

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 5

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Rapporteur spécial : M. Marc LAMÉНИЕ

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougein, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 et 109 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	9
A. AMORTIE DU FAIT DE MESURES ACQUISES, LA BAISSÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION REJOINT SA TRAJECTOIRE NATURELLE	9
1. <i>Les économies programmées atteignent environ 77 millions d'euros soit 3,1 % des dotations de l'exercice précédent</i>	<i>10</i>
2. <i>Si la mission dégage structurellement des économies, celles-ci connaissent un certain ralentissement sans que celui-ci provienne d'une politique active en faveur des anciens combattants de sorte que, sur le fond, le projet de budget pour 2018 rapproche la mission de sa trajectoire baissière tendancielle</i>	<i>12</i>
3. <i>Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 confirme, à ce stade, les tendances de fond du projet de loi de finances pour 2018</i>	<i>14</i>
B. UN EFFORT DE LA NATION AU PROFIT DES ANCIENS COMBATTANTS QUI DÉPASSE LARGEMENT LE CADRE DES DOTATIONS DE LA MISSION	16
1. <i>Les déversements de crédits à partir d'autres missions abondent particulièrement les moyens consacrés à la Journée défense et citoyenneté.....</i>	<i>16</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>17</i>
a) <i>751 millions d'euros de dépenses fiscales</i>	<i>17</i>
b) <i>Des dépenses fiscales et sociales toujours mal recensées.....</i>	<i>18</i>
3. <i>Un suivi de la performance qui pourrait être plus... performant</i>	<i>20</i>
II. ANALYSE PAR PROGRAMME	21
A. LE PROGRAMME 167, ENTRE AFFIRMATION (PERFECTIBLE) DE LA MÉMOIRE DE LA FRANCE COMBATTANTE ET INTERROGATIONS POUR L'AVENIR	22
1. <i>La journée « défense et citoyenneté » (JDC) en quête d'une plus grande efficacité dans l'attente d'une transformation plus radicale</i>	<i>23</i>
a) <i>Les coûts réels de la JDC ne sont pas précisément identifiés.....</i>	<i>24</i>
b) <i>La JDC doit être mieux suivie.....</i>	<i>27</i>
c) <i>La JDC doit être davantage orientée vers la culture de la défense et l'illustration de la citoyenneté</i>	<i>28</i>
d) <i>Les informations réunies lors de la JDC sur les jeunes en difficulté doivent être mieux traduites en actes contre le « décrochage »</i>	<i>31</i>
2. <i>La politique de mémoire, une programmation qui reflète les rendez-vous mémoriels majeurs de 2018 et dont certains projets doivent être mieux soutenus</i>	<i>32</i>

B. L'EFFORT EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS PORTÉ PAR LE PROGRAMME 169 : CONJURER UN LENT AFFADISSEMENT ET S'ADAPTER À DE NOUVEAUX DÉFIS.....	36
1. La baisse de la population des bénéficiaires reprend ses droits au titre de principal facteur d'évolution des dotations.....	37
a) Une trajectoire de baisse du nombre des bénéficiaires des prestations financées par le programme.....	39
b) ...dont les effets sur les dépenses seraient amortis du fait principalement de l'extension en année pleine de mesures acquises	39
2. Des prestations mal revalorisées.....	40
3. Une érosion de la part des prestations universelles au profit d'avantages plus « sélectifs ».....	43
4. Les opérateurs du programme, des relances très nécessaires	46
a) L'ONAC-VG, une stabilité des moyens pour assumer une mission recentrée sur des responsabilités de gestion de prestations sociales.....	47
b) L'Institution nationale des Invalides.....	48
5. De quelques situations à mieux prendre en considération	49
C. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 158, STABLES, SONT APPELÉS À FINANCER LES INDEMNISATIONS DES VICTIMES DE SPOLIATION ET DES MISSIONS DONT LES OBJECTIFS SONT LOIN D'ÊTRE TOUS ATTEINTS	50
1. Une stabilité des crédits qui marque une modification des prévisions jusqu'alors communiquées à votre rapporteur spécial.....	52
2. Des horizons d'indemnisation différenciés selon le dispositif envisagé	53
a) Les réparations accordées aux orphelins des victimes de persécutions antisémites et d'actes de barbarie méritent une mise à jour légale d'un avantage fiscal au demeurant peu contestable... ..	53
b) ... et présentent des difficultés sensibles d'administration	54
c) Les indemnisations pour spoliations, un horizon beaucoup plus incertain	55
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	59
• ARTICLE 50 - Revalorisation de l'allocation de reconnaissance et de l'allocation viagère des conjoints et ex-conjoints survivants d'anciens membres des formations supplétives.....	59
• ARTICLE 51 (Articles L. 6, L. 34 et L.48 du code des pensions civiles et militaires de retraite) - Alignement des pensions militaires d'invalidité au taux du grade	62
EXAMEN EN COMMISSION.....	65
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	71

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Le budget de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » s'établit à **2,46 milliards d'euros** en crédits de paiement.
2. De son côté, **l'effort de la Nation vis-à-vis de ses anciens combattants** peut être évalué à **3,33 milliards d'euros** (3,21 milliards d'euros hors **soutiens** en provenance des programmes de la mission « Défense » principalement destinés à la journée « défense et citoyenneté ») lorsqu'on intègre les transferts liés à **certaines dépenses fiscales** dont bénéficient les anciens combattants.
3. **Les dotations proprement budgétaires baissent de 3,1 %** en crédits de paiement (77,1 millions d'euros) contre 2,6 % l'an dernier, cette réduction étant attribuable en totalité au **programme 169** « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ».
4. **La trajectoire des charges publiques portées par la mission rejoindrait la tendance naturelle à la baisse du nombre de bénéficiaires** des prestations assurées par ce programme (par exemple, - 4,8 % pour la pension militaire d'invalidité et - 5,2 % pour la retraite du combattant) se prolongerait en 2018. Seule, ou peu s'en faut (voir *infra* pour les mesures réellement nouvelles) l'extension en année pleine de mesures acquises maintiendrait un écart entre les profils d'évolution du budget et de sa démographie. Elle **atténuerait les économies** traditionnellement fortes sur les dépenses de la mission liées à ces dynamiques démographiques mais nettement moins que l'an dernier.
5. En effet, en contraste avec l'an dernier, la programmation budgétaire pour 2018 reflète **l'absence de revalorisation significative des prestations du programme 169, et au-delà, de la considération due aux anciens combattants, tendance que, malheureusement, le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 vient confirmer et ancrer dans le moyen terme.**
6. Pour l'exercice à venir, il faut certes signaler, **en premier lieu**, les mesures proposées dans les deux **articles rattachés à la mission** mais, pour importantes qu'elles soient, leur poids budgétaire serait marginal (6,55 millions d'euros en 2018) et, **en second lieu**, l'impact de **l'extension en année pleine de la revalorisation de la retraite du combattant** (2 points en septembre 2017 après 2 points en janvier de la même année) qui représenterait, couplée avec l'augmentation de la valeur du point de pension militaire d'invalidité (PMI) acquise en 2017, une **charge supplémentaire de 32,6 millions d'euros.**
7. De son côté, à l'inverse, **le « rapport constant »** qui, ces deux dernières années, avait entraîné un alourdissement des dépenses de la mission dans le contexte de l'augmentation de la valeur du point d'indice de la grille de la fonction publique annoncée en 2016 (0,6 % en juillet 2016 puis 0,6 % en février 2017, avec une date d'effet au 1^{er} janvier pour les PMI) ne jouerait aucun rôle en 2018 en l'absence de toute perspective de la valeur du point d'indice de la fonction publique.

8. Les **revalorisations comparativement importantes mises en œuvre en 2017**, au regard des pratiques passées et de celles prévalant pour les pensions du régime général, n'avaient pas réussi à **effacer les pertes de pouvoir d'achat** observées ces dernières années du fait des pratiques d'indexation suivies. Hors effet en année pleine des mesures acquises, celles-ci viendraient à nouveau affecter l'ensemble des prestations versées aux anciens combattants dont les perspectives de **pouvoir d'achat annoncées par le projet de budget pour 2018 et confirmées par le projet de loi de programmation des finances publiques, du moins jusqu'en 2020, sont très défavorablement orientées.**

9. En dépit des observations de la Cour des comptes et des rapports sur l'exécution budgétaire en 2015 et en 2016 présentés par le rapporteur général de la commission des finances du Sénat, le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2018 continue de ne pas recenser la totalité des **dépenses fiscales (et sociales)** résultant de dispositifs au bénéfice de certaines catégories d'anciens combattants alors même que leur poids relatif dans l'effort de la Nation au profit des anciens combattants ne cesse de s'alourdir de sorte que par un effet de ciseaux entre la trajectoire baissière des charges de la mission et celle plutôt haussière des dépenses fiscales, **celles-ci représentent désormais plus de 30 % des dépenses d'intervention des programmes 169 et 158 de la mission.** Sur ce point, **la perspective d'une augmentation de la CSG** dont sont exonérées la plupart des prestations versées aux anciens combattants **devrait encore augmenter la valeur relative des transferts aux anciens combattants prenant la forme d'allègements propres à ceux-ci des prélèvements obligatoires.**

10. Combinée avec l'alourdissement du poids des dépenses fiscales et sociales dans l'effort de la Nation au profit des anciens combattants, **la déformation des prestations financées sur dépenses publiques vers un renforcement relatif des mesures sélectives** comme la majoration des rentes mutualistes **altère le rôle des prestations plus universelles** que sont les PMI et la retraite du combattant.

11. Votre 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 ou celle des personnes en charge, ou l'ayant été, de grands invalides de guerre soient mieux prises en compte. Par ailleurs, il convient de faciliter l'existence des invalides de guerre en améliorant les conditions générales de révision des PMI.

12. Dans ce contexte, il importe tout particulièrement que la **restructuration des deux opérateurs de la mission** (l'Institution nationale des Invalides et l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre), qui est en cours, **soit vigoureusement poursuivie et qu'elle donne toute son ampleur à la vocation de ces deux établissements de répondre aux besoins des anciens combattants, sur le plan médical et sur le plan social.**

13. Les recommandations formulées par votre commission des finances dans son rapport sur la **journée défense et citoyenneté (JDC)** doivent recevoir une application plus complète dans l'attente d'une rénovation en profondeur annoncée par le Président de la République. Compte tenu du format du service national obligatoire envisagé, dont la durée serait d'un mois, les coûts du nouveau rendez-vous citoyen seraient sans commune mesure avec ceux qu'occasionne la JDC. **Le projet de loi de programmation des finances publiques en cours de discussion ne les prend nullement en compte.**

14. La politique de mémoire financée par la mission voit ses moyens renforcés mais principalement du fait des célébrations exceptionnelles de la fin de la Grande Guerre. En revanche, le programme de rénovation et d'entretien des lieux de mémoire et des sépultures rencontre des difficultés d'exécution qui touchent aussi l'érection très attendue d'un monument aux combattants des opérations extérieures (OPEX). Il convient de surmonter au plus vite ces difficultés et de ne pas négliger la participation active des bénévoles et des porte-drapeaux aux commémorations régulières qui sont l'un des éléments forts de la politique de mémoire. De même, l'effort des collectivités territoriales pour ancrer dans les territoires la mémoire et l'histoire combattantes doit être soutenu.

15. L'activité **d'indemnisation des spoliations, qui fait l'objet d'un rapport en cours d'élaboration par votre rapporteur spécial**, mérite de recevoir un nouvel élan notamment pour que la commission d'indemnisation des victimes de spoliations puisse pleinement **agir en vue de la restitution des objets d'art spoliés** et pour que **les indemnisations déjà accordées puissent être pleinement honorées.**

Au 10 octobre 2017, date limite fixée par la LOLF, 100 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

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

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

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

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

Un petit élargissement du périmètre de la mission

La mission connaît un petit élargissement de son périmètre. Le programme 169 intègre la subvention pour charges de service public du Conseil national des communes – « Compagnon de la Libération » (CNCCL) dont le transfert est intervenu en 2017 depuis le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ». Cette évolution se traduit par un transfert de 1,3 million d'euros.

A. AMORTIE DU FAIT DE MESURES ACQUISES, LA BAISSÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION REJOINT SA TRAJECTOIRE NATURELLE

La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » connaît **une diminution régulière de ses crédits**, dégageant ainsi des économies spontanées, qu'on pourrait aussi qualifier de passives, sur les dépenses publiques de l'État.

Malgré un certain ralentissement de la décade des dotations résultant principalement de mesures acquises, qui jouent en année pleine, la baisse des dotations programmées cette année confirme cette tendance.

1. Les économies programmées atteignent environ 77 millions d'euros soit 3,1 % des dotations de l'exercice précédent

Les crédits programmés pour 2018 s'élèvent à **2 461,4 millions d'euros** contre 2 537,5 millions d'euros l'an dernier faisant ressortir une économie de 76 millions d'euros¹. Elle emporte un repli des dotations budgétaires de l'ordre de 3 % d'une année à l'autre.

Évolution par programme des crédits de paiement de la mission entre 2017 et 2018

(en millions d'euros)

	2017	2018	Écart 2018/2017
Programme 167	38,3	42,8	4,5
Programme 169	2 398,4	2 317,8	- 80,6
Programme 158	100,8	100,8	0,0
Total	2 537,5	2 461,4	- 76,1

Source : commission des finances du Sénat

La totalité des économies prévues est attribuable au programme 169 qui est, pour l'essentiel, un « programme de guichet » correspondant à la vocation de la mission de regrouper principalement des dépenses de prestations (de titre 6) ainsi que le montre le graphique ci-dessous.

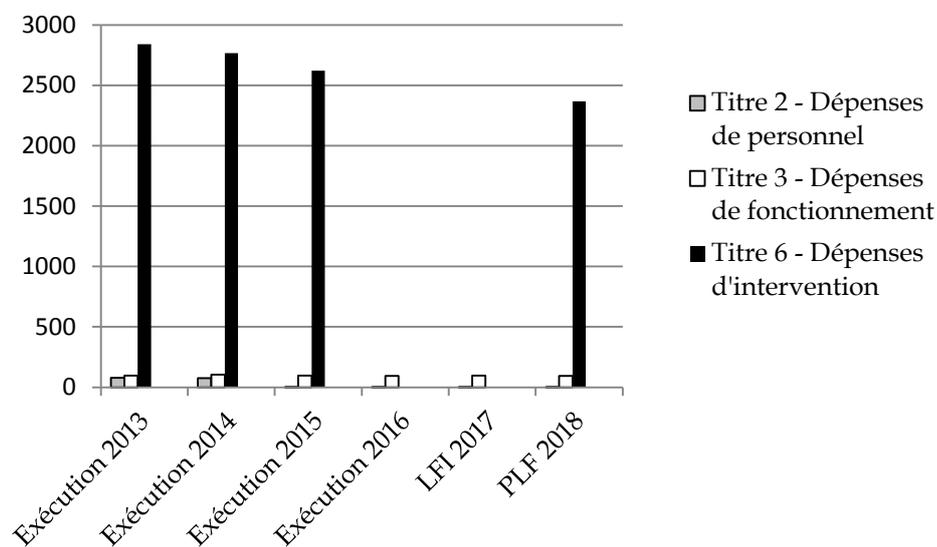
Ses dotations sont en repli de 3,4 %.

Les dépenses programmées au titre du programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » connaissent une expansion non négligeable puisqu'elle atteint 11,7 %. Ce ressaut, dû à des événements commémoratifs à caractère exceptionnel, doit être considéré comme tel.

Quant au programme 158, les crédits programmés pour 2018 sont sans notable changement par rapport à l'an dernier.

¹ Compte tenu de la modification du périmètre de la mission, la réduction des dépenses programmées atteint 77,3 millions d'euros.

Composition des crédits de la mission (en crédits de paiement ; 2013-2018)



Source : commission des finances du Sénat d'après les données des rapports annuels de performances et des projets annuels de performances de la mission

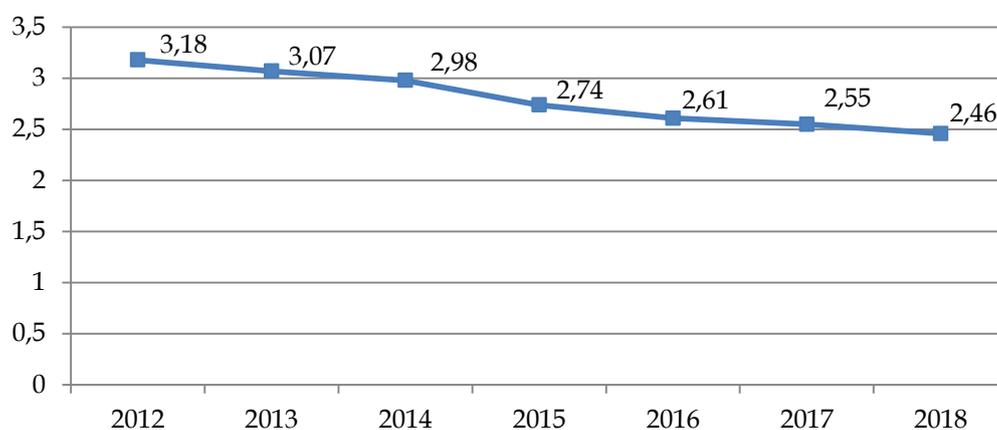
NB : les dépenses de personnel de la mission ont été transférées presque intégralement à la mission « Défense » si bien que, désormais très résiduelles (1,7 million d'euros pour 2018), elles n'apparaissent plus même à l'échelle du graphique.

2. Si la mission dégage structurellement des économies, celles-ci connaissent un certain ralentissement sans que celui-ci provienne d'une politique active en faveur des anciens combattants de sorte que, sur le fond, le projet de budget pour 2018 rapproche la mission de sa trajectoire baissière tendancielle

Le ralentissement de la réduction des dépenses de la mission relevé en 2017 se poursuit mais dans une moindre mesure.

Évolution du budget de la mission depuis 2012

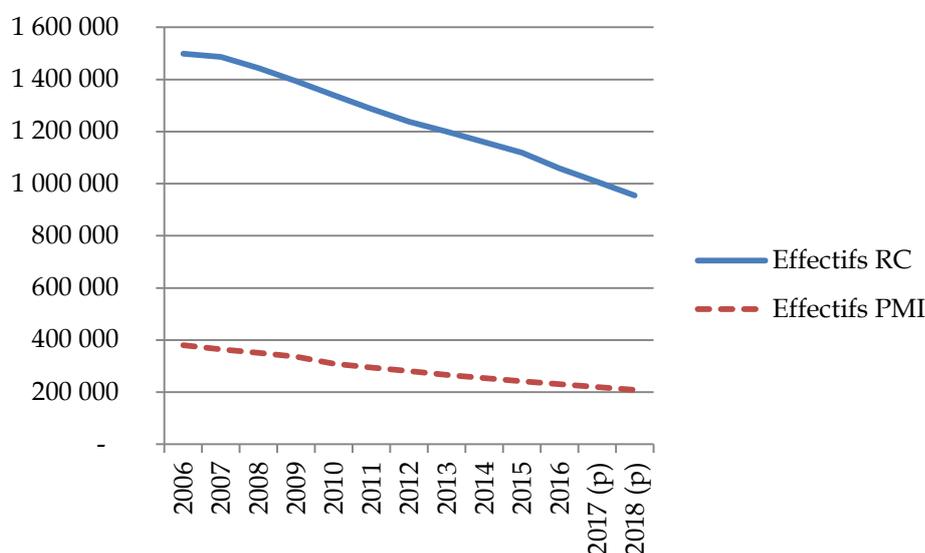
(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les données des rapports annuels de performances et des projets annuels de performances pour 2017 et 2018

Compte tenu de la place occupée par les dépenses de transferts sociaux dans la mission, dont une des variables majeures tient dans la démographie des bénéficiaires, celle-ci, qui a pour particularité, en lien avec l'historique des conflits, de se contracter inexorablement, comme le montre le graphique ci-dessous, est un déterminant premier de la dynamique des dépenses de la mission (voir *infra* les développements propres au programme 169).

Évolution du nombre des bénéficiaires des pensions militaires d'invalidité (PMI) et de la retraite du combattant (RC) (2006-2018)



Source : commission des finances du Sénat d'après les données du projet annuel de performances pour 2018

Cependant, d'autres facteurs peuvent influencer sur le niveau des dépenses. Pour s'en tenir aux prestations financées par la mission, l'extension des droits ouverts et les choix portant sur la valeur de chacune des prestations doivent bien entendu être prises en compte.

Or ce dernier facteur joue encore un rôle significatif sur la programmation budgétaire pour 2018, non tant du fait de mesures nouvelles, globalement trop marginales, que du fait de l'extension en année pleine de mesures acquises (voir *infra*).

Par ailleurs, il faut tenir compte de quelques éléments qui tendent à gonfler les dotations pour 2018 de façon non récurrente.

Il en va ainsi de l'élargissement du périmètre de la mission mentionné plus haut mais aussi des besoins ponctuels créés par les célébrations de la fin de la Seconde Guerre mondiale et du transfert à l'ONAV-VG du service central des rapatriés.

L'ensemble de ces besoins exceptionnels entraîne un supplément de dépenses de l'ordre de 8 millions d'euros, soit davantage que l'impact sur le budget des deux mesures nouvelles correspondant aux articles rattachés à la mission (+ 6,55 millions d'euros).

En dehors de ces différents facteurs, essentiellement non récurrents (extension des mesures acquises en année pleine, besoins exceptionnels, et, plus marginalement, mesures nouvelles), le repli des dotations atteindrait un montant de l'ordre de 120 millions d'euros.

3. Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 confirme, à ce stade, les tendances de fond du projet de loi de finances pour 2018

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, en cours d'examen par le Parlement dessine une trajectoire de repli tendanciel des crédits de paiement consacrés à la mission « Anciens combattants » dans la droite ligne des dynamiques fondamentales du projet de budget pour 2018.

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

	Montant	Evolution par rapport à l'année précédente	Evolution cumulée
LFI 2017	2,54	NS	NS
PLF 2018	2,46	-3,10%	-3,10%
2019	2,34	-4,80%	-7,90%
2020	2,25	-3,80%	-11,40%
Total	9,59	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 seraient réduits de 11,4 % entre 2017 et 2020 soit un recul annuel moyen de l'ordre de 3,9 %.

Cette programmation semble reposer sur des hypothèses de non revalorisation de la valeur du point de pension militaire d'invalidité, dans le cadre plus global d'une absence de toute amélioration des différentes prestations financées par la mission (en particulier, par le programme 169), d'autant que celui-ci devrait assumer des charges exceptionnelles en lien avec la rénovation de l'Institution nationale des Invalides. Elle ne fait que traduire la diminution des contingents de bénéficiaires des prestations financées par la mission.

Dans ce contexte, les programmes 167 et 158 subiraient, de leur côté, une stagnation de leurs dotations.

Le tableau ci-après détaille, s'agissant du seul programme 169, les équilibres sur lesquels la programmation pluriannuelle repose et vient illustrer ce jeu d'hypothèses.

**Évolution triennale prévisionnelle des crédits du programme 169
par catégorie de dépense**

(en millions d'euros)

Dispositif	PLF 2018	2019	2020	Écart entre 2020 et 2018
PMI	1 074,00	1 003,70	938	- 12,70 %
Retraite du combattant	743,9	704,5	665,1	- 10,60 %
Soins médicaux gratuits, appareillage, expertises	52,4	49,6	48,4	- 7,60 %
Remboursement réductions de transport	2,7	2,5	2,3	- 14,80 %
Remboursement prestations sécurité sociale	80,9	76,3	71,9	-11,10 %
Majoration des rentes mutualistes	247,4	246,1	244,8	-1,10 %
Institution nationale des invalides	12,1	12,1	12,1	0
Institution nationale des invalides Investissement	0,8	2,7	15	NS
TOTAL	2 214,20	2 097,50	1 997,60	- 9,80 %

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Votre rapporteur spécial est conduit à regretter une forme d'irréalisme de la programmation à moyen terme des crédits de la mission. Non seulement traduit-elle une érosion du pouvoir d'achat des différents prestations par lesquelles la Nation témoigne sa reconnaissance à ses anciens combattants – et *a fortiori* n'intégrerait aucune amélioration des prestations (en particulier pour ceux – c'est le plus grand nombre – qui ne perçoivent aucun avantage au titre des rentes mutualistes) –, mais encore ne reflète-t-elle pas différentes orientations, déjà arrêtées ou en cours de précision, concernant les politiques publiques financées par la mission (service national obligatoire, politique proactive de gestion des indemnisations des victimes de la période d'Occupation).

**B. UN EFFORT DE LA NATION AU PROFIT DES ANCIENS COMBATTANTS
QUI DÉPASSE LARGEMENT LE CADRE DES DOTATIONS DE LA
MISSION**

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 de ces transferts « hors-mission » conduit à rehausser l'effort de la Nation envers les anciens combattants de quelque 872 millions d'euros pour aboutir à un effort de 3 333 millions d'euros, supérieur de plus d'un tiers au niveau des crédits demandés dans le cadre de la mission. Encore faut-il observer que le périmètre des avantages liés à des régimes particuliers en matière de prélèvements obligatoires demeure insuffisamment détaillé et, ainsi, fait l'objet d'informations qui en sous-estiment la portée.

**1. Les déversements de crédits à partir d'autres missions abondent
particulièrement les moyens consacrés à la Journée défense et
citoyenneté**

**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.**

Une partie, au demeurant très majoritaire, du coût de la Journée défense et citoyenneté (JDC) est prise en charge par la mission « Défense » tandis que la mission « Direction de l'action du Gouvernement » contribue à la politique de réparation en faveur des victimes de l'Occupation couverts par le programme 158. Ces deux missions apportent en 2018 un financement de 112,6 millions d'euros aux actions correspondantes retracées dans le projet de budget de la mission.

Il conviendrait d'ailleurs de compléter la présentation de ces déversements telle qu'elle figure dans le projet annuel de performances pour prendre en compte le financement versé par le ministère de la santé au profit de l'Institution nationale des Invalides (INI).

2. 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

a) 751 millions d'euros de dépenses fiscales

Mais, ce sont **principalement les différents transferts au bénéfice des anciens combattants**, financés par les dotations budgétaires du **programme 169**, qui font l'objet de **compléments par des interventions non retracées en crédits**.

Celles-ci passent par une série de dépenses fiscales mais aussi de dépenses sociales dont seules certaines sont mentionnées dans les documents annexés aux différents projets de loi de finances examinés par le Parlement.

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

Si une disposition applicable à la grande majorité des contribuables n'est pas considérée comme une dépense fiscale, à l'inverse, l'avantage accordé à une catégorie particulière de contribuables ou d'opérations économiques constitue une dépense fiscale.

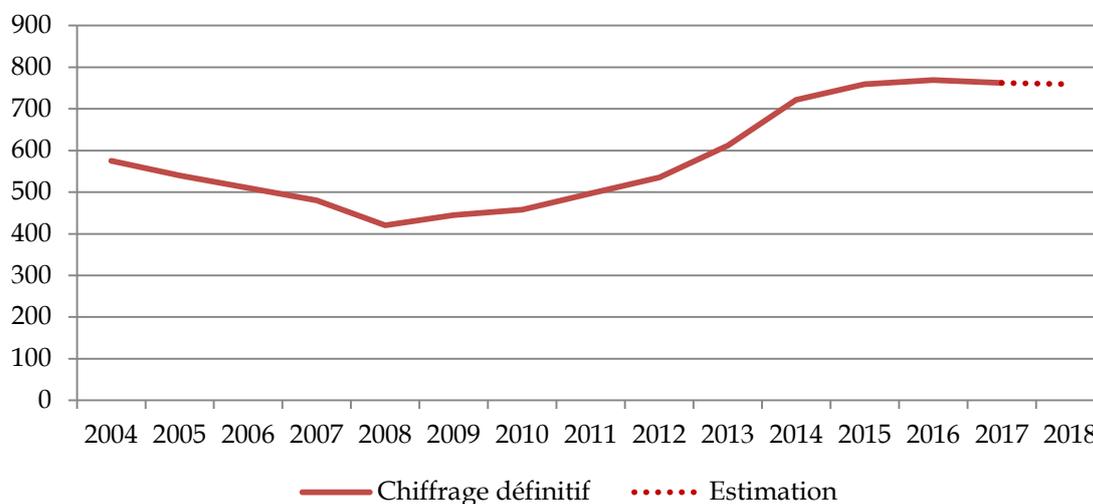
Pouvant être assimilée à une dépense publique (il y a équivalence entre un prélèvement obligatoire suivi d'une dépense de même montant et l'abstention dudit prélèvement lorsqu'on analyse les relations entre les administrations publiques et les autres agents économiques), les dépenses fiscales doivent figurer dans les documents budgétaires, projets et rapports annuels de performances (PAP et RAP) conformément aux prescriptions de l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances.

On a pu relever que l'effort de la Nation en faveur des anciens combattants tendait à se déformer, le poids relatif des dépenses fiscales dans le total des transferts qui leur sont destinés ne cessant de se renforcer.

Ce processus résulte d'un **effet de ciseaux entre les dépenses directes de transferts financées sur les crédits de la mission**, qui suivent une trajectoire baissière, **et les transferts assis sur les régimes fiscaux et sociaux** réservant aux anciens combattants qui en réunissent les conditions des avantages. Comme l'indique le graphique ci-dessous ceux-ci représentent des masses financières, qui, pour apparaître stabilisées ces dernières années (toutefois, elles ne se réduisent pas), ont connu une forte hausse depuis la fin des années 2000.

Évolution du montant des dépenses fiscales associées à la mission dans les documents budgétaires (2004-2018)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du sénat d'après les données des rapports annuels de performances et des programmes annuels de performances pour 2017 et 2018

b) Des dépenses fiscales et sociales toujours mal recensées

Encore faut-il observer que seules trois des six dépenses fiscales recensées dans le rapport annuel de performances sont évaluées tandis que l'inventaire des transferts alloués aux anciens combattants et à leurs ayants droits par la Cour des comptes conduit à constater que le recensement proposé par la documentation budgétaire continue d'être incomplet.

Recensement par la Cour des comptes des dépenses fiscales et sociales non mentionnées par les documents budgétaires

L'impôt sur le revenu (IR)

Le projet annuel de performances (PAP) ne fait pas figurer :

- la part des dépenses fiscales découlant des dispositifs prévus par le programme 158 qui correspondrait à 3,5 % de la dépense n° 120126 ; le ministère de la défense, la direction du budget et le Secrétariat général du Gouvernement ont indiqué qu'ils étaient disposés à répartir la dépense fiscale qui figure aujourd'hui au titre du programme 169 entre les deux programmes 158 et 169 et à rattacher les montants correspondants dans le PAP. Des travaux seront entrepris à ce sujet ;
- l'exonération d'impôt sur le revenu des PMI reversées aux ayants droit des militaires et anciens combattants décédés, en vertu des dispositions du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG) ;
- pour le programme 158, les indemnités versées aux ayants droit des victimes de spoliation qui sont exonérées d'impôt sur le revenu (IR).

Les droits de mutation

Le PAP ne mentionne pas l'exonération dont bénéficie le capital versé aux victimes de spoliations qui serait soumis au droit d'enregistrement (programme 158).

Les droits de succession

Le PAP ne mentionne pas que :

- la transmission du capital de la rente mutualiste, lorsqu'il a été opté pour le régime réservé viagèrement, 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 constituent pas un patrimoine taxable.

Les prélèvements sociaux

Certaines aides bénéficient d'exonérations de prélèvements sociaux :

- les PMI, la retraite du combattant, la retraite mutualiste des anciens combattants (dans la mesure où elle bénéficie de la majoration de l'État) et les allocations de reconnaissance servies aux anciens membres des formations supplétives de l'armée française en Algérie et leurs veuves sont exonérées de CSG et de CRDS. Cette exonération est d'ailleurs codifiée par l'article L. 136-2-III-3° du code de la sécurité sociale ; sur ce sujet, lors de différents échanges, le coût de l'exonération pour les retraites mutualistes a été estimé, en 2013, à 80 millions d'euros ; quant à la retraite du combattant, l'exonération est estimée à 67 millions d'euros ;
- les sommes perçues par les orphelins des victimes de la barbarie, les orphelins des victimes d'actes d'antisémitisme pendant la Seconde Guerre mondiale et par les victimes de spoliations ne sont pas soumis à prélèvements sociaux.

Bien que ces deux exonérations ne relèvent pas de la loi de finances initiale stricto sensu, et ne doivent pas figurer dans le PAP à ce titre, mais du projet de loi de financement de la sécurité sociale, les montants correspondants viennent augmenter le coût global de cette politique. Ils pourraient donc être mentionnés dans les documents budgétaires pour porter à la connaissance de la représentation nationale le coût de cette politique.

L'impôt sur la fortune (ISF)

Le PAP ne fait pas figurer les dispositifs suivant qui sont exonérés d'ISF :

- l'exonération des sommes allouées aux ayants droit des victimes de persécutions antisémites en vertu de l'article 885 K du code général des impôts ;
- la rente mutualiste, sa valeur de capitalisation n'est pas imposable ;
- l'ensemble des aides financières versées aux orphelins et aux victimes de spoliations n'entrent pas dans le champ de l'ISF. Lorsque ces indemnités sont versées aux ayants droit des victimes elles sont également exonérées d'ISF.

Source : note d'analyse budgétaire 2015. Cour des comptes

La montée en puissance des transferts fiscaux et sociaux dans le total des expressions de la reconnaissance de la Nation aux anciens combattants, que l'alourdissement du taux de CSG prévu pour 2018 devrait encore alourdir, 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.

3. Un suivi de la performance qui pourrait être plus... performant

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.

En l'état, la maquette de performances de la mission est centrée sur des éléments de gestion, centrés sur des processus administratifs portant sur la productivité des services. 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.

Pour la mission, la maquette de performance est organisée comme suit :

- un objectif et trois indicateurs pour le programme 167 ;
- quatre objectifs et quatre indicateurs pour le programme 169 ;
- un objectif et deux indicateurs pour le programme 158.

Le dispositif de performance du programme 169 illustre la polarisation du suivi de la performance sur des indicateurs de gestion.

Le suivi de la performance du programme est structuré par quatre objectifs accompagnés de quatre indicateurs.

Objectif 2017	N° Indicateur	Libellé indicateur 2017	Prévision 2018
1. Liquider les dossiers avec la meilleure efficacité et la meilleure qualité possibles	1.1	<i>Délai moyen de traitement du flux de dossiers de pension militaire d'invalidité</i>	230 jours
2. Régler les prestations de soins médicaux gratuits avec la meilleure efficacité possible	2.1	<i>Nombre moyen de dossiers de soins médicaux gratuits traités par agent</i>	19 000
3. Fournir les prestations de l'ONAC-VG avec la meilleure efficacité possible	3.1	<i>Nombre moyen de dossiers de cartes et titres traités par agent</i>	1 100
4. Coût de la journée d'un pensionnaire de l'INI	4.1	<i>Coût de la journée d'un pensionnaire de l'INI</i>	410 €

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Si les délais de liquidation des dossiers de pensions militaires d'activité importent naturellement aux demandeurs, les autres indicateurs ne concernent vraiment que les gestionnaires du programme. Pour autant, les bénéficiaires des dispositifs financés par le programme sont médiocrement concernés alors même que celui-ci correspond à des politiques dont ils doivent être les premiers bénéficiaires. Quant aux parlementaires, leur attention aux coûts et aux avantages de ces dispositifs ne sauraient se borner à un chiffre de production par agent, qui, par ailleurs n'informe en rien sur la qualité des décisions prises.

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, force est de constater que les résultats, pour s'être légèrement redressés, demeurent inférieurs aux cibles.

Sur ce point, le délai de traitement des dossiers de PMI apparaît excessivement élevé et il ne faudrait pas que la modification de l'indicateur mise en œuvre en 2018 (qui réduit l'assiette des dossiers pris en compte aux seuls flux, à l'exclusion de nombre de demandes en stock), vienne affadir l'objectif d'une forte réduction des délais de traitement de l'ensemble des dossiers.

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

En tant que programme portant la plus grande part des interventions de la mission, le programme 169 est déterminant pour l'évolution des dépenses de la mission. Il obéit à des données naturelles mais aussi à des mécanismes de revalorisation qui appellent une attention certaine.

Les deux autres programmes qui composent la mission sont, l'un, le programme 167, lié à des actions destinées à favoriser le lien entre la Nation et sa défense. Ce programme est tributaire du calendrier commémoratif mais peut aussi faire l'objet de régulations non-négligeables, compte tenu de son volume, en exécution. L'autre programme (le programme 158) est un réservoir de moyens destinés à indemniser les victimes d'actes de barbarie et de spoliations commis lors de la Seconde Guerre mondiale. En ce sens, ce dernier programme est également surtout destiné à provisionner des transferts tout en abritant également les moyens d'une action de recherche et d'identification qui doit gagner en efficacité.

A. LE PROGRAMME 167, ENTRE AFFIRMATION (PERFECTIBLE) DE LA MÉMOIRE DE LA FRANCE COMBATTANTE ET INTERROGATIONS POUR L'AVENIR

Les crédits du programme 167 sont en forte augmentation en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale pour 2018 (+ 12,9 % et + 11,5 % respectivement).

Cette dynamique tient à l'évolution des crédits de l'action 2 « **Politique de mémoire** » qui **progresseraient de 24,8 % en crédits de paiement** tandis que les dotations réservées à l'**action 1 « Journée défense et citoyenneté »** (JDC) s'inscriraient en **net repli (- 7 % en crédits de paiement)**.

Nuançant les équilibres habituels qui tendent vers une répartition des crédits du programme entre ses deux actions attribuant un peu plus de 40 % des moyens à l'action 1 et un peu moins de 60 % à l'action 2, la répartition des crédits du programme donne pour 2018 **34,1 % des crédits à l'action 01 « Journée "défense et citoyenneté" »**, avec 14,6 millions d'euros (en CP), et un peu moins de **66 % à l'action 02** avec 28,2 millions d'euros (en CP).

Cette évolution d'ensemble, qui porte sur des données largement faciales au vu de l'ampleur de la participation de programmes extérieurs à la mission au financement de la JDC, provient des besoins de financement exceptionnels liés à la commémoration de la Première Guerre mondiale.

Elle peut ainsi être considérée comme essentiellement transitoire d'autant que, pour l'avenir, les projets visant à instaurer un service national plus étoffé annoncent un bouleversement des équilibres financiers du programme.

Évolution des crédits du programme 167 entre 2017 et 2018

(en millions d'euros)

	Autorisation d'engagement								
	Total			Titre 3. Fonctionnement			Titre 6. Intervention		
	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution 2017/2018	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution 2017/2018	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution 2017/2018
167 - Liens entre la Nation et son armée	38,10	43,00	12,9%	21,00	19,80	-5,7%	17,10	23,20	35,7%
1 - Journée défense et citoyenneté	15,50	14,80	-4,5%	15,50	14,80	-4,5%	0,03	-	0,0%
2 - Politique de mémoire	22,60	28,20	24,8%	5,50	5,00	-9,1%	17,10	23,20	35,6%

	Crédits de paiement								
	Total			Titre 3. Fonctionnement			Titre 6. Intervention		
	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution 2017/2018	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution 2017/2018	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution 2017/2018
167 - Liens entre la Nation et son armée	38,30	42,80	11,5%	21,20	19,60	-21,7%	17,10	23,20	35,6%
1 - Journée défense et citoyenneté	15,70	14,60	-7,0%	15,70	14,60	-7,0%	0,03	-	0,0%
2 - Politique de mémoire	22,60	28,20	24,8%	5,50	5,00	-31,3%	17,10	23,20	35,6%

1. La journée « défense et citoyenneté » (JDC) en quête d'une plus grande efficacité dans l'attente d'une transformation plus radicale

L'action 01 est consacrée à la Journée « défense et citoyenneté » (JDC) chargée, depuis la réorganisation du service militaire¹, **d'assurer la diffusion de l'esprit de défense auprès des jeunes Français** dès 18 ans. Cette journée voit sa mise en œuvre assurée par la direction du service national (DSN), devenue depuis l'adoption du décret n° 2017-818 « direction du service nationale et de la jeunesse » dont les effectifs sont portés par la mission « Défense ».

¹ Loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme (et non suppression) du service national.

Bénéficiant d'une enquête réalisée à sa demande par la Cour des comptes, votre rapporteur spécial avait établi un rapport sur la JDC au cours de l'année 2016¹, fondé sur le suivi d'une journée entière par votre rapporteur, dont les principales conclusions sont récapitulées dans l'encadré ci-dessous :

Principales conclusions du rapport de votre rapporteur spécial

Les coûts de la journée défense et citoyenneté sont globalement maîtrisés, mais l'évaluation des coûts complets et l'information apportée au Parlement doivent être améliorée.

Priorité doit être donnée au contenu de la journée défense et citoyenneté, que les problématiques d'organisation semblent éclipser.

La journée défense et citoyenneté doit s'appuyer sur les acquis du parcours scolaire obligatoire des jeunes Français pour se recentrer sur l'esprit de défense.

La journée défense et citoyenneté doit véritablement réunir tous les jeunes Français.

La détection des jeunes en difficulté de lecture et des décrocheurs ne doit pas se limiter à alimenter un outil statistique mais permettre la mise en place d'un suivi personnalisé.

Le projet de loi de finances pour 2018 ne traduit pas encore pleinement ces recommandations qui visent à donner encore plus d'efficacité à un rendez-vous majeur pour la Nation. Il ne traduit pas davantage, les réflexions sur ce point étant en cours, les intentions d'une réforme de grande ampleur de ce rendez-vous telles qu'elles ont pu être annoncées.

a) Les coûts réels de la JDC ne sont pas précisément identifiés

Les coûts de la JDC pris en charge par le programme 167 sont loin de recouvrir les coûts complets qu'elle occasionne pour l'État. Ils n'en représentent qu'environ 11,5 % du total.

Comme on l'a relevé, la dotation de la JDC pour 2018 dans le programme 167 est en diminution par rapport à 2017 (- 0,9 million d'euros en crédits de paiement, soit un repli de 7 %), dans un contexte de hausse du nombre de jeunes appelés à y participer (804 000 jeunes contre 782 000 prévus en programmation pour 2017).

¹ Rapport d'information de Marc Laménie, fait au nom de la commission des finances, Sénat, n°475 (2015-2016), 16 mars 2016.

**Évolution du nombre des jeunes convoqués
à la Journée défense et citoyenneté (2012-2018)**

	Nombre de jeunes convoqués
2012	833 889
2013	881 285
2014	889 478
2015	895 822
2016	874 378
<i>Estimation 2017*</i>	782 000
<i>Estimation 2018</i>	804 000

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Les crédits « Transports JDC » et « Alimentation » couvrent respectivement les dépenses de déplacement et d'alimentation des jeunes convoqués aux sessions des JDC ainsi que celles relatives aux intervenants et encadrants et représentent la majeure partie des crédits portés par le programme 167 au titre de la JDC.

Évolution des coûts de la JDC à la charge du programme en 2018

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (LFI)	2018 (LFI)
Dépenses T3 - T6 du P 167	23,3	29,5	18,8	18,1	18,7	18,9	13,9	15,7	14,6
Alimentation	4,4	5,4	5,2	6,2	6,2	6,4	5,8	6,8	6,8
Transport des jeunes	4,4	4,5	4,2	4,8	4,8	5,6	4,7	5,8	4,8
Formation secourisme + sécurité routière	6,2	6,7	6,2	4,8	4,4	4,6	0,1	0,3	0,0
Autres charges	8,3	12,9	3,2	2,4	3,3	2,3	3,3	2,8	3,0

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

L'enveloppe des dépenses de transport, qui pèse lourdement dans les dépenses de la journée, serait en repli très sensible (- 17 %) alors que l'an dernier sa programmation faisait ressortir une progression importante (+ 12 %). Le ministère expliquait celle-ci par la hausse prévisionnelle du nombre de jeunes convoqués en JDC. Il est curieux que cette même attente ne produise pas cette année les mêmes effets. Peut-être le ministère table-t-il sur

l'existence de crédits transférables en fin d'exercice. Peut-être existe-t-il un hiatus entre les prévisions de fréquentation affichées et un réalisme plus froid de la programmation financière.

En toute hypothèse, il ne faudrait pas que se trouve vérifiée l'existence d'un lien entre l'assiduité décevante (voir *infra*) à la JDC et un certain penchant à dégager quelques économies sur les nécessaires frais de transport qu'occasionne son organisation.

Dans ce contexte, les dépenses d'alimentation, premier poste des dépenses de la JDC, seraient, quant à elles, inchangées, marquant une forme de divergence de la budgétisation des deux postes de charges principaux de la JDC pour le programme 167.

Compte tenu des prévisions de fréquentation, le coût moyen du repas servi lors de la JDC devra baisser fortement pour que la programmation financière et celle concernant la fréquentation de la JDC conservent leur cohérence.

L'essentiel est ailleurs.

Aux crédits budgétaires directs portés par la mission, il convient d'ajouter les crédits provenant de la mission « Défense », soit en 2018, à partir du programme 212 du ministère des Armées, 111,6 millions d'euros, déversement important et nettement supérieur à celui prévu pour l'année en cours (97,3 millions d'euros).

Au total, le coût de la JDC augmenterait significativement passant de 113 millions d'euros à 126,2 millions d'euros selon les données, non dénuées d'approximation (voir *infra*), fournies par les documents budgétaires, soit un alourdissement du coût de la JDC pour les finances de l'État de 11,7 %.

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

La cible de coût par participant reste inchangée en 2018. Compte tenu des éléments, un peu incertains on l'a vu, permettant d'approcher le coût global de la JDC, il est peu vraisemblable que cette cible soit atteinte. Elle supposerait la conjonction d'une tenue des dépenses programmées et d'un sursaut dans la fréquentation de la JDC.

Au demeurant, les conclusions de l'enquête réalisée par **la Cour des comptes à la demande de votre commission des finances** au titre de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) déjà mentionnée paraissent établir que, d'ores et déjà, le coût moyen par participant, de 150 euros en 2015, est largement supérieur à celui mentionné dans les documents budgétaires.

b) La JDC doit être mieux suivie

À l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 2016, votre rapporteur spécial avait pu relever un problème lié à l'assiduité des jeunes appelés au rendez-vous de la JDC.

**Éléments de suivi de l'assiduité des jeunes appelés
à la Journée défense et citoyenneté**

	Nombre de jeunes convoqués	Nombres de jeunes présents
2012	833 889	748 546
2013	881 285	763 842
2014	889 478	783 266
2015	895 822	795 293
2016	874 378	774 785
<i>Estimation 2017*</i>	782 000	782 000
<i>Estimation 2018</i>	804 000	804 000

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Ce problème n'est en réalité pas nouveau. Chaque année un contingent très important de jeunes appelés manque à leur obligation d'honorer le rendez-vous qui leur est donné.

**Écart entre les appelés à la JDC et les participants effectifs
(2012-2016)**

Année	Nombre
2012	- 85 343
2013	- 117 443
2014	- 106 212
2015	- 100 529
2016	- 99 593

Source : commission des finances du Sénat d'après les données transmises au rapporteur spécial

Le taux de fréquentation effectif de la JDC n'est pas satisfaisant. Avec moins de 90 %, Il est très inférieur au taux de 100 % qui est posé comme objectif.

Votre rapporteur spécial prend acte des explications qui lui ont été transmises et qui font valoir les difficultés liées à la mauvaise qualité du recensement. Il relève que la DSNJ travaille actuellement à **faciliter le recensement et la convocation des jeunes** en dématérialisant l'ensemble des procédures administratives concernant les appelés, *via* le système d'information PRESAje. Cette dématérialisation, qui comprend **un « e-recensement »**, apportera aussi aux personnels des mairies un gain de temps tout à fait bénéfique.

Dans ce contexte, il est conduit à plaider pour que, ces efforts accomplis, le taux d'assiduité à la JDC soit activement redressé.

c) La JDC doit être davantage orientée vers la culture de la défense et l'illustration de la citoyenneté

Le format de la JDC se trouve naturellement au cœur d'interrogations renforcées par le contexte de très fortes tensions que connaît la société française ainsi que par les interrogations récurrentes sur l'identité nationale.

Le Président de la République, au cours de la campagne électorale, avait annoncé son intention d'établir un service national universel obligatoire pouvant avoir une durée d'un mois.

Dans sa courte histoire, le contenu de la JDC a certes évolué mais ces changements n'ont pas pu éteindre la réflexion sur des transformations plus profondes.

En 2016, le module « secourisme », qui était apprécié par les jeunes mais impliquait des coûts élevés, a été remplacé par **une sensibilisation à la sécurité routière**, conformément à une décision du Premier ministre, actée par la loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019¹.

La modification intervenue avait été expliquée par les mauvais chiffres de la sécurité routière en 2014 et le fait que la formation de secourisme semblait redondante avec celle déjà dispensée au cours de l'enseignement secondaire². En réalité, il semble avoir eu pour principal mérite de dégager une **économie de l'ordre de 4 millions d'euros par an**. Il ne semble pas que ce changement ait contribué à améliorer la perception de la JDC par les participants, qui, au demeurant, est plutôt favorable comme avait pu le constater votre rapporteur spécial en suivant une des journées en question.

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

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

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

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

Présentation de la JDC et formalités administratives (25 mn)

Présentation animateurs / groupe (25 mn)

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

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

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

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

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

Test d'évaluation des acquis fondamentaux (30 mn)

Visite, témoignage, présentation de matériels (60 mn)

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

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

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

Comme il a été signalé plus haut, la formation à la sécurité routière n'est plus dotée en 2018. Un film sur ce thème serait désormais projeté auquel on a adjoind une série de thématiques issues sans doute des projets d'une pluralité de ministères soucieux de faire valoir les principes qu'ils défendent.

Ainsi, en 2017, la JDC a fait l'objet d'ajustements portant principalement sur :

- l'introduction de la notion de modèle français (fierté d'être français, menace terroriste sur le territoire national) ;
- une présentation formelle du thème de la laïcité ;
- l'adaptation du module sécurité routière (nouveau film et témoignages) ;
- l'insertion d'une vidéo sur le don d'organes ;
- l'introduction du thème « garde nationale » ;
- une information sur les valeurs et les missions de la sécurité sociale.

Ces thématiques répondent à des préoccupations légitimes mais il n'est pas certains que toutes doivent être portées par la JDC dont ce n'est pas l'objet principal.

Par ailleurs, des réflexions interministérielles sur l'extension de la JDC ont été engagées sous l'égide du haut-commissaire à l'engagement civique (décret n° 2016-433 du 11 avril 2016 portant création du haut-commissariat à l'engagement civique). Elles ont abouti à l'esquisse d'un dispositif étendu à deux journées non consécutives : une première journée consacrée à la citoyenneté, suivie, au plus tard un mois après, d'une seconde journée dédiée à la défense et à la sécurité nationale.

L'adoption d'un service national obligatoire d'un mois constituerait un changement d'une tout autre ampleur. Le processus paraît en cours. Deux ministres notamment (celui des Armées et celui de l'éducation nationale) ont manifesté un clair engagement en ce sens. Il serait vain à ce stade de proposer de longs développements sur ce point. Votre rapporteur spécial ne peut qu'évoquer ici la dimension financière d'un projet qui devrait se révéler très coûteux au vu des changements de tous ordres qu'il entraînerait. Une multiplication par trente des coûts actuels de la JDC constituerait sans doute le bas d'une fourchette d'estimation des coûts dont la limite supérieure est en l'état entourée de trop d'inconnues pour être mentionnée.

La limite inférieure de l'estimation représente aujourd'hui sans doute environ 3,8 milliards d'euros. Il va sans dire que cet enjeu n'est nullement pris en compte dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

d) Les informations réunies lors de la JDC sur les jeunes en difficulté doivent être mieux traduites en actes contre le « décrochage »

Au cours de la journée de défense et de citoyenneté, les jeunes en difficulté sont identifiés. Un entretien leur est proposé au cours duquel des solutions leur sont présentées. Par ailleurs, un circuit d'échange d'informations existe avec des organismes susceptibles de venir en aide à ces jeunes.

La JDC mobilise des dépenses de subvention correspondant à un versement à l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI) dans le cadre d'une convention dont le ministère de la défense est cosignataire avec d'autres ministères (affaires sociales, justice, éducation nationale...). On souligne la modicité de cet engagement qui représente 30 000 euros.

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 » du système scolaire sans formation.

Votre rapporteur spécial souhaite que la JDC soit l'occasion de mesures plus actives destinées à prévenir et réparer le décrochage, ce qui suppose un renforcement des liens avec les organismes susceptibles

d'offrir une seconde chance scolaire ou, plus globalement, un accompagnement à des jeunes dont la détection ne doit être qu'un pas dans un parcours réellement requalifiant.

À cet égard, il entre dans les projets du ministère de la défense de réorganiser sa direction du service national pour en faire une direction du service national et de la jeunesse. Il faut encourager cette initiative. La politique publique en faveur de la jeunesse en difficulté doit être renforcée. Dans la mesure de leurs missions, les armées peuvent apporter beaucoup à un engagement plus actif dans la remédiation des difficultés que rencontrent de trop nombreux adolescents.

2. La politique de mémoire, une programmation qui reflète les rendez-vous mémoriels majeurs de 2018 et dont certains projets doivent être mieux soutenus

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

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit **une enveloppe de 28,2 millions d'euros, ce qui représente une augmentation importante de 24,8 %** par rapport à la loi de finances pour 2017 (soit un ajout de **5,6 millions d'euros** en crédits de paiement).

Cette évolution résulte principalement d'une augmentation des crédits d'intervention (+ 6,1 millions d'euros), les crédits de fonctionnement étant eux en légère baisse (- 0,5 million d'euros).

La programmation budgétaire pour 2018 traduit l'influence des commémorations de la Première Guerre mondiale et de leur mode d'organisation autour d'un groupement d'intérêt public auquel le ministère est conduit à déléguer ses crédits, processus qui explique la prédominance des dépenses d'intervention dans le budget commémoratif (82,2 % des crédits).

Les financements prévus sont regroupées en **deux « opérations stratégiques » (OS)** : l'OS « Mémoire » qui est dotée de **13,5 millions d'euros** ; l'OS « Sépultures de guerre et lieux de mémoire » bénéficiant de **14,62 millions d'euros**.

L'OS « Mémoire » est marquée par les besoins de financement du cycle de commémoration de la Première Guerre mondiale qui absorberait 8 millions d'euros (60 % des crédits de la catégorie), soit un supplément de crédits de 5,3 millions d'euros par rapport à 2017.

Après avoir connu un réel dérapage en 2016, le budget des commémorations des combats de Verdun et de la bataille de la Somme ayant été dépassé de 3,35 millions d'euros, l'année 2017 semble avoir suivi un parcours plus satisfaisant.

Trois grands cycles commémoratifs ont été déployés dans la durée sur différentes parties du territoire national :

- cérémonies du *centenaire de la bataille d'Arras-Vimy dans le Pas-de-Calais au mois d'avril 2017*, en lien avec les autorités canadiennes, néo-zélandaises, britanniques et australiennes et avec les collectivités territoriales de la zone ;

- cérémonies du *centenaire de l'Offensive du Chemin des Dames* du 16 avril 2017 dans l'Aisne et accompagnement de la saison commémorative « Chemin des Dames-Aisne 2017 » mise en œuvre par le conseil départemental de l'Aisne et ses partenaires territoriaux ;

- *saison commémorative transatlantique France-USA 1917-2017* entre le 6 avril 2017 et le 14 juillet 2017 pour marquer les cent ans de l'entrée en guerre des États-Unis et de l'arrivée des premiers combattants américains en France à compter du mois de juin 1917.

Il n'entre pas dans la vocation de votre rapporteur spécial de porter un jugement sur le contenu de ces opérations. Il constate que la dimension mémorielle y a été, très heureusement, bien représentée avec tous les sentiments qu'elle suppose et ravive, mais sans pour autant, il faut s'en féliciter, que l'histoire ne soit négligée en ces occasions.

D'un point de vue formel, il est inévitable que « l'événementiel » mobilise une part substantielle des dotations dégagées par l'État. Votre rapporteur spécial forme des vœux pour que les différentes cérémonies auxquelles les commémorations de la Première Guerre mondiale ont donné lieu trouvent des prolongements dans une activité soutenue de retour historique sur ce qui a constitué, pour les combattants mais également pour l'ensemble des Français, et, au-delà, pour l'histoire mondiale, un événement majeur dont les traces culturelles, politiques et psychiques encore très profondes appellent une réélaboration constante au bénéfice des générations qui, depuis, se sont succédées.

Le reliquat du budget mémoriel (5,5 millions d'euros) est destiné à des opérations traditionnelles, en particulier aux cérémonies qui accompagnent les onze journées nationales commémoratives qui se déroulent chaque année. Votre rapporteur spécial relève avec une grande satisfaction l'inscription au programme des cérémonies pour 2018 de la célébration du quarantième anniversaire de la constitution de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (la FINUL) et du dixième anniversaire de l'embuscade d'Uzbin en Afghanistan au cours de laquelle dix soldats français furent tués ainsi que leur interprète afghan et vingt-et-un soldats français furent blessés. Il n'est que juste que la quatrième génération du feu soit consacrée par les opérations mémorielles nationales.

Cette satisfaction, votre rapporteur spécial souhaiterait pouvoir l'étendre au dossier lancinant du **monument consacré aux OPEX**. Celui-ci fait partie des projets soutenus par la seconde opération stratégique, l'**OS « sépultures de guerre et lieux de mémoire »**, dotée de 14,6 millions d'euros.

Hélas, l'érection de ce monument semble retardée par des complications administratives¹ que **votre rapporteur spécial souhaite très vivement voir surmontées**.

Pour le reste, le travail de rénovation et d'entretien des lieux de mémoire et des sépultures et ossuaires se poursuivrait. La programmation pluriannuelle de ces opérations a fait l'objet, en exécution, d'une très regrettable lenteur, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Bilan de la programmation pluriannuelle de la rénovation des sépultures de guerre

(en millions d'euros)

	Crédits prévus par le programme pluriannuel	Crédits délégués par la DPMA à l'ONAC-VG	Crédits consommés par l'ONAC-VG
2010		3,02	0,00
2011	2,46	2,42	1,01
2012	3,15	4,96	3,35
2013	4,27	3,61	1,26
2014	5,22	0,60	3,20
2015	5,35	5,81	3,04
2016	5,92	5,86	5,33
Total 2011-2016	26,37	26,28	17,19
2017 (*)	3,83	4,73	3,4 déjà notifiés ou en cours de notification + 4 prévus
2018	5,58		
Total 2011-2018	35,78		

(*) Exercice en cours, données d'exécution provisoires.

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

Il semble que les crédits correspondant au programme de rénovation aient été, en général, correctement délégués à l'ONAC-VG mais que celui-ci ait éprouvé les plus grandes difficultés à les consommer. Si votre rapporteur spécial se félicite de ce qui semble être une forme de normalisation de la

¹ Le projet consiste à ériger un monument commémoratif dans un espace paysager requalifié, dans le respect des contraintes architecturales et techniques. Conduit en lien avec la mairie de Paris et les concepteurs du parc, il paraît se heurter notamment à des désaccords portant sur la répartition des coûts des aménagements techniques entre les parties prenantes.

situation, avec, en 2016, une consommation de la quasi-totalité des crédits délégués par le ministère, il lui faut observer que seuls 66 % des crédits délégués à l'ONAC-VG avaient été utilisés conformément à leur objet au cours de la période 2011-2016, le fonds de roulement de l'établissement bénéficiant pour 9 millions d'euros des crédits versés à partir du programme 167. Il paraît évident que cette évolution est plus subie que volontaire mais elle témoigne des difficultés rencontrées par l'établissement pour conduire à bien un programme qui suppose une gestion complexe.

Votre rapporteur spécial prend acte de l'apparence de redressement en cours mais il restera attentif à ce qu'il se prolonge dans la réalité des années prochaines.

Enfin, votre rapporteur spécial entend très solennellement rappeler que, sans l'implication forte des bénévoles des associations et de leurs porte-drapeaux, qu'il faut saluer, les actions mémorielles qu'entend conduire notre pays seraient autrement plus difficiles à mettre en œuvre tandis que leur prolongement dans l'espace culturel de la Nation manquerait de l'influx que ces bénévoles lui confère.

Cet engagement mérite une pleine reconnaissance et, peut-être, une plus forte organisation pour que la mémoire de ces femmes et hommes demeurent vivifiante pour chacun.

Votre rapporteur spécial souhaite également que soient mieux favorisés les projets par lesquels les collectivités territoriales s'attachent à mettre en valeur ces deux composantes majeures du patrimoine que sont la mémoire et l'histoire combattante.

Les crédits prévus (2 millions d'euros), pour n'être pas négligeables, ne semblent pas correspondre à ce que pourrait être une politique ambitieuse d'inscription de ce patrimoine dans nos territoires.

B. L'EFFORT EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS PORTÉ PAR LE PROGRAMME 169 : CONJURER UN LENT AFFADISSEMENT ET S'ADAPTER À DE NOUVEAUX DÉFIS

Les crédits de paiement du programme 169, qui regroupe la plus grande part des dispositifs de réparation et de reconnaissance en faveur du monde combattant (ayants droit et ayants cause), **baissent de 3,4 % dans le projet de loi de finances pour 2018.**

	Autorisations d'engagement								
	Total			Titre 3. Fonctionnement			Titre 6. Intervention et Titre 7. Opérations financières		
	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution 2017/2018	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution 2017/2018	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution 2017/2018
169 - Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 403,40	2 317,00	-3,6%	73,60	77,50	5,3%	2 329,80	2 239,50	-3,9%
1 - Administration de la dette viagère	1 889,40	1 817,90	-3,7%	-	-		1 889,30	1 817,90	-3,8%
2 - Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	143,70	136,00	-5,4%	4,70	6,10	29,8%	139,00	129,90	-6,5%
3 - Solidarité	353,10	345,60	-2,1%	68,90	71,40	3,7%	284,20	274,10	-3,6%
7 - Actions en faveur des rapatriés	17,30	17,60	1,7%	-	-		17,30	17,60	1,7%

	Crédits de paiement								
	Total			Titre 3. Fonctionnement			Titre 6. Intervention et Titre 7. Opérations financières		
	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution 2017/2018	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution 2017/2018	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution 2017/2018
169 - Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 398,40	2 317,80	-3,4%	73,60	77,60	5,4%	2 324,80	2 240,30	-3,6%
1 - Administration de la dette viagère	1 889,40	1 817,90	-3,8%	-	-		1 889,40	1 817,90	-3,8%
2 - Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	143,70	136,00	-5,4%	4,70	6,10	29,8%	139,00	129,90	-6,5%
3 - Solidarité	348,10	346,40	0,0%	68,90	71,50	3,8%	279,20	274,90	-1,5%
7 - Actions en faveur des rapatriés	17,30	17,60	1,7%	-	-		17,30	17,60	1,7%

Source : commission des finances du Sénat d'après les données du projet annuel de performances pour 2018

Cette diminution, moins marquée qu'en 2015 et 2016 où elle avait atteint 4,8 %, est supérieure à celle observée l'an dernier où elle avait été limitée à environ 2,6 %.

Ainsi, le programme 169 rejoint-il sa tendance naturelle à la décreue, qui en fait un contributeur important à la réduction des dépenses publiques.

Il faut ajouter que, par rapport à l'an dernier, la décélération de la décreue des dotations est principalement attribuable aux évolutions acquises à l'occasion de la loi de finances pour 2017 plutôt qu'à des mesures nouvelles, celles proposées dans le cadre du présent projet de loi de finances, pour bienvenues qu'elles soient, étant d'une faible ampleur.

Dans ces conditions, **votre rapporteur spécial** souhaite **appeler l'attention du nouveau Gouvernement sur l'impérieux devoir de ne pas imposer aux anciens combattants un fardeau supplémentaire par rapport aux disciplines budgétaires communes** auxquelles il sait qu'ils sauront ne pas se soustraire si la nécessité s'en fait sentir, **mais dont il ne faudrait pas qu'ils subissent une part excédentaire.**

Par ailleurs, la **tendance à la réduction de la part des prestations universelles financées par le programme** dans l'ensemble de ses dépenses se poursuit, évolution problématique qui **renforce l'urgence de parachever la mutation des deux opérateurs principaux du programme, l'Institution nationale des Invalides et l'ONAC-VG**, dans le sens d'une meilleure satisfaction des besoins médicaux et sociaux des anciens combattants.

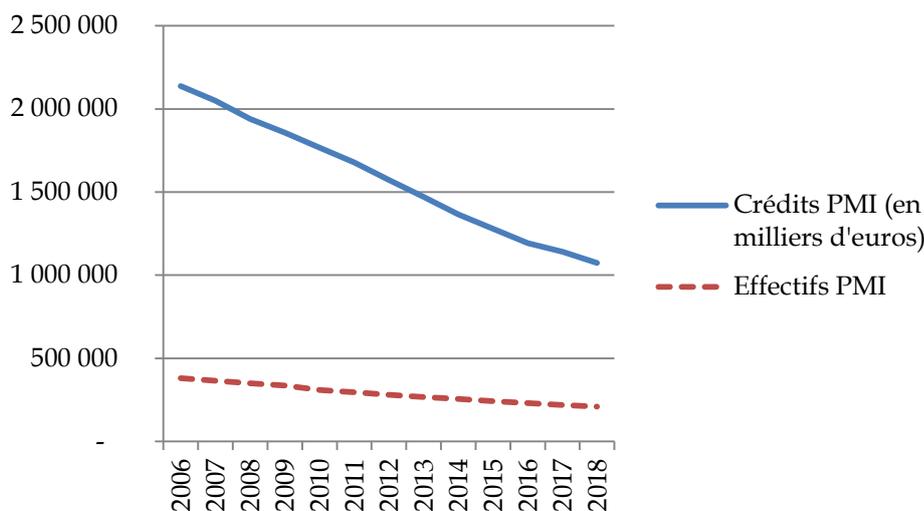
Dans ce contexte, **votre rapporteur spécial** souhaite, **en outre, appeler l'attention sur deux situations, parmi d'autres, qui pourraient être mieux couvertes**, celle des forces participant aux opérations de protection des Français contre le péril terroriste et celle des personnes ayant (eu) la charge de grands invalides de guerre, **ainsi que sur la nécessité d'améliorer les conditions de révision des pensions militaires d'invalidité.**

1. La baisse de la population des bénéficiaires reprend ses droits au titre de principal facteur d'évolution des dotations

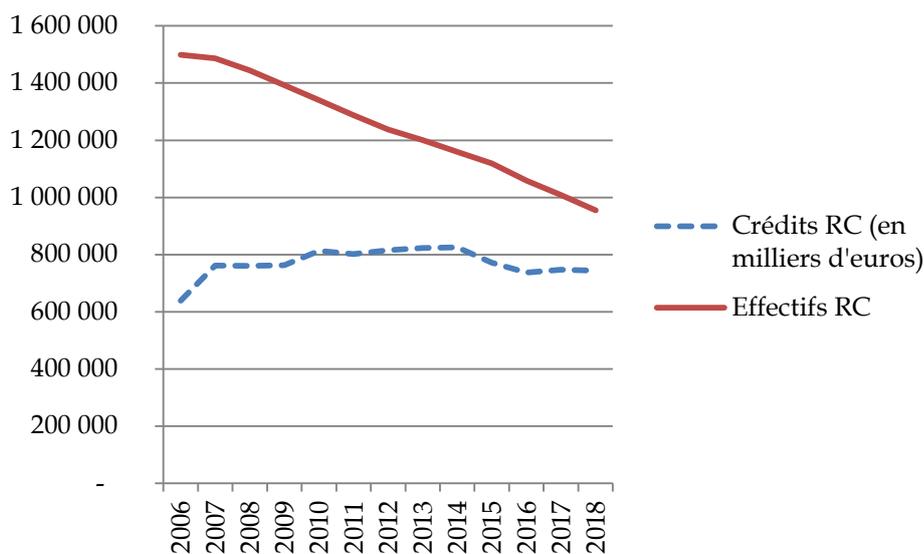
L'évolution des crédits du programme résulte de deux facteurs pouvant se compenser plus ou moins : les tendances démographiques qui jouent à la baisse du fait de la tendance à la réduction du nombre des bénéficiaires des prestations qu'il finance ; d'éventuels aménagements de droits favorables aux anciens combattants qui peuvent exercer un effet de sens contraire sur les besoins en crédits.

Alors que l'évolution des crédits du programme s'était inscrite depuis 2012 en cohérence étroite avec la diminution des effectifs de prestataires (voir les graphiques ci-dessous pour les pensions militaires d'invalidité et la retraite du combattant), moyennant quelques nuances, les économies réalisées en 2017 avaient été sans proportion rigoureuse avec la variation des effectifs bénéficiant des prestations financées par le programme.

En 2017, l'effet des différentes revalorisations des bases liquidatives des avantages financés par le programme 169 avait modéré les allègements de charges dus à la démographie des bénéficiaires, qui avaient été limité à 67 millions d'euros.



Source : commission des finances du Sénat



Source : commission des finances du Sénat

Pour 2018, si le recul des dépenses programmées resterait moindre que celui des différentes populations bénéficiaires, le différentiel se refermerait par rapport à la situation prévue pour 2017. En niveau, **les économies attendues, que l'évolution des effectifs des bénéficiaires pourrait situer autour de 120 millions d'euros, ne s'élèveraient qu'à 80,6 millions d'euros**, somme qui, pour être moins élevée que le potentiel des économies démographiques, s'en rapproche et est supérieure aux économies de l'an dernier.

C'est dire que le projet de budget pour 2018 rapproche la programmation des charges assumées par le programme 169 de sa seule dynamique démographique.

Par ailleurs, il convient de relever que ce qui demeure du différentiel entre la réduction du nombre des prestataires et celle des crédits doit être attribué à des mesures, qui, pour l'essentiel, relèvent de la catégorie des mesures acquises et de leur extension en année pleine plutôt qu'à des mesures réellement nouvelles.

Pour celles-ci, leur effet sur le budget serait des plus modestes, suite financière mécanique de l'absence de décisions de revalorisation des situations des anciens combattants que votre rapporteur spécial regrette vivement tant certains besoins appellent une considération élevée.

a) Une trajectoire de baisse du nombre des bénéficiaires des prestations financées par le programme

La réduction du nombre des bénéficiaires du programme se poursuivrait en 2018 si bien qu'à législation inchangée les crédits devraient reculer de l'ordre de 5 %.

En effet, par rapport à 2017, l'étrécissement des populations bénéficiaires atteindrait 4,8 % pour les pensions militaires d'invalidité (PMI) et 5,2 % pour la retraite du combattant¹. Quant aux bénéficiaires des soins médicaux gratuits, l'hypothèse de programmation repose sur une baisse de 3,5 % de leur contingent. D'autres réductions affecteraient d'autres catégories d'allocataires : 4,1 % pour les effectifs concernés par le remboursement des prestations de sécurité sociale et 2,8 % pour les bénéficiaires des majorations des rentes mutualistes. En revanche, les bénéficiaires des remboursements et réductions de transport seraient plus nombreux (+ 2,5 %).

b) ...dont les effets sur les dépenses seraient amortis du fait principalement de l'extension en année pleine de mesures acquises

Ces tendances démographiques seraient, partiellement, contrebalancées, dans leurs effets sur les dépenses, par l'extension en année pleine de mesures acquises au cours des exercices budgétaires précédents.

En premier lieu, sous l'effet de mesures catégorielles, mais surtout des différentes décisions ayant eu pour incidence de modifier la valeur du traitement indiciaire des agents de la fonction publique², principal index des prestations versées par le programme, la valeur moyenne du point de PMI a augmenté sensiblement du fait de l'adoption d'un principe établissant un rapport constant entre les deux données.

¹ Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2018.

² Revalorisation du point de 0,6 % en juillet 2016 puis en février 2017 et modification structurelle des rémunérations dans le cadre du protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations dans la fonction publique-PPCR.

Le point PMI s'est trouvé **porté à 14,40 euros** à compter du 1^{er} janvier 2017 (arrêté du 1^{er} août 2017) **contre 14,04 euros** en 2016, soit **une hausse de 2,6 %** qui **rompait avec l'inertie de la valeur du point PMI observée au cours des années antérieures** et a induit une revalorisation des prestations financées par le programme. L'effet budgétaire du rapport constant s'est élevé **pour la période 2017, à 31,5 millions d'euros pour les PMI et 19,9 millions d'euros pour la retraite du combattant, pour un total de 51,4 millions d'euros.**

Par ailleurs, la retraite du combattant a été revalorisée par l'attribution de **2 points supplémentaires au 1^{er} janvier 2017** suivie de celle de **deux nouveaux points au 1^{er} septembre**, la retraite du combattant passant ainsi de **48 à 52 points de PMI.**

Si l'impact de cette revalorisation avait entraîné un alourdissement des charges du programme de l'ordre de 25,9 millions d'euros l'an dernier, son application en année pleine peut être estimée à environ 58,9 millions d'euros correspondant à un **supplément de dépenses de l'ordre de 32,6 millions d'euros pour l'exercice 2018.**

En revanche, en l'absence de toute perspective de revalorisation du point d'indice de la fonction publique, l'impact du rapport constant serait nul en 2018 confirmant que la dynamique des dépenses du programme reposerait principalement sur l'application en année pleine de mesures acquises.

De fait, les mesures réellement nouvelles portées par le projet de loi de finances présentent des enjeux financiers nettement plus modestes. Celui-ci comporte **deux mesures d'amélioration** de certaines prestations (voir ci-dessus ainsi que les commentaires du présent rapport sur les articles rattachés).

Leur effet cumulé sur le projet de budget pour 2018 est estimé à **6,55 millions d'euros à comparer avec les économies procurées par l'absence d'indexation des prestations sur les prix (dont l'approximation suivante peut être proposée : 23,1 millions d'euros pour le seul programme 169).**

2. Des prestations mal revalorisées

Si les dépenses du programme ont été allégées par la baisse du nombre des bénéficiaires (effet de volume), une autre composante des économies doit être attribuée à une **perte du pouvoir d'achat des principales prestations** qu'il finance.

Il convient, en premier lieu, de rappeler les principes de base de l'indexation des principales prestations financées par le programme, marqués par la préoccupation d'assurer un « rapport constant » entre la valeur de ces allocations et celle des traitements des fonctionnaires.

Principes d'indexation des prestations versées au monde combattant à partir du programme 169

Les prestations assurées au titre de la dette viagère (pensions militaires d'invalidité et retraite du combattant), la majoration des rentes mutualistes et de l'allocation de reconnaissance font l'objet de mécanismes de revalorisation. Les règles suivies varient selon les allocations considérées.

Les autres prestations subventionnées par le programme 169 sont attribuées au cas par cas à partir de l'étude particulière des besoins (soins médicaux, dépenses d'appareillages, remboursement de prestations de sécurité sociale, frais de transport, aides sociales, prestations aux rapatriés...) des différents bénéficiaires.

Action 01 – « Administration de la dette viagère »

Pensions militaires d'invalidité :

Le montant des pensions d'invalidité est calculé, selon le taux d'invalidité, en nombre de points d'indice de pension militaire d'invalidité (point PMI). La valeur du point PMI évolue **selon les variations de l'« indice de traitement brut - grille indiciaire »**, publié conjointement et trimestriellement par l'INSEE et la DGAFP.

Retraite du combattant :

La retraite du combattant est calculée également en **nombre de points PMI**. Le nombre de points d'indice était fixé à 48 depuis le 1^{er} juillet 2012 (article 116 de la loi de finances pour 2012) mais a été revalorisé dans le cadre de la loi de finances pour 2017. Pour le reste, la retraite du combattant évolue à raison de la valeur du point de PMI.

Action 03 – Solidarité

Majoration des rentes mutualistes :

Le plafond donnant lieu à majoration est également déterminé depuis 1998 par **référence à l'indice du point PMI**.

Le plafond annuel majorable a été fixé à 125 points PMI à compter du 1^{er} janvier 2007 (article 101 de la loi de finances pour 2007).

Action 07 – « Actions en faveur des rapatriés »

Allocation de reconnaissance :

L'allocation de reconnaissance versée aux rapatriés est **indexée sur l'évolution annuelle des prix à la consommation des ménages** (hors tabac). Ainsi, tous les ans, un arrêté au 1^{er} octobre fixe le nouveau montant de l'allocation de reconnaissance. Cependant, en raison de la variation négligeable du taux d'inflation pour les années 2015 et 2016, aucune revalorisation n'a été opérée au cours de ces deux années.

Source : commission des finances à partir des réponses au questionnaire du rapporteur spécial

La valeur du point de pension militaire d'invalidité sert ainsi de référence à de nombreuses prestations servies à partir des crédits du programme.

Conformément au « rapport constant », elle est révisée en fonction de l'indice de traitement brut-grille indiciaire publié conjointement par l'INSEE et la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Or, faute de revalorisation générale du point le point d'indice de la fonction publique, l'index en question n'a été que fort peu revalorisé ces dernières années : de 2012 à 2015, il n'a augmenté que de 0,06 % sous l'effet de mesures catégorielles. Si 2016 et 2017 font exception conduisant à une augmentation de l'index de 2,8 % par rapport à 2015, dans l'ensemble les modalités d'indexation appliquées aux prestations servies par le programme 169 se traduisent par des pertes de pouvoir d'achat des prestations perçues par les anciens combattants.

Sur ce point, une nuance doit être apportée par la mention de la révision d'ampleur des conditions de liquidation de la retraite du combattant, qui a été présentée plus haut.

Mais, apparaissant comme relevant d'une forme incomplète de rattrapage et portant exclusivement sur une prestation qui, pour être la plus largement dispensée, est d'un niveau objectivement modeste (environ 65 euros par mois), elle ne conduit pas à modifier le constat de la perte régulière de pouvoir d'achat des principales prestations de reconnaissance et de réparation attribuées aux anciens combattants.

Il convient d'ailleurs d'ajouter que la très forte irrégularité des mesures de revalorisation de ces prestations, qui semble obéir à une sorte de cycle, aboutit à des pertes de pouvoir d'achat intercalaires entre deux revalorisations mais hélas trop souvent définitives pour ceux qui décèdent entre-temps et généralement incomplètement comblées par les mises à niveau tardives dont elles font l'objet.

Votre rapporteur spécial est conscient des avantages financiers procurés à l'État par ces pratiques.

S'agissant des pensions militaires d'invalidité (PMI) et de la retraite du combattant, le tableau ci-après présente les estimations des économies de charges résultant de la sous-indexation de ces allocations par rapport à l'évolution des prix.

Gains pour l'Etat de la sous-revalorisation des PMI et de la retraite du combattant (RC)

Année	Valeur réelle du point PMI au 1er janvier (€)	Taux d'inflation (source INSEE)	Valeur du point PMI indexé sur le taux d'inflation (€)	Dépenses selon indexation (€)		Dépenses réelles (€)		Surcoûts (€)	
				PMI	RC	PMI	RC	PMI	RC
2012	13,91	2,00%	14,43	1 640 436 000	830 782 000	1 573 194 373	817 818 139	67 241 627	12 963 861
2013	13,93	0,90%	14,56	1 544 113 000	900 737 000	1 470 719 340	851 696 988	73 393 660	49 040 012
2014	13,96	0,50%	14,64	1 437 549 000	864 993 000	1 364 978 370	813 229 659	72 570 630	51 763 341
2015	14,00	0,00%	14,64	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

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

Elles ont atteint 113,4 millions d'euros lors de l'exercice 2016 et, après une légère diminution en 2017, devraient à nouveau augmenter en 2018.

Mais aux contraintes financières du moment les anciens combattants ne sauraient, ni ne souhaitent, se soustraire, encore faut-il qu'elles ne pèsent pas davantage sur eux que sur les reste des Français. Sur ce point, il convient de rappeler que l'argument avancé pour défendre l'absence d'indexation des traitements publics, à savoir l'existence d'un glissement-vieillesse-technicité, ne saurait en rien s'appliquer à une population qui de toute évidence n'est pas positivement concernée par lui.

Pour l'avenir, il est à craindre que la perspective d'une accélération des prix en 2018, et au-delà, en cohérence avec un horizon de reprise économique, n'accentue ce décrochage et vienne effacer le rattrapage partiel opéré à la faveur des récentes revalorisations exposées ci-dessus. Ces craintes doivent être au plus vite dissipées par le nouveau Gouvernement.

3. Une érosion de la part des prestations universelles au profit d'avantages plus « sélectifs »

Les interventions 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 et à raison de celles-ci, d'autres impliquent et un choix du bénéficiaire et l'influence de variables tierces par rapport à celles en rapport avec la seule situation d'ancien combattant.

Il en va tout particulièrement ainsi de la majoration des rentes mutualistes qui pour concerner 343 000 bénéficiaires n'est servie qu'à un peu plus d'un tiers des titulaires de la carte du combattant.

Or cet avantage mobilise une part importante des dotations du programme comme le montre le tableau ci-dessous (11,2 % du total).

Dispositif	PLF 2018	Part dans le total
PMI	1 074,00	48,50%
Retraite du combattant	743,9	33,60%
Soins médicaux gratuits, appareillage, expertises	52,4	2,40%
Remboursement réductions de transport	2,7	0,10%
Remboursement prestations sécurité sociale	80,9	3,70%
Majoration des rentes mutualistes	247,4	11,20%
Institution nationale des invalides	12,1	0,50%
Institution nationale des invalides Investissement	0,8	0,03%
TOTAL	2 214,20	100%

Source : commission des finances du Sénat
d'après les données du projet annuel de performances pour 2018

Votre rapporteur spécial rappelle que la majoration des rentes mutualistes n'absorbait que 8 % des dépenses du programme en 2011.

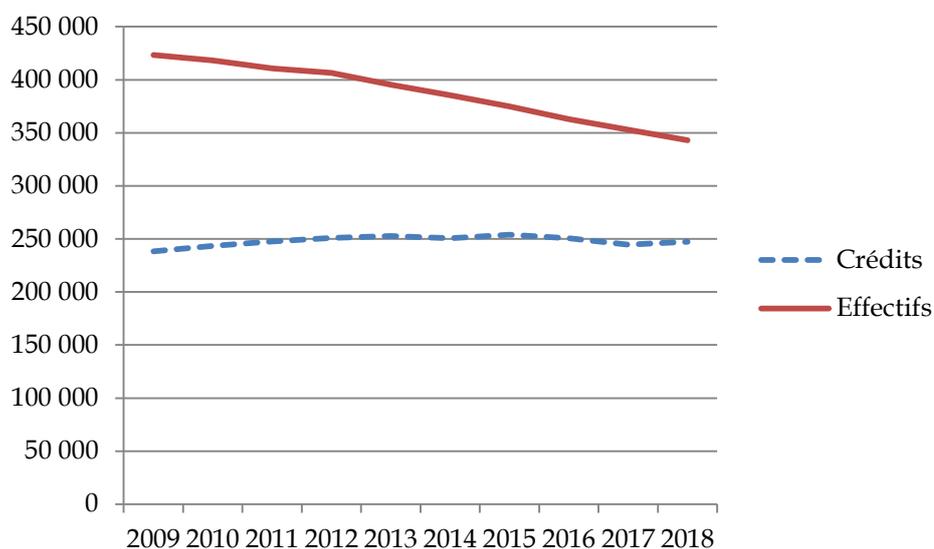
Si le déficit de revalorisation mentionné plus haut en a également altéré la dynamique, avec pour effet l'extériorisation d'économies budgétaires (voir le tableau *infra*), le graphique qui suit montre que les dépenses correspondantes ont connu une certaine résistance qui contraste avec les prestations plus universelles financées par le programme.

Gains pour l'État de la sous-revalorisation des majorations de rentes mutualistes

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* (€) A	Plafond selon indexation* (€) B	Différence de plafond (€) C = B - A	Nombre de bénéficiaires au plafond D	Surcoûts (€) E = C x D
2012	13,91	2,00%	14,43	1 739,00	1 804,26	65,26	40 599	2 649 491
2013	13,93	0,90%	14,56	1 741,25	1 820,50	79,25	59 159	4 688 351
2014	13,96	0,50%	14,64	1 745,00	1 829,60	84,60	56 716	4 798 174
2015	14,00	0,00%	14,64	1 750,00	1 829,60	79,60	47 127	3 751 309

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

Évolution de la charge des avantages attribués aux rentes mutualistes des anciens combattants et des effectifs bénéficiaires (2009-2018)



Source : commission des finances du Sénat

Si la contribution de l'État aux rentes mutualistes aboutit, pour les bénéficiaires, à doubler 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, votre 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. Elle appelle une élucidation.

À ce stade, votre rapporteur spécial se limitera à relever que **cette sous-utilisation** conduit à des économies significatives qu'on peut estimer moyennant quelque simplification - il faudrait, en particulier, également tenir compte de la non saturation du plafond de la majoration par les épargnants - à **480 millions d'euros**.

4. Les opérateurs du programme, des relances très nécessaires

La concentration en cours de l'effort financier de la Nation pour ses anciens combattants en lien avec la déformation de la structure du programme 169 et avec le renforcement de la part de dépenses fiscales aux effets globalement peu redistributifs conduit à souligner l'importance d'assurer la mutation des deux principaux opérateurs du programme 169, l'Institution nationale des Invalides (INI) et l'ONAC- VG.

À périmètre inchangé, c'est à dire hors effet de l'intégration du Conseil national des communes « Compagnon de la Libération », les dotations des deux opérateurs progresseraient passant de 68,890 millions d'euros en 2017 à 70,917 millions d'euros (+ 3 %). Cette hausse n'est toutefois pas totalement significative.

Évolution des dépenses versées aux opérateurs du programme (2012-2018)

(en milliers d'euros)

	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018
INI	12 634	12 154	11 839	12 089	12 089	12 089	12 889
ONAC-VG	57 897	56 871	56 432	56 978	62 151	56 801	58 028
Conseil national des communes "Compagnon de la Libération"						1 332	1 334
Total	70 531	69 025	68 271	69 067	74 240	70 222	72 251

Source : commission des finances du Sénat

Sans doute les dépenses en faveur de l'INI seraient-elles élevées de 800 000 euros correspondant à une dotation en fonds propres afin de favoriser sa rénovation mais la subvention pour charges de service public resterait inchangée.

Quant à l'ONAV-VG, la subvention qui lui serait versée augmenterait de 2 % mais afin de tenir compte de l'intégration en son sein du service central des rapatriés (+ 1,2 million d'euros). Sans cette réorganisation administrative, la subvention pour charges de service public serait inchangée.

**Évolution des emplois ouverts aux opérateurs du programme
(2012-2018)**

	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018
INI	446	440	439	434	432	440	435
dont sous plafond	445	438	436	432	427	436	430
ONAC-VG	1629	1604	1594	1604	1552	1651	901
dont sous plafond	884	873	860	863	855	865	883
Conseil national des communes "Compagnon de la Libération"					14	14	14
dont sous plafond					14	14	14
Total	2075	2044	2033	2038	1984	2091	1336
dont sous plafond	1329	1311	1296	1295	1282	1301	1313

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial de la commission des finances ; il semble que 4 ETPT supplémentaires doivent finalement être transférés dans le cadre de l'opération concernant le service central des rapatriés

a) L'ONAC-VG, une stabilité des moyens pour assumer une mission recentrée sur des responsabilités de gestion de prestations sociales

Le tableau ci-dessus rappelle une évolution importante intervenue dans le courant de l'année 2017 avec la cession par l'État de la quasi-totalité des établissements médicaux et sociaux gérés par l'ONAC-VG qui explique presque entièrement les variations des emplois autorisés à l'établissement¹.

Cette évolution, conforme aux vœux de votre commission des finances, est susceptible d'accentuer la vocation de gestionnaire de transferts sociaux de l'ONAC-VG, son activité de tuteur d'organismes fonctionnels se trouvant allégée d'autant. Il reste à souhaiter que le transfert des deux établissements restant sous la tutelle de l'ONAC-VG puisse être finalisé dans les conditions prévues par le législateur.

Concernant le domaine particulièrement important de la gestion des cartes et titres, l'ONAC-VG assure la chaîne complète de l'instruction des demandes relatives à la reconnaissance, que constituent les demandes de

¹ Ces opérations ont fortement mobilisé la trésorerie de l'ONAC-VG qui a été amputée de l'ordre de 16 millions d'euros afin de pourvoir aux aménagements contractuellement négociés avec les cessionnaires.

carte du combattant et de titre de reconnaissance de la Nation ainsi que l'ensemble des demandes de statuts. Il est également chargé de la certification, de l'instruction et, *in fine* de la liquidation de la retraite du combattant et exerce un rôle majeur, par ses unités départementales de guichet unique en matière de pensions militaires d'invalidité (PMI), les demandes en la matière devant leur être adressées. Par-là, les services de l'ONAC sont le contact des ressortissants afin de les renseigner sur l'état d'avancement de leur dossier.

Sur ce point, votre rapporteur spécial s'interroge cependant sur les hésitations qui semblent avoir entouré l'organisation des commissions de réforme des PMI mais aussi sur les délais apparemment trop élevés que suppose le traitement du contentieux des décisions prises en cette matière.

À cette importante mission, doit être ajoutée, notamment, la considération du rôle de l'établissement dans la gestion de la solidarité plus ponctuelle au bénéfice des anciens combattants, en sus de l'activité sociale conduite par le ministère des Armées lui-même. La subvention versée par l'État pour couvrir les besoins serait inchangée (26,4 millions d'euros) dans un contexte de baisse des personnes éligibles. Cependant, des besoins nouveaux interviennent du fait des suites des engagements de la France, et, en particulier, de la hausse tragique du nombre des pupilles de la Nation.

À la suite d'observations de la Cour des comptes, faisant en particulier valoir un déficit d'encadrement légal de cette fonction, une normalisation est intervenue. Il faut s'en féliciter tout en s'attachant à conserver un lien fort avec les organisation d'anciens combattants souvent mieux à même de connaître les situations individuelles et de fournir un premier accompagnement des ressortissants de l'ONAC-VG, au nombre de 2,7 millions en 2017, que des services administratifs, qui, par définition, sont moins déployés territorialement.

b) L'Institution nationale des Invalides

Le projet de budget témoigne de la stabilité de la subvention versée par la mission à l'Institution nationale des Invalides (INI). Celle-ci s'établit à 12,09 millions d'euros, niveau inchangé depuis 2015, tout en ouvrant, c'est une nouveauté encourageante, une dotation en fonds propres de 800 000 euros.

La subvention versée par le ministère des Armées représente un peu plus d'un tiers des ressources de l'INI qui est par ailleurs attributaire d'une dotation annuelle de financement versée par le ministère de la santé (11,8 millions d'euros) et s'efforce de développer des ressources propres.

La programmation 2018 prolonge ainsi une dynamique de financement de l'INI qui s'est révélée insoutenable comme l'a exposé votre rapporteur spécial dans son rapport de contrôle sur l'établissement¹.

Le « jeu de rôles » entre le ministère de la défense et le ministère de la santé, qui s'est affranchi des règles d'indexation de sa dotation pourtant prévues par des dispositions légales et réglementaires, a abouti à un effet de ciseaux entre des subventions publiques déclinant en euros constants et des charges de fonctionnement progressant en valeur, au point que le bouclage financier de l'INI a reposé sur une ponction du fonds de roulement et sur un décalage des investissements programmés mais non exécutés.

Cette gestion « au fil de l'eau » présente à l'évidence des dangers pour les usagers de l'INI et pour la pérennité même d'un établissement consacré par la loi et par l'histoire.

Votre rapporteur spécial a pu rendre compte des progrès réalisés en 2016 pour redonner un horizon à l'INI : l'adoption du schéma d'investissement, l'adoption d'un nouveau projet d'établissement, le maintien de la spécificité de l'institution dans un contexte de plus fort engagement dans l'offre globale de soins.

Ces évolutions favorables demandent encore à être traduites dans les faits. Elles requerront une attitude positive des partenaires mais aussi des moyens financiers et une politique du personnel à la hauteur des enjeux.

Le programme d'investissement comporte des enjeux importants puisqu'il représente au minimum 50 millions d'euros. En l'état des informations de votre rapporteur spécial, il serait financé à hauteur de 10 millions à 15 millions d'euros par le fonds de roulement, le reste étant pris en charge par une dotation du ministère de la défense.

Votre rapporteur spécial, qui s'interroge sur le principe apparemment adopté d'une exclusivité de la participation des budgets militaires au financement du projet dès lors que la patientèle de l'INI est principalement civile, restera attentif aux prolongements donnés aux impulsions données pour rénover l'INI.

5. 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 seraient peu voire nullement prises en compte au titre de l'effort en faveur des anciens combattants.

¹ Rapport d'information de Marc Laménie, fait au nom de la commission des finances n° 72 (2016-2017) - 25 octobre 2016.

Il convient notamment de rappeler que les conditions d'âge exigées pour disposer de la retraite du combattant (65 ans) peuvent éloigner considérablement l'apparition des besoins de réparation de la réparation 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.

Votre rapporteur spécial ne s'en interroge pas moins sur l'opportunité d'une réflexion sur notre dispositif de réparation en faveur du monde ancien combattant, en particulier sur la quatrième génération du feu et sur les forces participant sur le territoire national à la protection de nos concitoyens contre le terrorisme. Le tragique attentat commis dernièrement à Marseille devrait être l'occasion d'une réflexion sur le sort des hommes et femmes qui, malgré un engagement militaire de terrain et très exposé, en l'état, n'ont pas plein accès aux mesures de reconnaissance que la Nation accorde aux anciens combattants.

Les évolutions des caractéristiques des conflits et des personnels de nos armées, dont les parcours professionnels ont considérablement changé depuis la définition de la politique publique de soutien aux anciens combattants, conduisent à se demander si dans ces grandes lignes celle-ci demeure adéquate aux responsabilités de la Nation envers les anciens combattants.

En outre, la situation des « aidants » de très grands invalides de guerre paraît mériter une attention toute particulière.

C. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 158, STABLES, SONT APPELÉS À FINANCER LES INDEMNISATIONS DES VICTIMES DE SPOLIATION ET DES MISSIONS DONT LES OBJECTIFS SONT LOIN D'ÊTRE TOUS ATTEINTS

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

Ces indemnités correspondent à trois dispositifs distincts, relativement récents, régis par les différents décrets suivants : n° 99-778 du 10 septembre 1999 sur la réparation des spoliations antisémites et n° 2000-657 du 13 juillet 2000 sur les orphelins dont les parents ont été victimes d'actes antisémites (action 01 « Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation ») et le décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004 (action 02 « Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale »).

Répartition des crédits du programme 158

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement											
	Total			Titre 2. Personnel			Titre 3. Fonctionnement			Titre 6. Intervention		
	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution 2017/2018	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution 2017/2018	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution 2017/2018	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution 2017/2018
158 - Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	100,80	100,80	0,00%	1,70	1,80	5,90%	0,74	0,75	1,40%	98,30	98,30	0,00%
1 - Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	46,40	46,40	0,00%	1,70	1,80	5,90%	0,47	0,47	0,00%	44,20	44,20	0,00%
2 - Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale	54,40	54,40	0,00%				0,27	0,28	3,70%	54,10	54,10	0,00%

	Crédits de paiement											
	Total			Titre 2. Personnel			Titre 3. Fonctionnement			Titre 6. Intervention		
	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution 2017/2018	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution 2017/2018	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution 2017/2018	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution 2017/2018
158 - Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	100,80	100,80	0,00%	1,70	1,80	5,90%	0,74	0,74	0,00%	98,30	98,30	0,00%
1 - Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	46,40	46,40	0,00%	1,70	1,80	5,90%	0,47	0,47	0,00%	44,20	44,20	0,00%
2 - Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale	54,40	54,40	0,00%				0,27	0,27	0,00%	54,10	54,10	0,00%

Source : commission des finances sur la base du projet annuel de performances pour 2018

Votre rapporteur spécial a entrepris une contrôle des conditions dans lesquelles la commission d'indemnisation des victimes de spoliations (la CIVS) qui anime le dispositif de réparation des spoliations de toutes natures (ou presque) subies par les juifs pendant l'Occupation a pu s'acquitter de sa mission. Il en présentera les conclusions dans les prochaines semaines. Mais, d'ores et déjà, l'examen du projet de budget pour 2018 est l'occasion de formuler quelques interrogations.

1. Une stabilité des crédits qui marque une modification des prévisions jusqu'alors communiquées à votre rapporteur spécial

Les crédits prévus sont stabilisés par rapport à l'année dernière.

Ils correspondent pour l'essentiel (97,5 %) à des crédits d'intervention répartis en deux actions dont les moyens restent, pour chacune, inchangés :

- l'action 01 réunit des crédits de 46,4 millions d'euros (46 % des dotations du programme). Elle est majoritairement dédiée (37,2 millions d'euros, soit plus de 80 % de ses moyens) aux versements aux orphelins des victimes de persécutions antisémites des arrérages qui leur sont dus¹. Au total, les créditeurs bénéficiant de cette catégorie d'interventions seraient au nombre de 5 249 au 31 décembre 2017 pour une rente annuelle de 7 025,28 euros. Ces dotations sont complétées par les moyens réservés à la réparation des spoliations commises pendant la Seconde Guerre mondiale aux dépens des juifs. Ils s'élèvent à 9,2 millions d'euros, dont 7 millions prévus pour le paiement des indemnités accordées dans le cadre du dispositif ;

- de son côté, l'action 02 sert également des arrérages, mais aux orphelins des victimes d'actes de barbarie commis pendant la Seconde Guerre mondiale, dont les droits ont été aménagés en 2004 quelques années après ceux des orphelins des victimes de persécutions antisémites (2000)².

La stabilisation des dotations représente une forme de pari, s'agissant d'indemnités dont l'évolution n'est pas aisément prévisible, mais aussi une forme de renoncement, étant donné l'existence d'un passif à combler.

Sur le premier point, votre rapporteur spécial rappelle que les prestations versées dans le cadre de ces dispositifs ont entraîné des coûts effectifs supérieurs aux prévisions au cours des dernières années si bien que la réserve de précaution avait dû être entièrement dégelée. En outre, selon les informations fournies à votre rapporteur spécial dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2017, la prévision pour 2018 comprenait alors la perspective d'une progression des crédits de l'ordre de 3,8 % au terme de laquelle ceux-ci passeraient, pour les interventions, de 98,3 millions d'euros en 2017 à 102 millions d'euros. Cette prévision s'appuyait sur un flux encore important de nouvelles demandes et sur un objectif à encourager de traitement des dossiers en souffrance (voir ci-après), tout en tenant compte des revalorisations automatiques prévues par la réglementation. Dans ces conditions, l'absence de revalorisation des dotations prévues pour 2018 conduit à s'interroger sur les conditions de la

¹ Elle comporte également (voir ci-après) une indemnité pour les spoliations alors commises.

² Cette « postériorité » a donné lieu à des contentieux qui n'ont pas prospéré.

programmation des crédits dont, apparemment, les variables font désormais l'objet d'appréciations divergentes par rapport à celles exposées ci-après.

Il faut, en outre, tenir compte des problèmes particuliers à l'application du régime de réparation des spoliations commises pendant l'Occupation, dont les conditions de résolution paraissent peu compatibles avec une stabilisation des dotations pourtant prévue par le projet de budget (voir *infra*).

Votre rapporteur spécial est ainsi conduit à s'inquiéter d'un affadissement des ambitions alors affichées, en particulier au regard du traitement du stock de demandes, sans même mentionner à ce stade les problèmes particulièrement sérieux que suscite la politique de réparation des spoliations (voir ci-après).

2. Des horizons d'indemnisation différenciés selon le dispositif envisagé

Il y a lieu de distinguer les réparations accordées aux orphelins de des victimes des persécutions antisémites et d'actes de barbarie commis durant la Seconde Guerre mondiale de celles prévues dans le cadre du dispositif portant sur les spoliations.

a) Les réparations accordées aux orphelins des victimes de persécutions antisémites et d'actes de barbarie méritent une mise à jour légale d'un avantage fiscal au demeurant peu contestable...

À ces deux régimes correspondent des indemnisations suivant un régime identique. Les allocataires disposent d'une option entre le versement d'un capital dont le montant est de 27 440,82 euros et l'attribution d'une rente mensuelle. Son niveau atteint 585,44 euros à partir du 1^{er} janvier 2018.

Les modalités de revalorisation des deux rentes ont été fixées par deux décrets de 2009 au taux de 2,5 % chaque 1^{er} 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 %).

Par ailleurs, les crédientiers bénéficient d'une exonération de l'imposition sur le revenu des indemnités qui leur sont versées.

Même s'il faut affirmer qu'elle correspond en tous points à l'esprit des exonérations que le législateur a entendu réserver à des indemnités analogues, cette exonération manque de base légale, situation que votre rapporteur spécial recommande très solennellement de corriger.

b) ... et présentent des difficultés sensibles d'administration

Le nombre des demandes reçues dans le cadre de ces deux dispositifs a été inégal, le dispositif le plus récent (barbarie) ayant suscité 33 984 demandes depuis 2004 quand celui réservé aux victimes d'actes antisémites a engendré 17 632 demandes en quinze ans.

Le taux de réponse aux demandes transmises apparaît au premier regard comme peu satisfaisant, les services instructeurs ayant été quelque peu débordés, tout particulièrement les premières années, par le flux des dossiers qu'ils ont reçus. Sur les 17 632 demandes de victimes d'actes antisémites, 13 626 décisions ont été rendues (soit environ 75 %) tandis que pour les demandes formulées dans le cadre du dispositif de 2004 le taux de décision est encore moindre avec près de 67 %. Il est vrai que dans le contingent des non-réponses figurent les dossiers classés sans suite. Au total, il resterait 80 % de demandes non traitées à ce jour pour le dispositif créé en 2004 tandis que le taux de dossiers non-traités ne serait que de 3 % pour les rentes versées aux victimes d'actes antisémites.

Les taux de satisfaction sont également différents. Dans le dernier cas mentionné, le taux de décision favorable atteindrait 77 % tandis qu'il ne serait que de 67 % pour les victimes d'actes de barbarie. Ce dernier taux est sans doute influencé, par le bas, par le niveau encore trop élevé des dossiers n'ayant pas reçu d'instruction définitive à ce jour.

Le taux de conflictualité des décisions administratives n'est pas négligeable (30,0 % des décisions de rejet dans le cadre de chacun des dispositifs). Cependant, aucun des recours formés dans le cadre du premier dispositif n'a prospéré. En revanche, il reste quelques contentieux (28) liés au dispositif au profit des victimes d'actes de barbarie pour lequel des annulations de décisions de rejet ont été prononcées. Vingt-trois recours sont pendants.

Au total, le nombre des bénéficiaires varie selon le dispositif envisagé¹. Les victimes de persécutions antisémites qui ont été indemnisées ont été au nombre de 13 620 (chiffre qui demanderait une évaluation du dispositif au regard de l'histoire), pour un coût total de 749,4 millions d'euros. Pour les victimes d'actes de barbarie, le nombre des crédiérentiers a été nettement supérieur (22 607) pour un coût de 931,4 millions d'euros. Le coût moyen cumulé par bénéficiaire ressort ainsi comme inégal (54 900 euros dans un cas, 41 199 euros dans l'autre) ce qui traduit les effets d'une ancienneté inférieure du dispositif des victimes d'actes de barbarie compensée par une longévité des bénéficiaires qui apparaît supérieure.

¹ Le nombre des bénéficiaires effectifs dépasse les bénéficiaires immédiats du fait des règles de partage successoral.

Il faut ajouter aux deux dispositifs envisagés ici le dispositif d'indemnisation ménagé dans l'accord conclu le 8 décembre 2014 entre la République française et les États-Unis pour assurer l'indemnisation de certaines victimes de la Shoah déportées depuis la France mais non couvertes par les programmes français d'indemnisation. Une somme de 54,5 millions d'euros a été ouverte à ce titre dans les crédits du programme 158 au cours de l'année 2015. Le nombre des bénéficiaires ultimes de l'accord n'a pas été communiqué à votre rapporteur spécial, leur identification demeurant de la responsabilité du Gouvernement des États-Unis.

c) Les indemnisations pour spoliations, un horizon beaucoup plus incertain

Les réparations accordées aux victimes de spoliations antisémites présentent un enjeu financier modéré (7 millions d'euros) du moins au regard des provisions du projet de budget pour 2018.

La crédibilité de cette prévision ne serait pas en cause si l'on devait ne se référer qu'aux tendances passées qui ont vu les dépenses correspondantes s'infléchir progressivement.

Néanmoins, d'autres considérations doivent être prises en compte. Elles conduisent à exprimer une forme de scepticisme sur les dotations en question qui prolongent un état de fait qu'on peut qualifier de peu satisfaisant.

C'est le décret n° 99-778 du 10 septembre 1999 qui, à la suite des travaux de la commission présidée par Jean Matteoli, a créé ce dispositif. Il est censé dépasser le strict cadre d'un système d'indemnisation puisque la CIVS a pour responsabilité de proposer des mesures équitables de réparation, restitution ou indemnisation appropriées.

À ce jour, le système d'indemnisation a suscité 467,4 millions d'euros de dépenses budgétaires depuis sa création (début 2000) jusqu'au 31 juillet 2016 pour 23 558 dossiers déposés dont 21 677 dossiers admis à indemnisation, soit un taux de satisfaction de 92 %. Le niveau moyen d'indemnisation par dossier s'élève à 21 539 euros mais le nombre des bénéficiaires ultimes étant supérieur en raison des règles de succession, le niveau moyen d'indemnisation par bénéficiaire s'est élevé à 9 819 euros. Ces données moyennes n'ont une signification que relative dans la mesure où les préjudices associées à chacun d'entre eux varient fortement. Ainsi, la baisse régulière des nouvelles recommandations de la CIVS (351 en 2015 contre 974 en 2012) ne peut pas être considérée comme totalement prédictive des enjeux financiers dont certains sont encore à venir. Dans ces conditions, si les services de la commission anticipaient en 2016 la fin de l'instruction de dossiers à fort enjeu financier, ainsi que la levée de parts d'indemnité réservées importantes¹, ces prévisions sont toujours susceptibles de révision.

¹ Ces parts sont réservées lorsque des héritiers clairement établis n'ont pas été associés à la requête ou que les ayants droit ne sont pas connus et doivent se manifester.

La CIVS a été renouvelée pour une durée de cinq ans par décret du 28 mai 2014¹. Il a explicitement été envisagé son arrêt progressif dans les années qui viennent, les versements de rente pouvant être gérés par l'ONAC-VG.

Toutefois, les dossiers complexes relatifs à l'indemnisation des victimes de spoliations et à la recherche de provenance des œuvres d'art nécessitent des compétences spécifiques et il semble difficile et, surtout, peu recommandable, d'envisager une disparition de la CIVS tant que ces dossiers seront en cours.

Les réparations incombant à la CIVS supposent une activité résolue d'enquête afin d'actualiser, le cas échéant, la consistance des biens spoliés (ils peuvent être financiers, mobiliers ou immobiliers) et de retrouver leurs ayants droit.

Or, cette mission n'est pas exercée dans des conditions pleinement satisfaisantes, comme l'ont établi différents travaux auxquels le Sénat a tout particulièrement contribué à travers la mission d'information de sa commission de la culture sur les œuvres d'art spoliées par les nazis.

Sa rapporteure, notre collègue Corinne Bouchoux, avait ainsi formulé neuf propositions dont votre rapporteur spécial met particulièrement en exergue celles consistant à réaliser un répertoire complet des archives portant sur les œuvres spoliées, à assurer un plus grand pluralisme des acteurs et à assurer une meilleure accessibilité des œuvres, parmi d'autres. Certaines de ces recommandations sont applicables aux autres éléments patrimoniaux ayant pu se trouver spoliés pour lesquels l'accès aux archives de certaines institutions financières est tout à fait crucial. Par ailleurs, la recherche active des œuvres a progressé, ce dont il faut se féliciter mais en notant qu'une diversification des intervenants et une exploitation systématique des œuvres (*recto* et *verso*), aujourd'hui inégalement accessible, et de leur parcours marchand seraient souhaitables.

Synthétiquement, l'on peut rappeler qu'une orientation vers une politique de réparation plus proactive, notamment dans la recherche des objets spoliés et des victimes des spoliations, a été adoptée, que les crédits prévus ne reflètent pas.

Votre rapporteur spécial s'inquiète du niveau des moyens humains et financiers confiés à la CIVS qui paraissent assez loin de pouvoir couvrir les besoins d'une action difficile qui, pour mobiliser le bénévolat de plusieurs intervenants et les efforts des héritiers, doit bénéficier des outils nécessaires à sa réussite. Le plafond d'emplois de la commission est de 24 ETPT dont un volant d'agents contractuels qui, de 7 l'an dernier, a été ramené à 4 après titularisation de 3 agents.

¹ Décret n° 2014-555 du 28 mai 2014 relatif à certaines commissions administratives à caractère consultatif relevant du Premier ministre.

Il n'est pas sûr, par exemple, que l'implication de la CIVS dans la *taskforce* créée après la découverte de 1 500 œuvres au domicile du fils d'un marchand d'art agissant pour le compte du régime nazi, puisse être aussi effective qu'il serait souhaitable avec les moyens disponibles, alors qu'une convention entre la CIVS et cet organisme a été signée le 10 juillet 2015.

Par ailleurs, des incidents sérieux sont intervenus en 2015 qui montrent la nécessité de mettre à niveau la sécurité des outils informatiques de la CIVS. À cet égard, les déménagements répétés de la CIVS peuvent constituer un obstacle à une remédiation pourtant nécessaire. La CIVS, qui a changé de locaux récemment, a vocation à rejoindre en 2017 le site Ségur Fontenoy qui hébergera les services rattachés au Premier ministre. Certes, ceci devrait réduire d'autant ses frais de fonctionnement. Mais, cette perspective ne favorise pas les initiatives pour améliorer sa sécurité.

Avec la disponibilité de moyens suffisants, il y va, bien sûr avant tout, d'un devoir de justice. Il y va aussi d'enjeux financiers qui pourraient se révéler plus importants que ce que le projet de budget pour 2018 en fait percevoir.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 50

Revalorisation de l'allocation de reconnaissance et de l'allocation viagère des conjoints et ex-conjoints survivants d'anciens membres des formations supplétives

Commentaire : le présent article vise à revaloriser de 100 euros les deux allocations versées aux anciens membres des formations supplétives et à leurs conjoints et ex-conjoints survivants

I. LE DROIT EXISTANT

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

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

Ces dispositifs résultent de diverses lois.

La loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés, qui a institué les différentes modalités de **l'allocation de reconnaissance**.

L'article 52 de la loi n° 2013-158 du 23 février 2013 de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 a mis en place une **forclusion**. Aucune nouvelle demande d'allocation de reconnaissance ne pouvait plus être déposée depuis le 20 décembre 2014. Mais, l'article 133 de la loi de finances pour 2016 (loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015) a aménagé cette forclusion en prévoyant qu'une **allocation viagère** est due aux conjoints survivants et ex-conjoints survivants en faisant la demande dans certaines conditions.¹

¹ Voir le rapport spécial n° 164-Tome III-Annexe 5, Sénat, commission des finances, 9 novembre 2015, page 38, Marc Laménie.

Le montant de ces allocations est indexé sur l'évolution annuelle des prix à la consommation des ménages (hors tabac) par arrêté.

Elles ont fait l'objet d'une revalorisation de 100 euros en 2017 en application de l'article 120 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, votre commission des finances ayant recommandé l'adoption de cette mesure.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Il est proposé d'appliquer aux trois allocations mentionnées une revalorisation unitaire de 100 euros si bien que :

- l'allocation prévue au deuxième alinéa du I de l'article 6 de la loi de 2005 (option « hors capital ») passerait de 3 515 euros à 3 663 euros ;
- celle prévue par le troisième alinéa (option « complément de capital ») passerait de 2 422 euros à 2 555 euros ;
- enfin, l'allocation viagère prévue par l'article 133 de la loi de finances pour 2016 passerait de 3 515 euros à 3 663 euros.

On relève que l'adoption de l'article entraînerait une augmentation apparente des montants concernés de plus de 100 euros. Cette situation résulte du fait que l'application de la mesure de revalorisation concernerait des montants qui ont fait l'objet d'une revalorisation par arrêté conforme aux règles d'indexation ordinaire des allocations de reconnaissance.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le Parlement a eu l'occasion de manifester à plusieurs reprises la reconnaissance de la Nation envers les harkis dans les conditions rappelées ci-dessus.

L'effectif prévisionnel des bénéficiaires en 2018 est estimé à environ 5 500 personnes (anciens membres des formations supplétives, conjoints et ex-conjoints survivants non remariés).

Cet effectif se répartit selon les catégories suivantes :

- environ 434 personnes bénéficient de l'allocation annuelle de 3 563 euros par personne prévue au deuxième alinéa de l'article 6 de la loi du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés et revalorisée par arrêté du 27 juillet 2017 ;
- environ 4 600 personnes bénéficient de l'allocation annuelle de 2 455 euros par personne prévue au troisième alinéa de l'article 6 de la loi du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés et revalorisée par arrêté du 27 juillet 2017 ;

- environ 473 personnes bénéficient de l'allocation de 3 563 euros par personne prévue à l'article 133 de la loi du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 et revalorisée par arrêté du 27 juillet 2017.

La charge supplémentaire théorique résultant de l'adoption de l'article est estimée à 550 000 euros. Elle pourrait être inférieure en exécution dans la mesure où les crédits des actions en faveur des rapatriés connaissent une consommation parfois difficile.

Votre rapporteur spécial observe que l'initiative du Gouvernement réserve un avantage à une population particulièrement éprouvée dont d'autres titulaires de droits portés par la mission du fait de circonstances historiques analogues pourraient bénéficier.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 51

(Articles L. 6, L. 34 et L.48 du code des pensions civiles et militaires de retraite)

Alignement des pensions militaires d'invalidité au taux du grade

Commentaire : le présent article vise à ouvrir aux militaires radiés des cadres ou rayés des contrôles et à leurs ayants cause le bénéfice du cumul d'une pension de retraite et d'une pension militaire d'invalidité liquidée au taux du grade

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 6 de la loi n° 62-873 du 31 juillet 1962 de finances rectificative pour 1962 avait modifié les règles de cumul entre une pension de retraite et une pension militaire d'invalidité en prévoyant le cumul d'une pension de retraite et de la pension militaire d'invalidité (PMI) au taux du grade pour les militaires radiés des cadres ou rayés des contrôles par suite d'infirmité. Les ayants-cause bénéficient de cette pension en cas de décès de leur titulaire en vertu de l'article L. 48 du même code.

Toutefois, cette modification n'a pas reçu de portée rétroactive au moment où elle fut adoptée, sans doute pour des raisons budgétaires, si bien que pour les militaires non concernés par elle les possibilités de cumul sont limitées à celui d'une pension de retraite et d'une pension militaire d'invalidité au taux du soldat. Cette restriction exerce des effets identiques sur les droits des ayants cause desdits militaires.

En effet, selon les textes législatifs concernant les pensions civiles et militaires de retraite, les militaires radiés des cadres ou rayés des contrôles devaient choisir entre les deux options suivantes :

- bénéficier d'une PMI au taux du grade, exclusive de la pension de retraite ;

- bénéficier d'une PMI au taux du soldat cumulable avec la pension de retraite.

L'option choisie par l'ayant-droit, une fois celui-ci décédé, s'appliquait alors à son ayant-cause (conjoint survivant ou orphelin).

En application de l'article 67 du même code, le même choix était demandé au conjoint survivant d'un militaire décédé par le fait ou à l'occasion du service alors qu'il était en possession d'une PMI ou des droits à cette pension.

C'est ainsi que certains ayants-droit et ayants-cause ne peuvent cumuler leur pension de retraite ou de réversion de retraite qu'avec une pension militaire d'invalidité au taux du soldat, indépendamment du grade effectivement détenu par le militaire (taux du grade).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Il est proposé de porter le taux des pensions militaires d'invalidité versées aux ayants droit ou à leurs ayants cause au taux du grade en lieu et place du taux du soldat qui est appliqué aux pensions des militaires et de leurs ayants cause ayant été radiés des cadres ou des contrôles avant la mise en œuvre du dispositif de la loi n° 62-873 du 31 juillet 1962.

Cette amélioration du régime liquidatif des PMI concernées n'a pas de portée rétroactive et vaudra à compter du 1^{er} janvier 2018.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Sur la base des données disponibles, le gain moyen estimé est de l'ordre de 756 euros par an et par bénéficiaire pour les conjoints survivants, de 1 165 euros pour les orphelins, et de 933 euros par an pour les invalides.

Les effectifs concernés s'élèvent à 7 559 personnes au total dont 6 244 conjoints survivants, 227 orphelins et 1 088 invalides.

Le coût de la mesure est élevé puisqu'il atteint **6 millions d'euros** en 2018. Ainsi que le montrent les données exposées ci-dessus, son bénéfice est concentré sur une population réduite de bénéficiaires, qui du fait de son adoption se verraient attribuer un avantage équivalent, voire supérieur, à celui procuré par la retraite du combattant.

Nonobstant ces constats, l'objectif d'égalité des membres des générations du feu commande de préconiser l'adoption d'une mesure, dont toutefois, la portée sur ce point reste en partie incertaine. À cet égard, votre rapporteur spécial s'interroge sur la situation de ceux qui auront choisi de percevoir une pension militaire d'invalidité au taux du grade, option exclusive de la perception de toute pension militaire de retraite.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 18 octobre 2017, sous la présidence de M. Vincent Eblé, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Marc Laménie, rapporteur spécial, sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

M. Marc Laménie, rapporteur spécial. – Je recommanderai l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » du projet de loi de finances pour 2018, ainsi que des deux articles rattachés à la mission. Mon sentiment est toutefois mitigé car les équilibres proposés sont critiquables sur des points cruciaux.

Les crédits de la mission s'élèveraient à 2,459 milliards d'euros, dont 2,418 milliards de dépenses d'interventions, ce qui en fait, conformément à sa vocation, un réservoir de transferts en faveur du monde combattant.

Les crédits retracés dans le projet annuel de performances (PAP) donnent une image incomplète de l'effort financier de la Nation envers ses anciens combattants. Il convient d'y ajouter au moins 751 millions d'euros de dépenses fiscales, soit 31 % du montant des crédits d'intervention. Encore les dépenses fiscales ne sont-elles pas exhaustivement recensées par le PAP – et les dépenses sociales en sont exclues. D'ailleurs, compte tenu de la perspective d'une augmentation de la contribution sociale généralisée (CSG), dont se trouvent exonérées plusieurs prestations versées aux anciens combattants, l'effort financier de la Nation en leur faveur s'en trouvera mécaniquement augmenté, sans pourtant qu'il en résulte aucun gain financier pour les bénéficiaires.

L'effort financier au bénéfice des anciens combattants tend à se déformer dans le sens d'une accentuation de la part des avantages sélectifs aux dépens des prestations à caractère universel. À cette tendance, il faut associer une forme de concentration sur certaines catégories de bénéficiaires au sein de la population générale des anciens combattants. C'est le résultat de la dynamique des dépenses fiscales, qui est relativement bonne par rapport à la tendance nettement baissière des dépenses budgétaires. C'est aussi la conséquence de l'alourdissement de la part des charges liées aux majorations de rentes mutualistes dans le total des interventions financées par le programme 169. Le nombre des bénéficiaires de ces majorations est trois fois moins important que celui des bénéficiaires de la retraite du combattant.

Cette accentuation de la sélectivité des prestations versées aux anciens combattants s'accompagne d'une sous-indexation chronique des interventions financées par la mission, ce qui renforce l'acuité des interrogations sur la distribution des transferts qu'elle met en œuvre.

L'évolution des dépenses de la mission est tendanciellement négative, puisque le nombre de ses bénéficiaires se réduit. Mais ce facteur démographique peut être plus ou moins ralenti par des mesures de revalorisation. Or celles-ci semblent obéir à un cycle : tous les cinq ans environ, on se souvient que l'indexation des prestations n'a pas permis d'en maintenir le pouvoir d'achat. Celle-ci est en effet calée sur la valeur du point d'indice de la fonction publique, qui connaît des fortunes diverses. Le projet de budget pour 2018 illustre cette cyclicité. Les crédits de transferts baissent de 3,1 %, ce qui réalise une économie d'environ 80 millions d'euros. C'est un peu moins que les 120 millions d'euros d'économies spontanées liées aux prévisions démographiques, mais c'est davantage que l'an dernier, si bien que la programmation budgétaire pour 2018 représente un premier pas vers un retour à la tendance naturelle des crédits. Si celle-ci n'est pas totalement rejointe, ce n'est que parce que des mesures de revalorisation acquises prolongent leurs effets en année pleine. Il faut certes noter l'impact des deux mesures nouvelles formalisées dans les articles rattachés à la mission. Mais, avec 6,5 millions d'euros, elles ne présentent pas les mêmes enjeux que le choix de ne pas indexer les différentes prestations. Il dégage une économie de plus de 23 millions d'euros.

En somme, le projet de budget adresse un signal plutôt négatif aux anciens combattants, celui d'une perte régulière de pouvoir d'achat des prestations qui leur sont versées et, avec elle, celui d'une dévalorisation de la reconnaissance de la Nation envers eux. Le projet de loi de programmation des finances publiques et sa traduction triennale pour les anciens combattants prolongent cette inquiétude d'autant que dans le passé le défaut d'indexation sur les prix a occasionné des pertes de pouvoir d'achat, notamment de la pension militaire d'invalidité. Dans ces conditions, il est indispensable que le filet de sécurité que constitue l'action sociale de l'ONAC-VG fonctionne bien. La préservation des moyens en 2018 et la consolidation des bases juridiques des interventions de l'établissement – qui conduit une restructuration à encourager – ne compensent pas tout, mais il faut plutôt s'en féliciter. L'engagement de la transformation de l'Institution nationale des Invalides (INI), à laquelle nous avons consacré une étude complète l'an dernier, est également un motif de satisfaction.

Dans ce contexte d'ensemble, je m'interroge sur les moyens de mieux agencer notre politique de reconnaissance envers le monde combattant. Outre la préoccupation de ne pas lui imposer une part disproportionnée dans la contribution au rétablissement de nos comptes publics, je crois qu'il conviendrait de réfléchir à l'adéquation entre notre appareil de reconnaissance et la nouvelle sociologie des combattants. La quatrième génération du feu présente des particularités qu'il faudrait sans doute mieux prendre en compte. Pour des jeunes gens qui quittent l'armée précocement après des périodes d'engagement militaire très fort, la perspective éloignée de disposer d'une retraite du combattant après 65 ans, voire plus, me paraît poser problème. De même, certaines situations

individuelles devraient faire l'objet d'améliorations. Il en va ainsi de celle des forces qui protègent notre territoire contre les actions terroristes, notamment dans le cadre de l'opération Sentinelle, ou encore des aidants des très grands invalides de guerre.

Pour conclure, le PLF pour 2018, mais également la mission telle qu'elle est programmée pour les années 2018 à 2020, me semblent faire l'impasse sur des éléments importants. J'en mentionnerai deux parmi d'autres.

Le service universel obligatoire d'un mois, qui pourrait remplacer la Journée défense et citoyenneté (JDC), n'est pas budgété. Je rappelle que la JDC dure un jour et coûte environ 150 millions d'euros au budget de l'État. De son côté, la réorientation des missions de réparation des spoliations antisémites, financées par le programme 158, vers une politique plus proactive consistant à identifier des œuvres spoliées et les ayants droit des réparations afin de lever les parts réservées des indemnisations, ne fait l'objet d'aucune traduction dans le projet de budget non plus que dans le projet de loi de programmation pluriannuelle.

Sous réserve de ces observations, qui valent avertissement, je vous recommande d'adopter les crédits de la mission.

M. Antoine Lefèvre. – Il y aura moins de dérapages sur les actions de mémoire qu'en 2016. En 2018, nombre de commémorations concerneront mon département. Combien de cycles commémoratifs sont prévus ?

Mme Nathalie Goulet. – A la commission des affaires étrangères, dont j'étais vice-présidente, nous avons évoqué l'idée de transformer la JDC en plusieurs journées de défense. Je suppose que rien n'est prévu en ce sens. Où en est cette idée ? *Quid* de la prise en charge des soldats blessés en Opex ou dans le cadre de l'opération Sentinelle ? Quant aux spoliations, je pensais qu'il s'agissait d'un dossier clos depuis bien longtemps ! Pouvez-vous nous faire le point sur la question ?

M. Michel Canevet. – Merci d'avoir rappelé votre rapport sur la JDC, qui montrait que son coût était assez élevé et le programme des dites journées, pas toujours pertinent. La situation a-t-elle évolué ? Il paraît que certaines pensions versées à l'étranger – et notamment au Maghreb – continuent à l'être indûment après le décès du bénéficiaire. Qu'en est-il ?

M. Claude Raynal. – Ce rapport nous permet chaque année de nous replonger dans un sujet qui fait rarement l’actualité. Il me semble que votre avis ne suit pas votre rapport, qui met en évidence la baisse de 3,1 % des dotations budgétaires, entièrement absorbée par le programme 169. Cela mériterait un avis défavorable ! D’ailleurs, les pensions ont longtemps été figées. La revalorisation effectuée depuis deux ans est significative, mais insuffisante pour rattraper le retard. Comme les anciens combattants sont de moins en moins nombreux, il serait logique de poursuivre la revalorisation de leurs retraites. Mon groupe exprimera un avis défavorable à l’adoption de ces crédits.

M. Jean-François Rapin. – Quel sera l’impact de la suppression de la dotation d’action parlementaire sur le budget consacré aux anciens combattants ? Sera-t-elle compensée par le budget consacrée à la vie associative ?

Mme Fabienne Keller. – Les jeunes militaires blessés en Opex ou dans le cadre de l’opération Sentinelle peuvent être affectés à d’autres services – parfois. Au-delà des aides, quel accompagnement est prévu, en particulier pour ceux qui ont été victimes de mines en Afghanistan ?

M. Marc Laménie, rapporteur spécial. – Merci pour vos questions, qui concernent tous nos départements. Certains sont plus concernés que d’autres par le centenaire de la Première guerre mondiale qui est le principal facteur d’expansion des crédits prévus au titre de l’action mémorielle en 2018. La JDC a fait l’objet d’un rapport il y a un an et demi. Son remplacement par un service d’un mois est envisagé ce qui constitue un changement de bien plus grande ampleur que ceux évoqués jusqu’alors. Je rendrai bientôt un rapport sur les spoliations – sujet que je découvre aussi ! Beaucoup reste à faire au bénéfice des ayants-droits, en particulier dans le domaine des œuvres d’art. Oui, environ 10 % de jeunes ne se présentent pas à la JDC. Affligeant ! Quant aux rentes et pensions versées à tort, elles devraient faire l’objet d’un contrôle. Avis défavorable ? La baisse de 3 % des crédits doit être mise en rapport avec la baisse de 5 % du nombre de bénéficiaires. La dotation d’action parlementaire aidait parfois, tout simplement, à acheter un drapeau. Les collectivités territoriales peuvent toujours aider – mais je regrette sa suppression qui conduit à réduire les financements des actions de mémoire et de solidarité. L’Office national des Anciens combattants et victimes de guerre est là pour aider nos jeunes blessés en Opex. Lorsque ceux-ci viennent témoigner lors d’une JDC, c’est toujours un moment fort. Nous le rappelons dans le rapport d’information sur l’INI.

M. Vincent Éblé, président. – Nous avons à examiner les articles rattachés à la mission.

M. Marc Laménie, rapporteur spécial. – Il y a deux articles rattachés à la mission. L'article 50 revalorise de 100 euros les deux allocations versées aux anciens membres des formations supplétives et à leurs conjoints et ex-conjoints survivants. Le Parlement a manifesté à plusieurs reprises la reconnaissance de la Nation envers les harkis. L'effectif des bénéficiaires en 2018 est estimé à environ 5 500 personnes : anciens membres des formations supplétives, conjoints et ex-conjoints survivants non remariés. La charge supplémentaire théorique résultant de l'adoption de l'article est estimée à 550 000 euros. Elle pourrait être inférieure en exécution car les crédits des actions en faveur des rapatriés connaissent une consommation parfois difficile. Je vous recommande d'adopter cet article.

L'article 51 coûte davantage : environ 6 millions d'euros. Il s'agit d'ouvrir aux militaires radiés des cadres ou rayés des contrôles et à leurs ayants cause le bénéfice du cumul d'une pension de retraite et d'une pension militaire d'invalidité liquidée au taux du grade. Cette mesure répare une iniquité. L'article 6 de la loi du 31 juillet 1962 de finances rectificative pour 1962 avait modifié les règles de cumul entre une pension de retraite et une pension militaire d'invalidité en prévoyant le cumul d'une pension de retraite et de la pension militaire d'invalidité (PMI) au taux du grade pour les militaires radiés des cadres ou rayés des contrôles par suite d'infirmité. Les ayants-cause bénéficient de cette pension en cas de décès de son titulaire en vertu de l'article L. 48 du même code. Toutefois, cette modification n'avait pas reçu de portée rétroactive au moment où elle fut adoptée, sans doute pour des raisons budgétaires, si bien que, pour les militaires non concernés par elle, les possibilités de cumul sont limitées à celui d'une pension de retraite et d'une pension militaire d'invalidité au taux du soldat. L'universalisation de cet avantage intervient bien tardivement, ce qui illustre l'une de mes observations sur la nécessité de faire mieux coïncider la reconnaissance manifestée aux anciens combattants avec les événements dont ils sont les acteurs. Je vous recommande l'adoption de cet article.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous entendrons prochainement Florence Parly, ministre des armées. Je vous propose donc de réserver les crédits de la mission.

M. Claude Raynal. – D'accord. J'en profite pour déclarer que nous souhaitons une revalorisation plus significative des pensions de retraite.

M. Vincent Delahaye. – Je ne suis pas d'accord avec cette proposition.

M. Claude Raynal. – Il est bon que ce soit dit !

M. Vincent Delahaye. – J'assume parfaitement. Je refuse la démagogie.

M. Claude Raynal. – Il ne s’agit pas de démagogie mais de continuité dans l’action. La revalorisation des pensions a commencé en 2016 et fut poursuivie en 2017 avec une croissance de 1 %. Au moment où celle-ci passe à 1,8 %, difficile de ne pas la prolonger !

M. Éric Bocquet. – Nous soutenons la proposition du groupe socialiste.

Il en est ainsi décidé. À l’issue de ce débat, la commission a décidé de réserver sa position sur les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » et de proposer au Sénat l’adoption sans modification des articles rattachés 50 et 51.

* *
*

Réunie à nouveau le mercredi 22 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l’adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

* *
*

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat d’adopter sans modification les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation » et les articles 50 et 51.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère des armées

- M. Jean-Paul BODIN, secrétaire général pour l'administration ;

- M. Frank BARRERA, colonel, chef de cabinet, secrétariat général pour l'administration ;

- M. Alexandre COYO, chargé de mission « anciens combattants ».