

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2026

MISSION MONDE COMBATTANT,
MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Avis



Avec une dotation en 2026 de 1,7 milliard d'euros, les crédits de la mission diminueraient de 6,27 % par rapport au montant prévu en loi de finances initiale (LFI) pour 2025.

Cette baisse s'explique, en grande partie, par la diminution du nombre de bénéficiaires des pensions militaires d'invalidité (PMI) et des autres prestations octroyées aux combattants. Elle est en outre accentuée cette année par l'absence de revalorisation de la valeur du point de PMI.

La commission a émis un avis favorable sur cette mission.

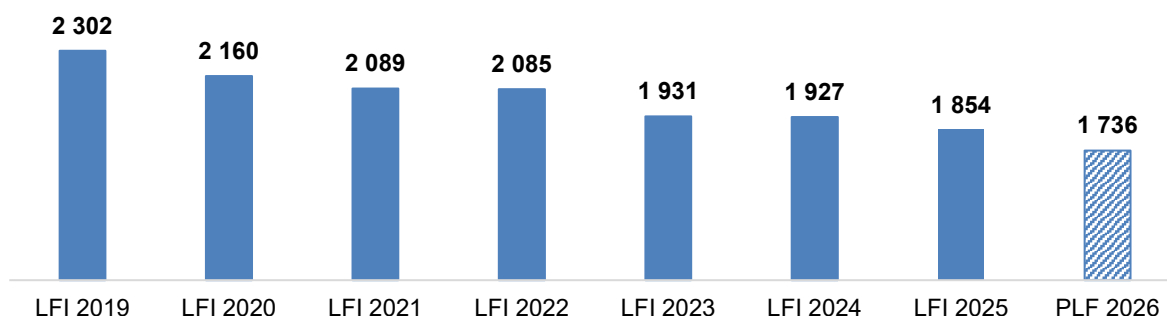


Le PLF 2026 propose un montant de **1,736 milliard d'euros** de crédits pour la mission « Monde combattant, mémoire et liens avec la Nation ». Cette enveloppe budgétaire serait donc **en baisse de 118 millions d'euros** (- 6,27 %) par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale (LFI) pour 2025. Au sein de la mission, le programme 169 « *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation* », portant la quasi-totalité des crédits de la mission (**1 660 millions d'euros**), se rétracterait de 6,18 % par rapport à 2025. Le programme 158 « *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale* » (**78 millions d'euros**) diminuerait de 8,12 %.

La rapporteure se réjouit que cet exercice budgétaire soit marqué par un nouvel intitulé de la mission, comprenant les termes plus appropriés « *Monde combattant* ». Demeure néanmoins la dénomination de « *ministre des armées et des anciens combattants* » qui doit encore évoluer en cohérence.

Évolution des crédits ouverts en lois de finances initiales (2019-2025) et demandés par le PLF 2026

(en millions d'euros, en crédits de paiement)



Source : Commission des affaires sociales, données PAP



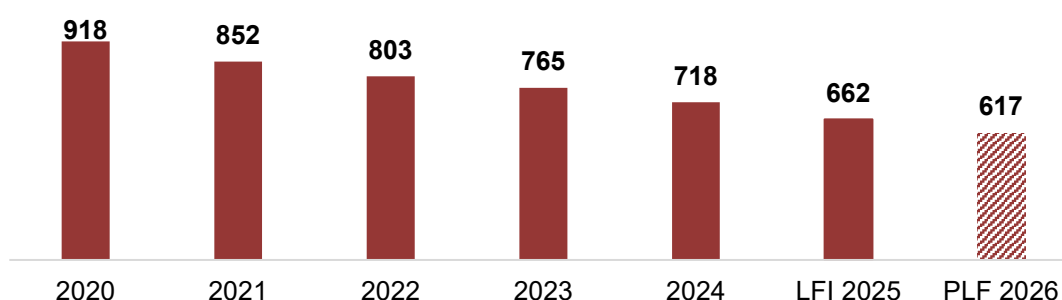
1. LES CRÉDITS ALLOUÉS AUX ALLOCATIONS EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT S'AJUSTENT AU DÉCLIN DÉMOGRAPHIQUE DE LEURS BÉNÉFICIAIRES ET À LA STABILITÉ DE LA VALEUR DU POINT DE PMI

A. LA POURSUITE DE LA BAISSSE NATURELLE DES DÉPENSES DE PENSIONS ET D'ALLOCATIONS VERSÉES AU MONDE COMBATTANT

- Les crédits demandés pour le versement des **pensions militaires d'invalidité** s'élèvent à **617 millions d'euros**, soit une diminution de 44,8 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2025. Cette diminution s'explique par la **diminution tendancielle du nombre des bénéficiaires de ces pensions**. L'hypothèse retenue par le Gouvernement est celle d'une diminution du nombre de pensionnés de 145 494 en 2025 à 138 102 en 2026 (- 4,7 %).

Évolution des dépenses de PMI (2020-2026)

(en millions d'euros)



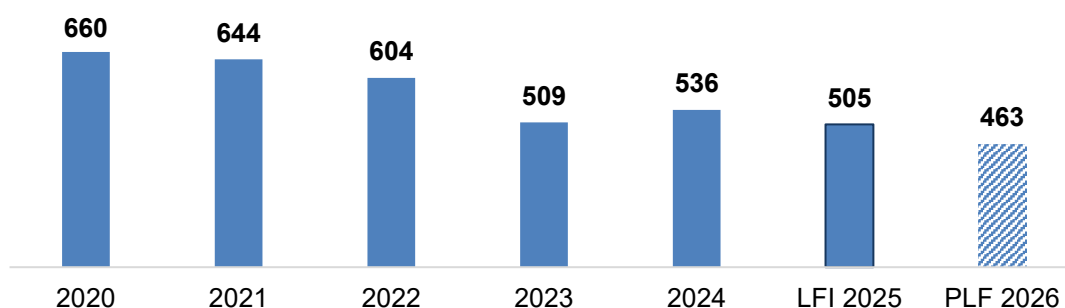
Source : Commission des affaires sociales, données RAP/PAP

- L'allocation de reconnaissance du combattant est attribuée par l'Office national des combattants et victimes de guerre (ONACVG) aux titulaires de la carte du combattant ayant atteint l'âge de 65 ans, en témoignage de la reconnaissance de la Nation. Le montant de cette allocation, équivalent à 52 points de PMI, s'élève à **835,64 euros en 2025**.

Le PLF 2026 propose une enveloppe de 463 millions d'euros, en baisse de 41 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2025. L'année 2024 exceptée, l'augmentation exceptionnelle étant liée à un décalage des paiements, les montants versés décroissent en continu en raison de la baisse du nombre des titulaires de la carte du combattant.

Évolution des dépenses de l'allocation de reconnaissance (retraite) du combattant (2020-2026)

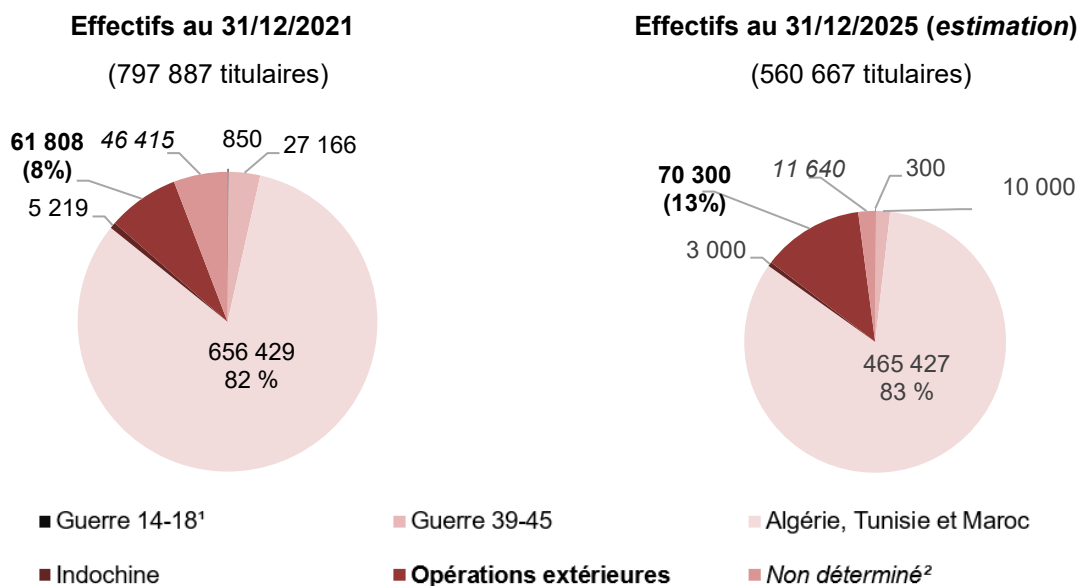
(en millions d'euros)



Source : Commission des affaires sociales, données RAP/PAP

Entre 2025 et 2026, le nombre de bénéficiaires diminuerait encore de 8,4 % pour atteindre 513 329. Ces dernières années, les effectifs des bénéficiaires de l'ARE décroissent pour toutes les catégories de conflit, à l'exception des bénéficiaires au titre des opérations extérieures (voir graphiques ci-dessous). Leur nombre ne grandit toutefois qu'en raison de la mesure prise en 2019 afin d'octroyer la reconnaissance **de combattant au titre des missions menées en Algérie entre le 3 juillet 1962 et le 1^{er} juillet 1964**.

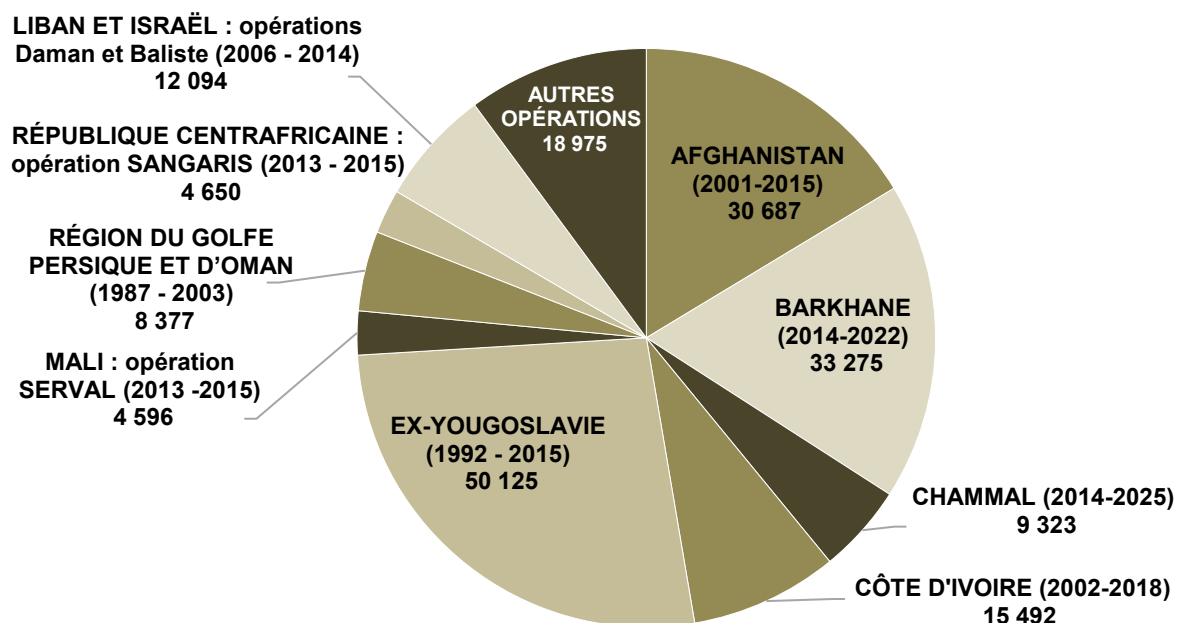
Répartition des bénéficiaires de l'ARC par rattachement à un conflit



Source : Commission des affaires sociales, données du ministère des armées

Si l'on exclut les opérations au Liban et au Tchad³, s'étant prolongées sur plus de trente ans, ainsi que les cartes attribuées pour des théâtres d'opération non précisés dans la base de données, **depuis la Guerre du Golfe, 187 594 cartes du combattant ont été octroyées**. Les combattants issus de la quatrième génération du feu ne peuvent donc numériquement remplacer les effectifs déclinants des guerres d'Indochine et de Corée (211 060 cartes attribuées au 1^{er} juillet 2025) et surtout de la guerre d'Algérie et des combats au Maroc et en Tunisie (1 689 842 cartes).

Répartition des cartes du combattant délivrées au titre d'une Opex concomitante ou postérieure à la Guerre du Golfe (au 1^{er} juillet 2025)



Source : Commission des affaires sociales, données transmises par le ministère des armées

¹ Les allocations de la catégorie « guerre 14-18 » comprennent toutes les opérations de guerre avant 1939.

² Correspond à des allocations payées dans les États ayant accédé à l'indépendance dont la nature du conflit n'est pas codifiée et des allocations versées en France pour lesquelles le conflit n'est pas renseigné.

³ Théâtres d'opération respectivement du 22 mars 1978 au 22 mars 2007 et du 15 mars 1969 au 31 décembre 2013.

B. UNE NON-REVALORISATION DU POINT DE PMI LOURDE DE CONSÉQUENCES

Depuis 2005, la valeur du point de pension militaire d'invalidité (PMI), qui fonde le calcul du montant des PMI et de l'ARC, évolue en fonction de l'indice d'ensemble des traitements bruts de la fonction publique de l'État. Cette modalité de calcul a conduit à une stagnation du montant des PMI du fait du gel du point d'indice des fonctionnaires, malgré l'inflation constatée.

Une fois connues les conclusions d'une commission tripartite (Gouvernement – parlementaires – associations d'anciens combattants) faisant état d'un écart de 5,9 % entre la valeur du point d'indice de PMI au 1^{er} janvier 2020 et l'évolution de l'inflation depuis 2005, le Gouvernement a décidé d'une **revalorisation par la loi du point de PMI au 1^{er} janvier 2022**¹. Un décret du 4 février 2022² a en outre fixé de nouvelles modalités de calcul du point de PMI en fonction de l'indice de traitement brut – grille indiciaire (ITB-GI).

Le droit prévoit désormais que **l'évolution de la rémunération des fonctionnaires est répercutée sur la valeur du point de 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 l'année *n*-2 au deuxième trimestre inclus de l'année *n*-1. L'entrée en vigueur de cette mesure a toutefois été reportée et des modalités transitoires ont ainsi été prévues pour les années 2023, 2024 et 2025 afin d'anticiper les revalorisations induites par les rehaussements du point d'indice de la fonction publique des 1^{er} juillet 2022 et 2023.

Évolution de la valeur du point de PMI (2022-2026)

	1 ^{er} janv. 2022	1 ^{er} janv. 2023	1 ^{er} janv. 2024	1 ^{er} janv. 2025	1 ^{er} janv. 2026 (PLF 2026)
Valeur du point de PMI	15,05 €	15,63 €	15,90 €	16,07 €	16,07 €
Évolution annuelle	+ 2,4 %	+ 3,85 %	+ 1,73 %	+ 1,07%	0 %
Inflation l'année <i>n</i> -1	1,6 % (en 2021)	5,2 % (en 2022)	4,9 % (en 2023)	2 % (en 2024)	1,1 % (prévision pour 2025)

Pour la fixation du point de PMI prévue au 1^{er} janvier 2026, l'application de la formule de droit commun retient les périodes du 1^{er} juillet 2024 au 30 juin 2025 pendant lesquelles l'ITB-GI n'a connu aucune évolution. **Le Gouvernement ayant décidé cette année de ne pas se détacher de la formule réglementaire, le point de PMI pour 2026 ne devrait donc pas être revalorisé alors que l'inflation anticipée pour l'année 2025 est de 1,1 %.**

La rapporteure estime que l'absence de toute revalorisation du point de PMI ne peut être juste et acceptable que si elle s'inscrit dans le gel général des pensions et des allocations sociales.

Or, le souhait exprimé par le Gouvernement de revenir sur ce gel, et le rejet par l'Assemblée nationale de cette mesure comprise à l'article 44 du PLFSS, s'ils étaient *in fine* confirmés dans les textes budgétaires contre la position du Sénat, **rendrait incohérent et injuste l'effort demandé au monde combattant.**

La rapporteure a en outre pris note du rapport du Gouvernement, prévu à l'article D. 125-5 du code des pensions militaires d'invalidité, et enfin transmis au Parlement en mai 2025, constatant que **depuis la revalorisation exceptionnelle de 2022, l'écart entre le point de PMI et une indexation parfaite sur l'inflation hors tabac atteignait 0,71 € au 1^{er} janvier 2024, ce qui représentait déjà une perte de 17,3 euros mensuelle en moyenne pour les bénéficiaires d'une PMI**³.

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

² Décret du 4 février 2022 modifiant les modalités de fixation de la valeur du point de pension militaire d'invalidité.

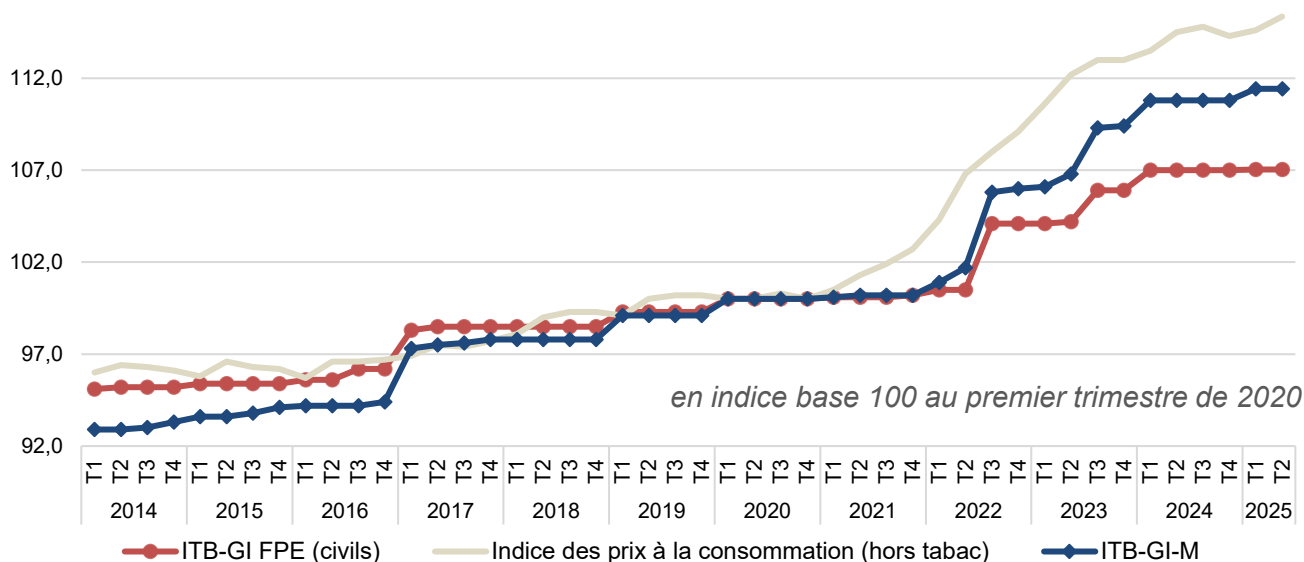
³ Le rattrapage de cet écart coûterait approximativement une cinquantaine de millions d'euros.

Dès lors, la rapporteure appelle le Gouvernement à lier la question de la fixation du point de PMI à celle de la revalorisation des prestations sociales et, le cas échéant, à envisager pour 2026 un « coup de pouce » à la valeur du point de PMI.

La rapporteure note par ailleurs que **des débats se font jour sur la formule générale à appliquer pour la détermination du point de PMI**. Un amendement du président Jean-Michel Jacques¹ a par exemple été adopté en commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale afin de **demandeur un rapport sur les incidences d'une indexation « sur la rémunération indiciaire brute moyenne des militaires au lieu du traitement des fonctionnaires civils actuellement »**.

Mme Alice Rufo, ministre déléguée auprès de la ministre des armées et des anciens combattants, entendue en audition, a mis en garde contre le **risque de choisir une modalité pérenne de revalorisation sous le prisme déformant des circonstances de court terme**. Cette analyse est partagée par le général Paul Dodane, conseiller de la Fédération nationale André Maginot (Fnam), entendu lors de l'audition du monde combattant par la rapporteure. Si depuis 2022 l'évolution de l'ITB-GI des militaires est plus favorable que celle des fonctionnaires civils, notamment grâce aux effets de la loi de programmation militaire, **le pari risquerait d'être perdant sur le long terme**, comme le montre l'évolution des deux indices de 2014 à fin 2019.

Évolution de l'ITB-GI des militaires, des fonctionnaires civils de l'État et de l'inflation



Source : Commission des affaires sociales du Sénat, données du ministère des armées (S2E)

La rapporteure note en outre que le basculement de l'ITB-GI de la fonction publique civile à l'ITB-GI des militaires avait été étudié lors de la commission tripartite réunie en 2021 pour finalement être écarté, considérant notamment que la faible ancienneté de cet indice ne permettait pas des comparaisons plus approfondies. Au demeurant, **l'indexation sur cet indice ne réglerait pas la question du décrochage du point de PMI par rapport à l'inflation**.

2. LES MOYENS ACCORDÉS AUX OPÉRATEURS : UNE SITUATION BUDGÉTAIRE DE PLUS EN PLUS DIFFICILE POUR L'ONACVG

A. UNE SUBVENTION STABLE QUI CACHE UNE SITUATION PRÉCAIRE

- La subvention pour charges de service public versée à l'Institution nationale des Invalides (INI) resterait stable en 2026 par rapport à 2025 en s'établissant à 14,44 millions d'euros. En revanche, la subvention pour charges d'investissement diminuerait conformément à la contractualisation entre l'État et l'INI.

¹ Amendement n° II-DN16.

- La subvention pour charges de service public versée à l'**Office national des combattants et des victimes de guerre** (ONaCVG) diminuerait de 65,7 M€ en 2025 à **59,6 M€ (PLF 2026)**. Cette baisse s'expliquerait par le transfert du pilotage budgétaire du dispositif Athos de l'Office à l'Institution de gestion sociale des armées (Igesa), à compter du 1^{er} janvier 2026. Une sous-action « Igesa – Maisons Athos », dotée de 6,08 millions d'euros, serait ainsi créée en PLF 2026.

La rapporteure prend note de cette nouvelle étape dans la consolidation du dispositif Athos de réhabilitation psycho-sociale des militaires blessés psychiques. **Depuis 2023, le pilotage opérationnel était assuré conjointement par l'Igesa et l'ONaCVG**, sous l'autorité d'un comité directeur présidé par le chef d'état-major de l'armée de Terre et par le secrétaire général pour l'administration du ministère des armées. En laissant à l'Igesa le soin d'assumer seul ce pilotage, y compris budgétaire, **l'ONaCVG entend ainsi « se recentrer sur son cœur de métier : l'animation du réseau territorial de l'Office dans le suivi et l'accompagnement des blessés ainsi que les conventions de partenariat et la conduite du rapprochement stratégique entre l'Office et les Armées »**. En outre, la directrice générale de l'Office restera membre du comité directeur d'Athos.

En neutralisant le soutien au dispositif Athos, la subvention pour charge de service public n'a augmenté que de 6,65 % depuis 2021, soit une hausse plus faible que l'inflation. **Cette quasi-stabilité, ainsi que la progression de la masse salariale et la hausse des coûts de fonctionnement rendent de plus en plus difficile la tenue du budget pour l'opérateur.** L'ONaCVG note ainsi : « (...) l'absence de « rebasage » de la SCSP au niveau des dépenses de personnel en 2026, conjuguée à la progression mécanique de la masse salariale résultant des mesures catégorielles imposées (report en année pleine 2025 et nouvelles mesures prévues en 2026), exerce une pression croissante sur la soutenabilité financière de l'Office ». En conséquence, l'opérateur ne peut que contenir ses dépenses de personnel en recourant à des contrats à durée limitée et en limitant fortement ses recrutements.

Évolution de la subvention pour charge de service public de l'ONaCVG (en euros)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Subvention	55 917 630	56 360 059	60 209 293	62 560 485	65 716 169	59 636 169
Subvention corrigée du dispositif Athos	55 917 630	56 360 059	57 309 293	57 600 485	59 636 169	59 636 169
		+ 0,79 %	+ 1,68 %	+ 0,51 %	+ 3,53 %	+ 0,00 %

Source : Commission des affaires sociales, d'après les données de l'ONaCVG

B. NE PAS SACRIFIER LES MISSIONS DE SOLIDARITÉ DE L'ONACVG AUPRÈS DE SES RESSORTISSANTS

Le PLF propose une enveloppe de **24 millions d'euros en 2026** pour la **subvention d'action sociale octroyée à l'ONaCVG** afin de financer des actions de solidarité envers le monde combattant et les victimes de guerre (aides pour faire face à des difficultés financières, participations au maintien à domicile et soutien aux ressortissants en EHPAD, aides à la réinsertion professionnelle etc.). Il s'agirait là d'**une diminution de 5 millions d'euros (- 17,2 %)**, que la rapporteure regrette, et qui se traduirait par :

- la **suppression** de la subvention complémentaire accordée en 2024 et 2025 à hauteur de **4 millions d'euros afin de soutenir les pupilles de la Nation majeurs et les orphelins de guerre**. En 2024, 8 343 pupilles – mineurs ou majeurs – ont ainsi été soutenus par l'Office ;
- la **diminution d'un million d'euros des ressources allouées pour verser des aides sociales aux autres ressortissants de l'ONaCVG**.

Si le Gouvernement justifie la décision de baisser le budget de solidarité par la diminution des ressortissants, la rapporteure souscrit aux propos de Mme Verdier-Jouclas, directrice générale, et du général Maury, directeur général adjoint de l'Office, qui estiment que, « **si le nombre de ses ressortissants baisse, celui de ses ressortissants en grande difficulté a plutôt tendance à stagner, voire à augmenter** (...) » en raison des besoins grandissants de la troisième génération du feu, et notamment des veuves isolées, et des besoins plus spécifiques des générations des Opex.

3. LES LIENS ENTRE L'ARMÉE ET LA NATION ET LA POLITIQUE DE MÉMOIRE

A. DES MOYENS MAINTENUS EN FAVEUR DE LA JEUNESSE

- Les crédits consacrés à la journée défense et citoyenneté (JDC) **seraient maintenus à 37,6 millions d'euros** après la forte augmentation de l'an passé. **Cette stabilité budgétaire devrait permettre la poursuite du déploiement de la JDC « nouvelle génération »**. Ce nouveau format, sur une journée entière avec un contenu revu et davantage militarisé, va dans le bon sens quoiqu'il demeure encore insuffisant. Il devra désormais être mis en œuvre en outre-mer au 1^{er} janvier 2026.
- Les moyens alloués au **service militaire volontaire (SMV)**, au profit des volontaires stagiaires âgés de 18 à 25 ans, en situation de difficultés socio-professionnelles, **resteraient stables à 3,5 millions d'euros** et bénéficieraient d'un fonds de concours de 12,3 millions d'euros des régions Grand Est et Nouvelle-Aquitaine.

La préservation des moyens consacrés aux liens armées-jeunesse demeure une des seules satisfactions de ce budget.

B. DES CRÉDITS EN CONTRACTION POUR LA POLITIQUE DE MÉMOIRE

S'agissant de la **politique de mémoire**, les crédits diminueraient de 22 % pour s'établir à 25,8 millions d'euros pour 2026. Cette forte baisse s'expliquerait notamment, selon le Gouvernement, par la fin du cycle lié au 80^e anniversaire des débarquements, de la Libération et de la Victoire. **Toutefois, la diminution de 7,3 millions d'euros correspond également à quelques baisses de crédits pour la politique mémorielle décorrélées de la fin du cycle commémoratif.** L'ONaCVG devrait ainsi connaître une baisse de 0,8 million d'euros sur les enveloppes destinées aux actions mémorielles, à l'entretien du patrimoine et à la rénovation des monuments aux morts. **La rapporteure ne peut que regretter vivement ces coupes injustifiées.**

La « Mission Libération »

Entendus en audition par la rapporteure, le général Michel Delion, directeur général et Mme Léa Lepez, conseillère territoriale, ont pu dresser le bilan de la **Mission Libération, groupement d'intérêt public constitué en septembre 2023 pour concevoir les manifestations organisées par l'État dans le cadre du cycle commémoratif de 1944 – 1945**. Doté d'une enveloppe de 24 millions d'euros, hors mécénat, ce GIP a organisé avec succès ces commémorations. Le programme mémoriel a spécifiquement mis l'accent sur trois dimensions : les victimes civiles de la Seconde Guerre Mondiale, les liens entre les Résistants et les libérateurs, ainsi que les incorporés de force en Alsace-Moselle.

Outre les commémorations nationales, **la Mission a pu labelliser 5 000 projets, regroupant 55 000 élèves, et subventionner plus d'un millier de projets**. Si la Mission achève son exercice à la fin de l'année 2025, le général Delion a insisté sur le legs pérenne de la Mission au travers de l'aide apportée pour la constitution de fonds muséographiques et pour la formation d'une jeune génération d'historiens, ainsi que la rédaction d'un livre blanc sur la recherche et l'enseignement sur la Seconde Guerre mondiale.

4. LA RECONNAISSANCE, LE SOUTIEN ET LA RÉPARATION EN FAVEUR DES HARKIS ET RAPATRIÉS

Les moyens alloués aux actions en faveur des rapatriés diminueraient de 4,3 % par rapport à 2025 pour s'établir à 118 millions d'euros.

- D'une part, les moyens permettant le versement des **allocations de reconnaissance** et des **allocations viagère** seraient en augmentation respectivement de 1,3 % (pour atteindre 31,1 millions d'euros) et 25,3 % (pour atteindre 27,2 millions d'euros) par rapport à 2025.

- D'autre part, **les crédits alloués au droit à réparation en faveur des harkis et des autres personnes rapatriées d'Algérie, en application de la loi du 23 février 2022, décroîtraient de 16 % pour s'établir à 58,8 millions d'euros.** Ce montant tient pourtant compte de l'extension du nombre de sites éligibles (37 nouvelles structures reconnues), en application d'un décret du 3 septembre 2025, pour une dépense estimée à 8 millions d'euros en 2026.

La rapporteure regrette, comme l'année dernière, que le montant budgétisé en PLF – et la cible afférente de 6 000 bénéficiaires indemnisés en 2026 – ne correspondent pas à la réelle capacité de l'Office de traiter les demandes.

De 2022 au 21 août 2025, 24 918 demandes ont fait l'objet d'une décision d'attribution d'une indemnisation. Or, l'ONaCVG estime que le nombre total de dossiers favorables attendus serait de 37 530. **Dès lors, pour des raisons budgétaires, l'instruction des dossiers et leur présentation à la Commission nationale indépendante de reconnaissance et de réparation (CNIH), qui devaient initialement prendre fin en 2026, devraient se poursuivre au moins jusqu'en 2027.**

5. L'INDEMNISATION DES VICTIMES DE PERSÉCUTIONS ET D'ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE

Les crédits du **programme 158** 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.

Les crédits demandés pour 2026 s'élèvent à 78,4 millions d'euros, soit une diminution de 8,1 % par rapport à la LFI pour 2025. Cette légère diminution des crédits du programme s'explique par l'effet conjugué de la diminution naturelle du nombre de crédictiers et des nouvelles demandes d'indemnisation.

S'agissant des **indemnisations des victimes de spoliations durant la Seconde Guerre mondiale**, après demande auprès de la commission d'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS), les crédits diminueraient de 12,1 % pour atteindre 9,9 millions d'euros. De même, les crédits pour **l'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites** baisseraient de 10,3 % pour 2026.

Enfin, **une enveloppe de 43,9 millions d'euros serait ouverte pour l'indemnisation des victimes d'actes de barbarie** durant la Seconde Guerre mondiale (en baisse de 5,8 % par rapport à 2025).

Réunie le mercredi 26 novembre 2025, sous la présidence d'Alain Milon, la commission des affaires sociales a examiné le rapport pour avis de Jocelyne Guidez sur les crédits de la mission « Monde combattant, mémoire et liens avec la Nation » du projet de loi de finances pour 2026.

Elle a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.



Philippe Mouiller
Sénateur (LR) des Deux-Sèvres
Président



Alain Milon
Sénateur (LR) de Vaucluse
Vice-Président



Jocelyne Guidez
Sénatrice (UC) de l'Essonne
Rapporteuse pour avis

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2026.html>