

N° 147

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,

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 LAMÉNIE

(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 Guéné, 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, Jérôme Bascher, 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.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	9
A. UNE RÉDUCTION CONSIDÉRABLE DES CRÉDITS DE LA MISSION	10
1. <i>Les économies programmées atteignent (à périmètre constant) environ 164 millions d'euros soit plus de 6,5 % des dotations de l'exercice précédent</i>	10
2. <i>Le projet de budget pour 2019 rapproche la mission de sa trajectoire baissière tendancielle</i>	11
3. <i>La loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, à laquelle le projet de budget pour 2019 apporte une légère entorse, annonce un déclin des conditions de reconnaissance de la Nation pour ses anciens combattants, qu'il faut condamner</i>	13
B. UN EFFORT DE LA NATION AU PROFIT DES ANCIENS COMBATTANTS QUI DÉPASSE LARGEMENT LE CADRE DES DOTATIONS DE LA MISSION MAIS SE RÉDUIT AUSSI	16
1. <i>Les déversements de crédits à partir d'autres missions abondent particulièrement les moyens consacrés à la Journée défense et citoyenneté</i>	16
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>	17
a) <i>728 millions d'euros de dépenses fiscales recensées</i>	17
b) <i>Des dépenses fiscales et sociales toujours mal recensées qui sous-estiment les transferts en faveur de certains anciens combattants</i>	19
3. <i>Un suivi de la performance qui pourrait être plus... performant</i>	21
II. ANALYSE PAR PROGRAMME	24
A. LE PROGRAMME 167, ENTRE RÉDUCTION DES MOYENS DE FAIRE VIVRE LA MÉMOIRE DE LA FRANCE COMBATTANTE ET INTERROGATIONS POUR L'AVENIR	24
1. <i>Un élargissement de périmètre : + 4,9 millions d'euros de charges</i>	25
2. <i>La journée « défense et citoyenneté » (JDC) en quête d'une plus grande efficacité dans l'attente d'une transformation plus radicale</i>	26
a) <i>Les coûts réels de la JDC sont désormais mieux identifiés mais en dehors des documents budgétaires annexés au projet de loi de finances</i>	27
b) <i>La JDC doit être mieux suivie</i>	31
c) <i>La JDC doit être davantage orientée vers la culture de la défense et l'illustration de la citoyenneté</i>	33
d) <i>Les informations réunies lors de la JDC sur les jeunes en difficulté doivent être mieux traduites en actes contre le « décrochage »</i>	36
3. <i>La politique de mémoire, une programmation en trop forte baisse</i>	37
B. L'EFFORT EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS PORTÉ PAR LE PROGRAMME 169 : CONJURER UN LENT AFFADISSEMENT ET S'ADAPTER À DE NOUVEAUX DÉFIS	43
1. <i>En l'absence de revalorisation des rentes viagères, la baisse de la population des bénéficiaires reprend ses droits au titre de principal facteur d'évolution des dotations</i>	46

a) Une mesure à saluer : l'extension des conditions d'attribution de la carte du combattant aux forces françaises présentes en Algérie entre 1962 et 1964	52
b) Une trajectoire de baisse du nombre des bénéficiaires des prestations financées par le programme.....	53
c) ... dans un contexte de très faible revalorisation des droits	55
2. Des prestations traditionnellement mal revalorisées	56
3. Une érosion de la part des prestations universelles au profit d'avantages plus « sélectifs »	59
a) Une meilleure reconnaissance de la tragédie vécue par les harkis à relativiser.....	59
b) Une déformation des équilibres de la politique de reconnaissance en faveur du monde combattant	60
4. Les opérateurs du programme, des relances très nécessaires	63
a) L'ONAC-VG, une quasi stabilité des moyens pour assumer une mission recentrée sur des responsabilités de gestion de prestations sociales	65
b) L'Institution nationale des Invalides.....	69
5. De quelques situations à mieux prendre en considération	71
6. Une incertitude apparemment levée : les effets de la décision n° 2017-690 QPC du Conseil constitutionnel du 8 février 2018.....	71
C. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 158, UNE HAUSSE DE 5,2 MILLIONS D'EUROS, TRADUISANT UNE BUDGÉTISATION AU FIL DE L'EAU QUI NE PEUT RECUEILLIR L'ASSENTIMENT DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	74
1. Une augmentation des crédits qui tranche avec les perspectives traditionnellement mises en avant	76
2. Des horizons d'indemnisation différenciés selon le dispositif envisagé	77
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... ..	78
b) ... et présentent des difficultés sensibles d'administration	78
c) Les indemnisations pour spoliations, un horizon beaucoup plus incertain	81
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	83
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ.....	85
• ARTICLE 73 Revalorisation de l'allocation de reconnaissance et de l'allocation viagère des conjoints survivants d'anciens membres des formations supplétives.....	85
EXAMEN EN COMMISSION.....	89
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	95

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Le budget de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » pour 2019 s'établit à **2,3 milliards d'euros** en crédits de paiement **enregistrant une économie de près de 160 millions d'euros par rapport aux dotations pour 2018**. Le programme 169, qui incarne, au sein de la mission, l'effort de reconnaissance de la Nation à ses anciens combattants, voit ses crédits contribuer à la quasi-totalité de ces économies (- 155,5 millions d'euros, soit - 6,7 %).
2. Ces données n'épuisent pas l'effort de la Nation vis-à-vis de ses anciens combattants, qui se matérialise de plus en plus par des dépenses fiscales. Une fois celles-ci prises en compte (728 millions d'euros en 2019 contre 743 millions d'euros en 2018), les transferts en faveur des anciens combattants peuvent être évalués à **2,890 milliards d'euros** contre 3,060 milliards d'euros l'an dernier, soit un repli de 5,5 %.
3. 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, - 5,3 % pour la pension militaire d'invalidité et - 2 % pour la retraite du combattant) tout en l'accentuant pour les pensions militaires d'invalidité, qui représentent un peu moins de la moitié des dépenses du programme 169.
4. En effet, pour les pensions militaires d'invalidité, un effet de composition joue. Les pensions de droit direct servies suivent une distribution amplement dispersée. Autour d'une pension annuelle moyenne de 4 834 euros, le niveau individuel des pensions s'étage entre 718 euros pour 39 416 pensionnés (ayant un taux d'invalidité de 10 %) et 200 000 euros pour trois pensionnés très lourdement invalides. Les invalides affectés d'une invalidité de 100 % reçoivent une pension directe de 13 084 euros par an. Par ailleurs, le programme verse de plus en plus de pensions de droit dérivé, qui sont de moindre valeur.
5. Les **fortes économies** liées aux dynamiques démographiques naturelles ne seraient freinées que modestement par la revalorisation des droits mise en œuvre cette année. Les revalorisations générales sont très médiocres, ne tenant qu'à l'indexation du point de pension militaire d'invalidité (PMI) sur l'indice de la grille indiciaire de la fonction publique (+ 0,7%) et à deux mesures nouvelles.
6. **L'absence de revalorisation significative des prestations du programme 169, et au-delà, de la considération due aux anciens combattants, s'inscrit dans une tendance que, malheureusement, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 a consacrée et ancrée dans le moyen terme, en prévoyant une baisse des dotations de 210 millions d'euros entre 2018 et 2020.**

7. Pour l'exercice à venir, il faut certes signaler, **en premier lieu**, l'effet des initiatives annoncées, dont l'une fait l'objet de l'article rattaché à la mission. Il s'agit, pour celle-ci, de la revalorisation substantielle de l'allocation de reconnaissance versée aux supplétifs de l'armée française en Algérie. De 400 euros, son impact budgétaire resterait limité (2,3 millions d'euros en 2019). Il est regrettable que les supplétifs de nationalité française, les « harkis blancs », peu nombreux soient formellement exclus de ce dispositif de reconnaissance. À cette mesure, on doit associer l'effort dégagé en faveur des enfants de harkis (7,35 millions d'euros). La seconde mesure, qu'il convient de saluer aussi bien que celles précédemment exposées, attendue de longue date consiste à accorder la carte du combattant aux soldats présents sur le territoire algérien entre le 2 juillet 1962 et le 1^{er} juillet 1964. Son impact budgétaire encore limité en 2019 (6,6 millions d'euros en crédits) pourrait en régime complet s'élever à plus de 60 millions d'euros, mi-partie du fait des crédits nécessaires à la retraite du combattant et du fait des avantages fiscaux associés à la détention d'une carte du combattant.

8. Ces avancées contrastent avec la faible revalorisation du point de PMI (0,7 %) dans **le cadre du « rapport constant »** qui lie la revalorisation du point à celle de la valeur de l'indice de la grille indiciaire de la fonction publique. En l'absence de toute revalorisation générale du point d'indice de la fonction publique, celui-ci ne progresse qu'à raison des mesures catégorielles. Elles restent d'un effet modeste sur la valeur du point, en dépit de la reprise de l'application de l'accord PPCR, qui, sans être négligeable, n'est aucunement de nature à permettre au point PMI de suivre l'inflation. Sur longue période (2011-2017), le décrochage du point de PMI par rapport à l'inflation a creusé un différentiel de 0,41 point (soit un déficit de revalorisation de 2,7 %), correspondant à une perte de la valeur réelle du point. Encore doit-on observer que la période envisagée a été marquée par une très faible inflation de sorte que le décrochage a pu se trouver limité. Sur la base d'une hypothèse d'inflation de 1,7 % en 2019, le déficit de revalorisation induit par le rapport constant atteint, pour les seules pensions militaires d'invalidité, 10 millions d'euros. Il faut y ajouter l'impact sur les autres droits, qui sont susceptibles de conférer à la sous indexation un effet presque double. Autant dire que les mesures précédemment exposées (16,4 millions d'euros) sont plus que financées par la baisse du pouvoir d'achat des anciens combattants.

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 2019 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. Ainsi, 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. Votre rapporteur spécial s'interroge sur les raisons pour lesquelles le dispositif favorable aux rentes mutualistes est sous-utilisé. Il en résulte un allègement des dépenses publiques (40 millions d'euros instantanément) et des engagements hors bilan de l'État (pour un montant plus considérable).

11. Le ministère a mis en œuvre une revue de certaines de ses interventions et des sollicitations qui lui sont adressées par le monde « anciens combattants ». Il convient de saluer cette initiative. Toutefois, sur les vingt-six sujets abordés, seul un petit nombre d'entre eux a fait l'objet d'une suite favorable. 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 (les opérations intérieures- OPINT) ou celle des personnes en charge, ou l'ayant été, de grands invalides de guerre, soient mieux prises en compte.

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**. De ce point de vue, il y a notamment lieu de s'inquiéter de la capacité de l'ONAC-VG à traiter les dossiers qui lui sont adressés. Tout retard peut se traduire par des pertes de droits inadmissibles. En outre, la réduction des recettes propres de l'INI risque de remettre en cause un schéma de financement de sa modernisation qui compte excessivement sur le fonds de roulement de l'établissement et devrait solliciter le budget de la santé.

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. **La loi de programmation des finances publiques ne les prend nullement en compte**.

14. La politique de mémoire financée par la mission voit ses moyens considérablement amputés et doit supporter des charges nouvelles (l'organisation de défilé du 14 juillet notamment) Si la prochaine fin des célébrations exceptionnelles de la fin de la Grande Guerre joue, elle n'explique pas tout, le choix de contrainte effectué par le ministère pour boucler son budget représentant un facteur majeur de l'attrition des moyens. C'est dans la seule perspective, enfin crédible, de l'érection d'un monument aux combattants des opérations extérieures (OPEX) que se trouve un motif d'échapper à l'affliction suscitée par les choix du Gouvernement.

15. Le programme 158 finance diverses allocations versées aux orphelins de victimes de déportations ou d'actes de barbarie commis durant la seconde guerre mondiale. Il prend également en charge les moyens nécessaires à la réparation des spoliations antisémites perpétrées pendant l'Occupation. Votre rapporteur spécial, s'il se réjouit que la suppression un temps envisagée de la commission d'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS), ait été écartée et qu'une extension de la mission de la CIVS conforme aux recommandations qu'il a présentées dans son récent rapport sur les missions de cette commission ait été décidée par le Premier ministre, regrette que le projet de budget, loin de donner à cette décision la traduction qu'elle appelle, s'en éloigne considérablement. En effet, la baisse des effectifs de la CIVS contrevient directement à l'ambition de lui conférer une portée plus « proactive », particulièrement nécessaire dans plusieurs domaines de la spoliation rémanente, comme celui des objets d'art et de culture, pour lesquels la commission doit être en mesure d'accomplir, de façon autonome, les recherches nécessaires.

*À la date du 10 octobre, date limite prévue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pour l'envoi des réponses au questionnaire budgétaire, votre rapporteur spécial avait reçu **100 %** des réponses.*

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 de leurs ayants-cause, et relève du **Premier ministre**.

Une nouvelle évolution de périmètre intervient en 2019 après celle mise en œuvre l'an dernier.

Un petit élargissement du périmètre de la mission en 2018

La mission a connu un petit élargissement de son périmètre en 2018. Le programme 169 a intégré la subvention pour charges de service public du Conseil national des communes – « Compagnon de la Libération » (CNCCL) dont le transfert avait été acté en 2017 depuis le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ». Cette évolution s'est traduite par un transfert de 1,3 million d'euros.

Le programme 167 prend en charge deux nouvelles missions pour un total de 4,9 millions d'euros : le dispositif « service militaire volontaire-volontariat militaire d'insertion » (2,5 millions d'euros) et l'organisation logistique du défilé du 14 juillet auparavant financée par le ministère de la culture (2,4 millions d'euros).

En deux ans, 6,2 millions de charges nouvelles auront ainsi été transférées à la mission, évolution qui contraste avec le repli tendanciel très accusé de ses interventions traditionnelles.

A. UNE RÉDUCTION CONSIDÉRABLE DES CRÉDITS DE LA MISSION

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

De 2012 à 2019, les dépenses auront reculé de presque 900 millions d'euros.

Après une légère atténuation de la décreue des dotations résultant en 2018 principalement de mesures acquises au budget de 2017 et de l'effet de leur extension en année pleine, la forte baisse des dotations programmées cette année confirme cette tendance.

1. Les économies programmées atteignent (à périmètre constant) environ 164 millions d'euros soit plus de 6,5 % des dotations de l'exercice précédent

Les crédits programmés pour 2018 s'élèvent à **2 301,9 millions d'euros** contre 2 461,2 millions d'euros l'an dernier, faisant ressortir une **économie de 159,3 millions d'euros**. Elle emporte un repli des dotations budgétaires de l'ordre de 6,5 % faisant plus que doubler le rythme de 3 % observé l'an dernier.

Évolution par programme des crédits de paiement de la mission entre 2018 et 2019¹

(en millions d'euros)

	2018	2019	Écart 2018/2017
Programme 167	42,7	33,8	- 8,9
Programme 169	2 317,7	2 162,2	- 155,5
Programme 158	100,8	105,9	+ 5,1
Total	2 461,2	2 301,9	- 159,3

Source : commission des finances du Sénat

En deux ans, la mission aura perdu près de 10 % de ses crédits, dégageant plus de 230 millions d'euros d'économies budgétaires.

¹ À périmètre courant

Habituellement, la quasi-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) accordées en témoignage de la reconnaissance de la Nation à ses anciens combattants ainsi que le montre le graphique ci-dessous.

Ces dotations sont à nouveau en repli, de 6,7 % soit une accentuation de la baisse traditionnelle.

Cependant, les dépenses programmées au titre du programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » connaissent, elles aussi, un fort recul. Après l'expansion non négligeable (11,7 %) de l'an dernier, les crédits baissent de près de 20 %.

Le ressaut observé l'an dernier était dû à des événements commémoratifs à caractère exceptionnel. Cette année, la baisse des crédits du programme est, à l'inverse, attribuable à une chute des dotations programmées au titre de la politique de mémoire.

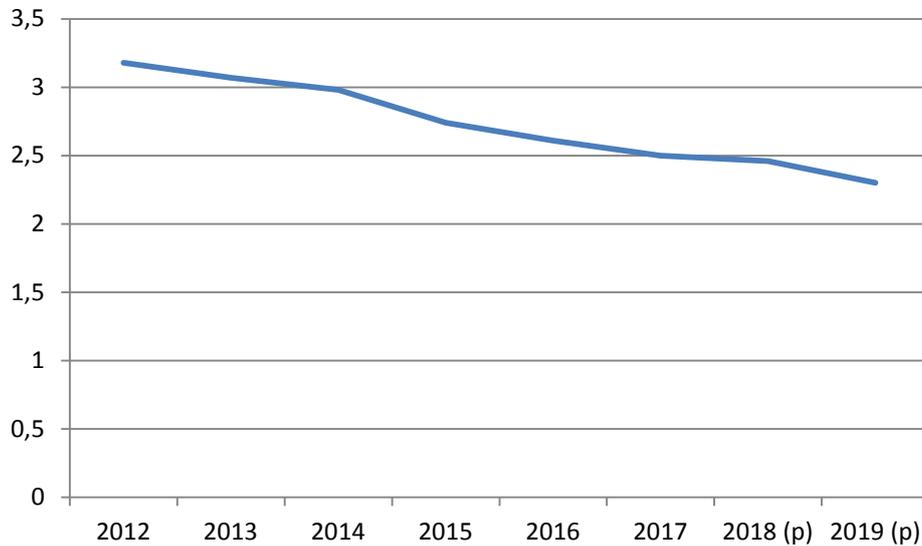
Quant au programme 158, les crédits programmés pour 2019 enregistrent une hausse significative, de l'ordre de 5 % du fait des indemnisations résultant des crimes antisémites commis durant l'Occupation.

2. Le projet de budget pour 2019 rapproche la mission de sa trajectoire baissière tendancielle

Après le ralentissement de la réduction des dépenses de la mission relevé en 2018, les dotations se réinstallent sur une trajectoire fortement descendante.

Évolution du budget de la mission depuis 2012

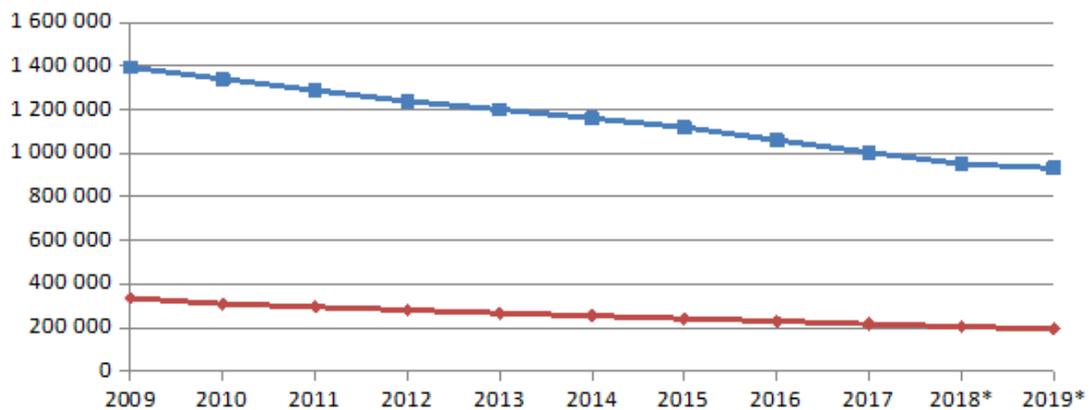
(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

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) (2009-2019)



Source : projet annuel de performances pour 2019

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 pris en compte.

Or, ce dernier facteur joue encore un rôle significatif sur la programmation budgétaire pour 2019, 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 2019 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'ONAC-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. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, à laquelle le projet de budget pour 2019 apporte une légère entorse, annonce un déclin des conditions de reconnaissance de la Nation pour ses anciens combattants, qu'il faut condamner

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

**Évolution des crédits de la mission
dans la 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 repose sur des hypothèses de faible 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-dessous 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

Le projet de budget pour 2019, globalement conforme à la loi de programmation, lui fait une légère entorse pour le seul programme 169. Les crédits ouverts dépassent de 65 millions d'euros les plafonds envisagés pour calibrer le pluriannuel.

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-, 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 MAIS SE RÉDUIT AUSSI

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

La prise en compte des seuls avantages fiscaux « hors-mission », conduit à rehausser significativement l'effort de la Nation envers les anciens combattants. Ils ne sont pas complètement évalués, ce qu'il faut déplorer, les seules dépenses faisant l'objet d'une évaluation conduisant à rehausser l'effort de la Nation envers les anciens combattants de 728 millions d'euros en 2019.

Sur cette base incomplète, l'effort pour les anciens combattants atteint un peu plus de 3 milliards d'euros en 2019 contre 2,3 milliards d'euros quand on ne prend en compte que les crédits budgétaires.

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

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

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.

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

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

Une partie, au demeurant très majoritaire, du coût de la Journée défense et citoyenneté (JDC) est prise en charge par la mission « Défense ». On peut l'estimer à près de 92 millions d'euros sur la base d'une reconstitution de données éparses.

En revanche, l'évaluation du concours de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » à la politique de réparation en faveur des victimes de l'Occupation couvert par le programme 158 n'est plus accessible.

La déperdition de l'information budgétaire sur les opérateurs de l'État, qui ne font plus l'objet que d'une présentation tronquée de leurs équilibres financiers, ajoute ses effets opacifiants sur le coût réel des missions financées par les programmes budgétaires.

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

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) 728 millions d'euros de dépenses fiscales recensées

Mais **ce sont principalement les différentes prestations au bénéfice des anciens combattants**, financées par les dotations budgétaires du **programme 169**, qui font l'objet de **compléments par des transferts non retracés en crédits**.

Ils sont évalués à 728 millions d'euros pour 2019 contre 743 millions d'euros pour l'année en cours.

Ceux-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.

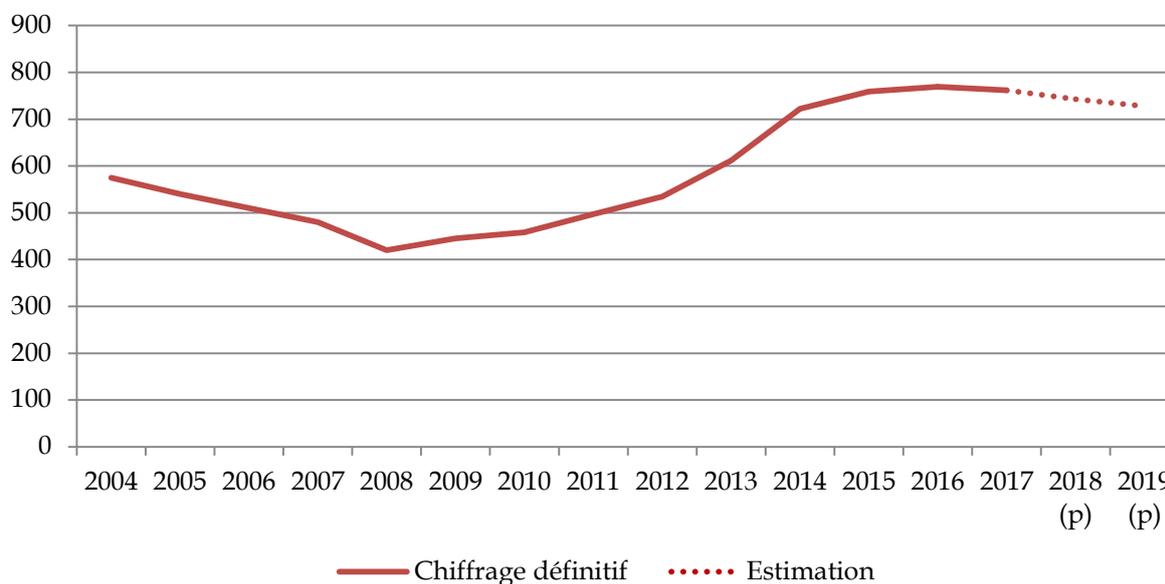
Pouvant être assimilée à une dépense publique (il y a équivalence entre un prélèvement obligatoire suivi d'une dépense de même montant et l'abstention dudit prélèvement lorsqu'on analyse les relations entre les administrations publiques et les autres agents économiques), les dépenses fiscales doivent 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.

Au fil du temps, l'effort de la Nation en faveur des anciens combattants tend 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 (2004-2019)

(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

b) Des dépenses fiscales et sociales toujours mal recensées qui sous-estiment les transferts en faveur de certains anciens combattants

Encore faut-il observer que seules quatre des sept dépenses fiscales recensées dans le rapport annuel de performances y 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.

Depuis la disparition de cet impôt, cet avantage n'est plus réservé aux personnes indiquées.

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 a encore alourdi, 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, c'est-à-dire 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 deux 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 2019	N° Indicateur	Libellé indicateur	Prévision 2019/2018
1. Liquidier 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>	260 jours/230j
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>	19 500/19 000
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>	900/1 100
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>	405€/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, votre rapporteur spécial avait pu observer que les résultats, pour s'être légèrement redressés, demeuraient fréquemment en deçà des cibles.

Il apparaissait, en particulier, que, le délai de traitement des dossiers de PMI était excessivement élevé.

Votre rapporteur spécial s'était inquiété que la modification de l'indicateur mise en œuvre en 2018 (qui réduisait 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.

Une fois encore, force est de constater que le délai envisagé n'a pas été tenu. Il en est allé de même pour les deux objectifs suivants, qui ont dû être réajustés dans le sens d'une moindre ambition. Finalement, seul le coût de journée des pensionnaires de l'INI semble maîtrisé.

Dans ce panorama peu satisfaisant, il faut se féliciter que l'un des obstacles à un traitement convenable des demandes, la faiblesse du contingent des médecins participant au processus de révision des pensions, puisse peut-être être surmonté par une revalorisation des vacances versées à ce titre.

Cependant, ainsi qu'il sera montré ci-dessous, les dysfonctionnements dans l'exercice des droits ouverts tenant à la gestion des droits ne se limitent pas aux PMI.

Il convient d'en tenir pleinement compte.

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 RÉDUCTION DES MOYENS DE FAIRE VIVRE LA MÉMOIRE DE LA FRANCE COMBATTANTE ET INTERROGATIONS POUR L'AVENIR

Les crédits du programme 167 sont en forte baisse (- 8,9 millions d'euros, soit un peu plus d'un cinquième des crédits ouverts en 2018).

Il est vrai que l'an dernier le niveau des crédits avait augmenté de 11,5 %.

Cette dynamique tenait à l'évolution des crédits de l'action 02 « **Politique de mémoire** » (+ 24,8 % en crédits de paiement), répondant aux besoins des commémorations de la Grande Guerre, tandis que les dotations réservées à l'action 1 « **Journée défense et citoyenneté** » (JDC) s'étaient inscrites en net repli (- 7 % en crédits de paiement).

Pour 2019, les évolutions s'inversent : la politique de mémoire perd 12 millions d'euros de crédits, soit près de 43 % de ses moyens, tandis que les dotations de l'action « Liens armée-jeunesse », nouvel intitulé de l'action 01 « **Journée "Défense et citoyenneté"** », progressent d'un peu plus de 3 millions d'euros (+ 20,3 %).

Les équilibres habituels du programme, qui s'ordonnent autour d'un partage mi-partie entre les deux actions sont ainsi à peu près restaurés.

Cette vue d'ensemble porte cependant sur des données largement faciales du fait de l'ampleur de la participation de programmes extérieurs à la mission au financement de la JDC. Elle peut également être considérée comme essentiellement provisoire en raison des projets visant à instaurer un service national plus étoffé qui annoncent un bouleversement des équilibres

financiers du programme, fonction de sa contribution au financement dudit service.

Évolution des crédits du programme 167 entre 2018 et 2019

(en millions d'euros)

	Autorisation d'engagement								
	Total			Titre 3. Fonctionnement			Titre 6. Intervention		
	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Évolution 2018/2019	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Évolution 2018/2019	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Évolution 2018/2019
167 - Liens entre la Nation et son armée	42,80	33,80	-21,0%	19,80	26,30	32,8%	23,10	7,50	-67,5%
1 - Liens armée-jeunesse	14,80	17,80	20,3%	14,80	17,80	20,2%		-	
2 - Politique de mémoire	28,00	16,00	-42,3%	5,00	8,50	70,0%	23,10	7,50	-67,5%

	Crédits de paiement								
	Total			Titre 3. Fonctionnement			Titre 6. Intervention		
	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Évolution 2018/2019	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Évolution 2018/2019	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Évolution 2018/2019
167 - Liens entre la Nation et son armée	42,70	33,80	-20,8%	19,60	26,30	34,1%	23,10	7,50	-67,5%
1 - Liens armée-jeunesse	14,60	17,80	21,9%	14,60	17,80	21,9%		-	0,0%
2 - Politique de mémoire	28,10	16,10	-42,7%	5,00	8,50	70,0%	23,10	7,50	-67,5%

Source : commission des finances d'après les données du projet annuel de performances 2019

1. Un élargissement de périmètre : + 4,9 millions d'euros de charges

L'accroissement des crédits de l'action « Liens armée-jeunesse » (+ 3,1 millions d'euros) résulte en partie d'un élargissement du périmètre de l'action, qui prendrait en charge une partie des financements du service militaire volontaire (SMV) pour 2,5 millions ainsi que les coûts d'organisation du défilé du 14 juillet (2,4 millions d'euros).

La dotation du SMV est constituée de 2 opérations budgétaires (OB) :

- les crédits de l'OB « Formation et soutien formation » s'élèvent à 1,8 million d'euros. Ils comprennent l'ensemble des dépenses liées à la formation des volontaires et le soutien inhérent à la formation ;

- les crédits de l'OB « *Rayonnement et recrutement* » s'élèvent à 0,7 million d'euros et sont consacrés aux **actions de relations publiques, de promotion du SMV et de recrutement auprès de la jeunesse et des acteurs du secteur de la formation professionnelle.**

Le service militaire volontaire est né en 2015 et a une vocation d'insertion puisqu'aussi bien s'y trouve dispensées des formations professionnelles destinées à préparer les volontaires à des métiers en entreprise.

Le SMV demeure relativement confidentiel puisque seuls 843 engagés en auraient bénéficié en 2017. Mais, au prix d'un coût non négligeable par personne, il paraît contribuer à l'insertion dans des conditions satisfaisantes.

Aux crédits inscrits dans le projet de loi de finances, il convient d'ajouter, les coûts directement pris en charge par le ministère de la Défense, qui ne sont pas exposés dans l'annexe budgétaire, ainsi qu'un fonds de concours attendu du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels et de l'organisme paritaire agréé pour 3,3 millions d'euros. Ce fonds de concours n'est toutefois pas inscrit dans les tableaux récapitulant les dotations de l'action.

Une évaluation du dispositif pourrait utilement être conduite et son articulation avec le futur service militaire obligatoire mérite d'être précisée.

Quant au défilé du 14 juillet, dont l'organisation était jusqu'alors financée par le ministère de la culture au titre de ses missions patrimoniales, une dotation de 2,4 millions d'euros lui est désormais réservée dans le projet de budget des anciens combattants, option qui en vaut bien une autre. Il serait utile de disposer de quelques informations complémentaires sur les coûts ainsi financés en les resituant dans le coût plus global de cet événement.

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

L'action 01 reste principalement 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, pour lequel il avait assuré le suivi d'une journée entière.

Ses principales conclusions sont récapitulées dans l'encadré ci-dessous :

Principales conclusions du rapport de votre rapporteur spécial sur la JDC

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 améliorées.

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 2019 ne traduit pas encore pleinement ces recommandations qui visent à donner encore plus d'efficacité à un rendez-vous majeur pour la Nation.

En outre, son articulation avec la mise en œuvre d'un service national universel obligatoire demeure incertaine.

a) Les coûts réels de la JDC sont désormais mieux identifiés mais en dehors des documents budgétaires annexés au projet de loi de finances

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.

En 2019, moyennant une augmentation significative des dotations nécessaires (+ 4,8 %), le programme 167 consacrerait 15,3 millions d'euros à la JDC. Ces crédits ne représentent que 14,3 % des dépenses engagées par le seul État à ce titre, qui s'élèvent à 107,2 millions d'euros.

À la suite du rapport précité, une comptabilité analytique des coûts de la JDC a été mise en œuvre en 2018 sur une base rénovée, qui comporte, malgré tout, quelques évaluations théoriques (voir *infra*).

Il est dommage que cet effort louable ne trouve pas de traduction dans l'information budgétaire du fait de l'élimination dans celle-ci des exposés concernant les coûts complets des missions.

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

Évolution des coûts complets de la JDC entre 2013 et 2019

En M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (LFI)	2019 (PLF)
<i>Alimentation</i>	6,2	6,2	6,4	5,8	5,9	6,9	6,8
<i>Transport des jeunes</i>	4,8	4,8	5,6	4,7	5,1	4,8	5,1
<i>Formation secourisme + sécurité routière</i>	4,8	4,4	4,6	0,1	0	0	0
<i>Fonctionnement des sites (location de locaux civils)</i>	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
<i>Autres charges</i>	2,1	3	2	3	2,3	2,6	3
Total dépenses réalisées sur le BOP P 167 « Lien Armée- Jeunesse »	18,1	18,7	18,9	13,9	13,6	14,6	15,3
T2 : Masse salariale (programme 212) et CAS Pension*	86,7	83,9	84,2	83,7	86	84,9	84,9
T3 : Autres charge de fonctionnement (programme 178)	4	4	4	4	4	4	4
T5 : Infrastructures et SIAG (programme 212)	5,1	5,1	4,1	3,1	3	3	3
Total dépenses estimées hors BOP « Lien Armée- Jeunesse »	95,8	93	92,3	90,8	93	91,9	91,9
Total dépenses JDC en M€	113,9	111,5	111	104,6	106,6	106,5	107,2
Nombre de jeunes présents	763 842	783 266	795 293	774 785	786 515	804 000	792 745
Coût complet par jeune en € (Total dépenses JDC/nombre de jeunes présents)	149,1	142,39	139,65	135,04	135,53	132,45	135,17

*Inclus les prestations d'intervenants extérieurs (indemnité + rémunération courante). Pour 2017, ces prestations ont atteint 10,2 M€.

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Les ressources mobilisées en dehors du programme s'élèveraient donc à 91,9 millions d'euros, en provenance de la mission « Défense ».

L'accroissement des crédits du programme 167 prévu en 2019 contribuerait à alourdir légèrement les coûts complets de la JDC par ailleurs bien maîtrisés au niveau du budget de la défense.

Sur plus longue période, la JDC a pu être organisée en en réduisant ses coûts globaux (- 6,7 millions de date à date entre 2013 et 2019, soit -5,9 %) ainsi que, plus encore, le coût par participant (- 9,4 %).

Toutefois, appréciée à partir de 2016, l'inflexion des coûts, qui semble avoir été obtenue grâce à la suppression d'un module de secourisme, relativement coûteux, mais certainement utile, s'est interrompue.

Le projet de loi de finances pour 2019 traduit des besoins croissants.

Le ministère les explique par l'élargissement des missions de la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ) dans le cadre de la JDC.

Effectifs de la DSNJ participant à l'organisation de la JDC

ANNÉE	Effectifs réalisés (exprimés en Equiv. Temps Plein)*										Total PM PC
	MILITAIRES				CIVILS						
	OFF	S/OFF	MDR	Total Militaires	A	B	C	OE	APR	Total Civils	
2014	67	171	51	289	62	206	704	48	-	1 020	1 309
2015	65	174	53	292	60	205	693	46	-	1 004	1 296
2016 (1)	61	173	48	282	62	200	675	50	-	987	1 269
2017(2)	58	166	46	270	65	186	631	52	-	934	1 204
2018(3)	59	156	47	262	81	192	631	51	-	955	1 217
2019(4)	61	179	54	294	74	192	609	49	-	924	1 218
2020(4)	61	179	54	294	74	192	609	49	-	924	1 218
2021(4)	61	179	54	294	74	192	609	49	-	924	1 218
2022(4)	61	179	54	294	74	192	609	49	-	924	1 218
2023(4)	61	179	54	294	74	192	609	49	-	924	1 218

* Les effectifs parisiens ne contribuent pas directement à la mission JDC.

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Les informations fournies à votre rapporteur spécial récapitulées dans le tableau ci-dessus ne laissent pas apparaître d'événements majeurs susceptibles d'entraîner une plus forte mobilisation des effectifs. Un seul emploi supplémentaire est compté au titre de la JDC. Mais, il est vrai que ces informations ne sont pas en pleine cohérence avec celles portées à la mission Défense, qui identifie 2 159 ETPT concourant à la JDC (contre 1 218 apparaissant dans la réponse au questionnaire du rapporteur spécial).

Un éclaircissement sur les motifs de cet écart s'impose.

Par ailleurs, il faut compter avec l'augmentation des coûts de transport des jeunes, qui, avec le poste alimentation, regroupent plus des trois quarts des coûts de la JDC imputés au programme.

Cette augmentation semble fondée sur un nombre des jeunes devant fréquenter la JDC en légère augmentation.

**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
2017*	885 273
<i>Estimation 2018</i>	775 000
<i>Estimation 2019</i>	792 745

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Néanmoins, même si elle apparaît tributaire de la fréquentation effective de la JDC, la cible de coût par participant, qui reste inchangée dans le dispositif de performances du programme, dont elle constitue l'un des deux indicateurs, devrait être atteinte, ce dont il faut se réjouir.

Il convient toutefois de rappeler, outre les incertitudes relevées sur le nombre exact des effectifs de la DSNJ participant à la JDC (voir *supra*), le maintien d'une incertitude sur les évaluations des coûts du soutien assuré par certaines composantes du ministère de la Défense.

Sur ce point, l'on peut rappeler que 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, du fait de ces imprécisions, le coût moyen par participant, de 150 euros en 2015, semblait largement supérieur à celui mentionné dans les documents budgétaires.

Le ministère convient qu'il existe encore des incertitudes.

Il les illustre par la communication de quelques éléments d'appréciation portant sur le coût des soutiens assurés à la JDC par les bases de défense.

**Estimation de quelques types de soutien à la JDC assurés
par les bases de défense en millions d'euros**

Soutien AGSC*	4,00
Soutien informatique	0,86
Soutien Infrastructure	2,14
Total	7

*AGSC : Administration générale et de soutien commun.

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

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 et écart / convoqués*	Absentéisme en JDC
2012	833 889	748 546 10,07 %	NC
2013	881 285	763 842 12,91 %	9,2 %
2014	889 478	783 266 12,00 %	8,6 %
2015	895 822	795 293 11,22 %	7,9 %
2016	874 378	774 785 11,39 %	8,2 %
2017	885 273	786 515 11,16 %	7,2%
<i>Estimation 2018</i>	775 000		

*Ce ratio, jusqu'alors présenté comme un taux d'absentéisme, correspond en réalité à l'écart entre nombre de présents en JDC et nombre de convoqués initiaux. La colonne suivante retrace, en revanche, l'absentéisme final en JDC (volume de présents/capacité d'accueil des salles).

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
2017	- 98 758

*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 compléments d'analyse qui lui ont été transmis et qui font valoir les difficultés liées à la mauvaise qualité du recensement, mais aussi l'efficacité des renouvellements de convocation. De même, il prend note des résultats moins mauvais établis à partir d'un indicateur de respect des obligations de JDC par génération.

**Proportion de jeunes en règle avec la JDC,
par classe d'âge***

Année de naissance	Classe d'âge (données INSEE- Nb naissances France et OM)	Taux de la classe d'âge en règle avec la JDC
1989	800 027	95,9%
1990	797 133	96,5%
1991	799 983	96,7%
1992	784 469	96,6%
1993	750 942	96,9%
1994	750 150	96,9%
1995	768 204	96,9%
1996	773 277	96,1%
1997	766 581	93,4%
1998	776 826	96,1%
1999	784 947	94,4%
2000	816 903	83,6%
2001	812 429	21,4%

*Par année de naissance : jeunes ayant effectué leur JDC, exemptés et décédés.

Il reste qu'une proportion anormalement élevée de jeunes ne sont pas en règle avec ces obligations et qu'elle s'inscrit sur une tendance peu favorable.

Dans ce contexte, il est conduit à plaider pour que, les 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.

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.

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

De nouvelles évolutions sont intervenues 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 systématique du thème de la laïcité ;
- l'adaptation du module portant sur la sécurité routière (nouveau film et témoignages) ;
- l'insertion d'une vidéo sur le don d'organes ;
- l'introduction du thème de « garde nationale » ;
- une information sur la sécurité sociale.

Fin 2018 et début 2019, les principales évolutions attendues portent sur :

- la modernisation du module de sécurité routière ;
- l'introduction d'un clip spécifique sur la garde nationale.

La diversité des thématiques abordées en un temps très bref et sur des sujets relevant de plus en plus du « sociétal » conduit à s'interroger sur l'identité de la JDC.

Elle ne paraît pas tout à fait cohérente avec les intentions affichées par le ministère. Celui-ci indique que « la démarche de modernisation de la JDC est devenue une nécessité, compte tenu de l'évolution récente des modes de consommation de l'information et des usages des jeunes. Elle vise essentiellement à la simplification et à la réduction du nombre de messages... ».

Votre rapporteur a relevé que, parmi les intentions du ministère figurait celle de rendre la JDC « plus visuelle et (qu'elle) captera ainsi plus facilement l'attention des appelés avec des messages plus clairs et plus percutants ». Il est précisé qu'« une assistance externe est prévue pour bâtir l'économie générale du besoin et le cahier des charges associé. Les travaux devraient débiter en octobre prochain et nourrir la réflexion relative au volet « lien armées-nation » du service national universel ».

S'il est heureux que ces travaux « externes » ne soient pas conduits en pure perte et que le ministère prévoit qu'ils puissent nourrir la réflexion sur le service national universel, qui, en bonne logique devrait aboutir à la fin de la JDC, il est moins satisfaisant qu'il soit envisagé de céder à l'air du temps, en suivant une démarche impliquant « *le recours à des instruments numériques, la réduction et la simplification des messages ainsi que la diversification des postures pédagogiques* ».

Votre rapporteur spécial estime qu'à l'heure où une tentative de restauration des conditions d'un enseignement satisfaisant est poursuivie, l'ambition de réduction et de simplification des messages est quelque peu discordante. Par ailleurs, il conviendra de s'interroger sur les coûts supposés par un recours aux outils numériques dans un projet qui, d'ores et déjà, entraînera des charges supplémentaires sans doute très conséquentes.

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'euros¹. 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.

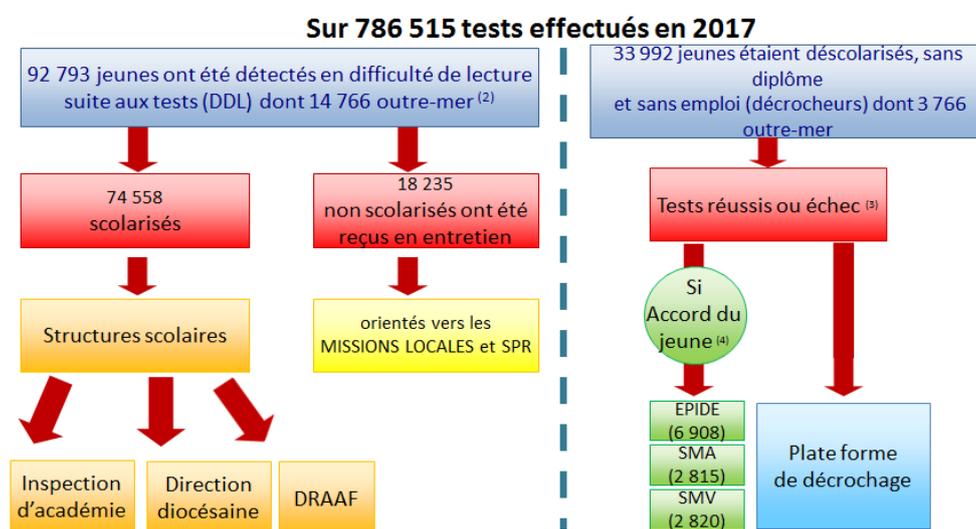
¹ La réduction du format d'hébergement du futur service universel à quinze jours permettrait de ramener le coût de ce service à 1,7 milliards d'euros.

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.

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.

Les résultats des tests effectués en 2017 sont très inquiétants.



Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

C'est tout particulièrement le cas pour les 33 992 jeunes, dont 3 766 outre-mer, repérés en situation de décrochage scolaire.

Or, les suites données demeurent fort incertaines.

Certes, les jeunes décrocheurs sont systématiquement signalés aux plateformes de décrochage. Ils peuvent également, dans la mesure où ils sont volontaires, voir leurs coordonnées transmises à l'Établissement Public d'Insertion dans l'emploi (EPIDE), au service militaire adapté (dispositif outre-mer) et, depuis fin 2015, au service militaire volontaire (dispositif métropole).

Toutefois, les structures destinataires paraissent éprouver des difficultés considérables pour assurer la prise en charge de ces jeunes. À titre d'exemple, on relèvera que, si 2 820 jeunes se déclarent intéressés par le service militaire volontaire, seuls 1 000 jeunes peuvent en bénéficier chaque année.

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.

3. La politique de mémoire, une programmation en trop forte baisse

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 2019 prévoit **une enveloppe de 16,2 millions d'euros, ce qui représente une baisse très importante, de 42,6 %** par rapport à la loi de finances pour 2018 (soit une réduction des crédits de 12 millions d'euros).

Cette évolution résulte principalement d'une diminution des crédits d'intervention (- 15,6 millions d'euros), les crédits de fonctionnement étant eux en légère augmentation (+ 3,5 million d'euros).

Compte tenu du transfert de charge supporté par le programme au titre de l'organisation du défilé du 14 juillet, la baisse des moyens est encore supérieure à périmètre constant (- 14,4 millions d'euros, soit des crédits divisés par deux).

Le ministère tend à justifier la baisse des dotations par l'achèvement des commémorations exceptionnelles liées au premier conflit mondial. De fait, la programmation budgétaire pour 2018 (28,2 millions d'euros) traduisait, en partie, l'influence des commémorations de la Première Guerre mondiale. Leur mode d'organisation autour d'un groupement d'intérêt public auquel le ministère est conduit à déléguer ses crédits, se traduisait par la prédominance des dépenses d'intervention dans le budget commémoratif (82,2 % des crédits).

Cependant, les crédits destinés aux événements commémoratifs de 2018 avaient été chiffrés à 8 millions d'euros l'an dernier.

La réduction des moyens va donc bien au-delà des économies correspondantes.

En dehors de celles-ci et à périmètre constant, elles atteignent un peu plus de 6,5 millions d'euros, amputant les ressources allouées à la politique de la mémoire de près d'un tiers de leur niveau théorique.

Les financements prévus sont regroupées en **deux « opérations stratégiques » (OS)** : l'OS « Mémoire » qui est dotée de **8,6 millions d'euros** ; l'OS « Sépultures de guerre et lieux de mémoire » bénéficiant de

7,4 millions d'euros, en très forte baisse par rapport à 2018 (14,62 millions d'euros).

L'OS « Mémoire » a été marquée ces dernières années par les besoins de financement du cycle de commémoration de la Première Guerre mondiale. Pour 2019, outre le transfert de charge mentionné plus haut, le budget des commémorations (3,2 millions d'euros) serait marqué par la commémoration du 75^e anniversaire du débarquement de Normandie et de Provence, mais aussi de la Libération de la France.

En ce qui concerne la commémoration du centenaire de la grande Guerre, l'année 2018 a été un temps fort.

Le cycle commémoratif du centenaire de la Première Guerre mondiale a été conçu et animé par un groupement d'intérêt public (GIP) interministériel créé au mois d'avril 2012 par l'État et constitué par seize membres fondateurs, parmi lesquels sept ministères¹, six établissements publics², deux associations nationales³ et une mutuelle d'épargne privée, la CARAC.

Quelques moments commémoratifs de 2018

En 2018, le GIP a organisé les cérémonies importantes suivantes ;

- le 9 avril, le centenaire de la bataille de la Lys, le « Verdun des Portugais » ;
- le 25 avril, le centenaire de la bataille de Villers-Bretonneux au fil d'une séquence de trois jours impliquant tout particulièrement l'Australie ;
- le 8 août, une cérémonie co-organisée par la France et le Royaume-Uni en partenariat avec l'Australie, le Canada et les États-Unis, commémorant le souvenir de la bataille d'Amiens.

Sont à venir :

- une itinérance de cinq jours du Président de la République, du 4 au 9 novembre 2018, sur les principaux sites et lieux de mémoire de la Première Guerre mondiale ;
- une cérémonie internationale marquant le centenaire de l'Armistice du 11 novembre 1918, à Paris, le 11 novembre 2018, en présence de 84 chefs d'État et de Gouvernement ;
- une « année Clemenceau », commémorant le retour du « Tigre » à la présidence du conseil et au ministère de la Guerre.

¹ *Ministères de l'Intérieur, de l'Europe et des Affaires étrangères, des Armées, de l'Économie et des Finances, de la Culture, de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation.*

² *Bibliothèque nationale de France, Institut français, musée de l'Armée, Établissement de communication et de production audiovisuelle de la Défense, Canopé, Office nationale des anciens combattants et victimes de guerre.*

³ *Association des maires de France et Souvenir Français.*

Les dépenses du GIP (voir l'annexe n° 1) ont atteint 35 millions d'euros entre 2012 et 2017. Pour 2018, 10,5 millions d'euros de dépenses nouvelles sont programmées.

Il semble que ces dépenses exceptionnelles aient pu permettre une commémoration digne et partagée, mais aussi, souvent par des projets d'une envergure financière minimale d'assurer une réelle mobilisation autour d'actions participatives. En témoignent les 1 224 projets labellisés par la Mission en 2018¹.

MISSION DU CENTENAIRE - LABELLISATION 2013 - 2018			
Typologies des projets / Années	Nombre de demandes	Nombre accords	% de labellisation
2013-2014	2850	2146	75%
<i>Projets Internationaux</i>	164	153	93%
<i>Projets Nationaux</i>	346	270	78%
<i>Projets CDC*</i>	1706	1205	71%
<i>Projets CAC**</i>	634	518	82%
2015	841	728	87%
<i>Projets Nationaux</i>	57	47	82%
<i>Projets CDC</i>	437	375	86%
<i>Projets CAC</i>	347	306	88%
2016	620	542	87%
<i>Projets Internationaux</i>	22	21	95%
<i>Projets Nationaux</i>	26	17	65%
<i>Projets CDC</i>	339	265	78%
<i>Projets CAC</i>	255	239	94%
2017	733	615	84%
<i>Projets Internationaux</i>	19	17	89%
<i>Projets Nationaux</i>	75	70	93%
<i>Projets CDC</i>	417	336	81%
<i>Projets CAC</i>	222	192	86%
2018 (en cours)	1437	1224	85%
<i>Projets Internationaux</i>	46	41	89%
<i>Projets Nationaux</i>	147	128	87%
<i>Projets CDC</i>	948	769	81%
<i>Projets CAC</i>	296	286	97%
TOTAL	6481	5255	81%

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

¹ Votre rapporteur spécial a pu témoigner de nombre d'entre eux. Qu'il lui soit permis de distinguer le très intéressant colloque organisé sous le haut patronage du Président du Sénat et de sa présidente, Mme Annick Billon par la délégation du Sénat aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes consacré aux Femmes pendant la grande Guerre.

Il est heureux que le fonds d'initiative ait pu soutenir ces actions souvent issues d'initiatives locales.

MISSION DU CENTENAIRE - SUBVENTION 2013 - 2017				
Typologies des projets / Années	Nombre de demandes	Nombre accords	% accord de subvention	Montants accordés
1e vague (2013)	378	286	76%	1 048 903,06 €
Projets Centraux	62	37	60%	277 100,00 €
Projets CDC*	198	152	77%	622 260,00 €
Projets CAC**	92	80	87%	106 023,06 €
Projets Internationaux	26	17	65%	43 520,00 €
2e vague (2014)	624	505	81%	1 207 876,00 €
Projets Centraux	39	32	82%	175 286,00 €
Projets CDC	317	244	77%	728 090,00 €
Projets CAC	248	214	86%	256 100,00 €
Projets Internationaux	20	15	75%	48 400,00 €
3e vague (2014)	252	187	74%	444 029,00 €
Projets Centraux	48	35	73%	120 000,00 €
Projets CDC	192	142	74%	288 529,00 €
Projets CAC	-	-	-	- €
Projets Internationaux	12	10	83%	35 500,00 €
4e vague (2014)	284	195	69%	439 666,00 €
Projets Centraux	38	18	47%	99 980,00 €
Projets CDC	221	160	72%	277 796,00 €
Projets CAC	2	2	100%	5 800,00 €
Projets Internationaux	23	15	65%	56 090,00 €
5e vague (2015)	540	332	61%	460 155,40 €
Projets Centraux	40	17	43%	54 051,00 €
Projets CDC	312	175	56%	213 204,40 €
Projets CAC	188	140	74%	192 900,00 €
Projets Internationaux	-	-	-	- €
6e vague (2016)	510	413	81%	745 710,00 €
Projets Centraux	44	30	68%	128 600,00 €
Projets CDC	277	223	81%	442 211,00 €
Projets CAC	173	146	84%	139 748,00 €
Projets Internationaux	16	14	88%	35 151,00 €
7e vague (2017)	503	420	83%	746 612,00 €
Projets Centraux	72	62	86%	220 620,00 €
Projets CDC	287	237	83%	384 287,00 €
Projets CAC	137	115	84%	118 905,00 €
Projets Internationaux	7	6	86%	22 800,00 €
TOTAL	3 091	2 338	76%	5 092 951,46 €

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

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.

La seconde opération stratégique, l'OS « sépultures de guerre et lieux de mémoire », dotée de 14,6 millions d'euros en 2018 ne réunit plus que 7,4 millions d'euros en 2019, soit une chute vertigineuse.

Elle distingue les opérations conduites par l'État lui-même (2,6 millions d'euros) et celles réalisées par le truchement de l'ONAC-VG (4,77 millions d'euros).

Pour les premières, l'essentiel des dotations seraient attribuées à l'érection d'un monument aux soldats morts pour la France lors des OPEX (1,2 million d'euros, dont 0,5 million d'euros pour l'acquisition de l'œuvre elle-même).

Il est grand temps que ce projet déjà ancien trouve sa conclusion, à laquelle ont fait obstacle des négociations difficiles entre le ministère et la commune de Paris.

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***(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

Les crédits ouverts pour 2019 (4,77 millions d'euros) s'inscrivent en repli de 7,39 millions d'euros. C'est considérable.

Le ministère explique que ces ressources pourront être complétées par le fonds de roulement de l'ONAC-VG. Le fonds de roulement de l'établissement paraît le permettre, mais il a été régulièrement sollicité ces dernières années comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Évolution du fonds de roulement de l'ONAC-VG*(en euros)*

Exécuté	Exécuté	Exécuté	Budget
2015	2016	2017	2018
45 151 213	34 483 177	35 271 962	29 579 686

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Il semble toutefois 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.

Seuls 66 % des crédits délégués à l'ONAC-VG auraient 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 souhaite qu'une normalisation intervienne au plus vite.

Il salue la contribution des bénévoles de toutes provenances, qui apportent un concours particulièrement estimable à la nécessaire conservation de ces hauts lieux de mémoire.

Au demeurant, c'est plus généralement que votre rapporteur spécial entend très solennellement rappeler que, sans l'implication forte des bénévoles des associations et de leurs porte-drapeaux, qu'il faut honorer, 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 confèrent.

Cet engagement mérite une pleine reconnaissance et, peut-être, une plus forte organisation pour que l'engagement de ces femmes et hommes demeure vivifiant 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 (0,9 million d'euros) ne semblent pas correspondre à ce que pourrait être une politique ambitieuse d'inscription de ce patrimoine dans nos territoires.

B. L'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 6,7 % dans le projet de loi de finances pour 2019 (- 155,4 millions d'euros).

Évolution des crédits du programme 169
entre 2018 et 2019

	Autorisations d'engagement								
	Total			Titre 3. Fonctionnement			Intervention et Titre 7. Opérations finan		
	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Évolution 2018/2019	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Évolution 2018/2019	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Évolution 2018/2019
169 - Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 316,90	2 194,50	-5,3%	77,50	76,10	-1,8%	2 239,30	2 118,30	-5,4%
1 - Administration de la dette viagère	1 817,70	1 673,80	-7,9%	-	-		1 817,70	1 673,80	-7,9%
2 - Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	136,00	129,60	-4,7%	6,10	4,70	-22,3%	129,90	124,90	-3,8%
3 - Solidarité	345,60	367,80	6,4%	71,50	71,40	NS	274,10	296,40	8,1%
7 - Actions en faveur des rapatriés	17,60	23,20	31,8%	-	-		17,60	23,20	31,8%

	Crédits de paiement								
	Total			Titre 3. Fonctionnement			Intervention et Titre 7. Opérations finan		
	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Évolution 2018/2019	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Évolution 2018/2019	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Évolution 2018/2019
169 - Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 317,70	2 162,20	-6,7%	77,60	76,10	-1,9%	2 239,30	2 086,00	-6,8%
1 - Administration de la dette viagère	1 817,70	1 673,80	-7,9%	-	-		1 817,70	1 673,80	-7,9%
2 - Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	136,00	129,60	-4,7%	6,10	4,70	-22,3%	139,00	124,90	-3,8%
3 - Solidarité	346,40	335,60	-3,1%	71,50	71,40	NS	274,90	264,10	-3,9%
7 - Actions en faveur des rapatriés	17,60	23,20	31,8%	-	-		17,60	23,20	31,8%

Source : commission des finances du Sénat d'après les données du projet annuel de performances pour 2019

Cette **diminution est la plus marquée observée depuis 2015**. Elle est supérieure à celle enregistrée en 2015 et 2016 où elle avait atteint 4,8 %, années sans revalorisation des principales prestations.

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

La réduction relative des crédits est encore plus forte (- 7,9 %) pour les deux interventions regroupées au titre de l'administration de la dette viagère (pensions militaires d'invalidité et retraites du combattant), qui concentrent les trois quarts des crédits du programme.

**Évolution des crédits du programme 169
par type de prestation (2018-2019)**

(en millions d'euros)

Dispositif	PLF 2018	PLF 2019	Différence
PMI	1 074,00	965,30	- 108,70
Retraite du combattant	743,9	708,5	- 35,40
Soins médicaux gratuits, appareillage, expertises	52,4	50,5	- 1,90
Remboursement réductions de transport	2,7	2,2	- 0,50
Remboursement prestations sécurité sociale	80,9	76,9	- 4,00
Majoration des rentes mutualistes	247,4	234,7	- 12,70
Institution nationale des invalides	12,1	14,8	2,70
ONAC (action sociale)	0,8	26,4	25,60
TOTAL	2 214,20	2 079,30	- 134,90

Source : commission des finances du sénat d'après le projet annuel de performances pour 2019

Cette évolution pèse à son tour sur les dépenses prévues du fait de l'exercice des droits liés à la perception d'une pension d'invalidité tout en se trouvant légèrement amortie (- 4,7 %).

Même si elles s'inscrivent en recul les dotations prévues au titre de la « solidarité » (- 3,1 %) connaissent une moindre érosion, tandis que les crédits provisionnés pour payer les allocations de reconnaissance aux rapatriés sont marqués par un réel dynamisme.

Comme c'est devenu la règle, un « effet de ciseaux » doit être constaté entre les prestations les plus universelles et les interventions liées à des situations particulières.

Cet effet est renforcé dès lors qu'à la réduction du nombre des allocataires des premières s'ajoute, comme c'est le cas en 2019, l'absence de toute revalorisation significative de la pension militaire d'invalidité et de la retraite du combattant.

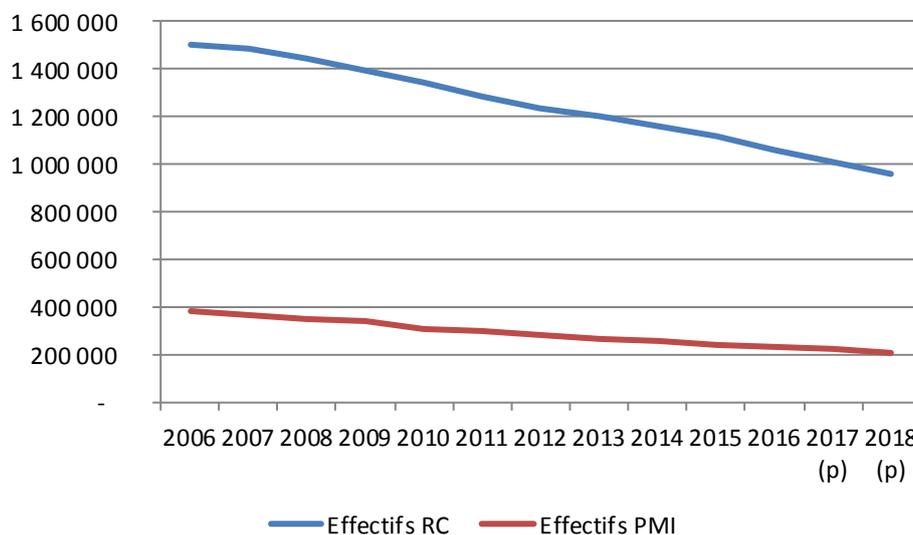
Cette évolution renforce l'urgence de parachever la mutation des deux opérateurs principaux du programme, l'Institution nationale des Invalides et l'ONAC-VG, dans le sens d'une meilleure satisfaction des besoins médicaux et sociaux des anciens combattants.

1. En l'absence de revalorisation des rentes viagères, la baisse de la population des bénéficiaires reprend ses droits au titre de principal facteur d'évolution des dotations

L'évolution des crédits nécessaires au versement des rentes viagères (pensions militaires d'invalidité et retraites du combattant) résulte de deux facteurs pouvant se compenser plus ou moins : les évolutions démographiques qui jouent à la baisse du fait de la tendance à la réduction du nombre des bénéficiaires des prestations ; d'éventuels aménagements de droits favorables aux anciens combattants qui peuvent exercer un effet de sens contraire sur les besoins en crédits.

Malgré l'annonce d'une amélioration des droits visant à reconnaître les situations des militaires ayant participé au conflit algérien, l'absence de toute revalorisation des deux prestations de reconnaissance de la Nation pour ses anciens combattants attribue à la réduction de la population bénéficiaire de ces prestations un rôle déterminant dans l'évolution des crédits de rente viagère en 2019.

Évolution des effectifs titulaires d'une pension d'invalidité et d'une retraite du combattant en dix ans



Source : projet annuel de performances pour 2019

En dix ans, les deux populations bénéficiant des deux prestations majeures du programme ont été divisées par deux.

Pour 2019, la baisse du nombre des bénéficiaires se poursuivrait, mais elle serait légèrement plus faible que l'an dernier (- 18 609 pour la retraite du combattant ; - 10 807 pour les PMI).

La confrontation sur longue période de l'évolution des crédits avec celle des bénéficiaires livre plusieurs enseignements.

En premier lieu, si les crédits de PMI sont inscrits sur une trajectoire constamment descendante, pour les dépenses liées à la retraite du combattant, les évolutions sont plus fluctuantes.

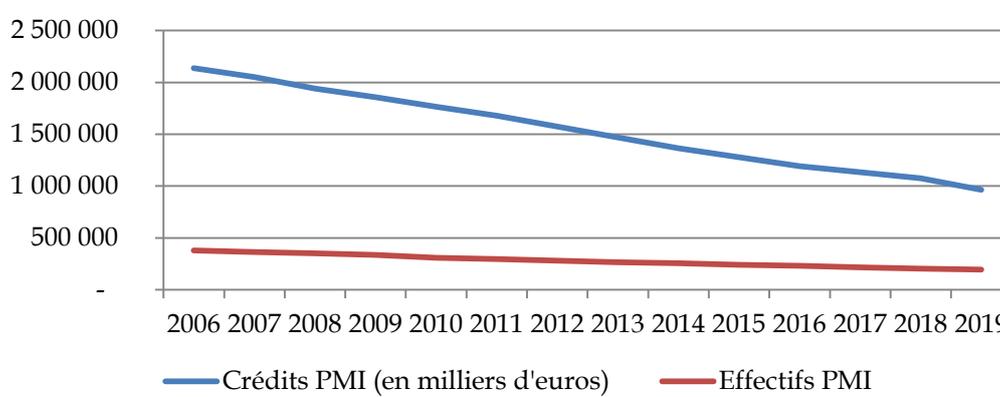
En ce qui les concerne, une sorte de cycle électoral semble se dessiner. Même si les ruptures d'évolution ne sont pas très franches, tous les cinq ans se produisent des inflexions consécutives à des engagements politiques de revalorisation de la retraite du combattant. Si l'inertie est plus forte pour les PMI, c'est qu'elles sont encadrées par un mécanisme d'indexation qui n'est guère revisité lors de ces échéances charnières. Cette discordance entre les deux prestations n'est pas satisfaisante. Elle fait naître le sentiment d'une attention à deux vitesses portée à des anciens combattants de mérite identique.

En second lieu, en lien avec le précédent phénomène, force est de constater que si les dépenses de PMI suivent une tendance baissière très accentuée par rapport à celle des bénéficiaires, les dépenses liées à la retraite du combattant, hors les périodes de revalorisation, sont plus étroitement parallèles en leur évolution à celle des titulaires.

Le projet de budget pour 2019 s'inscrit pleinement dans ce cadre traditionnel tout en faisant ressortir une élasticité élevée des crédits par rapport aux dynamiques des populations bénéficiaires.

Pour les PMI, pour 2019, le taux moyen de baisse des effectifs (calculé sur 2018 et 2019) serait de 5,27 % alors que les crédits baissent de 10,1 %, soit une élasticité des crédits proche de 2.

Évolution des titulaires et des dépenses de PMI entre 2006 et 2019

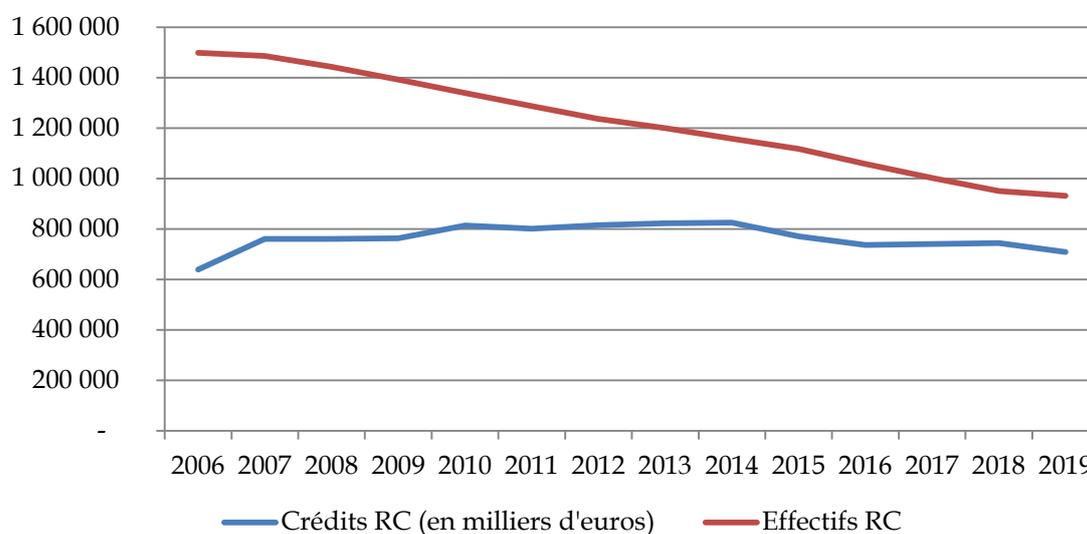


Source : commission des finances du Sénat

Pour la retraite du combattant, la baisse du nombre des bénéficiaires atteint 3,7 % (en moyenne sur deux ans) et 2 % entre la fin de 2018 et la fin de 2019.

Les crédits se replient davantage (- 4,8 % en 2019), soit une élasticité supérieure à l'unité, mais cependant moins forte que pour les PMI.

Évolution des titulaires et des dépenses de retraite du combattant entre 2006 et 2019



Source : commission des finances du Sénat

Les valeurs prises par les élasticités des crédits correspondant aux deux prestations s'expliquent par des facteurs propres à chacune d'elles.

En ce qui concerne les PMI, la composition des bénéficiaires évolue.

Le nombre relatif des pensions « reversées », d'une valeur moindre que les pensions de droit direct, s'élève.

Pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre-évolution depuis 2012

(Situation au 31 décembre de l'année considérée)

	Invalides	Conjoints et orphelins	Ascendants	Total	Taux d'évolution
2012	195 562	81 305	3 926	280 793	- 4,8%
2013	186 614	76 570	3 730	266 914	- 4,9%
2014	179 027	72 100	3 541	254 668	- 4,6%
2015	170 755	67 234	3 371	241 360	- 5,2%
2016	163 860	63 179	3 246	230 285	- 4,6 %
2017	155 824	57 570	3 102	216 496	- 6%
<i>Prévisions 2018 (1)</i>					- 5,3%
<i>Prévisions 2019 (1)</i>					- 5,3%

(1) Moyenne des années 2016 et 2017.

Source : DGFiP, service des retraites de l'État, base des PMIVG 2017

En outre, la structure des droits étant très diverse, les pensions les plus élevées tendent à une attrition plus forte.

On rappelle que si l'on considère les pensions égales ou supérieures à 100 % (8 025 bénéficiaires) comme étant celles qui indemnisent les invalides se trouvant dans l'incapacité d'assurer une activité professionnelle, les anciens combattants qui se trouvent dans cette situation constituent une faible partie (5,2 %) des 155 824 titulaires d'une pension d'invalidité. À l'inverse, les pensions inférieures ou égales à 55 % sont au nombre de 125 607, soit 80,6 % de l'ensemble des pensions d'invalides. Sur ce total, 82 306 invalides perçoivent une pension d'invalidité inférieure à 30 %, soit 52,8 % de l'effectif.

Au total, la valeur unitaire des pensions militaires d'invalidité se replierait très fortement, passant de 5 064 euros en 2018 à 4 834 euros en 2019 (- 4,5 %).

La dispersion des pensions versées est toutefois très forte en fonction des taux d'invalidité reconnus.

**Répartition des charges de PMI
par taux d'invalidité**

Taux	Article L 16 ¹	Effectif	Montant annuel en euros
10		39 416	28 338 127
15		15 700	17 004 200
20		19 829	28 912 451
25		7 361	13 591 013
30		16 165	35 373 609
35		5 425	14 237 338
40		8 274	24 399 280
45		3 891	13 141 862
50		6 388	23 719 041
55		3 158	13 132 030
60		3 978	17 923 678
65		4 047	19 605 309
70		2 694	14 109 048
75		3 000	16 564 388
80		2 327	14 047 570
85		2 444	19 309 595
90		2 013	18 366 501
95		1 689	18 219 072
100		2 912	38 102 563
100	de 1 à 9 degrés	1 993	37 473 060
100	de 10 à 19	1 100	31 018 665
100	de 20 à 29	584	22 561 156
100	de 30 à 39	408	19 757 219
100	de 40 à 49	320	18 445 948
100	de 50 à 59	219	14 935 079
100	de 60 à 69	144	10 503 772
100	de 70 à 79	88	7 870 497
100	de 80 à 89	74	6 465 726
100	de 90 à 99	59	5 857 574
100	de 100 à 109	79	8 663 229
100	de 110 à 119	37	4 759 791
100	de 120 à 129	5	807 099
100	de 130 et plus	3	611 214
Total		155 824	577 826 704

Source : DGFIP, service des retraites de l'État, base des PMIVG 2017

Pour les retraites du combattant, qui ne sont pas réversibles et sont servies à taux unique, les prévisions concernant les bénéficiaires sont, pour 2019, tributaires de l'élargissement des conditions d'attribution de la carte du combattant pour participation au conflit en Algérie, qui pourrait

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

concerner près de 35 000 bénéficiaires (sur un total proche de 50 000), mais sur une fraction de l'année seulement.

Autant le premier phénomène participe-t-il à freiner la baisse de la population bénéficiaire entre la fin 2018 et la fin 2019, autant le second limite-t-il les effets de la mesure d'élargissement des droits sur les dépenses prévisibles pour l'année prochaine.

a) Une mesure à saluer : l'extension des conditions d'attribution de la carte du combattant aux forces françaises présentes en Algérie entre 1962 et 1964

L'an dernier, le Sénat avait adopté un amendement au projet de loi de finances tendant à étendre les conditions d'attribution de la carte du combattant aux forces présentes en Algérie entre 1962 et 1964. Votre rapporteur spécial avait soutenu cette initiative tout en rappelant qu'elle n'aurait aucun effet si le Gouvernement ne la soutenait pas. Il avait souhaité que la secrétaire d'État clarifie ses intentions et que celles-ci soient marquées par la reconnaissance d'une situation trop longtemps négligée, celle des militaires présents en Algérie entre le 2 juillet 1962 et le 1^{er} juillet 1964.

La secrétaire d'État avait répondu favorablement à cet appel annonçant la constitution d'un groupe de travail, à la mission plus globale (voir *infra*), destiné à examiner un certain nombre de demandes légitimes du monde combattant.

Sur le point précis des militaires présents en Algérie, une réponse satisfaisante a été apportée à la demande ancienne portée par le Sénat.

Votre rapporteur spécial s'en félicite vivement.

La mesure annoncée prévoit l'ouverture du droit à la carte du combattant pour les militaires présents sur le sol algérien entre le 2 juillet 1962 et le 1^{er} juillet 1964. Elle prolongera les extensions de droit acquises dans un passé récent, en particulier l'attribution de la carte du combattant dite « à cheval » prévue par la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 au bénéfice des personnes présentes en Algérie au-delà du 2 juillet 1962, à condition que le début du séjour soit antérieur à cette date et sans interruption de service. Dorénavant, la condition d'antériorité ne sera plus exigée.

Cette mesure bénéficiera principalement aux appelés, les militaires de carrière bénéficiant souvent de la carte du combattant à un autre titre.

L'impact budgétaire en est estimé à **6,6 millions d'euros en 2019**, sans compter les transferts induits sous forme de dépenses fiscales.

Il ne s'agit que d'une fraction du coût du dispositif puisque, sous réserve d'une application complète aux 49 819 bénéficiaires potentiels, le coût budgétaire en dépenses s'élèverait **entre 30 millions d'euros et 37 millions d'euros**. Il conviendra d'y **ajouter un impact de 30 millions**

d'euros au titre des **dépenses fiscales** associées à la détention de la carte du combattant.

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

Malgré l'extension des conditions d'attribution de la carte du combattant prévue, la réduction du nombre des bénéficiaires des différents avantages financés par le programme 169 se poursuivrait en 2019.

En effet, s'agissant des populations bénéficiant de rentes viagères, par rapport à 2018, l'étrécissement des populations bénéficiaires atteindrait 5,3 % pour les pensions militaires d'invalidité (PMI) et 2 % pour la retraite du combattant¹, cette dernière diminution étant ralentie par la mesure exposée ci-dessus.

Le nombre des titulaires de la carte du combattant se trouve quelque peu soutenu par les attributions réalisées à l'occasion des opérations extérieures ainsi qu'à la mesure d'attribution de la carte de combattant aux soldats présents en Algérie après le 2 juillet 1962.

Point sur les titulaires de la carte du combattant

Aucune statistique ne recense le nombre de titulaires de la carte du combattant en vie chaque année. Toutefois, une estimation relativement précise peut être réalisée à partir du nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant.

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

Années	(a) Titulaires de la retraite du combattant au 1^{er} janvier	(b) Titulaires de la carte du combattant OPEX au 1^{er} janvier âgés de moins de 65 ans au 1^{er} janvier**	+ (b) Nombre total estimé de titulaires de la carte du combattant
2010	1 393 201	36 000	1 429 201
2011	1 339 730	36 000	1 375 730
2012	1 287 388	40 000	1 327 388
2013	1 237 694	48 000	1 285 694
2014	1 200 185	63 000	1 263 185
2015	1 159 167	78 000	1 237 167
2016	1 108 996	100 000	1 208 996
2017	1 059 106*	124 000	1 182 947
2018	1 003 202	140 000	1 143 202

*Donnée consolidée RAP 2017.

** Estimations.

Cartes du combattant délivrées entre 2010 et 2018

Années	Cartes du combattant attribuées
2010	2 228
2011	113 593
2012	24 192
2013	24 773
2014	32 856
2015	37 712
2016	30 661
2017	19 705
2018	670*

* Chiffre arrêté au 1^{er} juillet 2018.

Quant aux bénéficiaires des soins médicaux gratuits, l'hypothèse de programmation repose sur une baisse de 4,5 % de leur contingent, en ligne avec l'évolution des titulaires de pensions militaires d'invalidité.

D'autres réductions affecteraient d'autres catégories d'allocataires : 12,4 % pour les effectifs concernés par le remboursement des prestations de sécurité sociale aux invalides, 3 % pour les bénéficiaires des majorations des rentes mutualistes et 4,5 % pour les bénéficiaires des remboursements et réductions de transport.

c) ... dans un contexte de très faible revalorisation des droits

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

L'absence de revalorisation significative des prestations du programme 169 pour 2019 n'exercera pas cet effet stabilisant l'an prochain.

Si les dépenses du programme sont 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 faut certes signaler qu'à l'effet de l'extension des conditions d'attribution de la carte du combattant exposée ci-dessus s'ajouterait la revalorisation substantielle de l'allocation de reconnaissance versée aux supplétifs de l'armée française en Algérie. De 400 euros, son impact budgétaire resterait limité (2,3 millions d'euros en 2019). À ce propos, il est regrettable que les supplétifs de nationalité française, les « harkis blancs », peu nombreux au demeurant, soient formellement exclus de ce dispositif de reconnaissance. À cette mesure, on doit associer l'effort dégagé en faveur des enfants de harkis (7,35 millions d'euros).

Cependant, ces avancées contrastent avec la faible revalorisation du point de PMI (0,7 %) dans **le cadre du « rapport constant »** qui lie la revalorisation du point à celle de la valeur de l'indice grille indiciaire de la fonction publique.

En l'absence de toute revalorisation générale du point d'indice de la fonction publique, celui-ci ne progresse qu'à raison des mesures catégorielles. Elles restent d'un effet modeste sur la valeur du point, en dépit de la reprise de l'application de l'accord PPCR, qui, sans être négligeable, n'est aucunement de nature à permettre au point PMI de suivre l'inflation.

Sur la base d'une hypothèse d'inflation de 1,7 % en 2019, le déficit de revalorisation induit par le rapport constant atteint pour les seules pensions militaires d'invalidité 10 millions d'euros. Il faut y ajouter l'impact sur les autres droits, qui sont susceptibles de conférer à la sous indexation un effet presque double.

Autant dire que les mesures précédemment exposées (16,4 millions d'euros) sont plus que financées par la réduction du pouvoir d'achat des anciens combattants.

D'un point de vue individuel, si la revalorisation du point de PMI excède celle appliquée aux retraites, d'un différentiel de 0,4 point, elle ne s'en traduira pas moins par une réduction de la valeur réelle des allocations.

Compte tenu d'une prévision d'inflation de 1,3 % pour 2019, qui peut sembler *ad hoc* dans le contexte de l'inflation acquise en 2018 et du scénario de croissance du Gouvernement, la perte de la valeur réelle des prestations programmée par le budget pour 2019 atteindrait a minima 0,7 % (elle jouxterait 1 % au cas où l'inflation suivrait son rythme de 2018).

2. Des prestations traditionnellement mal revalorisées

Ces perspectives ne sont hélas pas nouvelles. C'est structurellement que les prestations allouées aux anciens combattants voient entamer leur valeur réelle jusqu'à ce qu'au gré du cycle électoral, interviennent des corrections partielles et souvent hélas inutiles pour ceux qui décèdent entre-temps.

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 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 exception¹ 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.

¹ Principalement sous l'effet des revalorisations du point d'indice de la fonction publique (0,6 % au 1^{er} juillet 2016 et 0,6 % au 1^{er} février 2017)

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

Évolution des PMI et de la retraite du combattant sous différentes hypothèses de revalorisation du point de PMI

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
2011	13,86	2,10%	14,15	1 714 355 000	815 217 000	1 679 177 940	798 646 610	35 177 060	16 570 390
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
2017	14,40	1,00%	14,81	1 170 120 000	813 447 000	1 133 370 077	744 993 857	36 749 923	68 453 143

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

Les économies réalisées se montent à 105,1 millions d'euros en 2017.

Elles se décomposent en 36,8 millions d'euros pour les PMI et 68,4 millions d'euros pour la retraite du combattant. Encore faut-il tenir compte de ce que la réduction du nombre des bénéficiaires de ces prestations contribue à limiter les économies ainsi calculées, mais aussi de ce que les revalorisations exceptionnelles mises en œuvre en 2017 ont pu transitoirement les plafonner.

Si 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.

L'an dernier, votre rapporteur spécial avait engagé le Gouvernement à veiller à ce que l'accélération des prix en 2018, et au-delà, n'accentue pas un décrochage partiellement comblé par les revalorisations mises en œuvre avant l'élection présidentielle.

Il regrette que cet appel n'ait pas été entendu.

La perspective de la constitution d'une commission tripartite pour examiner les conditions de revalorisation des allocations annoncée par le Gouvernement appelle quelques précisions sur son format, ses missions et son calendrier.

En l'état, elle inspire une certaine perplexité.

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

Dans ce contexte languide, les mesures nouvelles en faveur de certains ressortissants du programme tendent à atténuer les effets des sous-revalorisations globalement appliquées aux prestations versées aux anciens combattants. C'est le cas cette année de la revalorisation de la situation des supplétifs de l'armée française en Algérie. Il faut certes s'en réjouir pour les populations concernées même si certaines modalités de la mesure sont critiquables.

Cependant, la différenciation de traitement des anciens combattants ainsi pratiquée peut appeler une appréciation nuancée. D'un côté, elle rompt avec un objectif de solidarité uniforme, de l'autre, elle peut contribuer à répondre à un indéniable besoin de rattrapage pour certaines populations insuffisamment prises en compte. En revanche, la déformation, subie, de la structure du programme vers des interventions de plus en plus sélectives pose un problème plus aigu.

a) Une meilleure reconnaissance de la tragédie vécue par les harkis à relativiser

Le projet de loi de finances ne fait ressortir d'augmentation de l'effort en faveur des anciens combattants que pour les rapatriés (+ 31,8 %).

Forte en valeur relative, l'augmentation des crédits ne s'élève qu'à 5,6 millions d'euros en valeur nominale, témoignant de la faiblesse des dispositifs de réparation destinés aux personnes concernées.

L'évolution des crédits procède de deux mouvements de sens contraires : la création d'un dispositif de solidarité pour les enfants de harkis (+7,35 millions d'euros) avec, en sens inverse, une réduction des crédits budgétaires inscrits pour financer les allocations de reconnaissance versées aux harkis.

Celle-ci apparaît paradoxale puisque l'enveloppe financière correspondante progresserait de 5,5 millions d'euros, dont 3,8 millions d'euros attribuables à l'extension de la population bénéficiaire (1,2 million d'euros) et à la revalorisation des allocations (2,3 millions d'euros) proposée par la mesure rattachée au projet de budget de la mission ; voir *infra*).

C'est que la progression des prestations de reconnaissance correspondante serait prise en charge par la trésorerie de l'ONAC-VG.

Votre rapporteur spécial estime que cette perspective n'est pas de bonne pratique budgétaire et, surtout, qu'elle constitue un signal symboliquement critiquable, s'agissant d'une dette de réparation d'une particulière dignité.

b) Une déformation des équilibres de la politique de reconnaissance en faveur du monde combattant

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 un choix du bénéficiaire, et l'influence de variables tierces par rapport à celles en rapport avec la seule situation d'ancien combattant.

En dehors de l'effet asymétrique des dépenses fiscales déjà relevé, il en va tout particulièrement ainsi de la majoration des rentes mutualistes qui, pour concerner 330 000 bénéficiaires¹, n'est servie qu'à un peu de 28 % des titulaires de la carte du combattant (et à moins de 20 % des bénéficiaires potentiels, qui incluent les titulaires du titre de reconnaissance de la Nation).

La rente mutualiste

La retraite mutualiste du combattant, devenue rente mutualiste du combattant, bénéficie par ailleurs du régime de majoration légale institué par la loi du 4 mai 1948.

Les contribuables anciens combattants peuvent, chaque année, déduire de leur revenu imposable, dans la limite d'un plafond, les versements effectués en vue de la constitution d'une rente donnant lieu à majoration de l'État. Cette rente bénéficie, en plus de la majoration légale attachée à toute rente viagère, d'une majoration spécifique de l'État de 12,5 % à 60 % selon le titre détenu et sa date d'obtention.

Le total formé par la rente et la majoration spéciale de l'État est limité à un plafond, dit « plafond majorable » (1 800 euros en 2017).

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

Or, cet avantage mobilise une part importante des dotations du programme comme le montre le tableau ci-dessous (11,3 % du total).

¹ Hors rentes en cours de constitution (57 000).

Évolution de la réparation des principales prestations du programme

(en millions d'euros)

Dispositif	PLF 2019	Part dans le total 2019	Part dans le total 2018
PMI	965,3	46,42 %	48,50 %
Retraite du combattant	708,5	34,07 %	33,60 %
Soins médicaux gratuits, appareillage, expertises	50,5	2,43 %	2,40 %
Remboursement réductions de transport	2,2	0,11 %	0,10 %
Remboursement prestations sécurité sociale	76,9	3,70 %	3,70 %
Majoration des rentes mutualistes	234,7	11,29 %	11,20 %
Institution nationale des invalides	14,8	0,71 %	0,50 %
ONAC (action sociale)	26,4	1,27 %	0,03 %
TOTAL	2 079,30	100,00 %	100 %

Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performances pour 2019

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*)¹, 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.

¹ Les économies résultant de la sous-indexation du point de PMI par rapport à l'inflation sont estimées à 2,1 millions d'euros pour 2017.

Évolution des majorations de rentes mutualistes sous différentes hypothèses de revalorisation du point de PMI

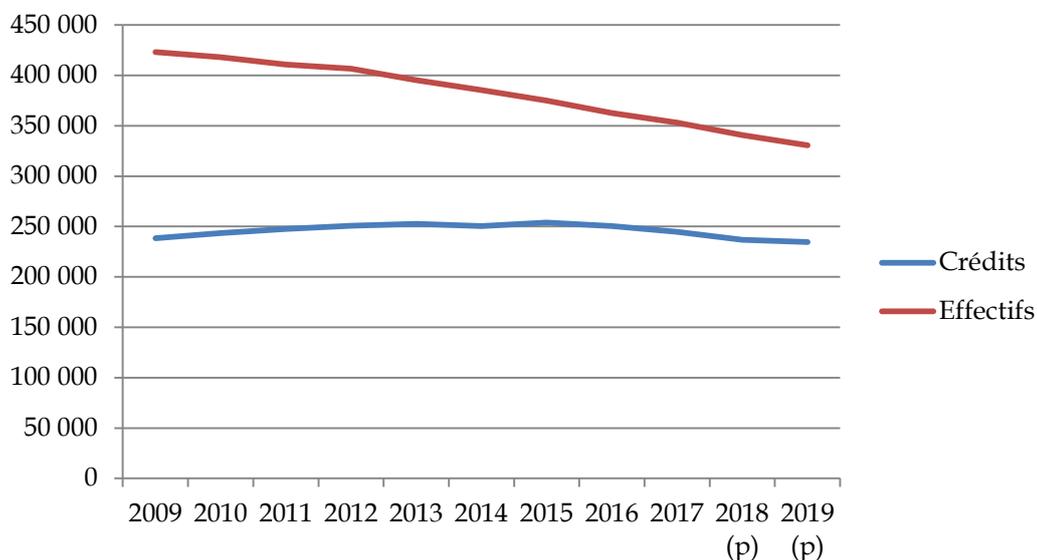
(en euros)

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
2011	13,86	2,10%	14,15	1 733,00	1 768,88	35,88	56 532	2 028 368
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
2016	14,04	0,20%	14,67	1 755,00	1 833,26	78,26	48 600	3 803 445
2017	14,40	1,00%	14,81	1 800,00	1 851,59	51,59	41 540	2 143 164

* Le plafond majorable équivaut à 125 points PMI.

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 (2009-2019)



Source : commission des finances du Sénat

La contribution de l'État aux rentes mutualistes (691 euros par bénéficiaire en 2017) apporte aux bénéficiaires, un quasi doublement de la valeur de la retraite du combattant qu'ils perçoivent.

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

Dans ces conditions, 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. Le ministère renvoie sur ce point à la décision individuelle des souscripteurs. Il conviendrait de vérifier que le dispositif fait l'objet d'une publicité suffisante de sa part.

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

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

Sur plus longue période, les économies liées à la faible mobilisation de l'avantage sont en cumulé nettement plus fortes et allègent très significativement les engagements financiers de l'État par rapport à une situation de saturation des droits.

En outre, il conviendra de suivre avec attention le sort de cet avantage dans le cadre de la mise en place d'un régime universel de retraites dans la mesure où celui-ci devrait déboucher sur une revue générale des dispositifs de solidarité pouvant impacter la situation des personnes en retraite.

4. Les opérateurs du programme, des relances très nécessaires

Les évolutions imprimées à l'effort financier de la Nation pour ses anciens combattants – en lien avec le décrochage de la valeur des prestations par rapport à l'inflation et une tendance à la déformation de la structure des transferts vers une forme de concentration 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.

Les dotations des deux principaux opérateurs de la mission (l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre – ONAC-VG – et l'Institution nationale des Invalides-INI) progresseraient en passant, pour les crédits de paiement, de 70,2 millions d'euros en 2018 à 72,4 millions d'euros en 2019 (+ 3,1 %).

Le soutien apporté par les autorisations d'engagement ouvertes en 2019 s'accroît plus fortement. Elles passent de 70,1 millions d'euros en 2018 à 104,7 millions d'euros en 2019, sous l'effet de l'attribution à l'INI d'une dotation en fonds propres de 35 millions d'euros.

Évolution des dépenses versées aux opérateurs du programme 169 (2012-2019)

(en milliers d'euros)

	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	PLF 2018	PLF 2019
INI	12 634	12 154	11 839	12 089	12 089	12 089	12 089	14 789
ONAC-VG	57 897	56 871	56 432	56 978	57 149	55 937	58 028	57 627
Total	70 531	69 025	68 271	69 067	69 238	68 026	70 117	72 416

Source : commission des finances du Sénat

Il y aurait ainsi une divergence d'évolution entre les dotations, celle réservée à l'INI augmenterait, quand le soutien à l'ONAC se resserrerait légèrement. L'accroissement des crédits de paiement inscrits pour l'INI proviendrait en totalité de premiers besoins immobiliers. La subvention pour charges de service public resterait constante. Si, de son côté, la subvention pour charges de service public de l'ONAC-VG se réduirait légèrement par rapport à la loi de finances pour 2018, elle confirmerait sa progression comparée aux dépenses réalisées en 2017. Il est vrai qu'entre-temps, l'ONAC-VG a intégré le service des rapatriés,

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

Ceux-ci reculeraient de 9 ETPT (-3 pour l'INI ; -6 pour l'ONAC-VG).

Évolution des emplois ouverts aux opérateurs du programme (2012-2019)

	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	PLF 2018	PLF 2019
INI	446	440	439	434	439	429	435	432
<i>dont sous plafond</i>	445	438	436	432	436	424	430	424
ONAC-VG	1 629	1 604	1 594	1 604	1 636	1 053	901	895
<i>dont sous plafond</i>	884	873	860	863	871	848	883	878
Total	2 075	2 044	2 033	2 038	2 075	1 482	1 336	1 327
<i>dont sous plafond</i>	1 329	1 311	1 296	1 295	1 307	1 272	1 313	1 302

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

a) *L'ONAC-VG, une quasi 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 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'était interrogé l'an dernier sur les sous-performances de l'indicateur de gestion mesurant l'efficacité des services de l'ONAC.

L'indicateur mesure le nombre de cartes et titres traités par agent. La cible 2017 réévaluée lors du PAP 2017(1000) n'est pas atteinte fin 2017 (880). Le projet annuel de performances pour 2019 en tire les conséquences en abaissant la cible à 900 cartes. Les explications avancées par le ministère apparaissent un peu contradictoires. D'un côté, il fait valoir la portée limitée d'une cible (qu'il a choisi lui-même) dépendant du nombre de dossiers adressés à l'établissement, dans un contexte où les agents sont « *plus ou moins figés à court terme* ». De l'autre, il relève des effets de débordement dus à des modifications réglementaires susceptibles d'augmenter le flux de dossiers.

Ainsi, en serait-il allé avec l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 87 de la loi de finances pour 2015 étendant l'attribution de la carte du combattant après 4 mois de présence en OPEX. Cette mesure aurait suscité la délivrance de plus de 56 000 cartes du combattant OPEX en 2015 et 2016, gonflant conjonctuellement la valeur de l'indicateur.

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.

Il est étonnant que ce ressaut d'activité n'ait pas été pris en compte dans les cibles ultérieurement fixées. Cependant, il faut tenir compte de ce que la mesure envisagée n'a pas produit tous ses effets. Selon les estimations réalisées par le ministère de la défense, elle devait entraîner l'attribution de près de 150 000 cartes du combattant en 4 ans. Il y a là de quoi nourrir un courant d'activité et matière à maintenir des performances productives analogues à celles observées en 2016.

Cet objectif est important. La dégradation de l'indicateur a pour effet d'éloigner la perspective d'un traitement en bon temps de ces demandes et d'infliger aux bénéficiaires des délais supplémentaires.

Cette évolution inquiétante l'est d'autant plus que l'extension des droits réalisée par le projet de loi de finances pour 2019 (l'attribution de la carte du combattant aux militaires présents en Algérie entre le 3 juillet 1962 et le 1^{er} juillet 1964) devrait entraîner un nouveau flux de demandes évaluées à 50 000.

Votre rapporteur spécial est conduit à regretter que les objectifs de productivité générale de l'ONAC-VG (qui sont tributaires d'objectifs individuels mais aussi du nombre d'agents disponibles) soient inscrits sur une trajectoire baissière, avec le risque d'une dégradation du service rendu aux demandeurs et de sous-utilisation de droits pourtant essentiels.

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, et des actes de terrorisme.

Il importe tout particulièrement de soutenir les efforts fait par l'ONAC-VG pour apporter des réponses à des situations qu'un filet de sécurité consistant en des prestations monétaires ne saurait toutes contenir.

ONAC, OPEX et terrorisme

L'accompagnement des militaires engagés dans les OPEX et des victimes d'actes de terrorisme mérite une attention sans failles.

Les militaires et les civils qui, en exécution des décisions des autorités françaises, ont participé, au sein d'unités françaises, ou alliées, ou de forces internationales, soit à des conflits armés, soit à des opérations ou missions menées conformément aux obligations et engagements internationaux de la France (OPEX), peuvent obtenir :

- la carte du combattant s'ils justifient une durée de quatre mois de services sur l'un ou des théâtre(s) pris en compte par arrêté,
- ou prétendre au titre de reconnaissance de la nation (TRN) s'ils justifient une durée de trois mois de services sur ces mêmes théâtres.

La détention de la carte du combattant ou du titre de reconnaissance de la Nation rend éligibles ces « jeunes anciens combattants » aux dispositifs mis en place par l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG) pour les aider, en cas de difficultés, à se réinsérer dans la vie civile.

En 2017, plus de 330 dossiers d'aide à la reconversion ont été traités, pour un montant d'aides de 500 000 euros, correspondant à une aide unitaire moyenne de 1 666 euros, qui, de prime abord, se caractérise par sa modicité.

Sur cet aspect de la reconversion, l'ONAC indique avoir lancé un marché public pour la mise en œuvre d'un accompagnement complémentaire en amont (bilan de compétences, bilan d'orientation) et en aval (proposition d'emploi) permettant aux ressortissants qui n'ont pas pu bénéficier du soutien de l'Agence de reconversion de la défense d'aller jusqu'au terme de la démarche d'accès à l'emploi.

En somme, l'ONAC-VG est appelé à se substituer aux efforts normalement assignés à l'agence de reconversion de la défense et à Pôle Emploi, dont les guichets pourraient être mieux accueillants aux personnes concernées.

Au-delà du dispositif de reconversion, l'Office propose aux ressortissants de la 4^{ème} génération du feu des aides pouvant contribuer à couvrir les dépenses liées à l'état de santé et au handicap : subventions pour des frais médicaux, pour l'adaptation du logement, pour l'aménagement du véhicule...

Le nombre et le montant des aides financières ont progressé de près de 45 % au cours de la période 2016-2017, pour atteindre une dépense de 1,3 million d'euros au 31 décembre 2017.

À ce jour, dans ce cadre, le suivi de 222 blessés a été confié à l'Office par les cellules d'aide aux blessés.

Les services de proximité de l'ONAC-VG accompagnent également de nombreux blessés ressortissants de l'Office, qui ne sont pas nécessairement suivis par les cellules d'aide.

Ils sont aujourd'hui plus de 1 000 à bénéficier ainsi d'un soutien administratif et social.

Quant aux victimes d'actes de terrorisme, la loi n° 90-86 du 23 janvier 1990 leur a étendu le bénéfice des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et victimes de guerre applicables aux victimes civiles de guerre. Elles ont donc théoriquement la qualité de ressortissants de l'ONAC-VG. Cette qualité leur permet de bénéficier de l'action sociale et de l'assistance administrative mises en œuvre par les services de proximité de l'Office.

À ce jour, plus de 3 600 victimes directes d'actes de terrorisme, familles des victimes décédées, victimes blessées et victimes de traumatismes sont accompagnées par l'Office au titre des actes perpétrés en 2015, 2016 et 2017. Au cœur de cet accompagnement, se trouve notamment la procédure d'adoption par la Nation des enfants des victimes d'actes de terrorisme tuées ou gravement blessées, ou des enfants victimes directes de ces attentats. Le budget consacré aux pupilles de la Nation a ainsi augmenté de près de 30 % en 2016 et de 38 % en 2017.

Par ailleurs, un nouvel accompagnement est désormais proposé aux victimes du terrorisme qui souhaiteraient être assistées dans leur démarche de réinsertion professionnelle. Elles peuvent être suivies par des spécialistes qui les conseillent et les orientent vers les secteurs les plus adaptés à leurs compétences.

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 organisations d'anciens combattants souvent mieux à même de connaître les situations individuelles et de fournir un premier accompagnement aux ressortissants de l'ONAC-VG.

Si le nombre des ressortissants devrait poursuivre sa baisse à l'avenir, il demeure très élevé en l'état (2,415 millions en 2018), et se compose de populations aux profils de plus en plus variés auxquelles l'office doit pouvoir apporter des soutiens adaptés.

Évolution prospective 2013-2023 du nombre de ressortissants

	2013	2018	2023
<i>Combattants</i> ¹	1 419 300	1 250 000	922 400
<i>PMI et pensions de victimes civiles (PVC) hors double titre & VG non pensionnées</i>	131 500	93 000	64 200
Total des ayants droit	1 550 800	1 343 000	986 600
<i>Ayants cause PMI et PVC</i> ²	80 200	72 300	45 800
<i>Veuves de ressortissants</i>	1 128 400	799 500	655 300
<i>Orphelins de guerre</i>	222 700	200 600	147 100
Total des ayants cause	1 431 300	1 072 400	848 200
Total des ressortissants	2 982 100	2 415 400	1 834 800

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

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 dans la perspective de la rénovation de la place de l'établissement dans le système de santé des armées, une dotation en fonds propres de 35 millions d'euros en autorisations d'engagement (2,7 millions d'euros en crédit de paiement).

La subvention pour charges de service public 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.

¹ Titulaires de la carte du combattant et/ou du titre de reconnaissance de la Nation. Ce chiffre, pour 2018, tient compte des nouvelles attributions de cartes et titres ainsi que des décès survenus en 2017.

² Conjoint(s) survivant(s), ascendant(s) et orphelin(s) de titulaire(s) d'une PMI et PVC.

La programmation 2019 prolonge ainsi une dynamique de financement courant 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 l'établissement consacré par la loi et par l'histoire.

Elle n'est pas en pleine cohérence avec une patientèle de plus en plus extérieure au monde combattant ni avec le renforcement de l'intégration de l'INI à l'offre générale de santé.

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 11 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 des impulsions données pour rénover l'INI.

D'ores et déjà, il relève qu'une difficulté pourrait provenir de la restructuration de l'offre de soins de l'INI et de l'indisponibilité transitoire d'une partie de ses capacités

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

Les recettes propres de l'Institution qui représentent près de 10 millions d'euros devraient baisser de l'ordre de 1,7 million d'euros. Si cette évolution devait se révéler plus structurelle que conjoncturelle, il conviendrait d'envisager les moyens d'adapter les recettes, la flexibilité des dépenses paraissant limitée pour un établissement chargé d'assurer des soins à des publics lourdement handicapés.

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.

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.

Le ministère a mis en œuvre une revue de certaines de ses interventions et des sollicitations qui lui sont adressées par le monde « anciens combattants ». Il convient de saluer cette initiative. Toutefois, sur les vingt-six sujets abordés, seul un petit nombre d'entre eux a fait l'objet d'une suite favorable. 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 (les opérations intérieures- OPINT) ou celle des personnes en charge, ou l'ayant été, de grands invalides de guerre soient mieux prises en compte.

6. Une incertitude apparemment levée : les effets de la décision n° 2017-690 QPC du Conseil constitutionnel du 8 février 2018

L'article 13 de la loi du 31 juillet 1963, dont les dispositions sont désormais codifiées à l'article L. 113-6 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG), disposait :

*« Sous réserve de la subrogation de l'État dans les droits des victimes ou de leurs ayants cause, les personnes **de nationalité française, ayant subi en Algérie depuis le 31 octobre 1954 et jusqu'au 29 septembre 1962 des dommages physiques du fait d'attentat ou de tout autre acte de violence en relation avec les***

événements survenus sur ce territoire ont, ainsi que leurs ayants cause de nationalité française, droit à pension. »

Ainsi, en application de ces dispositions, le bénéfice de la pension d'invalidité était réservé aux seules victimes civiles de la guerre d'Algérie de nationalité française.

Par une décision n° 2017-690 QPC du 8 février 2018, le Conseil constitutionnel a jugé que les mots « *de nationalité française* » figurant deux fois dans cette disposition étaient contraires à la Constitution et, en particulier, au principe d'égalité garanti par celle-ci.

L'effet abrogatif de la décision du Conseil constitutionnel s'étend donc à la mention de la condition de nationalité française présente dans les dispositions de cet article.

Il a donc été nécessaire de procéder à sa modification avec effet rétroactif à la date de la déclaration d'inconstitutionnalité, soit le 8 février 2018. Tel a été l'objet de l'article 49 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense qui est venu supprimer les mots « de nationalité française au 4 août 1963, » de l'article L. 113-6 du CPMIVG. Ce même article a également prévu que les demandes tendant à l'attribution d'une pension au titre de l'article L. 113-6 du CPMIVG ne seraient plus recevables à compter de la publication de la loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025, soit le 14 juillet 2018.

Ces modifications ont été rendues applicables aux seules demandes tendant à l'attribution d'une pension déposées à compter du 9 février 2018, ainsi qu'aux instances en cours à la date de la publication de la loi.

Enfin, il convient de préciser que la loi a prévu que :

- le bénéfice de la pension d'invalidité mettait fin au versement de toute allocation versée par les autorités françaises destinée à réparer les mêmes dommages ;

- le montant des pensions servies au bénéficiaire à raison des mêmes dommages dans des cas non prévus était, le cas échéant, déduit du montant de la pension d'invalidité.

En application de l'instruction interministérielle n° 568 A du 22 août 1968, certaines personnes de nationalité algérienne, victimes civiles de la guerre d'Algérie, qui ne pouvaient donc bénéficier de la pension civile au titre de l'article 13 de la loi du 31 juillet 1963 du fait de leur nationalité algérienne et dont la demande avait été déposée avant le 31 décembre 1968, se sont vues accorder au plus tard en 1971, une allocation de réparation, l'« allocation 568 ».

Ces allocations n'ont fait l'objet d'aucune revalorisation de sorte que leur montant est aujourd'hui « assez peu élevé ». Le nombre de ces bénéficiaires s'établit à environ 3 000.

Or, le rapport n° 60 (2012-2013) de notre ancien collègue Alain Néri, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 17 octobre 2012 concernant la loi du 6 décembre 2012 relative à la reconnaissance du 19 mars comme journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc, avait pu faire **état de 300 000 à 400 000 victimes civiles algériennes.**

Il faut ajouter les ayants cause d'une victime civile de la guerre d'Algérie soit :

- le conjoint survivant ;

- en cas de décès du conjoint ou du partenaire survivant, les enfants du défunt âgés de moins de vingt-et-un ans (droits à pension d'orphelin) ;

- les ascendants de la victime civile, que le conjoint ou le partenaire survivant de la victime civile soit décédé ou non (ascendants = père et mère remplissant les conditions prévues à l'article L. 141-10 du CPMIVG (condition d'âge ou de mauvaise santé et conditions de ressources et, à défaut, la pension est accordée aux grands-parents dans les conditions fixées par l'article L. 141-10, en application de l'article L. 141-12 du CPMIVG).

- les ayants cause des civils disparus (l'État algérien évalue entre 1 200 et 1 300 le nombre de disparus civils et militaires algériens).

Leur nombre demeure indéterminé.

Les enjeux budgétaires de la décision du Conseil constitutionnel étaient susceptibles de représenter des masses financières élevées. Selon la réponse adressée par le ministère, cette perspective ne devrait pas se concrétiser. Il est fait état, à ce jour, de 89 demandes faisant expressément référence à la décision du Conseil constitutionnel reçues par différents services du ministère des armées et par l'ONAC-VG. Au surplus, ces demandes sont jugées souvent incomplètes et peu précises de sorte que leur issue nécessitera des compléments d'information pour pouvoir être instruites.

Cependant, il existe deux inconnues.

La première porte sur d'éventuels contentieux à venir. La seconde concerne l'existence de demandes en stock, dont l'historique pourrait susciter quelques difficultés au regard de l'état du droit depuis 1963.

En toute hypothèse, l'on ne peut que relever l'écart considérable existant entre le nombre des bénéficiaires potentiels et les données mentionnées relatives aux demandes présentées.

C. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 158, UNE HAUSSE DE 5,2 MILLIONS D'EUROS, TRADUISANT UNE BUDGÉTISATION AU FIL DE L'EAU QUI NE PEUT RECUEILLIR L'ASSENTIMENT DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le programme 158 porte les indemnisations 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.

Il finance également les moyens mis en œuvre pour instruire les dossiers de spoliations antisémites.

Les indemnisations versées 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 ») qui instaure un dispositif d'indemnisation décalqué du précédent, mais ouvert aux ayants droit de tous les déportés et victimes d'actes de barbarie

Votre rapporteur spécial a consacré un rapport d'évaluation et de contrôle aux résultats de l'action de réparation des spoliations antisémites, qui a connu en cours d'année une évolution dont le principe doit être salué.

Le projet de budget est loin de les concrétiser.

Répartition des crédits du programme 158

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement											
	Titre 2. Personnel			Titre 3. Fonctionnement			Titre 6. Intervention					
	Demandés pour 2019	Évolution 2018/2019	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Évolution 2018/2019	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Évolution 2018/2019	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Évolution 2018/2019	Ouverts en LFI pour 2018
Total												
Ouverts en LFI pour 2018												
158 - Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde guerre mondiale	100,8	5,1 %	1,7	1,5	- 11,7 %	0,74	0,73	- 1,3 %	98,3	103,6	5,4 %	
1 - Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	46,4	15,3 %	1,7	1,5	- 11,7 %	0,46	0,46	0,0 %	44,2	51,5	17,0 %	
2 - Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la Seconde guerre mondiale	54,4	- 3,7 %	-	-		0,28	0,27	- 3,6 %	54,1	52,1	- 3,7 %	

Source : commission des finances sur la base du projet annuel de performances pour 2019

1. Une augmentation des crédits qui tranche avec les perspectives traditionnellement mises en avant

Les crédits prévus pour le programme 158 augmentent de 5,2 millions d'euros par rapport à l'année dernière. Cette évolution est attribuable à l'accroissement des indemnités prévues au titre des spoliations antisémites (+ 8 millions d'euros), perspective qui vient confirmer l'existence d'une dette de réparation rémanente, trop longtemps sous-estimée. En revanche, les dotations correspondant aux autres chefs d'indemnisation se replient (- 2,6 millions d'euros).

Crédits : T2			LFI 2017		LFI 2018		PLF 2019	
			ETPT	AE=CP	ETPT	AE=CP	ETPT	AE=CP
Intitulé	Action	Titre						
Indemnisation des victimes de spoliations	1.1	T2	24	1 753 728	23	1 749 981	19	1 534 987
Dont CAS				351 802		363 079		308 242
Total Programme 158 T2				1 753 726		1 749 981		1 534 987

Crédits : HT2			LFI 2017		LFI 2018		PLF 2019	
			AE	CP	AE	CP	AE	CP
Intitulé	Action	Titre						
Indemnités de la Seconde Guerre mondiale - soutien	1.1	T3	273 586	273 586	273 586	273 586	275 476	275 476
Indemnisation des victimes de spoliation - guichet		T6	7 000 000	7 000 000	7 000 000	7 000 000	15 000 000	15 000 000
Indemnisation des orphelins de victimes de persécutions antisémites	1.2	T3	200 000	200 000	194 213	194 213	186 480	186 480
Indemnisation des orphelins de victimes de persécutions antisémites - guichet		T6	37 216 786	37 216 786	37 191 084	37 191 084	36 471 662	36 471 662
Indemnisation des orphelins de victimes d'actes de barbarie	2.1	T3	270 834	270 834	278 055	278 055	268 807	268 807
Indemnisation des orphelins de victimes d'actes de barbarie - guichet		T6	54 085 540	54 085 540	54 105 263	54 105 263	52 173 090	52 173 090
Total Programme 158 HT2			99 046 746	99 046 746	99 042 201	99 042 201	104 373 515	104 373 515

Total Programme 158 (T2+HT2)	100 800 472	100 800 472	100 792 182	100 792 182	105 908 502	105 908 502
Évolution du programme 158 HT2	0,04%	-0,26%	0,00%	0,00%	5,38%	5,38%

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Les dotations correspondent pour l'essentiel (98,6 %) à des crédits d'intervention répartis en deux actions dont les moyens restent, pour chacune, inchangés :

- l'action 01 réunit **53,5 millions d'euros** de crédits (50,6 % des dotations du programme). Elle est majoritairement dédiée (36,5 millions d'euros, soit plus de 68 % de ses moyens) aux versements aux **orphelins des victimes de persécutions antisémites** des arrérages qui leur sont dus. Au total, les crédictaires bénéficiant de cette catégorie d'interventions seraient

au nombre de 5 052 (en baisse de 197) pour une rente annuelle de 7 201 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 15 millions d'euros en 2019 auxquels il faut ajouter des crédits de l'ordre de 1,8 million d'euros pour assurer le fonctionnement de la commission d'indemnisation des victimes de spoliations (1,5 million d'euros de crédits de personnel) ;

- 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)¹. Elle est dotée de **52 4 millions d'euros** (49,4 % du total).

Le calibrage des dotations est, en partie, hypothétique, mais il témoigne également du degré de volontarisme choisi pour accomplir l'œuvre de réparation.

Si la valeur unitaire de plusieurs indemnisations est aisément prévisible, quand elles sont versées sous forme de rentes, dont les conditions d'indexation sont prédéterminées, il n'en va pas de même pour les indemnisations correspondant aux spoliations antisémites.

Deux variables peuvent en influencer le montant effectif.

Les enjeux de chaque demande sont fortement variables et sont mal anticipés du fait d'un insuffisant travail d'élucidation des dettes à honorer. La présentation de nouvelles demandes à très forts enjeux intervenue ces dernières années vient amplement le confirmer.

En outre, l'existence d'un stock important de dossiers à traiter combinée avec un problème particulier au mécanisme d'indemnisation, longtemps demeuré sans réponse satisfaisante (voir *infra*) peut perturber les prévisions budgétaires.

Pour l'ensemble des indemnisations cette fois, joue encore l'incertitude sur les évolutions de la population des crédientiers.

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.

¹ Cette « postériorité » a donné lieu à des contentieux qui n'ont pas prospéré.

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 invariablement de 27 440,82 euros et l'attribution d'une rente mensuelle, qui, quant à elle, est revalorisée.

Son niveau atteint 600 euros à partir du 1^{er} janvier 2019 contre 585,44 euros l'an dernier.

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 %) et plus encore à l'inflation constatée.

Ces modalités d'indexation impliquent un fort dynamisme- les rentes ont connu une revalorisation de 28 % depuis 2019, qui peut apparaître contestable au vu des évolutions économiques et des contraintes, certes très critiquables, exercées sur d'autres prestations financées par la mission.

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

Selon les informations disponibles, qui n'ont hélas pas toutes été actualisées cette année, 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. Pour les demandes formulées dans le cadre du dispositif de 2004, le taux de décision apparaît particulièrement faible à près de 67 %. Il est vrai que dans le contingent des non-réponses figurent les dossiers classés sans suite.

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.

L'instruction des dossiers d'indemnisation est réalisée par :

- la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS) pour ce qui concerne les dossiers d'indemnisation des spoliations ;
- le département Reconnaissance et réparations de la direction des missions de l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC-VG) pour les dossiers d'indemnisation des orphelins.

Conformément aux dispositions réglementaires, les décisions accordant les mesures de réparation financière sont prises par le Premier ministre, le paiement des indemnisations étant effectué par l'ONAC-VG. Dans ce cadre, le versement des crédits à l'ONAC-VG est assuré par les services du Premier ministre en vertu des trois décrets instituant les indemnisations et d'une convention-cadre entre les différents organismes.

L'objectif de performance pour le programme 158 est ainsi l'amélioration du délai de paiement des dossiers d'indemnisation des victimes de spoliations, mesurée à travers un indicateur, composé de deux sous-indicateurs, mis en place en 2010 et inchangé depuis :

- le délai moyen de paiement des dossiers d'indemnisation des victimes de spoliations, résidents français, après émission des recommandations favorables ;

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

- le délai moyen de paiement des dossiers d'indemnisation des victimes de spoliations, non-résidents français, après émission des recommandations favorables.

De 5,4 mois pour les résidents français et de 6 mois pour les non-résidents en 2007, le délai moyen de paiement a été ramené à respectivement 4,5 mois et 5,5 mois.

Ces délais moyens sont stables depuis 2014.

L'indicateur est toutefois peu satisfaisant d'un point de vue méthodologique. Il ne tient aucun compte des conditions de l'instruction, qui peuvent réserver des délais considérables, notamment du fait de phases contentieuses qui n'ont pas été rares, ce dont témoigne l'importance trop grande des demandes en stock. Il ne tient pas davantage compte du problème des « parts réservées », qui sont exclues du calcul de l'indicateur.

Or, les stocks à traiter sont importants.

Pour la CIVS, les données suivantes en témoignent.

	Au 31/12/2013	Au 31/12/2014	Au 31/12/2015	Au 31/12/2016	Au 31/07/2017
Stock	570	440	352	569	537
Nombre de dossiers enregistrés (cumulé)	28 557	28 829	29 101	29 326	29 407

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Quant aux parts réservées, nées des difficultés rencontrées dans l'instruction des demandes d'indemnisation des spoliations antisémites, leur estimation est fluctuante.

Le problème se présente lorsque la commission, constatant l'existence d'une pluralité d'ayants-droit, mais sans pour autant avoir pu les identifier avec précision, est conduite à diviser la réparation qu'elle accorde en réservant les parts de ceux des ayants-droit concernés par son ignorance.

La Cour des comptes dans un rapport de septembre 2011 avait relevé que sur les 30 000 dossiers examinés alors par la CIVS, une recommandation sur deux comportait des parts ainsi réservées, sans qu'un suivi attentif de ces parts ne soit mis en œuvre. Cette négligence a accru l'acuité d'un problème, qui, plus tôt considéré, aurait été plus facile à résoudre, ne serait-ce que par la complexification inévitable des chaînes successorales au fil du temps. Elle a conduit à ne pas donner tous leurs prolongements pratiques aux recommandations de la CIVS et, ainsi, à priver de leur portée des attributions de réparation prononcées par la commission au bénéfice de victimes.

Une première estimation les avait chiffrées à 100 millions d'euros, mais, après un audit plus systématique, impliquant la réouverture de 18 000 dossiers d'indemnisation de préjudices matériels, leur montant a été ramené à quelque 27 millions d'euros. L'écart entre les deux estimations aurait mérité davantage d'informations, et le degré de vraisemblance de la nouvelle estimation fondée sur les seuls dossiers de spoliations matérielles aurait mérité plus de justifications. Au demeurant, à la suite de nouvelles recherches portant sur les dossiers les plus importants, de nouvelles parts réservées ont été constituées.

En toute hypothèse, le montant des parts réservées demeure considérable et il doit être déduit des évaluations rendant compte de l'activité d'indemnisation de la commission. Surtout, il apparaît nécessaire de trouver une issue à la difficulté ainsi constatée puisque si une légère décreue est intervenue depuis, le montant des parts réservées étant passé de 27,5 millions d'euros à la fin de l'année 2016 à 26,3 millions d'euros au 31 décembre 2017, la dette correspondante reste élevée.

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

Ces solutions, d'attente, appellent des compléments de moyens.

Le projet de budget ne les programme pas.

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 difficile à établir.

Les crédits ouverts (15 millions d'euros) sont nettement supérieurs à ceux de l'an dernier.

La crédibilité de cette prévision n'est pas en cause, mais cette question est loin d'épuiser le problème du bilan actuel et prévisible de la réparation des spoliations antisémites, auquel votre rapporteur spécial a consacré un rapport d'information publié en cours d'année¹.

Il renvoie aux quarante observations et trente recommandations du rapport.

Un temps menacée dans son existence même, la CIVS a été prolongée. Le décret n° 2018-829 du 1^{er} octobre 2018 l'a dotée d'une mission plus étendue, qui tient compte de la nécessaire proactivité dans la recherche de réparation de la dette rémanente.

Les conditions pratiques de cette extension de responsabilité restent toutefois à déterminer.

Votre rapporteur spécial tend à s'inquiéter des évolutions concrétisées dans le projet de loi de finances pour 2019.

Alors qu'une « CIVS augmentée » doit être une priorité, les effectifs dégagés baissent (- 4 emplois).

En outre, la motivation de cette évolution très regrettable n'est pas de nature à rassurer puisqu'aussi bien il est question du transfert de 2 emplois au ministère de la culture, qui, du fait de sa spécialisation, est loin de vérifier les appétences qu'implique une activité d'enquête à laquelle, dans le passé, il n'a guère consacré d'efforts.

Si les compétences réunies dans l'orbite du ministère ne sont ici pas en cause, et devraient être appelées à contribuer aux missions élargies de la CIVS, il apparaît tout à fait nécessaire de conserver à celle-ci les moyens autonomes d'exercice de sa nouvelle mission.

Le projet de budget s'écarte considérablement de cette perspective.

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

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a minoré les crédits de la mission de 3 926 euros.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 73

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

Commentaire : le présent article vise à préciser la rédaction de l'article 6 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 fixant le régime de l'allocation de reconnaissance en faveur des rapatriés anciens membres des formations supplétives et assimilés et à revaloriser de 400 euros l'allocation viagère versée à leurs conjoints et ex-conjoints survivants issus d'un mariage ou d'un pacte civil de solidarité

I. LE DROIT EXISTANT

La **loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés**, a fixé le régime de reconnaissance de la France envers les harkis, moghaznis et personnels des diverses formations supplétives de statut civil de droit local ayant servi en Algérie et ayant fixé leur domicile en France.

Ce régime inclut l'attribution d'une **allocation de reconnaissance** dont les conditions ont été fixées par l'article 6 de la loi.

Celui-ci dispose que la reconnaissance de la Nation envers les harkis et anciens supplétifs prend notamment la forme d'une **l'allocation de reconnaissance qui peut être** versée selon les différentes modalités suivantes telles qu'elles se sont trouvées revalorisées par la loi de finances pour 2018¹ :

- soit une allocation annuelle de 3 663 euros indexée sur l'inflation ;
- soit une allocation annuelle de 2 555 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.

¹ Votre commission des finances avait recommandé l'adoption de la mesure alors proposée qui consistait à appliquer aux diverses allocations exposées dans le présent I une revalorisation unitaire de 100 euros.

Le bénéfice de cette allocation de reconnaissance qui est réversible et pouvait même être accordée aux successeurs du bénéficiaire, avait été borné dans le temps. L'article 52 de la loi n° 2013-158 du 23 février 2013 de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 avait mis en place une forclusion à sa date d'entrée en vigueur. Aucune nouvelle demande d'allocation de reconnaissance ne pouvait plus être déposée depuis le 20 décembre 2014.

Celle-ci devait être assouplie par **l'article 133 de la loi de finances pour 2016** (loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015), qui a surmonté les effets restrictifs de cette forclusion pour les bénéficiaires potentiels en prévoyant la création d'une nouvelle allocation, **l'allocation viagère** due aux conjoints survivants et ex-conjoints survivants en faisant la demande dans certaines conditions¹, mais dont la réversibilité aux descendants n'est pas prévue.

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

Les différentes allocations mentionnées bénéficient d'une exonération d'impôt sur le revenu et de contribution sociale généralisée (CSG).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

En premier lieu, il est proposé de modifier la rédaction de l'article 6 de la loi n° 2005-158 afin de clarifier le régime de l'allocation de reconnaissance. C'est l'objet du I de l'article.

Le II assure la coordination des dispositions fiscales et sociales (articles 81 du code général des impôts et article L. 136-1-3 du code de la sécurité sociale), qui ménage les exonérations mentionnées plus haut.

En second lieu, il est proposé d'appliquer aux trois allocations mentionnées une **revalorisation unitaire de 400 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 à 4 109 euros ;

- celle prévue par le troisième alinéa (option « complément de capital ») passerait à 2 987 euros ;

- enfin, l'allocation viagère prévue par l'article 133 de la loi de finances pour 2016 passerait à 4 109 euros.

On relève que l'adoption de l'article entraînerait, en réalité, une augmentation apparente des montants concernés de plus de 400 euros par rapport aux montants résultant de la revalorisation opérée par la dernière loi

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

de finances. Cette situation résulte du fait que l'application de la mesure de revalorisation concernerait des montants qui ont fait l'objet, entre-temps, d'une revalorisation par arrêté conforme aux règles d'indexation ordinaire des allocations de reconnaissance.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le Sénat, avec tout l'appui de sa commission des finances, a constamment manifesté sa volonté de renforcer la reconnaissance de la Nation envers les harkis.

Il ne peut que souscrire à la revalorisation des allocations proposée par le présent article en faisant valoir cependant quelques observations qui constituent autant de demandes adressées au Gouvernement.

La situation des harkis est, on le sait, souvent particulièrement difficile et il en va de même de leurs veuves ou de leurs descendants.

Les conditions financières que le devoir de reconnaissance tel qu'il est accompli leur réserve sont minimales et très incomplètes.

Il faut certes se féliciter de l'augmentation entreprise.

Mais, force est de reconnaître qu'elle n'aboutit au mieux qu'à porter à 342 euros par mois les subsides issus des allocations.

Par ailleurs, le jeu des forclusions conduit à des situations pénibles. La progression des bénéficiaires de l'allocation viagère (voir *infra*) est freinée par la rigueur des délais de forclusion appliqués, la demande devant être présentée dans un délai d'un an à compter du décès du titulaire direct de l'allocation de reconnaissance tandis que pour les veuves des harkis décédés avant l'entrée en vigueur de la loi la forclusion avait été fixée au 31 décembre 2016. Il semble que 81 dossiers aient été rejetés par l'ONAC du fait de cette dernière forclusion.

Ces éléments, mis en regard des souffrances particulièrement fortes subies par les harkis tant en Algérie qu'en France à l'issue de la guerre d'Algérie plaident pour une amélioration plus franche de nos témoignages de reconnaissance d'autant que l'effort financier de la Nation envers les harkis n'est pas de nature à mettre en péril nos finances publiques, loin de là.

D'après le rapport de M. Dominique Ceaux consacré aux actions de mémoire et de reconnaissance en faveur des harkis publié en juillet 2018, le nombre des bénéficiaires de l'allocation de reconnaissance correspondant à la loi de 2005 était au 1^{er} août 2017 de 5 276 personnes, dont 3 624 harkis et 1 652 veuves de harkis décédés. Le nombre des bénéficiaires au titre de la descendance n'est pas précisé. Cet effectif connaît une attrition spontanée le recul de la population bénéficiaire de 2017 à 2018 ayant atteint 200 personnes. Le coût du dispositif (15,4 millions d'euros en 2017) tendrait à

se réduire fortement n'étaient les revalorisations décidées par le Parlement, qui conduisent à le stabiliser autour d'un montant de 15 millions d'euros. La population des bénéficiaires est d'un âge moyen de 78 ans et le dispositif devrait d'éteindre en 2040 environ.

L'effectif prévisionnel des bénéficiaires en 2019 est estimé à 5 811 personnes (harkis, conjoints et ex-conjoints).

Cet effectif se répartirait selon les catégories suivantes :

- 424 bénéficiaires de l'allocation annuelle de 3 709 euros 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 ;

- 4 588 bénéficiaires de l'allocation annuelle de 2 587 euros 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 ;

- 799 bénéficiaires de l'allocation annuelle de 3 709 euros prévue à l'article 133 de la loi du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 modifiée.

La charge supplémentaire, qui s'élèverait à 2,3 millions d'euros par an correspond à l'effectif prévisionnel (5 811 bénéficiaires), multiplié par le montant de la revalorisation des allocations concernées (400 euros).

Votre rapporteur spécial observe que le mécanisme d'indexation qui était jusqu'à présent encadré par la loi serait laissé à l'initiative du Gouvernement. Cette évolution résulterait d'une demande du Conseil d'État, aboutissant à consacrer un partage entre la loi et le règlement susceptible de conférer à celui-ci une latitude excessive. Cette justification ne convainc guère votre rapporteur spécial. Il souhaiterait qu'elle puisse être confirmée par les conseils juridiques du Gouvernement. Dans la mesure où les pratiques d'indexation mises en œuvre posent d'incontestables problèmes, il apparaît à tout le moins souhaitable que les rapporteurs spéciaux de la mission soient informés régulièrement des décisions prises sous cet angle.

Proposition de votre commission des finances : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 8 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, 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. – La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » n'offre guère de motifs de satisfaction.

Elle regroupe trois programmes aux enjeux financiers très inégaux : le programme 167 est consacré au financement de la journée défense et citoyenneté, la JDC, et à celui des actions de mémoire pour 33,8 millions d'euros ; le programme 158 finance à hauteur de 106 millions d'euros différentes indemnités accordées aux victimes d'actes de barbarie et de persécution commis pendant l'Occupation ; enfin, le programme 169 regroupe la majeure partie des crédits – 2,1 milliards d'euros – destinés à financer les témoignages de reconnaissance de la Nation envers ses anciens combattants.

Cette mission compte deux grands opérateurs de l'État : l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre, ONAC-VG, et l'Institution nationale des Invalides, INI.

Elle se caractérise par une forte baisse des crédits avec plus de 150 millions d'euros d'économies.

En ce qui concerne le programme 167, je relève que le bilan de la JDC peut faire l'objet d'appréciations contrastées. D'un côté, les jeunes expriment une certaine satisfaction, et, au-delà, on peut évidemment considérer qu'elle a le mérite d'assurer un lien entre les armées et la population française. De l'autre, son coût n'étant pas négligeable, de l'ordre de 150 millions d'euros, on peut se demander quelle est sa valeur ajoutée. Au demeurant, la perspective d'un service universel obligatoire a été confirmée, après quelques hésitations, ce qui équivaut à une sorte de réponse. Par ailleurs, il est regrettable que la JDC, qui est une obligation, soit encore insuffisamment respectée et que l'identification des jeunes décrocheurs à ce moment-là, opportunité rare, reste trop souvent sans prolongement.

En ce qui concerne la politique de la mémoire, la réduction des crédits est excessive. Certes, nous sommes sur le point d'achever la plus grande partie des commémorations de la Grande Guerre, ce qui justifie des économies, mais nous sommes bien au-delà de cela, d'autant que la mission reprend l'organisation du défilé du 14 juillet auparavant à la charge du ministère de la culture.

Deux motifs de satisfaction. Jusqu'à présent, le souvenir du centenaire s'est globalement bien déroulé grâce à un choix d'éviter le spectaculaire pour des manifestations dignes et participatives. Ensuite, le monument aux soldats morts en OPEX devrait enfin voir le jour après des péripéties invraisemblables... Il ne restera cependant plus grand-chose pour les autres manifestations et pour le nécessaire programme de rénovation des sépultures. Il faudra donc compter sur le dévouement des bénévoles, anciens combattants et autres.

Or le moins que l'on puisse en dire est que le budget pour 2019 ne témoigne pas aux anciens combattants la reconnaissance qui leur est due.

Il y a certes deux mesures dont nous pouvons nous féliciter : l'amélioration de la situation réservée aux harkis et l'attribution de la carte du combattant aux militaires demeurés en Algérie après le 2 juillet 1962. Cette dernière mesure a été constamment portée par le Sénat et est, enfin, mise en œuvre. Pourquoi avoir attendu si longtemps ? Il est vrai qu'elle implique un certain coût. À terme, elle pourrait profiter à près de 50 000 personnes pour une charge totale de plus de 60 millions d'euros, dont 30 millions d'euros au titre des avantages fiscaux et sociaux.

Pour le reste, qui concerne la quasi-totalité des anciens combattants, nous avons eu un débat, l'an dernier, sur la revalorisation des pensions militaires d'invalidité, des prestations qui leur sont liées et de la retraite du combattant. Le budget pour 2019 n'applique aucune revalorisation, en se contentant de faire jouer une indexation, le « rapport constant », qui implique une progression de la valeur du point d'indice de la pension militaire d'invalidité de 0,7 %. C'est très inférieur à l'inflation envisagée ! C'est plus que pour les pensions de retraite, mais les allocations portées par la mission sont d'une tout autre nature et je ne suis pas certain que nous soyons nombreux ici à approuver la politique des retraites mise en œuvre par le Gouvernement...

Je ne peux pas approuver ce choix, d'autant que les économies spontanées atteignent, du fait des évolutions démographiques, une masse considérable. Sans doute conscient des critiques auxquelles il s'exposerait, le ministère a proposé de retenir la perspective d'instituer une commission tripartite afin de suivre ces questions de revalorisation. En l'état, je ne peux pas souscrire à une initiative, dont nous ne connaissons pas les détails et dont il semble que la mise en œuvre soit, au demeurant, repoussée.

Cette proposition est l'une des rares que la revue des dispositifs de reconnaissance de la Nation pour ses anciens combattants a conduit à envisager. La plupart des dossiers que nous avons à connaître lors des débats budgétaires ont reçu un avis défavorable. Je ne peux qu'en prendre acte et je regrette, par exemple, que le sujet des « harkis blancs » paraisse ne pas devoir prospérer. Il en va de même de l'effort qui pourrait être consacré à soutenir les aidants des grands invalides ou participants aux opérations

intérieures contre les actes de terrorisme commis sur le territoire français et leurs victimes.

Ce ne sont pas de bons signaux ! Dans ces conditions, il est indispensable que l'ONAC-VG, qui est appelé à combler les trous du filet de protection, soit à même d'accomplir cette mission, en plus des tâches de gestion qu'il assume au bénéfice de ses nombreux ressortissants. Or, s'il faut espérer que la revalorisation des tarifs des médecins chargés de l'examen des dossiers de révision des pensions d'invalidité permette de diminuer les délais actuels, qui sont insupportables, on peut s'alarmer des effets de la réduction des moyens de l'ONAC-VG.

Un exemple parmi d'autres : de l'aveu même du ministère, les ressources déployées pour traiter les demandes correspondant aux dispositions adoptées pour améliorer le statut des opérations extérieures (OPEX), ne permettent pas à l'Office de faire face. Les demandes sont traitées avec beaucoup de retard. Dans ces conditions, nous pouvons nourrir quelques inquiétudes sur le sort de l'extension de la carte du combattant...

Un mot de l'Institution nationale des Invalides, qui est lancée dans un projet, dont il faut se féliciter, qui la verra participer mieux encore à l'offre globale de soins. Cependant, les conditions de financement de ce projet de 50 millions d'euros suscitent une certaine perplexité. Le ministère de la santé n'y concourt pas et la trésorerie de l'établissement devra être largement mobilisée. Or ses recettes propres sont en berne.

Je termine par le programme 158. J'ai récemment présenté un rapport sur la commission d'indemnisation des victimes de spoliations, la CIVS ; j'alertais sur les effets désastreux susceptibles de découler de la suppression de cette commission, un temps envisagée. J'en appelais, par ailleurs, à prendre une trentaine de mesures afin de constituer une « CIVS augmentée ». Je relève avec satisfaction que le Premier ministre a écarté la perspective de cette suppression, qui était inconsidérée et qu'il fallait conjurer. Par lettre, il m'a fait part de son souhait d'assurer à la CIVS les moyens d'assurer ses missions qui ont été renforcées dans un décret du 10 octobre dernier. Nous ne pouvons que nous en féliciter. Le budget pour 2019, qui multiplie par deux les crédits nécessaires à l'indemnisation des spoliations, témoigne que, contrairement à un discours lénifiant, la dette de réparation demeure très forte. Hélas, sur les éléments nécessaires au renforcement des missions de la CIVS, la programmation budgétaire va à rebours de ce qu'il conviendrait de mettre en place. Je forme des vœux pour que très vite cette évolution soit corrigée, mais en l'état, le programme 158 ne réunit pas les conditions de la relance que nous avons souhaitée et que le Premier ministre a très opportunément décidé de mettre en œuvre.

Mme Christine Lavarde. – L’an passé, nous avons adopté un amendement prorogeant le délai laissé à l’ONAC-VG pour fusionner les maisons de retraite qu’il gère avec d’autres acteurs du secteur. Quel est l’état d’avancement de ce dossier ? Comment se déroulent ces fusions ?

M. Philippe Dallier. – Le rapport de Marc Laménie est relativement critique sur la JDC, ce qui m’apparaît assez justifié. Comment est-il possible de faire passer autant de messages, sur des sujets aussi différents – la laïcité, les dons d’organes, la sécurité sociale, la sécurité routière... –, en une seule journée ?

Il semble que le ministère entende améliorer l’efficacité du dispositif grâce à l’utilisation des outils numériques, mais notre rapporteur spécial craint des surcoûts importants. Pourquoi pensez-vous que l’utilisation de moyens numériques entraînera de tels surcoûts ?

Par ailleurs, on ne peut que s’étonner que le ministère engage une réforme de la JDC, alors même que se profile la mise en place du service national universel, le SNU... Certes, les coûts relatifs de ces deux dispositifs n’ont rien à voir : 150 millions d’euros pour la JDC, peut-être quelques milliards pour le SNU ! Enfin, je remarque que le coût de ce nouveau service national n’est aucunement inscrit dans la programmation financière pluriannuelle. Je ne sais pas où les moyens pourront être trouvés pour son financement...

M. Marc Laménie, rapporteur spécial. – Il est vrai que l’ONAC-VG a abandonné la gestion de certaines maisons de retraite, qui ont été reprises par d’autres acteurs. Cela correspond en partie à la redéfinition des missions de l’Office, qui doit mieux aider le monde combattant et développer son rôle social. Je vérifierai cette question avec la directrice générale de l’établissement. En tout état de cause, je suis très attaché au maintien d’une présence de l’ONAC-VG dans chaque département, car il a un rôle important d’information et de distribution d’aides.

Sur la JDC, je vous renvoie notamment au récent rapport que la Cour des comptes a réalisé à la demande de notre commission. J’ai assisté à l’une de ces journées et il est vrai que son programme est particulièrement chargé, surtout si l’on y intègre pleinement le volet éducation nationale. Le coût de la JDC est partagé entre les missions « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » et « Défense ». Comme l’indique Philippe Dallier, nous devons être attentifs à la manière dont la JDC s’articule avec le futur service national universel, mais nous ne disposons pas d’informations à ce stade. Enfin, je souhaite rappeler que la JDC présente aussi un intérêt important, celui de susciter des vocations pour les métiers de la défense.

M. Vincent Éblé. – Quel avis proposez-vous en ce qui concerne l’adoption des crédits de la mission ?

M. Marc Laménie, rapporteur spécial. – Sans conviction, je propose un avis favorable...

Enfin, je propose d'adopter sans modification l'article 73 rattaché à la mission, qui revalorise l'allocation de reconnaissance et l'allocation viagère des conjoints survivants d'anciens membres des formations supplétives.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ». Elle a en outre décidé de proposer d'adopter sans modification l'article 73 rattaché à la mission.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, et après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la commission a confirmé son vote.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- Mme Geneviève DARRIEUSSECQ, secrétaire d'État auprès de la ministre des Armées.