avantage est également octroyé aux **conjoints survivants**, âgés de plus de 74 ans, de ces anciens combattants ainsi que, depuis 2021², des personnes âgées de moins de 74 ans ayant bénéficié de la retraite du combattant. Le bénéfice de la retraite du combattant étant, en règle générale, ouvert aux titulaires de la carte du combattant atteignant l'âge de 65 ans, **les conjoints survivants d'anciens combattants décédés après l'âge de 65 ans bénéficient donc d'une demi-part fiscale supplémentaire.**

Cette demi-part supplémentaire bénéficie chaque année à environ 857 000 foyers pour un coût évalué à 521 millions d'euros, soit un avantage fiscal moyen d'environ 600 euros.

L'article 3 *quinquies* du PLF pour 2023, introduit à l'Assemblée nationale, prévoit l'octroi d'une demi-part fiscale aux conjoints survivants âgés de plus de 74 ans de personnes de plus de 60 ans titulaires de la carte du combattant. Il a donc pour conséquence **d'étendre le bénéfice de cet avantage fiscal aux conjoints survivants d'anciens combattants décédés entre 60 et 65 ans.** Selon la commission des finances, le coût de cette mesure est estimé à 133 millions d'euros.

La rapporteure soutient la mesure proposée, qui renforce le soutien et la reconnaissance de la Nation aux anciens combattants et à leurs familles. Toutefois, elle considère que la borne d'âge du décès retenue pour ouvrir le bénéfice de cette demi-part aux conjoints survivants n'apparaît pas justifiée. En effet, rien ne justifie que le conjoint survivant d'un ancien combattant décédé avant l'âge de 60 ans ne puisse pas bénéficier de cet avantage lorsqu'il atteint l'âge de 74 ans, alors qu'il va s'ouvrir aux conjoints survivants d'anciens combattants décédés après 60 ans.

En conséquence, la commission a adopté, sur proposition de la rapporteure, un amendement prévoyant l'octroi d'une demi-part fiscale supplémentaire aux conjoints survivants, âgés de plus de 74 ans, de titulaires de la carte du combattant quel que soit l'âge de leur décès.

La commission a souhaité ouvrir l'octroi d'une demi-part fiscale supplémentaire aux conjoints survivants de plus de 74 ans quel que soit l'âge du décès de l'ancien combattant.

¹ Sont visés les titulaires de la carte du combattant ou d'une pension servie en vertu des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

² Art. 158 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

B. DES MOYENS EN PROGRESSION POUR L'ONACVG ET L'INI

Le montant de la subvention pour charge de service public de l'ONACVG augmente de 3,8 millions d'euros pour 2023, atteignant 60,2 millions d'euros. Cette hausse permettra à l'établissement de supporter la revalorisation du point d'indice de la fonction publique (1,2 M€), d'assurer le financement du fonctionnement de la commission nationale indépendante de reconnaissance et de réparation des préjudices subis par les harkis et leurs familles (0,3 M€) et de financer **la pérennisation des maisons « ATHOS »** (2,9 M€) dont le pilotage sera transféré de l'armée de terre à l'ONACVG l'an prochain. Ce dispositif, entré en expérimentation début 2021, consiste à déployer des structures de réhabilitation psychosociale pour offrir aux militaires souffrant de traumatismes psychiques un accompagnement social adapté et non médicalisé. Trois maisons ont déjà été ouvertes et la création d'une quatrième structure est prévue en 2023.

La pérennisation des maisons ATHOS est bienvenue pour renforcer l'accompagnement des militaires blessés psychiques et de leurs familles en complément des autres programmes de réhabilitation psychosociale.

Malgré la diminution du nombre d'anciens combattants, **la dotation d'action sociale attribuée à l'ONACVG est maintenue à hauteur de 25 millions d'euros pour 2023**. Cette enveloppe permet à l'Office de soutenir ses ressortissants, au travers d'aides financières attribuées aux anciens combattants et à leurs conjoints survivants les plus en difficulté. L'action sociale de l'ONACVG permet aussi de soutenir les pupilles de la Nation et les victimes du terrorisme ainsi que d'offrir un accompagnement social et administratif aux ressortissants de l'Office.

Par ailleurs, la subvention pour charges de service public de **l'Institution nationale des Invalides (INI)** augmente de 0,7 million d'euros pour financer la hausse de la rémunération des fonctionnaires. La subvention pour charges d'investissement s'établit à 6,7 millions d'euros pour 2023 afin que l'établissement poursuive son programme de travaux de rénovation de ses bâtiments.

C. UNE PROGRESSION DES MOYENS EN FAVEUR DES HARKIS ET RAPATRIÉS POUR ACCOMPAGNER LES DISPOSITIFS DE RECONNAISSANCE, DE SOUTIEN ET DE RÉPARATION

Les crédits demandés au titre de l'action consacrée aux rapatriés progresseraient de 6,1 % en 2023 pour atteindre 100,9 millions d'euros. Ils permettent de financer des aides au bénéfice des rapatriés et des harkis, sous la responsabilité de l'ONACVG, dont l'allocation de reconnaissance, l'allocation viagère et des aides à la formation professionnelle, au désendettement, au bénéfice des conjoints survivants ou encore pour le remboursement de cotisations de retraite complémentaire.

Depuis 2019, une aide de solidarité est prévue pour les enfants de harkis ayant séjourné dans des camps ou des hameaux de forestage. Ce dispositif sera forclus au 31 décembre 2022 et une enveloppe de 1,9 million d'euros est prévue en 2023 afin de verser les aides demandées avant la date de forclusion.

Enfin, la loi du 23 février 2022¹ a institué un dispositif de réparation des préjudices subis par les harkis et autres rapatriés d'Algérie ainsi que leurs familles ayant séjourné dans certaines structures aux conditions d'accueil indignes. À fin octobre 2022, 22 951 dossiers d'indemnisation ont été déposés : 3 334 dossiers ont été examinés et 3 227 ont fait l'objet d'une décision d'attribution d'une indemnisation pour un montant de 27,8 millions d'euros. Le coût du dispositif est estimé à 300 millions d'euros sur six ans et une enveloppe de 60 millions d'euros est affectée à son financement pour l'année 2023.

Dispositif de réparation des préjudices subis par les harkis et leurs familles accueillis dans certaines structures aux conditions indignes



*Demandes de réparation
déposées
à fin octobre 2022*



*Montant moyen attribué
par bénéficiaire*



*Coût estimé du dispositif
sur 6 ans*

¹ Loi n° 2022-229 du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de l'indignité de leurs conditions d'accueil et de vie dans certaines structures sur le territoire français.

II. UNE PROGRESSION DES MOYENS ALLOUÉS AUX LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE ET À LA POLITIQUE DE MÉMOIRE

A. L'AUGMENTATION DES PARTICIPANTS À LA JDC

Les crédits alloués aux liens armées-jeunesse progresseraient de 4 % en 2023 pour atteindre 24,5 millions d'euros. Ils financent principalement l'organisation des journées de défense et de citoyenneté (JDC), le service militaire volontaire ainsi que de nombreux dispositifs de promotion du lien entre les armées et la jeunesse tels que les classes de défense, les cadets de la défense ou encore les rallyes citoyens.

Les moyens alloués à l'organisation des JDC progressent de 0,9 millions d'euros pour s'établir à 21,3 millions d'euros en raison d'une augmentation des effectifs de la cohorte de jeunes qui participeront aux JDC en 2023 (+ 14 000) et pour tenir compte de la hausse des coûts de transport et d'alimentation du fait de l'inflation, ces deux postes de dépense représentant 78 % du coût de l'organisation des JDC supporté par le programme 169¹. Pour 2023, le coût complet d'une JDC est estimé à 140,43 euros par participant dont 17,7 % sont financés par le programme 169.



Participants aux JDC attendus en 2023

B. DES MOYENS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DE MÉMOIRE À RENFORCER

Les crédits demandés pour la politique de mémoire s'élèvent à 20,9 millions d'euros pour 2023, soit une progression de 17,2 % par rapport à la LFI pour 2022. La hausse des crédits sera principalement consacrée à la restauration et à la valorisation des sépultures de guerre et des hauts lieux de la mémoire nationale (+ 2,7 M€), dont le coût est susceptible d'évoluer significativement en raison de la hausse du prix des matières premières. Outre le financement des commémorations annuelles, les crédits demandés pour 2023 permettront d'organiser plusieurs cérémonies, en particulier dans le cadre du quatre-vingtième anniversaire de la Seconde Guerre mondiale, qui pourront mettre à l'honneur l'action des résistants dont environ un tiers étaient des femmes. Seront notamment commémorés la création du Conseil national de la Résistance le 27 mai 1943, l'anniversaire de la mort de Jean Moulin, la libération de la Corse. Enfin, une enveloppe de 0,3 million d'euros est reconduite pour financer des publications et actions pédagogiques.

¹ Les dépenses de personnel pour l'encadrement des JDC sont supportées par la mission « défense ».

La rapporteure considère que **les moyens consacrés à la politique de mémoire pourraient être largement renforcés**. En effet, alors que le nombre de ressortissants de l'ONACVG devrait passer de 1,8 million en 2023 à moins de 1 million en 2033, selon une estimation du contrôle général des armées, il est nécessaire que le budget consacré au monde combattant et à la mémoire soit, à terme, sanctuarisé et que les actions en faveur du lien armées-Nation et de la mémoire combattante soient renforcées.

Le budget consacré au monde combattant devra être, à terme, sanctuarisé pour poursuivre l'accompagnement des combattants et renforcer la transmission de la mémoire combattante.

À cette fin, l'ONACVG devra continuer à faire évoluer ses missions pour accompagner les combattants des Opex en fonction leurs besoins. Il pourrait en outre développer ses actions destinées à promouvoir les liens entre les armées et la Nation, en valorisant l'engagement citoyen en faveur du monde combattant et en soutenant davantage la transmission de la mémoire.

III. DE NOUVELLES DEMANDES D'INDEMNISATION DES VICTIMES DE PERSÉCUTIONS ET D'ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE

Les crédits du **programme 158** « *indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale* » permettent de financer l'indemnisation, sous forme de capital ou de rente, des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations antisémites ainsi que des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale.

Une enveloppe de crédits de 91,6 millions d'euros est demandée pour 2023, soit une diminution de 1,3 % par rapport à la LFI pour 2022. La relative stabilité des crédits du programme s'explique par l'effet conjugué de la diminution naturelle du nombre de crédientiers et des nouvelles demandes d'indemnisation adressées chaque année.

L'activité est stable en ce qui concerne **l'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites**, avec un net ralentissement du dépôt de nouveaux dossiers. Celle-ci prend la forme d'une indemnité en capital (27 440,82 euros) ou d'une rente viagère (662,38 euros par mois en 2023). Le dispositif compterait 3 861 crédientiers au 31 décembre 2022 et cinq nouveaux dossiers de rente ainsi que cinq dossiers d'indemnisation en capital sont attendus pour 2023.

Les **demandes d'indemnisation des victimes de spoliations** sont en **diminution progressive** mais **de nouvelles demandes continuent d'être formulées** et s'ajoutent à celles encore en instruction par la commission d'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS). Depuis la création du dispositif en 1999 et jusqu'au 30 juin 2022, 22 762 dossiers ont fait l'objet d'une recommandation d'indemnisation à la charge de l'État et 22 681 d'entre eux ont été traités, concernant 49 859 bénéficiaires. Le coût moyen s'élève à 22 000 euros par recommandation.

De nouvelles demandes sont également formulées pour **l'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie**, même si le nombre de crédientiers diminue. Cette indemnisation prend la même forme que celle accordée aux orphelins de victimes de persécutions antisémites. Ce dispositif compterait 6 105 crédientiers à fin 2022 et dix nouveaux dossiers de rente sont attendus en 2023 ainsi que dix dossiers d'indemnisation en capital.

Réunie le mercredi 16 novembre 2022 sous la présidence de Catherine Deroche, la commission des affaires sociales a examiné le rapport pour avis de Jocelyne Guidez sur les crédits de la mission « anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » du projet de loi de finances pour 2023.

Elle a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission ainsi qu'à l'article 41 qui lui est rattaché. Elle a adopté un amendement étendant l'octroi d'une demi-part fiscale aux conjoints survivants d'anciens combattants quel que soit l'âge du décès.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 16 novembre 2022, sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission examine le rapport pour avis de Mme Jocelyne Guidez sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » du projet de loi de finances pour 2023.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous examinons les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure pour avis sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ». – En finançant principalement des pensions et prestations servies aux anciens combattants, les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » évoluent en fonction du nombre de bénéficiaires.

Compte tenu de l'érosion démographique des anciens combattants, les crédits de la mission diminuent encore à l'occasion de ce projet de loi de finances, pour s'établir à 1,931 milliard d'euros pour 2023, soit une baisse de 7,4 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2022.

Les moyens nécessaires au versement des pensions militaires d'invalidité (PMI) baisseraient ainsi de 53,7 millions d'euros afin de s'ajuster au nombre de bénéficiaires, qui passeraient de 161 078 en 2022 à 151 347 en 2023. L'enveloppe demandée à ce titre, qui s'élève à 754,8 millions d'euros, permettrait toutefois de financer l'ouverture du droit à pension pour l'ensemble des victimes d'actes de terrorisme perpétrés avant le 1^{er} janvier 1982, pour un coût estimé à 1 million d'euros, ainsi que le prévoit l'article 41 du projet de loi de finances (PLF) sur lequel je vous proposerai d'émettre un avis favorable.

Pour le versement de la retraite du combattant, qui est une allocation de reconnaissance attribuée aux titulaires de la carte du combattant ayant atteint l'âge de 65 ans, il est prévu une enveloppe de 509,4 millions d'euros, en diminution de 94,7 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2022. Là aussi, le nombre de bénéficiaires, dont l'âge médian est de 85 ans, diminuerait d'environ 6,9 % pour atteindre 691 281 personnes en 2023.

Ces tendances devraient se poursuivre dans les années à venir : le nombre de cartes du combattant attribuées au titre d'une opération extérieure (Opex) s'élève à 256 612 au 1^{er} juillet 2022, dont près de 12 500 sont détenues par des femmes, contre 1,69 million au titre de la guerre d'Algérie. Si la part relative des bénéficiaires de la retraite du combattant au titre des Opex va continuer à augmenter, elle ne compensera donc pas le nombre de décès des anciennes générations du feu.

Les moyens accordés à ces pensions et prestations, bien qu'en diminution, permettront toutefois de financer une revalorisation du point de PMI en 2023. Pour rappel, la valeur du point de pension évolue en fonction de l'indice de la fonction publique de l'État.

Compte tenu de la stabilité des rémunérations publiques ces dernières années, la LFI pour 2022 a permis, à titre exceptionnel, de revaloriser de 7 % le point de PMI en 2022. Cette mesure traduisait les conclusions de la commission tripartite constituée sur ce sujet et dont le rapport, publié en mars 2021, a fait état d'un écart de 5,9 % entre la valeur du point de PMI au 1^{er} janvier 2020 et la valeur qu'aurait atteint ce point s'il avait progressé au même rythme que l'inflation depuis 2005. Le coût de cette mesure est estimé à 19 millions d'euros en 2022 et à 29 millions d'euros en 2023.

Compte tenu de la hausse des prix constatée en 2022, cette revalorisation demeure insuffisante pour soutenir le niveau de vie des pensionnés.

Dès lors, le Gouvernement a fait le choix de répercuter la hausse de 3,5 % du point d'indice de la fonction publique, intervenue en juillet 2022, sur le point de PMI dès le 1^{er} janvier 2023, alors que les règles de calcul auraient dû conduire à n'en tenir compte qu'à partir de 2024. Je salue cette initiative, qui représente un coût pour la mission de 41 millions d'euros, et qui permettra de soutenir le niveau de vie des anciens combattants face à la hausse des prix.

Des dépenses fiscales permettent en outre de soutenir les anciens combattants et leurs familles, parmi lesquelles figure l'octroi d'une demi-part supplémentaire pour le calcul de l'impôt sur le revenu. Les anciens combattants de plus de 74 ans bénéficient de cet avantage fiscal. Les conjoints survivants de ces anciens combattants en bénéficient également lorsqu'ils atteignent l'âge de 74 ans.

Depuis 2021, les conditions d'octroi de cette demi-part ont été élargies. Peuvent également bénéficier de cet avantage les conjoints survivants âgés de plus de 74 ans de personnes qui ont bénéficié de la retraite du combattant, qui est servie à partir de l'âge de 65 ans.

Un nouvel élargissement est prévu à l'article 3 *quinquies* de ce PLF, introduit à l'Assemblée nationale. Il est proposé d'abaisser de 65 à 60 ans l'âge du décès de l'ancien combattant à partir duquel le conjoint survivant peut obtenir une demi-part fiscale supplémentaire.

Cette mesure, qui renforce le soutien et la reconnaissance de la Nation aux anciens combattants et à leurs familles, me semble aller dans le bon sens. Toutefois, la borne d'âge du décès retenue pour ouvrir le bénéfice de cette demi-part aux conjoints survivants ne me paraît pas justifiée. En effet, rien ne justifie que le conjoint survivant d'un ancien combattant décédé avant l'âge de 60 ans ne puisse pas bénéficier de cet avantage lorsqu'il atteint l'âge de 74 ans, alors qu'il va s'ouvrir aux conjoints survivants d'anciens combattants décédés après 60 ans.

Je vous proposerai donc d'adopter un amendement qui lève toute condition d'âge du décès de l'ancien combattant. Une demi-part fiscale supplémentaire serait ainsi accordée aux conjoints survivants, âgés de plus de 74 ans, de titulaires de la carte du combattant quel que soit leur âge.

Les moyens consacrés aux opérateurs qui accompagnent les combattants et les blessés de guerre sont en légère progression.

Le montant de la subvention pour charge de service public de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG) augmente ainsi de 3,8 millions d'euros pour 2023, afin de supporter la revalorisation du point d'indice de la fonction publique et d'assurer le fonctionnement de la commission nationale indépendante de reconnaissance et de réparation des préjudices subis par les harkis et leurs familles.

Cette hausse permettra surtout de financer la pérennisation des maisons Athos dont le pilotage sera transféré de l'armée de terre à l'ONACVG l'an prochain. Ce dispositif, entré en expérimentation début 2021, consiste à déployer des structures de réhabilitation psychosociale pour offrir aux militaires souffrant de traumatismes psychiques un accompagnement social adapté et non médicalisé. Trois maisons ont déjà été ouvertes et la création d'une quatrième structure est prévue en 2023. Je salue le développement de ces structures qui offrent un accompagnement utile aux blessés psychiques ainsi qu'à leurs familles, en complément des mesures de réhabilitation psychosociale déjà déployées par les armées.

Il faut également saluer le maintien de la dotation d'action sociale attribuée à l'ONACVG à hauteur de 25 millions d'euros. Elle permet à l'Office de verser des aides financières aux anciens combattants et à leurs conjoints survivants les plus en difficulté. Elle permet aussi de soutenir les pupilles de la Nation et les victimes du terrorisme ainsi que d'offrir un accompagnement social et administratif aux ressortissants de l'Office.

Enfin, la subvention pour charges de service public de l'Institution nationale des Invalides (INI) augmente de 0,7 million d'euros pour financer la hausse de la rémunération des fonctionnaires. Sa subvention pour charges d'investissement s'établit à 6,7 millions d'euros afin que l'INI poursuive les travaux de rénovation de ses bâtiments.

Une enveloppe de 100,9 millions d'euros serait ouverte pour financer les actions en faveur des rapatriés d'Algérie, soit une hausse de 6,1 %. Ces crédits permettent de verser l'allocation de reconnaissance, l'allocation viagère et des aides à la formation professionnelle ou au désendettement, au bénéfice des conjoints survivants, ou encore pour le remboursement de cotisations de retraite complémentaire.

Depuis 2019, une aide de solidarité est prévue pour les enfants de harkis ayant séjourné dans des camps ou des hameaux de forestage. Ce dispositif sera forclos au 31 décembre 2022 et une enveloppe de 1,9 million d'euros est prévue afin de verser les dernières aides demandées avant cette date.

Enfin, la loi du 23 février 2022 a institué un dispositif de réparation des préjudices subis par les harkis et autres rapatriés d'Algérie ainsi que leurs familles ayant séjourné dans certaines structures aux conditions d'accueil indignes. Fin octobre 2022, 22 951 dossiers d'indemnisation avaient été déposés : 3 334 dossiers ont été examinés et 3 227 ont fait l'objet d'une décision d'attribution d'une indemnisation, pour un montant de 28 millions d'euros. Le coût du dispositif est estimé à 300 millions d'euros sur six ans et une enveloppe de 60 millions d'euros est affectée à son financement pour l'année 2023.

Pour l'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale, 91,6 millions d'euros sont demandés pour 2023, soit une diminution de 1,3 % par rapport à la LFI pour 2022. La relative stabilité de cette enveloppe s'explique par l'effet conjugué de la diminution naturelle du nombre de crédientiers et des nouvelles demandes d'indemnisation adressées chaque année.

L'activité est stable en ce qui concerne l'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites, avec un net ralentissement du dépôt de nouveaux dossiers.

De nouvelles demandes sont formulées pour l'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie, même si le nombre de crédientiers diminue. Ce dispositif compterait 6 105 crédientiers à fin 2022 et dix nouveaux dossiers de rente sont attendus en 2023 ainsi que dix dossiers d'indemnisation en capital.

Les demandes d'indemnisation des victimes de spoliations sont en diminution progressive, mais de nouvelles demandes continuent d'être formulées et s'ajoutent à celles encore en instruction par la Commission d'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS). Depuis la création du dispositif en 1999 et jusqu'au 30 juin 2022, 22 762 dossiers ont fait l'objet d'une recommandation d'indemnisation à la charge de l'État et 22 681 d'entre eux ont été traités. En 2021, 116 nouveaux dossiers ont été enregistrés dont 46 dossiers matériels, 26 dossiers bancaires et 44 dossiers de biens culturels spoliés.

J'en viens enfin aux moyens consacrés aux liens armées-jeunesse et à la politique de mémoire. Les crédits alloués aux liens armées-jeunesse progresseraient de 4 % en 2023 pour atteindre 24,5 millions d'euros. Ils financent principalement l'organisation des journées de défense et de citoyenneté (JDC), le service militaire volontaire ainsi que de nombreux dispositifs de promotion du lien entre les armées et la jeunesse tels que les classes de défense et les cadets de la défense.

Les moyens alloués à l'organisation des JDC progressent de 0,9 million d'euros en raison d'une augmentation du nombre de jeunes qui participeront aux JDC en 2023 et pour tenir compte de la hausse des coûts de transport et d'alimentation du fait de l'inflation. Pour 2023, le coût complet d'une JDC est estimé à 140,43 euros par participant, dont 18 % sont financés par la mission « Anciens combattants ».

Les crédits demandés pour la politique de mémoire progressent de 17,2 % par rapport à la LFI pour 2022. Ces moyens supplémentaires seront principalement consacrés à la restauration et à la valorisation des sépultures de guerre et des hauts lieux de la mémoire nationale, dont le coût est susceptible d'évoluer significativement en raison de la hausse du prix des matières premières. Outre le financement des commémorations annuelles, les crédits demandés pour 2023 permettront l'organisation de plusieurs commémorations, telles que la création du conseil national de la Résistance le 27 mai 1943, l'anniversaire de la mort de Jean Moulin ainsi que le cycle mémoriel consacré au 80^{ème} anniversaire de la Seconde Guerre mondiale. Enfin, une enveloppe de 300 000 euros est reconduite pour financer des publications et actions pédagogiques.

Je considère que les moyens consacrés à la jeunesse et à la politique de mémoire devraient progresser plus significativement.

Alors que le nombre de ressortissants de l'ONACVG devrait passer de 1,8 million en 2023 à moins de 1 million en 2033, selon une estimation du contrôle général des armées, il est nécessaire que le budget consacré au monde combattant et à la mémoire soit, à terme, sanctuarisé et que les actions en faveur du lien armées-Nation et de la mémoire combattante soient renforcées.

À cette fin, l'ONACVG devra continuer à faire évoluer ses missions pour accompagner les nouvelles générations de combattants en fonction de leurs besoins. L'Office pourrait en outre développer ses actions destinées à promouvoir les liens entre les armées et la Nation, en valorisant l'engagement citoyen en faveur du monde combattant et en soutenant davantage la transmission de la mémoire. Ces actions sont essentielles pour notre cohésion nationale, alors que disparaissent les générations ayant connu les grands conflits qui ont marqué notre pays.

Pour conclure, je vous invite à donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » ainsi qu'à l'article 41 qui lui est rattaché. Je vous propose également d'adopter un amendement visant à octroyer une demi-part fiscale aux conjoints survivants d'anciens combattants, quel que soit l'âge de leur décès.

Mme Frédérique Puissat. – Nous recevons tous dans nos départements respectifs des demandes de rendez-vous de la part des comités départementaux de la Fédération nationale des anciens combattants (Fnaca). Leurs demandes sont en voie de diminution, signe que, petit à petit, on avance. D'un autre côté, le nombre d'anciens combattants diminue et nous sommes ainsi engagés dans une course contre la montre, alors même que les demandes qu'ils formulent ne nécessitent pas forcément de l'argent public. Vous annoncez la revalorisation anticipée du point de PMI à hauteur de 3,5 %. La Fnaca pointe une différence de 4 points par rapport à l'inflation. Confirmez-vous ? L'écart peut-il être rattrapé ?

La Fnaca demande que la liste exhaustive des morts pour la France en Algérie, et pas seulement des combattants, soit portée sur les monuments aux morts, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. La demande ne me semble pas inintéressante et mérite notre examen.

Ma dernière question portera sur les médailles militaires : certaines sont toujours attendues et n'ont toujours pas été remises.

Je remercie le groupe Les Républicains d'avoir introduit au Parlement l'amendement en faveur de la demi-part fiscale supplémentaire pour les conjoints survivants d'anciens combattants ; je remercie le Gouvernement de l'avoir conservé lorsqu'il a eu recours à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution ; enfin, je vous remercie de l'améliorer.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Nous saluons la création d'un secrétariat d'État chargé des anciens combattants et de la mémoire, revendication portée de longue date par les associations d'anciens combattants. Le lien avec la Nation est important, nous ne pouvons que nous réjouir de la prochaine commémoration de la création du Conseil national de la Résistance. Depuis des années, les associations réclament l'attribution de la demi-part fiscale supplémentaire aux veuves dont l'époux, qui bénéficiait de la retraite du combattant, est décédé avant 65 ans. Il s'agit d'une juste revendication face à l'injustice que subissent 7 000 d'entre elles. Si elle va dans le bon sens, je regrette que la revalorisation de 3,5 % des pensions militaires d'invalidité qui sera appliquée dès le 1^{er} janvier 2023 ne soit pas indexée sur l'inflation. Les associations pensent que la revalorisation des pensions aurait dû être de 7,5 % compte tenu du retard accumulé ces dernières années.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Comme toutes les associations qui ont œuvré en ce sens, je suis en faveur de la demi-part fiscale à destination des veuves. Pourriez-vous nous donner plus d'éléments budgétaires sur cette mesure ?

Chaque fois que je me rends aux commémorations du 11 Novembre, je m'aperçois que les associations d'anciens combattants de nos communes renoncent à la vente des bleuets, car elles estiment que les recettes ne sont pas équitablement partagées. C'est dommage parce que le Bleuet de France contribue à faire vivre les petites cérémonies locales.

Mme Victoire Jasmin. – Si, comme le relevait notre rapporteure, les anciens combattants des guerres de 1914-1918 et de 1939-1945 sont de moins en moins nombreux, on a connu d'autres guerres depuis et de jeunes combattants sont présents sur les théâtres d'opérations extérieures. Je soutiens la proposition de notre collègue. Tous les noms méritent d'être inscrits sur les monuments. Le recours à des QR code permettrait de remédier au manque de place.

Par ailleurs, la situation des anciens combattants des différents territoires d'outre-mer, difficile depuis longtemps, s'est encore dégradée avec l'inflation. Ces personnes ont toujours répondu présent à l'appel. Il faut penser à leur retraite et à leurs conditions de vie.

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure pour avis. – Madame Puissat, les associations ont demandé une augmentation du point PMI d'au moins 6,5 %, mais l'acquis de 3,5 % dès 2023 constitue déjà une belle avancée. Nous suivrons attentivement l'inflation et serons vigilants sur ce point l'année prochaine.

En ce qui concerne la mention « mort pour la France », c'est compliqué. Pour être considérés comme « morts pour la France », les militaires doivent être morts au combat. Quand un militaire meurt lors d'un entraînement, il est ainsi considéré comme « mort en service » et non comme mort pour la France. Nous rencontrons le même problème avec les victimes d'attentats et les fusillés. Devant un tel problème, nous marchons sur des œufs.

La question des médailles militaires n'est pas dans le champ du PLF. Il faudrait que les personnes concernées sollicitent l'ONACVG.

Sur la demi-part fiscale supplémentaire, pourquoi la veuve d'un soldat qui décède à l'âge de 30 ans – je vous rappelle que les deux derniers soldats en date, morts au Mali, étaient âgés de 23 et 29 ans – n'aurait-elle pas droit à cette demi-part fiscale avant l'âge de 74 ans ? Je rappelle aussi que le soldat défunt doit avoir possédé la carte de combattant. On pourrait aussi abaisser l'âge à partir duquel le conjoint survivant peut bénéficier de la demi-part à l'âge de la retraite, à savoir 65 ans. Il est vrai que cela coûterait cher.

M. René-Paul Savary. – On pourrait fixer cet âge à 67 ans, parce que c'est l'âge auquel il est possible de liquider sa retraite à taux plein quel que soit le nombre de trimestres cotisés ; c'est l'âge limite.

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure pour avis. – On ne sait pas d'où vient la fixation de l'âge à 74 ans, c'est ridicule. J'ai annoncé à Mme Miralles, le jour où je l'ai reçue, que je déposerais un amendement permettant à la veuve de bénéficier de cette demi-part, quel que soit l'âge auquel son époux est mort, à condition qu'il ait été titulaire de la carte de combattant. Par la suite, le Gouvernement a indiqué qu'il allait déposer cet amendement. Le principal c'est que nous avançons.

Mme Corinne Imbert. – Pour bénéficier de ce dispositif fiscal, faut-il que la veuve ne soit pas remariée ?

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure pour avis. – Le dispositif vise le « conjoint » : en cas de remariage, la veuve n'est plus la conjointe du défunt. Abaisser l'âge de 65 à 60 ans représente un coût est de 133 millions d'euros.

Mme Chantal Deseyne. – La pension des veuves est-elle versée au prorata des années de vie commune ?

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure pour avis. – C'est comme pour une pension de reversion.

Mme Catherine Deroche, présidente. – À propos de l'inscription sur les monuments aux morts, est-ce que les personnes décédées en Opex sont concernées ? J'ai assisté chez moi à une cérémonie pour un jeune homme accidentellement tué au Mali dont le nom était inscrit sur le monument aux morts. S'agissait-il d'une dérogation ?

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure pour avis. – C'est sans doute le maire qui a pris cette décision. C'est comme pour la mise des drapeaux en berne : chacun peut agir à sa guise alors que la loi ne prévoit la mise en berne du drapeau qu'à certaines occasions. Il n'y a pas de cadre précis, chaque maire fait ce qu'il veut. Un maire de l'Essonne a décidé d'inscrire un fusillé de 1914-1918 au monument aux morts. Il n'a pas été inscrit parmi les « morts pour la France », mais en dessous.

La demi-part fiscale concerne 857 000 foyers bénéficiaires pour un coût s'élevant, aujourd'hui, à 521 millions d'euros. L'avantage fiscal moyen est modeste, il est de 600 euros par foyer et par an.

Le Bleuët de France va changer de statut et disposer d'un fonds de dotation propre qui lui permettra de recueillir davantage de dons et de vendre ses objets dans tous les commerces.

En effet le point PMI aurait pu être augmenté de 6,5 % en raison de l'inflation, mais 3,5 %, ce n'est pas si mal après une hausse de 7 % en 2022. Nous demanderons une nouvelle revalorisation en 2024.

Madame Jasmin, je partage vos préoccupations. Il faudrait se rapprocher de l'ONACVG ou du ministère des armées. Nous avons déjà évoqué la question de l'accompagnement des combattants des outre-mer à propos des maisons Athos. Nos soldats d'outre-mer se retrouvent comme exilés, dans l'Hexagone, après le combat. Mais peut-être est-ce une situation plus favorable au rassemblement de la famille en métropole et à son accompagnement.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », ainsi qu'à l'article 41 qui lui est rattaché.

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure pour avis. – L'article 3 *quinquies* prévoit l'octroi d'une demi-part fiscale aux conjoints survivants âgés de plus de 74 ans de personnes de plus de 60 ans titulaires de la carte du combattant. Il a donc pour conséquence d'étendre le bénéfice de cet avantage fiscal aux conjoints survivants d'anciens combattants décédés entre 60 et 65 ans. Si cette mesure renforce le soutien et la reconnaissance que la Nation accorde aux anciens combattants et à leurs familles, la borne d'âge du décès retenue pour ouvrir le bénéfice de cette demi-part aux conjoints survivants n'apparaît pas justifiée. En effet, rien ne justifie que le conjoint survivant d'un ancien combattant décédé avant l'âge de 60 ans ne puisse pas bénéficier de cet avantage lorsqu'il atteint l'âge de 74 ans, alors qu'il va s'ouvrir aux conjoints survivants d'anciens combattants décédés après 60 ans. Mon amendement n° **I-1418** vise à accorder une demi-part fiscale supplémentaire aux conjoints survivants de plus de 74 ans quel que soit l'âge du décès de l'ancien combattant.

L'amendement I-1418 est adopté.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **Fédération Nationale des Anciens Combattants en Algérie, Maroc et Tunisie (Fnaca)**

Jean Le Saout, secrétaire général adjoint

- **Fédération nationale André Maginot (Fnam)**

Richard Pernod, administrateur chargé des relations avec le monde combattant

- **Union nationale des combattants (UNC)**

Général Pierre Saint-Macary, membre du conseil d'administration, ancien président national

- **Fédération nationale des anciens des missions extérieures et opérations extérieures (Fname-Opex)**

Laurent Attar-Bayrou, président national

- **Association nationale des participants aux opérations extérieures (Anopex)**

Colonel (er) Jean-Pierre Pakula, président

- **Patricia Mirallès**, secrétaire d'État auprès du ministre des armées, chargée des anciens combattants et de la mémoire

- **Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG)**

Véronique Peaucelle-Delelis, directrice générale