

N° 139

SENAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2025

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances, considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour 2026,

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 19

MONDE COMBATTANT, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Rapporteur spécial : M. Marc LAMÉNIE

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Biljac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeasnannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougein, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, M. Georges Patient, Mme Sophie Primas, M. Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 1906, 1990, 1996, 2006, 2043, 2047, 2048, 2060, 2063 et T.A. 180

Sénat : 138 et 139 à 145 (2025-2026)

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	11
A. UN NOUVEAU NOM POUR LA MISSION SANS CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE	11
B. UNE RÉDUCTION FRANCHE DES CRÉDITS EN 2026, QUI S'INSCRIT DANS UNE TRAJECTOIRE BAISSIÈRE ANCIENNE.....	11
1. <i>Une baisse franche des crédits d'environ 120 millions d'euros</i>	12
2. <i>Des crédits s'intégrant dans une trajectoire budgétaire très contrainte pour les années 2026 à 2028</i>	13
C. DES CRÉDITS COMPLÉTÉS PAR DES DÉPENSES FISCALES ET CERTAINS CRÉDITS DE LA MISSION « DÉFENSE ».....	13
1. <i>Des actions abondées par des crédits extérieurs à la mission et provenant notamment de la mission « Défense »</i>	14
2. <i>Des dépenses fiscales importantes mais en baisse</i>	15
3. <i>Les indicateurs de performance de la mission : des résultats généralement bons mais réflétant une augmentation du coût de la JDC</i>	16
II. ANALYSE PAR PROGRAMME	17
A. LE PROGRAMME 169 « RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION » : UN PROGRAMME AUX ACTIONS DIVERSES MAIS DONT LES CRÉDITS COUVRENT ESSENTIELLEMENT CELLES EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS ET DES INVALIDES	18
1. <i>Des crédits hétéroclites portant l'effort en faveur des anciens combattants.....</i>	18
2. <i>Des crédits dédiés aux anciens combattants et aux invalides de guerre en baisse franche....</i>	18
3. <i>Les crédits des actions en faveur des rapatriés marquent un recul en 2025.....</i>	35
4. <i>Les crédits de la mission affectés à la JDC et au SMV sont stables par rapport à 2025.....</i>	39
5. <i>Une deuxième année de baisse franche des crédits « Politique de mémoire » à la suite du programme commémoratif exceptionnel de l'année 2024.....</i>	44
6. <i>Les opérateurs du programme, soumis à une budgétisation qui suscite l'inquiétude quant à la soutenabilité de leurs comptes</i>	47
B. LE PROGRAMME 158 : UNE ENVELOPPE PLUS LIMITÉE ET ÉGALEMENT EN BAISSE	55
1. <i>L'indemnisation des orphelins : la réduction du nombre de crédirentiers</i>	56
2. <i>La nécessité d'une réforme d'équité du dispositif de l'action 02 relatif à l'indemnisation des orphelins de victimes d'actes de barbarie</i>	57
3. <i>La réparation des spoliations antisémites, une budgétisation en fonction des dossiers traités par la CIVS</i>	57
EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	61
EXAMEN EN COMMISSION.....	63

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES71

LA LOI EN CONSTRUCTION73

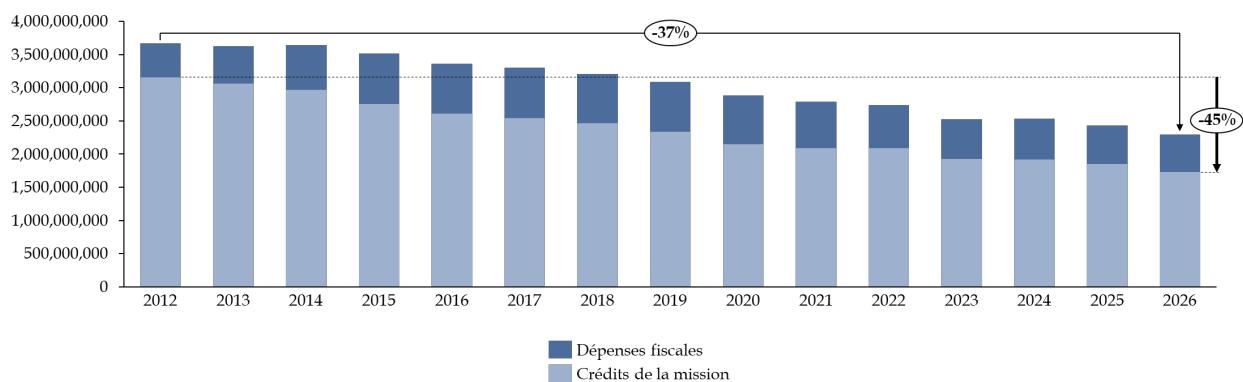
L'ESSENTIEL

La mission, autrefois nommée « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », change de nom en 2026 pour s'appeler désormais « Monde combattant, mémoire et liens avec la Nation ». Ce changement s'effectue néanmoins à périmètre constant.

I. UNE RÉDUCTION FRANCHE DES CRÉDITS QUI FAIT SUITE À DEUX ANNÉES DE BAISSE LÉGÈRE

Évolution des crédits et des dépenses fiscales de la mission

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après la documentation budgétaire

La mission « Monde combattant, mémoire et liens avec la Nation » voit ses crédits baisser de manière constante année après année suivant ainsi la démographie des bénéficiaires des pensions portées par cette mission. La baisse est particulièrement marquée en 2026 : - 119,5 millions d'euros AE (- 6,46 %) et - 116,2 millions d'euros CP (- 6,27 %) par rapport à 2025. **Les crédits de la mission s'établissent ainsi à 1 730,9 millions d'euros en AE et 1 738,3 millions d'euros en CP en 2026.**

À ces crédits s'ajoute des dépenses fiscales significatives rattachées à la mission. Leur montant total pour 2026 est estimé à 563 millions d'euros, soit presqu'un tiers des crédits budgétaires. 84 % de cette dépense fiscale concerne la demi-part dont bénéficient les anciens combattants et leurs conjoints survivants à partir de 74 ans au titre de l'impôt sur le revenu.

II. UN BUDGET QUI SE RÉDUIT SOUS LE DOUBLE EFFET DE LA DISPARITION DES BÉNÉFICIAIRES ET DU FAIBLE DYNAMISME DES PENSIONS VERSÉES

En 2026, la quasi-totalité des crédits de la mission sont en baisse, à l'exception des crédits du lien armées-jeunesse qui, eux, stagnent. Comme chaque année, la majeure partie de la baisse des crédits porte sur la pension militaire d'invalidité (PMI) et l'allocation de reconnaissance du combattant (ARC).

A. LA BAISSE DES CRÉDITS DES ALLOCATIONS VIAGÈRES

Les PMI et l'ARC voient leurs crédits diminuer de 85,7 millions d'euros en AE et CP entre 2025 et 2026, soit - 7,3 %. Comme chaque année, cette baisse est essentiellement due à l'attrition de la population, très âgée, des bénéficiaires de ces rentes.

La diminution concerne aussi les allocations du programme 158, dont bénéficient les orphelins de victimes de violences antisémites ou d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale, également servies à une population très âgée et dont les crédits sont réduits de 5,7 millions d'euros en 2026, soit - 7,7 %.

Les seules rentes viagères faisant exception à cette baisse sont, depuis 2022, les allocations versées aux harkis, autres supplétifs et rapatriés et à leurs veuves. Ces dernières augmentent de 5,9 millions d'euros en 2026, soit une hausse de 11 %. Cette évolution s'explique par une série d'élargissements et de revalorisations depuis leur doublement en 2022.

B. UNE ABSENCE DE REVALORISATION DES PMI ET ARC AU 1^{ER} JANVIER 2026

Les deux principales pensions servies par le programme 169, les PMI et l'ARC, sont indexées sur un point d'indice lui-même indexé sur l'évolution des rémunérations publiques. La revalorisation de ce point d'indice est traditionnellement très peu dynamique et, excepté en 2017, systématiquement inférieure à l'inflation depuis plus d'une décennie.

La revalorisation du point PMI au 1^{er} janvier 2026 sera nulle en application de ses modalités d'indexation. Cette absence de revalorisation renforce la baisse des crédits de ces deux rentes. Le rapporteur spécial regrette que les modalités d'indexation des PMI et de l'ARC entraîne un lent grignotement de leur valeur réelle par l'inflation.

III. LES CRÉDITS DES AUTRES ACTIONS DE LA MISSION STAGNENT OU DIMINUENT

A. LA FIN DE LA PROGRESSION DES CRÉDITS EN FAVEUR DES RAPATRIÉS

L'action en faveur des harkis, autres supplétifs et rapatriés avait connu un renforcement exceptionnel en 2022, passant de 26,6 millions d'euros à 100,9 millions d'euros entre le PLF pour 2022 et le PLF pour 2023. Les crédits dédiés aux rapatriés ont continué de se renforcer depuis, pour atteindre 123,5 millions d'euros en 2025. L'année 2026 marque l'arrêt de la progression de ces crédits, malgré une augmentation des crédits des rentes versées aux rapatriés et à leurs veuves.

En effet, parallèlement, les crédits prévus pour la mise en œuvre du dispositif de reconnaissance de la loi du 23 février 2022 en faveur des rapatriés connaissent une nette diminution de 12 millions d'euros, passant de 70 millions d'euros en 2025 à 58 millions d'euros en 2026. Le rapporteur craint que ce niveau de crédits n'entraîne un ralentissement de la mise en œuvre du dispositif de reconnaissance, qui aurait dû s'éteindre en 2026 du fait du traitement de l'intégralité des demandes qu'il était susceptible de provoquer.

Les crédits totaux engagés en faveur des rapatriés s'établissent ainsi à 118,2 millions d'euros en 2026, soit 5,3 millions d'euros de moins qu'en 2025.

B. UNE BAISSE PRÉVISIBLE DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE LA MÉMOIRE

Les crédits de la politique de mémoire avaient connu un pic en 2024 du fait de la commémoration des 80 ans de la Victoire et des combats qui l'ont entourée. Les crédits dédiés aux commémorations sont ainsi passés de 19,8 millions d'euros en 2024 à 7,9 millions d'euros en 2026, ce qui correspond à une programmation sans crédits « circonstanciels ».

Les crédits dédiés à l'entretien du patrimoine mémoriel de l'État apparaissent, eux, stables par rapport à 2024 et 2025, à 16,2 millions d'euros. Le rapporteur souligne néanmoins que cette politique a fait l'objet de 8 millions d'euros d'annulations en 2024 et de 4,4 millions d'euros d'annulations en 2025. Le rapporteur alerte sur le niveau préoccupant des annulations qui se concentrent sur ces crédits et qui empêchent la réalisation de travaux d'entretien. Cela risque d'entrainer des surcoûts à moyen terme si les dégradations légères qui affectent le patrimoine mémoriel militaire ne peuvent pas être réparées à temps.

C. UNE STABILITÉ DES CRÉDITS DE LA JOURNÉE DÉFENSE ET CITOYENNETÉ ET DU SERVICE MILITAIRE VOLONTAIRE

Les crédits consacrés à la journée défense et citoyenneté (JDC) et au service militaire volontaire (SMV), soit 41,1 millions d'euros, sont quasiment identiques à 2025 (+ 20 000 euros). Ces derniers avaient connu une forte hausse entre 2024 et 2025, de 15 millions d'euros, du fait d'une refonte de la JDC. Cette JDC nouveau format est recentrée sur sa dimension militaire et ne contient plus de module de sensibilisation des jeunes à divers enjeux (égalité femme-homme, environnement, mémoire, etc...), ce que le rapporteur spécial regrette. Il conserve néanmoins son rôle de détection des jeunes en situation de décrochage scolaire. La JDC a ainsi permis de constater qu'en 2024, 5 % des jeunes ayant réalisé leur JDC était en situation d'illettrisme¹. La mise en place de la JDC nouveau format a commencé en 2025 et doit être généralisée en 2026.

La grande majorité du financement de la JDC et du SMV est extérieure à la mission « Monde combattant ». Ainsi, le coût total de la JDC et du SMV est supérieur à 180 millions d'euros, dont plus de 120 millions d'euros proviennent de la mission « Défense ». Le reste des crédits provient de subventions de collectivité territoriales et de fonds de concours.

IV. LES OPÉRATEURS DE LA MISSION : UNE SITUATION FINANCIÈRE CONTRAINTE

La mission « Anciens combattants » compte trois opérateurs : l'Office national des combattants et des victimes de guerre (ONaCVG), l'Institution nationale des Invalides (INI) et le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération ».

Le rapporteur alerte particulièrement sur la santé financière de l'ONaCVG et de l'INI qui s'est significativement dégradée.

A. L'OFFICE NATIONAL DES COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE (ONACVG)

Tout d'abord, les crédits transférés à l'ONaCVG en 2026 sont en baisse du fait de la réduction des crédits dédiés aux rapatriés et de la subvention pour œuvres sociales de l'Office. Cette baisse interroge : l'Office disposait jusqu'en 2023 de 25 millions d'euros annuels pour son action sociale auprès de ses ressortissants dans le besoin, auxquels ont été rajoutés 4 millions d'euros en 2024 et 2025 en raison d'une action visant les pupilles majeurs orphelins de la 2^e guerre mondiale. Ce dispositif prenant fin, les crédits liés à l'action sociale diminueraient de 5 millions d'euros, et non de 4, ce qui correspond à 1 million d'euros de moins pour l'œuvre sociale de droit

¹ Giraudeau-Barthet H., 2025, « Journée défense et citoyenneté 2024 : un jeune Français sur vingt en situation d'illettrisme », Note d'Information, n° 25-57, DEPP.

commun de l'Office, quand bien même le nombre de pupilles mineurs et de ressortissants vulnérables à sa charge n'a pas diminué.

Ensuite, la subvention pour charges de service public (SCSP) de l'office diminue du fait d'un transfert de la gestion du dispositif d'aide aux militaires blessés psychiques ATHOS à l'Institution de gestion sociale des armées. En dehors de ce transfert la SCSP est stable.

Cependant, si le **niveau de la SCSP hors ATHOS** est maintenu, il n'a pas été revalorisé pour prendre en compte les augmentations de charges de l'Office, liées notamment aux revalorisation générales et sectorielles des rémunérations publiques qui s'appliquent aux agents de l'Office et qui ont un impact direct sur ses charges de personnel. En l'état actuel, le niveau de la SCSP de l'Office ne permet pas à l'Office de recruter à hauteur de son plafond d'emploi autorisé en loi de finances.

Enfin, la trésorerie, longtemps excédentaire, de l'office avait plusieurs fois été ponctionnée afin de faire apparaître des économies en loi de finances sur la période 2020-2024. Cette dernière est désormais asséchée, son niveau étant inférieur à 1 mois de fonctionnement courant, et ne peut plus être utilisée comme variable d'ajustement des crédits de la politique de mémoire (dont la mise en œuvre pratique incombe à l'Office) ou source d'économies pour la mission. Ce niveau de trésorerie expose également l'Office à des risques quant à son financement en cas d'adoption tardive du budget de l'État, comme cela a failli être le cas en 2025.

B. L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES (INI)

L'INI est un acteur historique et unique notamment chargé d'accueillir les invalides bénéficiaires des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et de dispenser des soins en hospitalisation ou en consultation aux malades et aux blessés en vue de leur réadaptation fonctionnelle, professionnelle et sociale.

Son financement, qui s'élève à environ 40 millions d'euros par an pour ses dépenses courantes, dont 14,4 millions d'euros proviennent de la mission « Monde combattant », comprend une part de ressources propres pour environ 10 millions d'euros par an. Ces ressources propres, par hypothèse variables, ont connu une sous performance importante en 2023. Cette sous-performance et un financement généralement contraint ont entraîné des difficultés financières pour l'INI, qui a dû geler ses investissements hors schéma directeur immobilier sur la période 2023-2024 et élaborer un plan de retour à l'équilibre financier. Ce dernier prévoit notamment un gel du recrutement de 20 (sur 409) ETPT sous plafond et un recours au mécénat.

L'INI est également engagé dans un vaste plan de rénovation de ses locaux. Leur coût total doit s'élever à 85,6 millions d'euros, dont 12,7 millions d'euros financés par les ressources propres de l'INI. Par ailleurs, la réalisation de ces travaux a des conséquences directes sur le niveau d'activité de l'Institution. Par exemple, le déménagement du service d'appareillage, en 2023, a provoqué une cessation d'activité sur une partie de l'année, et donc une baisse de ses ressources propres.

Réunie le mardi 28 octobre 2025, sous la présidence de M. Christian Bilhac, vice-président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.

Réunie à nouveau le mercredi 26 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Monde combattant, mémoire et liens avec la nation » tels que modifiés par un amendement de crédits prévoyant 12 millions d'euros supplémentaires pour la mise en œuvre du dispositif de réparation prévu par la loi du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie.

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, le rapporteur spécial avait reçu 100 % des réponses à son questionnaire portant sur le programme 158 et 0 % des réponses à son questionnaire portant sur le programme 169.

À la date d'examen en commission de la mission « Monde combattants, mémoire et liens avec la Nation » le 28 octobre, il a obtenu 98 % des réponses.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. UN NOUVEAU NOM POUR LA MISSION SANS CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE

La mission, anciennement appelée « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » s'appelle désormais « Monde combattant, mémoire et lien avec la nation ». Ce changement de nom reflète la place plus importante prise notamment par les générations OPEX au sein du monde combattant, par rapport aux anciennes générations du feu, et fait suite au changement de nom de l'Office national des combattants et des victimes de guerre (anciennement Office nationale des anciens combattants et des victimes de guerre). Les avis des associations d'anciens combattants divergent sur ce changement de nom que certaines trouvent approprié et que d'autres ont pu trouver trop précoce au regard de l'importance que conserve encore la 3^e génération du feu – les anciens combattants d'Algérie, du Maroc et de la Tunisie – au sein du monde combattant.

Ce changement a lieu à périmètre constant et n'entraîne pas en soi de modification des crédits de la mission, qui restent sur leur trajectoire baissière.

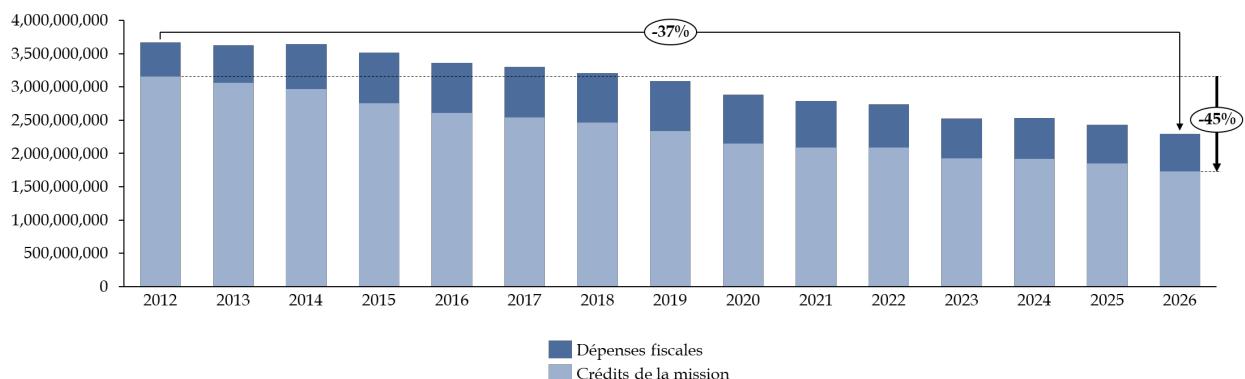
Les programmes de la mission restent inchangés en 2026.

B. UNE RÉDUCTION FRANCHE DES CRÉDITS EN 2026, QUI S'INSCRIT DANS UNE TRAJECTOIRE BAISSIÈRE ANCIENNE

La mission « Monde combattant, 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 2026, les dépenses auront ainsi reculé de plus d'un milliard d'euros, passant de 3,19 milliards d'euros à 1,73 milliard d'euros (AE) sur la période.**

Évolution des crédits et des dépenses fiscales de la mission depuis 2012

(en euros, Autorisations d'Engagement)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

1. Une baisse franche des crédits d'environ 120 millions d'euros

Les crédits programmés pour 2025 s'élèvent à **1 730,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1 738,3 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, contre **1 850,4 millions d'euros en AE et 1 854,5 millions d'euros en CP** l'an dernier, faisant ressortir une économie de **119,5 millions d'euros en AE et 116,2 millions d'euros en CP**.

Ces économies sont très significatives par rapport à la relative stabilité des deux dernières années (- 73,8 millions d'euros entre 2023 et 2025).

La mission comporte 2 programmes :

- les crédits de la mission sont très majoritairement concentrés (95 %) sur le programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation ». **65 % des crédits de ce programme sont consacrés à deux catégories de droits viagers, à savoir les pensions militaires d'invalidité (PMI) et l'allocation de reconnaissance du combattant** (1 081 millions d'euros au total). Les crédits du programme 169 et de la mission sont ainsi très sensibles aux variations touchant la valeur unitaire de ces allocations et la population des allocataires. Ce programme concentre la très grande majorité des baisses de crédits ;

- le programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale », dont les crédits sont également en baisse.

Évolution par programme des autorisations d'engagement de la mission entre 2025 et 2026

(en millions d'euros)

	2025	2026	Écart 2026/2025
Programme 169	1 765	1 652,5	- 112,5
Programme 158	85,3	78,4	- 6,9
Total	1 850,4	1 730,9	- 119,5

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Traditionnellement, la grande majorité des économies constatées sur la mission « Monde combattant, mémoire et liens avec la Nation » est attribuable à la baisse du nombre de bénéficiaires de l'allocation de reconnaissance du combattant et de la pension militaire d'invalidité qui représentent, pour l'essentiel, des dépenses de prestations (de titre 6) accordées en témoignage de la reconnaissance de la Nation à ses anciens combattants. Si la quasi-totalité des actions portées par la mission « Monde combattant » est en baisse dans la programmation du PLF 2026, ces deux rentes portent la majeure partie de la diminution des crédits (- 85,7 millions d'euros) du fait de leur importance au sein de la mission en valeur absolue.

Cette baisse est renforcée en 2026 car il est prévu que le point d'indice sur lequel ces deux rentes viagères sont indexées ne soit pas revalorisé au 1^{er} janvier 2026.

2. Des crédits s'intégrant dans une trajectoire budgétaire très contrainte pour les années 2026 à 2028

La trajectoire prévisionnelle des crédits de la mission « Monde combattant » s'inscrit sans surprise dans une trajectoire baissière sur 2026-2028. Les crédits devraient ainsi connaître une réduction de 7,2 % en 2027 et de 7,4 % en 2028, la baisse étant dans les deux cas essentiellement due à l'attrition démographique des bénéficiaires des rentes viagères servies par la mission. La préiction réalisée en 2025 d'une baisse de 6,8 % en 2026 s'est révélée correcte, les crédits diminuant de 6,5 %.

C. DES CRÉDITS COMPLÉTÉS PAR DES DÉPENSES FISCALES ET CERTAINS CRÉDITS DE LA MISSION « DÉFENSE »

Les moyens de la mission sont largement abondés par des vecteurs que ses crédits ne retracent pas. Il s'agit de financements issus d'autres missions budgétaires au bénéfice de politiques portées par la mission « Monde

combattants » ou d'avantages fiscaux ou sociaux attribués à tout ou partie des anciens combattants.

La prise en compte des seuls avantages fiscaux conduit à rehausser significativement l'effort de la Nation envers les anciens combattants.

Ainsi, les dépenses fiscales rattachées à la mission sont évaluées à **563 millions d'euros pour 2026**. Ce montant représente **32,5 % des crédits budgétaires de la mission**. Sur ces **563 millions d'euros**, la demi-part fiscale attribuée au titre de l'impôt sur le revenu aux titulaires de la carte du combattant et à leurs veuves de plus de 74 ans représente **475 millions d'euros**.

1. Des actions abondées par des crédits extérieurs à la mission et provenant notamment de la mission « Défense »

Certaines politiques publiques financées par la mission, notamment celles prévues à l'**action 08 « liens armée-jeunesse » du programme 169** (la Journée Défense et Citoyenneté (JDC) et le Service Militaire Volontaire (SMV)), sollicitent des moyens qui sont loin d'être exhaustivement retracés par les dotations ouvertes en loi de finances au titre de la mission « Monde combattants » elle-même. En 2025, les crédits extérieurs à la mission « Monde combattants » représentent **70 % du financement de la JDC**. Une proportion similaire devrait être constatée en 2026.

La situation du SMV est plus complexe, ce dispositif bénéficiant de crédits provenant de la mission « Défense », des régions et de financements européens, rendant la programmation budgétaire particulièrement opaque, ce qu'il convient de regretter. Ce dernier est financé à plus de 90 % par des crédits hors mission en 2024. Les montants pour 2025 n'ont pas été transmis mais les équilibres de ces derniers devraient être similaires.

En dehors du lien armées-jeunesse, l'évaluation du concours de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » à la politique de réparation en faveur des victimes de l'Occupation couvert par le programme 158 n'est pas accessible. Ne l'est pas davantage la contribution, en matière de coût, du ministère de la culture aux objectifs poursuivis par la politique de réparation des préjudices subis par les victimes de spoliations antisémites alors même qu'une cellule spécifiquement dédiée a été instituée à cet effet.

Le rapporteur spécial regrette que les informations indisponibles dans les documents budgétaires aboutissent à méconnaître la réalité des efforts publics effectivement consacrés à ces actions.

2. Des dépenses fiscales importantes mais en baisse

La dépense fiscale se maintient à un niveau élevé au regard des crédits de la mission. Au cours des dernières années, cette dernière a décrue à une vitesse moindre que les crédits de la mission, ce qui tend à renforcer son poids relatif dans l'effort de la Nation envers les anciens combattants. **Le montant de la dépense fiscale de la mission est désormais supérieur aux crédits alloués à l'allocation de reconnaissance du combattant.** Cette dernière comporte trois dépenses principales : la demi-part fiscale des anciens combattants et de leurs veuves, l'exonération des pensions servies par la mission et la déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant.

Au global, le niveau des dépenses fiscales de la mission est en légère baisse et s'établit à un niveau inférieur à celui anticipé dans le précédent projet annuel de performances.

Évaluation des dépenses fiscales de la mission

(en millions d'euros)

Année	Dépense fiscale évaluée dans le PAP 2025	Dépense fiscale évaluée dans le PAP 2026
2024	600	611
2025	598	577
2026	N/A	563

Source : PAP « Anciens combattants » 2024 et 2025

Une conséquence de l'importance des dépenses fiscales par rapport aux aides universelles est qu'elle entraîne une reconnaissance de la Nation moins redistributive. La dépense fiscale la plus importante, la demi-part fiscale des anciens combattants et de leurs veuves de plus de 74 ans, bénéficie disproportionnellement aux anciens combattants ou veuves les plus redéposables de l'impôt sur le revenu et donc aux plus aisés. **Or, l'enveloppe consacrée à cette demi-part, soit 475 millions d'euros, représente un effort budgétaire plus important que celui consenti pour l'allocation de reconnaissance du combattant (464 millions d'euros).**

Un même constat s'impose en ce qui concerne l'exonération d'imposition sur le revenu de la plupart des allocations versées par le programme 169 (65 millions d'euros de transferts vers les anciens combattants).

Le rapporteur spécial regrette également que la répartition des bénéficiaires de ces dépenses fiscales ne soit pas connue. Il appelle à ce que cette situation soit rectifiée, notamment en ce qui concerne le poste de dépense le plus important, à savoir la demi-part accordée aux contribuables de plus de 74 ans.

Le gouvernement indiquait dans l'annexe « Voies et moyens » du PLF 2024 avoir prévu une évaluation de la demi-part fiscale des anciens combattants et de leurs veuves. Cette dernière s'est limitée à une comptabilisation des ménages bénéficiant de la demi-part fiscale, au nombre de 816 012 en 2025.

3. Les indicateurs de performance de la mission : des résultats généralement bons mais reflétant une augmentation du coût de la JDC

Le PLF 2025 avait vu l'introduction d'un indicateur 3.2, ajouté suite à l'adoption d'un amendement du rapporteur spécial au PLF 2024, indiquant la proportion de volontaires stagiaires recrutés pour le Service Militaire Volontaire allant jusqu'au bout de leur contrat d'engagement (ou le rompent prématurément du fait d'une insertion professionnelle rapide). Cet indicateur complète l'indicateur « historique » 3.1 qui indique la proportion de volontaires stagiaire ayant réussi à s'intégrer professionnellement pour ceux qui sont arrivés au bout de leur contrat d'engagement.

Les deux indicateurs combinés permettent ainsi de savoir, sur le nombre de volontaires recrutés, combiens sont arrivés au bout de la démarche et combien ont été intégrés.

La cible de 75 % fixée en 2025 a été atteinte et reconduite en 2026. Le rapporteur souligne un très bon résultat de 86 % de taux d'intégration pour les jeunes étant arrivés au bout de leur contrat d'engagement en 2025.

La cible de l'indicateur 1.2, qui suit l'évolution du cout moyen de la JDC par participant passe de 132 euros par an et par jeune à 175 euros par an et par jeune. Si cette cible est historiquement atteinte, son augmentation très importante est liée à une réforme de la JDC tendant à augmenter sa « militarité ». Cette dernière entraîne cependant une plus grande mobilisation de moyens du ministère des armées, reflétée dans son cout moyen.

Il est encore trop tôt pour pouvoir observer les conséquences de ce nouveau programme de JDC sur le taux de satisfaction des jeunes au regard de cette journée (indicateur 1.1) et le taux d'intérêt des jeunes pour les métiers de défense (indicateur 1.3).

Le temps de traitement des demandes réalisé par l'ONACVG est en baisse, s'inscrivant à 91 jours en moyenne en 2025 contre 103 en 2024, un résultat de 20 jours inférieur à la cible du PAP. Bien que cette baisse soit liée à celle du nombre de dossiers et demandes à traiter, elle-même liée à un

moindre engagement des forces françaises en OPEX, le rapporteur tient à saluer une diminution bienvenue des délais de traitement.

S'agissant du délai de traitement des dossiers de PMI (indicateur 2.1), une nette dégradation peut être observée en 2026, le délai moyen passant de 217 jours en 2025 à 240 jours en 2026, passant ainsi au-dessus de la cible du PAP de 225 jours. S'agissant par ailleurs d'une valeur moyenne, il est possible que dans certains cas ces délais – déjà très longs – soient encore plus importants.

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

La mission « Monde combattant, mémoire et liens avec la Nation » comporte 2 programmes.

Le programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation » concentre l'immense majorité des crédits de la mission « Monde combattant ».

Ce dernier comporte, à titre principal, les deux rentes versées aux anciens combattants au titre de leur qualité d'ancien combattant ou de militaire blessé ainsi que les droits qui se rattachent à ces qualités.

Il contient également les crédits de l'allocation de reconnaissance et de l'allocation viagère, qui sont versées aux harkis, autres rapatriés et à leurs veuves, ainsi que les crédits du dispositif de reconnaissance envers les harkis et autres rapatriés prévu par la loi du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie.

En dehors de ces rentes, le programme contient :

- les crédits de la politique de mémoire.
- les crédits affectés au lien armées-jeunesse, qui correspondent à la JDC et au SMV.

L'autre programme est le programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale ». Il comprend le financement des moyens destinés à réparer les préjudices subis par les orphelins de victimes violences antisémites et d'actes de barbarie commis durant la seconde guerre mondiale et les spoliations du fait de l'application de lois antisémites. La très grande majorité de ces crédits couvre des rentes viagères à destination des orphelins, qui sont très âgés. La baisse du nombre de crédirentiers explique la diminution des crédits (- 8,12 %), les crédits passant de 85,3 millions d'euros en LFI 2025 à 78,4 millions d'euros en PLF 2026.

A. LE PROGRAMME 169 « RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION » : UN PROGRAMME AUX ACTIONS DIVERSES MAIS DONT LES CRÉDITS COUVRENT ESSENTIELLEMENT CELLES EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS ET DES INVALIDES

1. Des crédits hétéroclites portant l'effort en faveur des anciens combattants

Le programme 169 comporte 5 actions aux crédits très inégaux. Toutes les actions du programme 169, à l'exception du lien armées-jeunesse, sont en baisse par rapport à 2025.

Évolution des crédits des actions du programme 169 (en AE, 2025-2026)

(en millions d'euros)

Action	LFI 2025	PLF 2026	Différence
02 - PMI, droits et soutien aux invalides	755	707,8	- 47,2
03 - Reconnaissance envers le monde combattant	812,3	759,6	- 52,7
07 - Actions en faveur des rapatriés	123,5	118,2	- 5,3
08 - Liens armées-jeunesse	41	41	0
09 - Politique de mémoire	33,1	25,8	- 7,3
Total	1765	1652,5	- 112,5

Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performances pour 2026

2. Des crédits dédiés aux anciens combattants et aux invalides de guerre en baisse franche

Les crédits des actions 02 et 03 diminuent, au total, de 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 96,6 millions d'euros en crédits de paiement entre la LFI 2025 et le PLF 2026.

Cette diminution s'explique, comme chaque année, par l'attrition de la population bénéficiaire.

L'année 2026 se démarque cependant par une absence de revalorisation du montant des allocation de reconnaissance et des pensions militaires d'invalidité au 1^{er} janvier 2026. Ces deux pensions sont indexées sur le point de pension militaire d'invalidité (point PMI), lui-même indexé sur

l'indice de traitement brut – grille indiciaire (ITB-GI) de la fonction publique. La valeur du point PMI, fixée à 16,07 euros au 1^{er} janvier 2025¹ ne doit pas évoluer au 1^{er} janvier 2026².

Évolution des autorisations d'engagement des actions 02 et 03 par type de prestation (2025-2026)

(en millions d'euros)

Dispositif	LFI 2025	PLF 2026	Différence
PMI	662	617,3	- 44,7
Allocation de reconnaissance du combattant	505	464	- 41
Droits dérivés liés à l'invalidité	40,3	43,2	+ 2,9
Remboursement réductions de transport	1,7	2,8	+ 1,1
Remboursement prestations sécurité sociale	29,3	29,9	+ 0,6
Majoration des rentes mutualistes	211,5	204	- 7,5
ONaC (action sociale)	29	24	- 5
Total	1478,8	1385,2	- 93,6

Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performances pour 2026

En 2026, les économies se concentrent, de nouveau, sur les pensions militaires d'invalidité et l'allocation de reconnaissance du combattant.

Les droits rattachés à la qualité d'invalidité de guerre sont en augmentation (+ 4,6 millions d'euros au total), mais cette dernière est très largement inférieure à la baisse des PMI elles-mêmes.

Des rentes versées à leurs bénéficiaires par le CAS « Pensions »

Le suivi des dépenses de PMI et de l'allocation de reconnaissance du combattant doit tenir compte de ce que la consommation des crédits inscrits à ce titre au programme 169 peut ne pas se traduire par des transferts équivalents au bénéfice des titulaires de droits en raison des modalités de la maquette budgétaire. Les dépenses sur crédits du programme 169 sont, en effet, versées en direction du compte d'affectation spéciale « Pensions » (en particulier du programme 743 de ce compte).

¹ Arrêté du 23 décembre 2024 pris en application du décret n° 2022-128 du 4 février 2022 modifiant les modalités de fixation de la valeur du point de pension militaire d'invalidité.

² Projet annuel de performances « Monde combattant, mémoire et liens avec la Nation » 2026.

Elles en constituent les recettes, à partir desquelles sont effectués les versements effectifs aux bénéficiaires. Pour suivre la consommation des crédits correspondants du programme 169, il convient donc de mesurer les dépenses effectives du programme 743 qui correspondent aux recettes ainsi apportées à ce compte.

Le solde du CAS avait été très largement mobilisé lors de l'exécution 2023 du fait de la non anticipation en LFI de la revalorisation réelle du point PMI au 1^{er} janvier 2023. Le volume des crédits contenus dans le programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions » du CAS « pensions » est ainsi passé de 17,52 millions d'euros au 31 décembre 2022 à 6,6 millions d'euros au 31 décembre 2023. La même situation de non anticipation de la revalorisation réelle du point PMI au 1^{er} janvier 2024 s'est présentée pour l'exécution 2024, alors que le CAS avait déjà été mobilisé et a entraîné une ouverture de plus de 46 millions d'euros par décret sur le programme 169.

La prévision pour 2025 se base sur une valeur du point PMI proche de la revalorisation ayant effectivement eu lieu au 1^{er} janvier 2025 et cela semble devoir également être le cas en 2026.

Source : Commission des finances, d'après la documentation budgétaire

a) Des extensions de droits importantes pour les rapatriés mais de portée limitée pour le reste du monde combattant ces dernières années

Au cours des dernières années, une série de mesures d'extension des droits en faveur des anciens combattants est intervenue. Les modifications apportées aux droits des anciens combattants (propres ou dérivés) n'ont eu qu'un assez faible impact sur la situation des anciens combattants et des invalides.

Les principaux efforts récents en faveur des anciens combattants se concentrent sur la dépense fiscale et ont essentiellement bénéficié aux veuves d'anciens combattants. Il s'agit des extensions du bénéfice de la demi-part fiscale des anciens combattants, réversibles aux veuves. En effet, jusqu'en 2023, le bénéfice de cette demi-part était conditionné par un critère d'âge de l'époux au moment de son décès, qui a été supprimé par la LFI pour 2023.

L'effort en faveur des rapatriés a cependant connu un renforcement significatif depuis 2022. Les crédits qui leur étaient dédiés pour 2023 (100,9 millions d'euros) représentent quasiment le quadruple de la programmation initiale pour 2022 (26 millions d'euros), et ces crédits ont continué de se renforcer jusqu'à 2025. Ils sont toutefois en baisse pour 2026.

**Évolutions intervenues depuis 2021 pour modifier
les droits des anciens combattants**

Mesure	Références	Bénéficiaires	Coût associés
Pension militaire d'invalidité			
Revalorisation exceptionnelle de 35 centimes et modification des modalités de revalorisation du point PMI	Article 174 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022	Tous les bénéficiaires d'une allocation de reconnaissance du combattant ou d'une pension militaire d'invalidité	30 millions d'euros
Droit à réparation intégrale pour les militaires blessés du fait d'un évènement de guerre ou lors d'une mission opérationnelle	Article 21 de la loi n° 2023-703 du 1 ^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense	Militaires blessés du fait d'un évènement de guerre ou lors d'une mission opérationnelle	2 millions d'euros
Extension du bénéfice d'un billet de train gratuit aux frères et sœurs ainés d'un militaire mort pour la France entre le lieu de résidence et la sépulture	Article 217 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024	Frère ou sœur ainé d'un militaire mort pour la France	50 000 euros en année pleine
Demi-part fiscale des anciens combattants			
Suppression de la condition d'âge minimum au décès du conjoint ancien combattant	Article 8 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023	Veuves dont le conjoint ancien combattant est décédé avant ses 65 ans	Estimé à plus de 130 millions en PLF. Impact budgétaire nul constaté en exécution.

Allocations versées aux anciens membres des forces supplétives et à leurs conjoints survivants			
Doublement de l'allocation viagère et de l'allocation de reconnaissance	Arrêté du 21 décembre 2021 fixant à compter du 1 ^{er} janvier 2022 le montant de l'allocation viagère définie par l'article 133 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016	Harkis, autres supplétifs et leurs veuves	19,2 millions d'euros en 2023
Suppression du délai de forclusion pour la demande de l'allocation viagère	Loi n° 2022-229 du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices <i>subis</i> par ceux-ci et leurs familles du fait de l'indignité de leurs conditions d'accueil et de vie dans certaines structures sur le territoire français	Veuves de harkis n'ayant pas réalisé leur dossier d'allocation viagère dans les délais impartis	
Dispositif de reconnaissance et réparation aux harkis, autres supplétifs et rapatriés du fait des conditions indignes d'accueil sur le territoire national dans des camps ou hameaux de forestage	Loi n° 2022-229 du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices <i>subis</i> par ceux-ci et leurs familles du fait de l'indignité de leurs conditions d'accueil et de vie dans certaines structures sur le territoire français	30 000 à 35 000 demandes attendues	45 millions d'euros en 2022, 60 millions d'euros en 2023 70 millions d'euros en 2024 et 2025

Augmentation du montant de l'allocation viagère et de l'allocation de reconnaissance dans certains cas	Article 218 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024	Harkis, autres supplétifs et leurs veuves	Estimé en 2024 à 5,7 millions d'euros. 9,4 millions d'euros provisionnés par le PLF 2025.
--	--	---	---

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

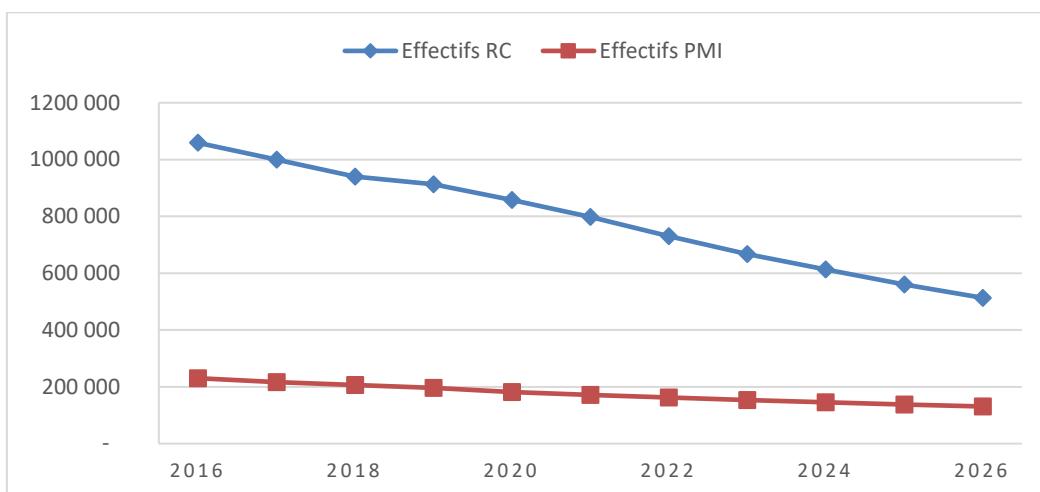
Il n'y a pas eu de mesure d'extension du bénéfice de la carte du combattant depuis la carte 62/64. Cette dernière avait conduit à la remise de 39 423 cartes du combattant. Depuis, les nouvelles attributions de la carte du combattant correspondent aux soldats en retour d'OPEX.

b) L'érosion du nombre de bénéficiaires à l'origine des baisses de crédits du programme 169

Deux populations doivent être distinguées : celle des bénéficiaires de la pension militaire d'invalidité (PMI) et celle des titulaires de l'allocation de reconnaissance du combattant. La PMI, contrairement à l'allocation de reconnaissance du combattant, voit son montant varier d'un attributaire à l'autre et est réversible à des ayants-cause. De plus, **si les deux populations s'inscrivent dans une tendance baissière, elle ne se réalise pas de la même manière et n'entraîne pas les mêmes conséquences budgétaires.**

De manière générale, ces deux populations diminuent fortement, en moyenne de plus de 5 % par an pour les invalides de guerre et de plus de 8 % par an pour les anciens combattants depuis 2021.

Évolution du nombre des bénéficiaires des pensions militaires d'invalidité (PMI) et de l'allocation de reconnaissance du combattant (RC) (2016-2026)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

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

Les bénéficiaires de l'allocation de reconnaissance du combattant sont les titulaires de la carte du combattant âgés de 65 ans ou plus.

Le nombre des titulaires de l'allocation de reconnaissance du combattant est en forte diminution, ce qui constitue le facteur principal de la réduction des crédits. Cette baisse démographique devrait s'établir à 8,4 % de l'effectif en 2025 et les prévisions pour 2026 pronostiquent une nouvelle baisse de même ampleur.

Les cartes attribuées pour un engagement postérieur à 1964 sont fortement minoritaires et les entrées dans le dispositif de l'allocation de reconnaissance du combattant des possesseurs de la carte atteignant 65 ans sont très loin de compenser les sorties du dispositif. Par ailleurs, les 40 172 cartes du combattant attribuées suite à la reconnaissance de l'engagement des militaires en Algérie lors de la période 1962-1964 sont comptabilisées parmi les cartes du combattant attribuées au titre des OPEX. Il y avait donc au 1^{er} juillet 2024 un peu plus de 240 000 cartes du combattant attribuées pour un engagement postérieur à 1964.

Répartition par conflit des cartes du combattants attribuées

Conflits	Cartes du combattant attribuées au 1 ^{er} juillet 2025
Première guerre mondiale et TOE	4 425 379
Seconde guerre mondiale	2 605 202
Guerres d'Indochine et de Corée	211 060
Guerre d'Algérie, combats en Tunisie et au Maroc	1 689 842
Opérations extérieures	286 713
Total	9 218 196

Source : ministère des armées, en réponse au questionnaire budgétaire

Au 1^{er} janvier 2025, l'on dénombrait encore 613 769 titulaires de l'allocation de reconnaissance du combattant, laquelle n'est versée qu'à compter de 65 ans.

Le nombre de bénéficiaires de l'allocation de reconnaissance du combattant semble devoir continuer à fortement baisser jusqu'à ce qu'une stabilisation intervienne lorsque les entrées d'anciens combattants engagés en

OPEX postérieurement à 1964 compenseront les sorties du dispositif. **Cependant, le niveau de stabilisation est estimé à 500 000 ressortissants de l'ONACVG, veuves comprises.**

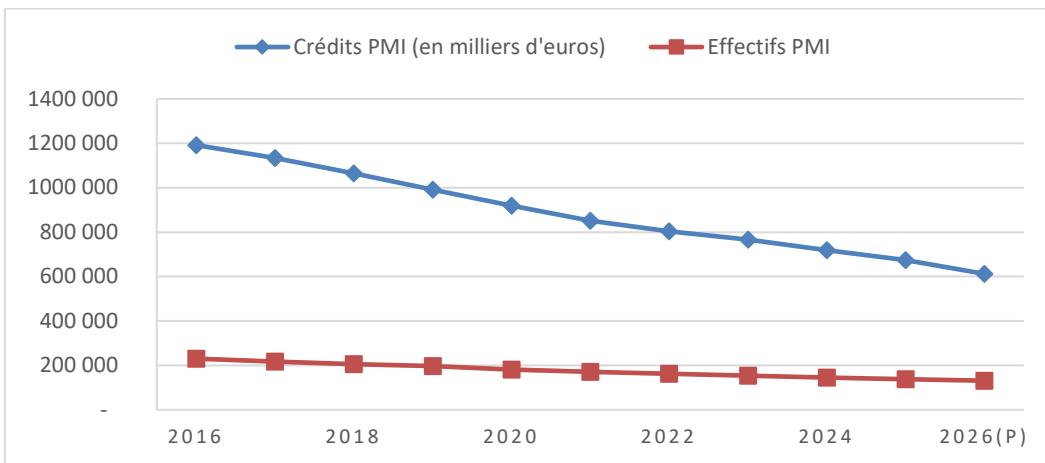
La trajectoire baissière de cette population est le facteur principal de diminution des crédits affectés à l'allocation de reconnaissance du combattant. Le second facteur de cette baisse est la revalorisation traditionnellement limitée – nulle en 2026 – de son point d'indice (voir *infra*) bien que cette dernière soit, sur le long terme, contrebalancée par l'augmentation du nombre de points de pensions militaires d'invalidité sur lequel est indexée l'allocation de reconnaissance du combattant : il est ainsi passé de 33 points en 2006 à 52 points actuellement. **Ces augmentations de points devaient néanmoins être des mesures de reconnaissance envers les anciens combattants et non pas un moyen de compensation du faible dynamisme du point PMI.**

- (2) Les pensions militaires d'invalidité, régime d'indemnisation recouvrant des situations très diverses et dont la population tend tout à la fois à diminuer et à se recomposer

La population des bénéficiaires des pensions militaires d'invalidité (PMI) comprend, outre les titulaires eux-mêmes, des ayants cause, pour l'essentiel des conjoints auxquels s'ajoutent des orphelins et des descendants. Les deux populations, ayants droit et ayants cause, se réduisent. Leur nombre devrait baisser de 4,7 % en 2025 et les projections démographiques prévoient une nouvelle diminution de 5,3 % en 2026.

La proportion des ayants cause, après s'être renforcée, tend à refluer. Ils représentaient 23,6 % des titulaires de PMI en 2023 et en représentent 22 % en 2025. Dans le même temps, la part des ayants cause dans les versements de PMI s'est stabilisée : ils recevaient 45 % de la valeur des PMI en 2023 et 44 % en 2025.

Évolution des titulaires et des dépenses de PMI entre 2016 et 2026



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

La dépendance du nombre de points au niveau d'invalidité du pensionnaire entraîne une dispersion considérable des droits versés aux bénéficiaires. Il existe un éventail de valeurs indiciaires particulièrement large qui sert de base au calcul des pensions. L'échelle d'invalidité va ainsi de 10 % à 100 % + 100 degrés, chaque degré valant 10 % de taux d'invalidité. La grille servant de base pour l'attribution de point PMI est contenue dans l'annexe 1 au code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. De plus, le nombre de point d'une PMI varie, à taux d'invalidité équivalent, en fonction du grade du militaire titulaire de la pension. **Une répartition exhaustive par taux et par indice aboutit au constat que les pensions sont payées sur la base de plusieurs milliers d'indices pour les invalides et plusieurs centaines pour les conjoints.**

Répartition par taux d'invalidité des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre en paiement au 1^{er} janvier 2025

Taux	Article L.125-10	Effectif	Montant annuel en euros
10		33 053	26 574 612
15		12 707	15 400 884
20		15 392	24 935 040
25		5 262	10 797 624
30		11 606	28 132 944
35		3 862	11 261 592
40		6 083	19 781 916
45		2 602	9 773 112
50		4 341	17 815 464
55		2 031	9 334 476
60		2 633	13 017 552
65		2 494	13 407 744
70		1 608	9 397 152
75		1 767	10 835 244
80		1 390	9 407 520
85		1 288	11 221 056
90		1 106	11 042 304
95		906	10 534 968
100		1 453	21 306 792
100	de 1 à 9 degrés	899	21 090 540
100	de 10 à 19	436	15 894 816
100	de 20 à 29	230	11 752 080
100	de 30 à 39	156	10 091 952
100	de 40 à 49	118	9 413 568
100	de 50 à 59	75	7 378 200
100	de 60 à 69	50	5 304 000
100	de 70 à 79	22	2 808 432
100	de 80 à 89	17	1 986 348
100	de 90 à 99	18	2 489 400
100	100 degrés et plus	32	5 000 160
Total		113 637	377 187 492

Source : DGFIP, service des retraites de l'Etat, base des PMIVG 2024

Ainsi, si la population des bénéficiaires disposant des pensions les plus élevées subit une attrition plus forte que le reste des bénéficiaires de PMI, la baisse des dépenses constatée sera plus élevée que celle de la population globale des bénéficiaires.

Ces phénomènes ont conduit à une réduction forte de la valeur unitaire moyenne des PMI. Le ratio coût PMI/bénéficiaires était supérieur à 5 000 euros par bénéficiaire jusqu'en 2018. Ce dernier doit atteindre 4 600 euros par bénéficiaire en 2026.

Il est procédé depuis 2023, dans le cadre du Plan Blessé 2023-2027, à une **révision du guide-barème des invalidités par brique d'infirmités** visant à faciliter la réalisation de l'expertise médicale lors de l'instruction d'une demande de PMI. Le rapporteur spécial salue cette initiative et appelle à une **simplification du barème des pensions, tant pour des raisons d'équité dans la détermination des allocations que pour permettre une application plus fluide des dispositions d'indemnisation.**

La valeur des pensions en elles-mêmes, de manière générale, est assez peu évolutive, les PMI étant, comme l'allocation de reconnaissance du combattant, calculée sur la base de points de PMI dont la revalorisation est traditionnellement faible, et même nulle en 2026.

Cependant, au contraire de l'allocation de reconnaissance du combattant, le nombre de points dont bénéficient les pensionnaires de PMI dépend directement de leur taux d'invalidité et n'augmente pas dans le temps. Ainsi, si l'**augmentation du nombre de points PMI de l'allocation de reconnaissance du combattant a pu contrebalancer une revalorisation atone et très inférieure à l'inflation de ce point, ce n'est pas du tout le cas des pensionnaires d'une PMI qui voient la valeur de leur pension être grignotée année après année par l'inflation.**

Comparaison de la revalorisation du point PMI avec l'hypothèse d'une revalorisation indexée sur l'inflation et conséquences sur l'Allocation de reconnaissance du combattant et les PMI

Année	Valeur point PMI (01/01/N) En €	Taux d'inflation N	Valeur point PMI (01/01/N) indexé sur l'inflation depuis 2017	Dépenses réelles (M€) (a)	Dépenses indexées sur l'inflation (M€) (b)	Perte de pouvoir d'achat (M €) (c = a - b)
2017	14,42	1,00%				
2018	14,46	1,80%	14,56	1 064,81	1 072,48	-7,67
2019	14,57	1,10%	14,83	990,66	1 008,09	-17,43
2020	14,68	0,50%	14,99	918,44	937,80	-19,36
2021	14,70	1,60%	15,06	851,78	872,89	-21,11
2022	15,05	5,20%	15,31	803,29	816,92	-13,63
2023	15,63	4,90%	16,10	765,83	788,93	-23,09
2024	15,90	2,00%	16,89	720,69	765,57	-44,89
2025*	16,07	1,00%	17,23	679	722,66	-43,66
Total perte de pouvoir d'achat cumulée						-190,84

*Prévisions issues du 2^{ème} suivi de gestion (SG2 2025)

Source : ministère des armées, en réponse au questionnaire budgétaire

Aucune revalorisation n'est prévue au 1^{er} janvier 2026, alors que le gouvernement se base sur une hypothèse d'inflation de 1,1 % en 2025 dans le PLF 2026.

Rappels sur les pensions de réversion

Les pensions de réversion, à contrario des PMI elles-mêmes, sont forfaitaires.

Aux termes du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG), pour ouvrir un droit à pension pour les ayants cause, il faut que le décès soit imputable au service, ou que le décès soit en relation avec une infirmité pensionnée ou que le militaire soit pensionné d'un taux supérieur ou égal à 60 % (85 % pour un pensionné civil).

Lorsque ces conditions sont remplies et que le taux d'infirmité du pensionnaire était supérieur à 85 %, les conjoints survivants ont droit à pension au taux dit « normal » qui équivaut à 500 points PMI pour le grade de soldat.

Les conjoints survivants dont le conjoint militaire était pensionné à un taux d'invalidité inférieur à 85 % et au moins égal à 60 % ont droit à une pension au taux dit « simple » équivalent à deux tiers du montant de la pension de taux « normal ».

Le nombre de point PMI attachés aux pensions de réversion évolue en fonction du rang du conjoint décédé : si la pension de réversion d'un soldat de taux normal s'élève à 500 points de PMI, celle d'un capitaine de 4^{ème} échelon s'élèvera à 680 points par exemple.

Cette pension peut être majorée sous certaines conditions.

Conditions d'attribution de la majoration spéciale et progression du nombre de points d'indice de cette majoration

(en points PMI)

Années de mariage ou de PACS et de soins donnés de manière constante, postérieures à l'ouverture de l'avantage prévu à l'article L. 133-1 du CPMIVG	Conjoint survivant ou partenaire lié par un PACS d'un grand invalide titulaire de l'allocation aux grands invalides	
	Allocation GI n° 5 bis b	Allocation GI n° 5 bis a
Au moins 5 ans	150	105
Au moins 7 ans	300	230
Au moins 10 ans	500	410
Au moins 15 ans	550	460
Au moins 20 ans	600	510
Au moins 25 ans	650	560

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Une des conséquences de ces conditions est que le montant moyen des pensions de réversion versées aux ayants-cause est significativement plus important que le montant moyen des pensions versées aux invalides eux-mêmes, la très grande majorité d'entre eux bénéficiant de pension d'invalidité avec un taux faible.

Montants moyens et médians des PMI versées aux ayants-droits et ayants-cause

	Nombre	Montant moyen annuel	Montant médian annuel
Ayants-droit	113 637	3 317	15 72
Conjoint Survivant	29 686	9 386	9 228
Orphelins	1 138	10 450	12 306
Ascendants	1 311	3 170	NC*

*Montant non communiqué par le service des retraites de l'État

Champ : Pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre en paiement au 31 décembre 2024

Source : DGFIP, service des retraites de l'Etat

Source : commission des finances

c) *Une absence de revalorisation des pensions en 2026 renforçant la baisse des crédits de la mission*

Les PMI et l'allocation de reconnaissance du combattant sont toutes deux indexées sur un indice nommé point de pensions militaires d'invalidité (point PMI).

Le point PMI est désormais calculé au début de chaque année civile, sur la base d'une période de référence fixe et sans application rétroactive¹. Cette période de référence s'étend, pour une revalorisation devant intervenir au 1^{er} janvier de l'année, du 1 juillet de l'année n-2 au 30 juin de l'année n-1. Il est à noter que le passage du « rapport constant » aux modalités actuelles, s'il simplifie significativement le calcul de la valeur du point PMI et n'emporte que des conséquences financières modiques au niveau individuel, s'est fait en défaveur des pensionnés puisque les pensions sont désormais revalorisées de manière non-rétroactive sur une base annuelle plutôt que de manière rétroactive sur une base trimestrielle.

Le point PMI est indexé sur l'indice de traitement brut - grille indiciaire (ITB-GI), publié conjointement par l'INSEE et la direction générale de l'administration et de la fonction publique. L'ITB-GI est un agrégat fonction de l'évolution de l'indice de la fonction publique et de mesures catégorielles au prorata de leur incidence sur l'échelle indiciaire des fonctionnaires.

Suivant ce principe, le point PMI ne sera pas revalorisé au 1^{er} janvier 2026.

¹ Avant le décret n° 2022-128 du 4 février 2022 modifiant les modalités de fixation de la valeur du point PMI, il était calculé selon le principe du « rapport constant », soit une révision trimestrielle et avec effet rétroactif.

Comparaison de l'évolution de l'allocation de reconnaissance du combattant avec l'hypothèse d'une indexation sur l'inflation à nombre de points PMI fixe (2012-2025)

Evolution de la valeur et du nombre de points PMI, montant de l'allocation de reconnaissance correspondante							Montant de l'allocation de reconnaissance dans l'hypothèse d'une part d'un nombre de points PMI fixe (maintien à 48 points) et, d'autre part, d'une indexation du point PMI sur l'inflation.			
---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Année	Nb bénéficiaires au 31/12/N-1 (au 1er janvier N A/C 2020)	Valeur du point PMI (€)	Évolution	Nombre de point PMI	Montant AR (€)	Coût en année pleine (en M €)	Taux d'inflation (source INSEE)	Valeur du point PMI indexé sur le taux d'inflation (€)	Montant AR (€) 48 points fixe	Coût en année pleine (en M €)
	<i>i</i>	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d=a*c</i>	<i>e=d*i</i>	<i>f</i>	$g=g^{n-1}*(1+f)$	<i>h=g*48</i>	<i>j=h*i</i>
2012	1 237 694	13,91 €		48	667,68	826,38				
2013	1 200 185	inchangée	sans objet	48	667,68	801,34	0,90%	14,42 €	692,16 €	830,72
2014	1 159 167	13,96 €	0,05 €	48	670,08	776,73	0,50%	14,55 €	698,40 €	809,56
2015	1 108 925	14,00 €	0,04 €	48	672,00	745,20	0,00%	14,62 €	701,76 €	778,20
2016	1 058 921	14,04 €	0,04 €	48	673,92	713,63	0,20%	14,62 €	701,76 €	743,11
2017	1 000 550	14,42 €	0,38 €	50	721,00	721,40	1,00%	14,65 €	703,20 €	703,59
2018	940 071	14,46 €	0,04 €	52	751,92	706,86	1,80%	14,80 €	710,40 €	667,83
2019	913 012	14,57 €	0,11 €	52	757,64	691,73	1,10%	15,07 €	723,36 €	660,44
2020	857 205	14,68 €	0,11 €	52	763,36	654,36	0,50%	15,24 €	731,52 €	627,06
2021	797 887	14,70 €	0,02 €	52	764,40	609,90	1,60%	15,32 €	735,36 €	586,73
2022	730 403	15,05 €	0,35 €	52	782,60	571,61	5,20%	15,57 €	747,36 €	545,87
2023	667 229	15,63 €	0,58 €	52	812,76	542,30	4,90%	16,38 €	786,24 €	524,60
2024	612 370	15,90 €	0,27 €	52	826,80	506,31	2,00%	17,18 €	824,64 €	504,98
2025	560 667	16,07 €	0,17 €	52	835,64	468,52		17,52 €	840,96 €	471,50

Source : Ministère des armées, en réponse au questionnaire budgétaire

Le rapporteur spécial rappelle que contrairement à l'allocation de reconnaissance du combattant, les pensions militaires d'invalidité ne sont pas revalorisées par une augmentation du nombre de points. Ainsi, ces dernières connaissent une véritable baisse de valeur face à l'inflation. Par ailleurs, à plus court terme, la dernière revalorisation de point PMI remontant à 2018, l'allocation de reconnaissance du combattant a également connu une perte de valeur face à l'inflation, et en connaît une par rapport à son niveau de 2012 à compter de 2025.

Il faut également souligner que le surcoût qu'entraînerait une revalorisation du point PMI resterait inférieur aux économies réalisées par la mission « Monde combattant » du fait de la réduction de la population bénéficiaire sur la même période. Aussi une revalorisation du point PMI est tout à fait envisageable dans une trajectoire baissière des crédits totaux.

Ainsi, en l'absence de volonté politique particulière, la valeur réelle des rentes viagères servies aux invalides continue d'être grignotée année après année par l'inflation.

Le rapporteur estime que la situation particulière des invalides de guerre n'est pas satisfaisante et que des pistes permettant d'améliorer spécifiquement leur situation méritent d'être recherchées.

Le décret n° 2022-128 du 4 février 2022 modifiant les modalités de fixation de la valeur du point de pension militaire d'invalidité prévoit la remise d'un rapport bisannuel comparant l'évolution constatée de la valeur du point de pension et de celle de l'indice des prix à la consommation hors tabac, dont la première itération devait être publiée en 2024. Le rapport a été rendu en mai 2025. S'il souligne que les modalités de 2022 sont imparfaites puisqu'elles ont amené à deux mesures réglementaires d'anticipation de prise en compte de revalorisations générales des rémunérations publiques – aux 1^{ers} janvier 2023 et 2024 -, **il conclut en faveur d'un maintien d'une indexation sur l'ITB-GI**, au titre que les PMI et l'allocation de reconnaissance du combattant ne sont pas des dispositifs de retraite et que l'indexation sur l'ITB-GI permet une revalorisation régulière du point PMI. Il précise également qu'une indexation sur l'inflation serait moins favorable à la soutenabilité des finances publiques.¹.

Le rapporteur rappellera que les allocations de reconnaissance et viagères dont bénéficient les rapatriés d'Afrique du Nord et leurs veuves (cf. *infra*) sont elles indexées sur l'inflation bien que n'étant pas non plus des dispositifs de retraite. Leur poids budgétaire est néanmoins significativement moins important que celui des ARC et PMI.

d) La rente mutualiste du combattant : un dispositif dont le poids relatif dans l'effort envers les anciens combattants augmente malgré un nombre de bénéficiaires limité

Les interventions en faveur des anciens combattants financées par le programme 169 sont composites. Certaines, à vocation universelle (PMI, l'allocation de reconnaissance du combattant), sont versées à tous ceux qui réunissent des conditions objectives tenant à leur situation de combattant ou de santé et à raison de celles-ci.

Il existe également les rentes mutualistes du combattant, qui impliquent cette fois un choix du bénéficiaire et sont variables, indépendamment de la seule situation d'ancien combattant. Elles ne concernent que 213 223 bénéficiaires en 2026 (contre 230 718 en 2025).

¹ *Rapport du Gouvernement au Parlement comparant l'évolution constatée de la valeur du point de pension et de celle de l'indice des prix à la consommation hors tabac, remis en application de l'article D. 125-5 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.*

La rente mutualiste

La retraite mutualiste du combattant, devenue rente mutualiste du combattant, bénéficie d'un certain nombre d'avantages, de nature fiscale ou liés au régime de majoration légale institué par la loi du 4 mai 1948.

Les contribuables anciens combattants peuvent, chaque année, déduire de leurs revenus imposables, dans la limite d'un plafond, les versements effectués en vue de la constitution d'une rente donnant lieu à majoration de l'État.

Cette rente bénéficie, en plus de la majoration légale attachée à toute rente viagère (mais sans limite de plafond de ressources), d'une majoration spécifique de l'État de 12,5 % à 60 % selon le titre détenu et sa date d'obtention.

Le total formé par la rente et la majoration spéciale de l'État est limité à un plafond, dit « plafond majorable » égal à 125 points de PMI (2 006,25 euros en 2025, non revu en 2026).

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.

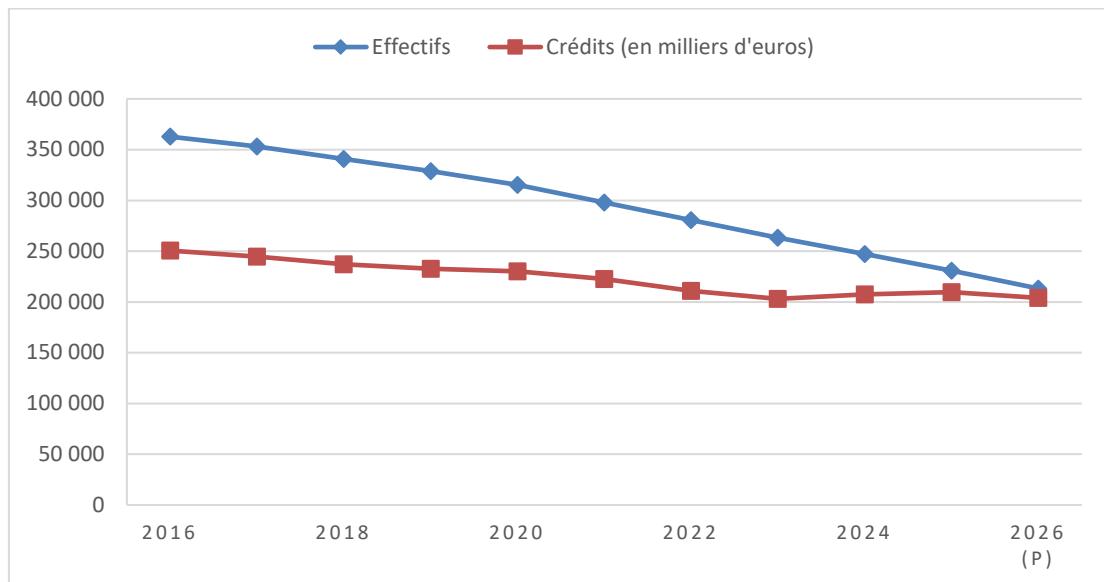
Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

Or, cet avantage mobilise une part importante des dotations en faveur des anciens combattants : 204,1 millions d'euros en 2026, soit un montant équivalent à 44 % des crédits dédiés à l'allocation de reconnaissance du combattant.

La part de la charge budgétaire liée aux majorations de rentes mutualistes augmente plus ou moins vite chaque année, en fonction de la baisse constatée par ailleurs pour les PMI et l'allocation de reconnaissance du combattant. En 2026, cette majoration représente désormais 12,3 % des crédits du programme 169 contre 8 % en 2011.

Les dépenses correspondantes connaissent ainsi une certaine stabilité, contrairement aux autres prestations du programme, malgré une démographie connaissant une attrition similaire à celle des bénéficiaires de PMI.

Évolution de la charge des avantages attribués aux rentes mutualistes des anciens combattants et des effectifs bénéficiaires (2016-2026)



Source : commission des finances du Sénat, d'après la documentation budgétaire

Le faible niveau de revalorisation du point PMI mentionné plus haut a toutefois, comme pour les autres prestations liées à la valorisation du point de PMI, limité la dynamique de cette dépense.

Il est permis de s'interroger sur les facteurs expliquant le faible recours à cette faculté ouverte aux ayants droit de se constituer un tel complément de retraite. À ce stade, le rapporteur spécial se limitera à relever que cette absence de recours au dispositif conduit à des économies significatives.

3. Les crédits des actions en faveur des rapatriés marquent un recul en 2025

L'action en faveur des harkis, autres supplétifs et rapatriés avait connu un renforcement exceptionnel en 2022. Ainsi, le montant de l'allocation de reconnaissance et de l'allocation viagère a été doublé par voie réglementaire et la loi n° 2022-229 du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées a levé le délai de forclusion de l'allocation viagère tout en créant une indemnité de réparation des préjudices résultant de l'indignité de leurs conditions d'accueil et de vie dans des camps et des hameaux de forestage.

Les crédits en faveur des rapatriés sont ainsi passé de 26,6 millions d'euros dans le texte initial du PLF 2022 à 100,9 millions d'euros dans le texte de la LFI 2023. Ils avaient depuis lors continué de progresser, pour s'établir à 123,5 millions d'euros en LFI 2025.

L'année 2026 marque une rupture de cette tendance puisque les crédits de l'action 07 diminuent de 5,3 millions d'euros pour s'établir à 118,2 millions d'euros.

Cette baisse globale cache une augmentation importante des crédits dédiés au paiement des rentes viagères dont bénéficient les rapatriés et leurs veuves et, parallèlement, une réduction, également importante, des crédits prévus pour la mise en œuvre du dispositif de réparation.

a) Des crédits dominés par des pensions viagères et le dispositif d'indemnisation du fait de l'accueil indigne en France des harkis, autres supplétifs ou rapatriés

Les crédits en faveur des rapatriés sont à 99 % dédiés à l'allocation de reconnaissance, à l'allocation viagère et au droit à réparation du fait des conditions d'accueil indignes en France.

Les allocations viagères du programme 169

Plusieurs allocations aux noms très proches existent au sein du programme 169 :

- **L'allocation de reconnaissance du combattant**, dont bénéficient les titulaires de la carte du combattant de plus de 65 ans.
- **L'allocation de reconnaissance**, dont bénéficient les harkis en ayant fait la demande. Depuis le 1^{er} janvier 2024, tous les harkis bénéficient d'une rente. Auparavant, certains avaient fait le choix de percevoir l'allocation sous forme de capital et ne percevaient en conséquence pas de rente. Néanmoins, les harkis qui avaient fait le choix d'un versement en capital total ou partiel ont une rente moins importante que les harkis ayant choisi de bénéficier de l'allocation exclusivement sous forme de rente.

L'allocation viagère est une allocation dont bénéficient les veuves de harkis en ayant fait la demande. Depuis le 1^{er} janvier 2024, toutes les veuves bénéficient de cette allocation sous la forme d'une rente d'un montant équivalent à celui de l'allocation de reconnaissance sous forme de rente exclusive.

Les trois allocations sont viagères, de même que les pensions militaires d'invalidité.

Source : commission des finances

L'action contient également divers soutiens, tels que des aides à la formation professionnelle, des aides au désendettement, des aides spécifiques aux conjoints survivants, des remboursements de cotisations retraites complémentaires ou encore des mesures de sauvegarde du toit familial. Ces différentes aides ne représentent cependant que 700 000 euros annuels.

b) Une réduction importante des crédits du dispositif de réparation entraînant une baisse des crédits de l'action 07

Le dispositif de réparation du fait des conditions d'accueil indignes en France a été créé par la loi n° 2022-229 du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées. Il donne lieu au paiement d'indemnités sous forme de capital. Il a vocation à disparaître après traitement des demandes. Lors de l'adoption de la loi, il était estimé que 50 000 dossiers devraient être déposés pour un coût global estimé à 300 millions d'euros. L'ONACVG établissait lui une estimation de 40 000 dossiers. Le dispositif a depuis par deux fois été étendu par décret¹.

De plus, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu une décision « Tamazount » le 4 avril 2024, dans laquelle elle considère que certaines indemnités consenties dans le cadre de ce dispositif étaient trop faibles. Les dossiers concernés devront faire l'objet d'un réexamen. Le surcoût de la décision est estimé à 41 millions d'euros.

Sous le double effet des extensions réglementaires et de la décision Tamazount, tant le nombre de dossiers que le coût global du dispositif ont été augmentés.

Le Gouvernement a cependant fait le choix de conserver des crédits stables en 2025 par rapport à 2024 pour ce dispositif, soit 70 millions d'euros, somme qui ne permettait pas d'absorber les conséquences de la décision Tamazount.

En 2026, les crédits dédiés au dispositif de réparation sont en baisse de 12 millions d'euros pour s'établir à 58 millions d'euros, soit une baisse de 17 % de cette enveloppe, qui entraîne à la baisse les crédits globaux de l'action 07.

¹ Décret n° 2023-890 du 21 septembre 2023 relatif à l'extension du périmètre d'application du mécanisme de réparation confié à la commission nationale indépendante de reconnaissance et de réparation des préjudices subis par les harkis, les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil et de droit local et les membres de leurs familles et aux modalités d'organisation de cette instance ;

Décret n° 2025-882 du 3 septembre 2025 relatif à l'extension du périmètre d'application du mécanisme de réparation confié à la commission nationale indépendante de reconnaissance et de réparation des préjudices subis par les harkis, les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil et de droit local et les membres de leurs familles.

Ainsi, il apparaît impossible que la totalité des dossiers soit traités d'ici la fin de l'année 2026, et ce non du fait d'un temps de traitement trop long des dossiers mais du fait d'une absence de crédits suffisants pour les liquider.

Si le choix fait de réduire les crédits du dispositif permet de constater une réduction des crédits de l'action 07 sur 2026, elle entraîne un report de dépenses qui devront être réalisées sur les années suivantes et entraîne pour les bénéficiaires du dispositif un allongement du temps nécessaire pour leur donner satisfaction alors qu'il s'agit d'un dispositif supposé offrir réparation aux « harkis, [aux] moghaznis et [aux] personnels des diverses formations supplétives et assimilés de statut civil de droit local qui ont servi la France en Algérie et qu'elle a abandonnés. »¹ au titre de la responsabilité de la Nation « [...] du fait de l'indignité des conditions d'accueil et de vie sur son territoire, à la suite des déclarations gouvernementales du 19 mars 1962 relatives à l'Algérie, des personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et des membres de leurs familles, hébergés dans des structures de toute nature où ils ont été soumis à des conditions de vie particulièrement précaires ainsi qu'à des privations et à des atteintes aux libertés individuelles qui ont été source d'exclusion, de souffrances et de traumatismes durables. »²

Le rapporteur spécial souhaiterait qu'il ne soit pas procédé à un lississement dans le temps de la reconnaissance de la Nation envers les rapatriés, qui représenterait pour ces derniers une trahison de la parole politique donnée.

c) Une augmentation structurelle du niveau des allocations versées aux rapatriés et à leurs veuves

Les allocations de reconnaissance et viagères sont des allocations destinées respectivement aux harkis, moghaznis et autres membres des formations supplétives et à leurs veuves.

La levée de la forclusion, le doublement des allocations, le versement d'une rente viagère aux allocataires ayant à l'origine fait le choix d'un versement en capital et l'alignement des rentes des veuves sur le niveau le plus favorable a structurellement augmenté le montant des crédits dédiés à ces allocations, qui sont depuis ces mesures sur une trajectoire ascendante. Ces deux allocations étant viagères, cette augmentation s'inscrit dans le long voir très long terme.

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

² Idem

Ainsi, les crédits prévus pour l'allocation de reconnaissance en 2026 s'élèvent à 31,5 millions d'euros, en hausse de 500 000 euros par rapport à 2025 et les crédits prévus pour l'allocation viagère s'établissent à 27,2 millions d'euros en 2026, en hausse de 5,5 millions d'euros par rapport à 2025.

4. Les crédits de la mission affectés à la JDC et au SMV sont stables par rapport à 2025

Le budget 2026 de l'action 08 « Liens armées-jeunesse » du programme 169 s'établit à 41 millions d'euros en AE et CP, un montant quasiment identique à 2025 (+ 20 000 euros). Ces derniers représentent une forte augmentation, de 15 millions d'euros (+ 57,35 %), par rapport à 2024.

Il se compose de deux unités opérationnelles respectivement dédiées à la journée défense et citoyenneté (JDC) et au service militaire volontaire (SMV). Les crédits de l'action sont principalement consacrés au financement de la JDC, qui absorbe plus de 90 % de ses dotations.

L'augmentation des crédits entre 2024 et 2025 portait exclusivement sur la JDC, dont la dotation a augmenté de 15 millions d'euros en AE et CP. Les moyens du SMV sont eux restés inchangés.

Les crédits de l'action 08 font l'objet d'abondements massifs en provenance de la mission « Défense », de collectivités territoriales ou de fonds de concours. En 2024, ces deux dispositifs coutaient au total plus de 150 millions d'euros, dont seuls 24,5 millions d'euros étaient financés par la mission « Monde combattant ». Les chiffres du SMV pour 2025 n'ont pas été transmis. Néanmoins, le montant des abondements de la mission « Défense » vers la JDC sont restés stables entre 2024 et 2025 malgré le renforcement de 15 millions d'euros des crédits prévus par le programme 169 dédiés au SMV sur la même période.

Aussi en 2025 la proportion de crédits extérieurs devrait être légèrement moindre du fait d'abondements extérieurs stables et d'une augmentation de 66 % des crédits du programme 169 pour le SMV. La grande majorité des crédits provient cependant toujours des abondements hors mission.

a) Le service militaire volontaire : 3,5 millions d'euros inscrits dans la mission, pour un budget total de près de 60 millions d'euros

Le Service Militaire Volontaire (SMV) est une action du ministère de la défense nationale visant à accueillir des jeunes en situation de précarité sociale dans une structure d'accompagnement de type militaire et ayant pour but de les intégrer dans le monde du travail. Des jeunes de 18 à 25 ans se trouvent placés en internat sous statut militaire. Ils suivent une formation militaire sans entraînement au combat, bénéficient d'une remise à

niveau scolaire puis d'une formation professionnelle, le tout sous encadrement militaire.

Le rapporteur spécial n'ayant pas reçu les réponses attendues à plusieurs de ses questions sur le SMV dans le cadre de son questionnaire budgétaire, il renvoie le lecteur à ses rapports concernant le projet de loi de finances pour 2025¹ et le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024².

Pour mémoire, pour un objectif d'accueil de 1 500 « volontaires stagiaires » en 2024, les promotions comptent jusqu'en 2023 de 1 000 à 1 200 « volontaires stagiaires ».

Le budget de la mission prévoit pour le SMV 3,5 millions d'euros en 2026 contre 3,4 millions d'euros en 2025. Les crédits de la mission apparaissent donc stables. Cependant, les dépenses en exécution du SMV, après prise en compte de ses autres sources de financement, s'élevaient à 56 millions d'euros en 2023 et à 59,9 millions d'euros en 2024³, dont 9 millions d'euros proviennent de fonds européens. La masse salariale du dispositif, prise en charge par la mission « Défense », s'élève à 36,4 millions d'euros, pensions comprises. Les collectivités territoriales ont financé le dispositif à hauteur de 4,1 millions d'euros en 2023.

Le rapporteur remarque une augmentation d'année en année du coût global du SMV, bien que celle-ci ne se répercute pas dans la programmation budgétaire du programme 169.

Le SMV ne couvre pas les collectivités d'outre-mer, qui disposent du service militaire adapté (SMA), plus ancien et ayant directement inspiré le SMV. Le budget du SMA ne relève pas de la présente mission.

Le rapporteur spécial renvoie à son rapport sur le SMV pour une analyse plus détaillée du dispositif, de son financement et de ses résultats⁴.

¹ Marc Laménie, *Rapport général n° 144 (2024-2025) sur le projet de loi de finances pour 2025, tome III, annexe 5*, déposé le 21 novembre 2024

² Marc Laménie, *Rapport n° 743 (2024-2025) sur le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024, tome II, annexe 5*, déposé le 18 juin 2025

³ Pensions comprises.

⁴ Marc Laménie, *Le service militaire volontaire, un dispositif militaire original d'insertion professionnelle de la jeunesse, Rapport d'information n° 34 (2023-2024)*, déposé le 17 octobre 2023

b) *La JDC : des crédits en forte hausse depuis 2024 liée à une réforme de son contenu*

- (1) Des crédits pour 2026 stables par rapport à 2025 mais non représentatifs du coût réel du dispositif

La journée « défense et citoyenneté » (JDC) est une obligation à laquelle chaque Français doit déférer avant ses 18 ans. Elle succède au service militaire et prend, dans son format normal, la forme d'une journée de présentation ayant vocation à diffuser l'esprit de défense auprès des jeunes. Elle est mise en œuvre par la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ). Un certificat de participation est remis en fin de journée et ce dernier est obligatoire pour l'inscription aux examens et concours soumis au contrôle de l'autorité publique. **Un jeune qui n'aurait pas suivi la JDC a toujours la possibilité de régulariser sa situation jusqu'à 25 ans.** En tout état de cause, à compter de ses 25 ans, il sera considéré comme étant en règle avec le service national même s'il n'a pas suivi la JDC ou régularisé sa situation après-coup.

Le nouveau programme de la JDC cherche à recentrer la Journée sur son aspect militaire et s'organise autour de 7 activités : cérémonie des couleurs, tir sportif laser, jeu de rôle, tests (dont la détection des difficultés de lecture), repas en ration militaire, forum des métiers et immersion dans la réalité virtuelle et au-revoir républicain au cours duquel le Bleuet de France est remis à chaque jeune. Les séquences de sensibilisation des jeunes à différents enjeux (égalité femme-homme, environnement, mémoire, etc...) ont été abandonnés. Le rapporteur spécial regrette que ces enjeux essentiels et actuels ne soient plus abordés lors de la JDC.

Les crédits de la mission consacrés à la JDC ont connu en 2025 une augmentation très significative de 15 millions d'euros (+ 66 %) du fait d'une refonte du dispositif, pour atteindre 37,6 millions d'euros. L'enveloppe est identique en 2026.

La JDC bénéficie également de très importants financements de la mission « Défense ». Ces derniers sont restés stables par rapport à l'évolution qu'ont connu les crédits du programme 169. Ainsi, la mission « Défense » abondait les crédits de la JDC de 84,6 millions d'euros en 2024 et de 87,9 millions d'euros en 2025. Le coût moyen par participant est passé de 104 euros par participant en 2024 à 125,6 euros par participant en 2025.

Cout complet de la JDC 2021-2025

Année	2021	2022	2023	2024	2025
Dépenses programme 169 (en M€)	5,7	13,2	19,7	19,4	37,6
Dépenses hors programme 169 (en M€)	87,1	91,4	84,1	84,6	87,9
Nombre de jeunes présents	919 185	762 785	806 962	855 787	790 617
Cout moyen par jeunes (en euros)	100,96	137,11	128,67	121,5	158,8

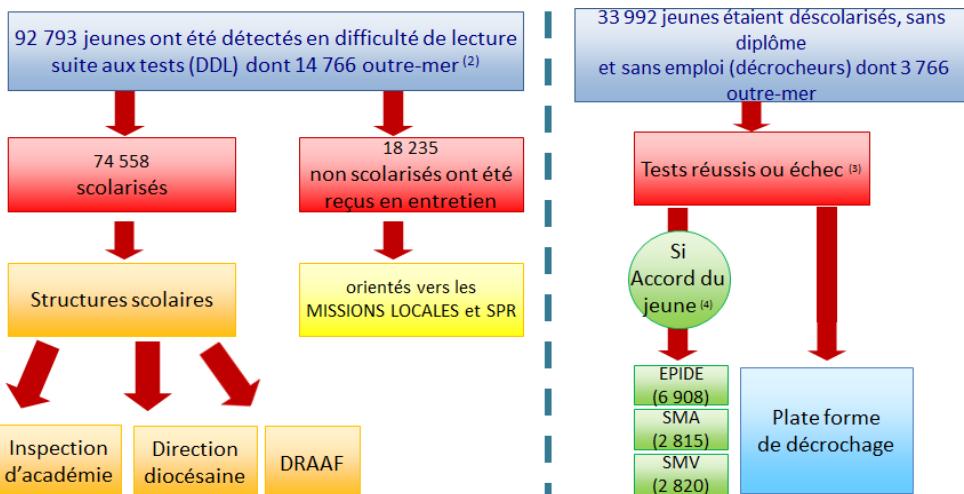
Source : Ministère des armées, en réponse au questionnaire budgétaire

Pour mémoire, les années 2020 et 2021 avait été marquée par la crise du Covid qui avait entraîné de nombreux reports et aménagements de la JDC.

(2) La JDC, une action clé de la lutte contre le décrochage scolaire et la marginalisation

Une des missions attribuées à la JDC est la détection de la marginalisation et de l'illettrisme de certains jeunes. La JDC apparaît particulièrement pertinente pour cette mission puisqu'il s'agit d'un point de passage obligé pour tous les jeunes d'une tranche d'âge, y compris en situation de déscolarisation.

La direction du service national et de la jeunesse intervient ainsi en aval du dispositif de repérage des « décrochés scolaires » en informant les appelés identifiés lors de la JDC, afin de contribuer à ce que « *tout jeune de seize à dix-huit ans sorti sans diplôme du système de formation initiale et sans emploi soit effectivement inscrit dans un parcours de formation, d'accompagnement ou d'exercice d'une activité d'intérêt général lui permettant de préparer son entrée dans la vie active* ». La JDC alimente également une base de données mise à disposition des coordonnateurs de la mission de lutte contre le décrochage scolaire.



Source : réponse au questionnaire budgétaire, session 2017

Ces données ont notamment permis de détecter en 2024 que 5 % des jeunes ayant réalisé leur JDC en 2024 était en situation d'illettrisme, information rendue publique dans une note de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance de l'éducation nationale d'octobre 2025¹.

Cependant, environ 2 à 3 % de chaque classe d'âge ne participe pas à la JDC, soit plus de 16 000 jeunes par année de naissance. Il n'est pas donné de suite à la non réalisation de la JDC puisqu'à partir de 25 ans, les jeunes en question sont considérés comme étant en règle avec le service national.

(3) Le SNU, un dispositif dont l'articulation avec la JDC reste incertaine

Le service national universel a été créé en 2019 et avait vocation, en cas de généralisation, à se substituer à la JDC. Ce dernier devrait finalement être supprimé en 2026.

En l'état actuel, les deux dispositifs coexistent. Le SNU est réalisé sur la base du volontariat alors que la JDC est obligatoire et systématique. Les jeunes ayant réalisé un séjour de cohésion du SNU sont dispensés de réaliser la JDC et reçoivent une équivalence JDC lors de leur recensement.

Le SNU relève du budget de la mission « Sport, jeunesse et vie associative. » et représentait 128,3 millions d'euros de dépenses budgétaires en 2025.

¹ Giraudeau-Barthet H., 2025, « Journée défense et citoyenneté 2024 : un jeune Français sur vingt en situation d'illettrisme », Note d'Information, n° 25-57, DEPP.

<https://www.education.gouv.fr/journee-defense-et-citoyennete-2024-un-jeune-francais-sur-vingt-en-situation-d-illettrisme-451589>

5. Une deuxième année de baisse franche des crédits « Politique de mémoire » à la suite du programme commémoratif exceptionnel de l'année 2024

La définition et la conduite de la politique de mémoire sont assurées par les services de la direction de la mémoire, de la culture et des archives (DMCA). La mise en œuvre nationale du volet commémoration est directement réalisée par la DMCA et sa mise en œuvre locale est déléguée à l'ONACVG. La mise en œuvre de la politique de la pierre relève aussi de l'ONACVG.

L'action « mémoire » compte depuis le PLF 2024 deux sous-actions, numéroté 01 et 02. L'action 02 porte les crédits dédiés au Conseil national des communes « Compagnon de la libération » et représente 5 % des crédits avec 1,7 millions d'euros, un montant stable depuis son introduction en 2024.

La sous-action 01 correspond au périmètre historique de l'action « mémoire » et recouvre un spectre assez large d'actions. Elle fait l'objet d'un financement budgétaire pouvant s'avérer très variable d'une année sur l'autre, dépendant directement de l'actualité mémorielle. L'année 2024 avait ainsi connu un quasi doublement des crédits du fait d'une programmation mémorielle exceptionnelle liée aux 80 ans du débarquement de Normandie et aux combats de la Libération. Les crédits ont connu d'importantes réductions en 2025 puis 2026 qui les auront ramenés à un niveau légèrement supérieur à 2024. 25,8 millions d'euros sont ainsi prévus pour l'action « mémoire » en 2026.

La sous-action 01 est divisée en deux opérations stratégiques (OS) : l'OS « Mémoire » et l'OS « Sépultures de guerre et lieux de mémoire ». Pour 2026, 7,9 millions d'euros sont consacrés à l'OS mémoire (contre 14,8 millions d'euros en 2025) et 16,2 millions d'euros à l'OS sépultures (contre 16,6 millions d'euros en 2025).

a) Les crédits de l'OS sépultures de guerre et lieux de mémoire sont stables mais trop souvent annulés en exécution

L'OS « sépultures de guerre et lieux de mémoire » correspond principalement à des opérations de rénovation et d'entretien, dont l'ONACVG a la charge.

Outre l'entretien courant des nécropoles et carrés militaires, l'ONACVG a lancé un programme de rénovation des hauts lieux de la mémoire nationale évalué initialement à 8 millions d'euros sur 4 ans.

Si les crédits dédiés à cette OS apparaissent stables sur les 3 dernières années et en hausse sur les 5 dernières années, ils ont fait l'objet de nombreuses annulations en exécution, au cours de cette même période, dont notamment une annulation particulièrement importante de 8 millions d'euros

en 2024, qui tendent à remettre en cause leur niveau comme leur apparente stabilité.

Crédits programmés et effectivement dépensés par l'ONaCVG pour l'entretien du patrimoine mémoriel militaire (2021-2025)

(en millions d'euros)

Année	2021	2022	2023	2024	Prévision 2025 (en cours d'exécution)
Autorisation LFI	7,8	8,1	10,3	12,95	12,4
Complément ONaCVG	2,9	0,3	0	0	0
Réserve	0	0	- 1,3	- 8,0	- 4,4
Crédits effectivement dépensés	10,7	8,4	9,0	4,95	8,0

Source : Commission des finances à partir des réponses au questionnaire budgétaire

La mission « Monde Combattant » est composée, hors titre 2, à 90 % de crédits correspondant à des rentes viagères ou à des dépenses de guichet. Aussi, bien que ne représentant qu'un pourcent des crédits de la mission, cette OS correspond aux crédits les plus facilement pilotables et annulables de la mission et de ce fait concentre sur elle de manière disproportionnée les conséquences des annulations opérées ou des manques de financement des droits portés par la mission.

Néanmoins, le rapporteur spécial souhaite rappeler que le patrimoine mémoriel militaire de l'État doit être entretenu et que les crédits dédiés à cet entretien, une fois grevés des annulations dont ils sont désormais coutumiers, ne permettent pas de le faire de manière satisfaisante. De plus, ce manque d'entretien risque d'entrainer des surcouts à moyen terme si les dégradations légères ne peuvent pas être réparées à temps.

Le rapporteur spécial tient ici à saluer la contribution des bénévoles de toutes provenances, qui apportent un concours précieux et particulièrement estimable à la nécessaire conservation de ces hauts lieux de mémoire.

b) L'OS « Mémoire », des crédits en baisse significative pour l'année 2026 correspondant à une programmation sans actualité mémorielle forte

La programmation mémorielle pour l'année 2025 portera essentiellement sur la Victoire et les combats de l'année 1945 (libération des poches de résistance allemandes de l'Atlantique et de la Manche, poche de Colmar, etc...).

À l'échelle de l'OS, la baisse des crédits pour 2026 est de 46,6 %. Ces derniers passent de 14,8 millions d'euros en 2025 à 7,9 millions d'euros en 2026, ce qui correspond à un retour à une programmation budgétaire sans crédits « circonstanciels ».

Ces crédits permettent le financement de diverses actions pédagogiques, à destination de la jeunesse, ainsi le financement de cérémonies commémoratives. Parmi ces dernières se trouve notamment le défilé du 14 juillet ainsi que des cérémonies nationales qui sont tenues chaque année. Leur nombre a significativement augmenté ces dernières années. Il n'y avait que 6 journées commémoratives nationales en 1993, contre 17 aujourd'hui, dont 11 ont été instituées par des textes législatifs ou réglementaires.

Le rapporteur spécial tient à rappeler et à saluer l'implication forte des bénévoles des associations et de leurs porte-drapeaux dans la tenue des actions mémorielles. Il appelle à toute action permettant à ces associations de forger des liens avec les jeunes générations afin de rendre possible une continuité de cet engagement dans le temps.

Coût des 11 cérémonies nationales en 2025

Cérémonie	2025
19 mars, journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc	48 260 €
28 avril, journée nationale du souvenir des victimes et héros de la déportation	80 347 €
8 mai, commémoration de la victoire de 1945	1 300 000* €
12 mai, fête nationale de Jeanne d'Arc et du patriotisme	1 000 €
27 mai, journée nationale de la Résistance	0 €
8 juin, journée nationale d'hommage aux « morts pour la France » en Indochine	165 687 €
18 juin, journée nationale commémorative de l'appel du général de Gaulle le 18 juin 1940 à refuser la défaite et à poursuivre le combat contre l'ennemi	198 039 €
20 juillet, journée nationale à la mémoire des victimes des crimes racistes et antisémites de l'État français et d'hommage aux « Justes » de France	171 280 €
25 septembre, journée nationale d'hommage aux harkis et autres membres des formations supplétives	71 000 €

11 novembre, commémoration de l'armistice de 1918 et hommage à tous les morts pour la France	144 000 €
5 décembre, journée nationale d'hommage aux « morts pour la France », aux rapatriés d'Afrique du Nord, aux personnes disparues, aux populations civiles victimes de massacres ou d'exactions et aux victimes civiles de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de la Tunisie	43 000 €
Cérémonie d'hommage à Jean Moulin célébrée traditionnellement le 17 juin	76 898 €

*programmation exceptionnelle liée à l'anniversaire des 80 ans

Source : ministère des armées, en réponse au questionnaire budgétaire

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

a) Présentation générale des opérateurs de la mission

Le programme 169 compte trois opérateurs :

- l'Office national des combattants et des victimes de guerre (ONaCVG) ;

- l'Institution nationale des Invalides (INI) ;

- le Conseil national des communes « Compagnon de la libération ».

L'ONaCVG est l'opérateur principal du programme 169. Il a la charge de mettre en œuvre les politiques de reconnaissance et réparation en faveur des anciens combattants et la mise en œuvre des volets local et immobilier de la politique de mémoire.

L'INI prend en charge les blessés militaires, soit pour une réhabilitation, soit pour un accueil comme pensionnaire en cas de grand handicap.

Le Conseil national des communes « Compagnon de la libération » a « pour mission d'assurer les traditions des Compagnons de la Libération, d'en conserver la mémoire, de gérer le musée, d'organiser les cérémonies commémoratives de l'appel du 18 juin et de la mort du Général de Gaulle, de participer à l'aide morale et matérielle apportée aux veuves et enfants de Compagnons de la Libération ainsi qu'aux médaillés de la Résistance et à leurs familles. L'Ordre de la Libération développe l'esprit de défense à travers l'exemple de l'engagement des Compagnons de la Libération. »¹.

Le Conseil réalise essentiellement un travail de mémoire en lien avec l'action de la Résistance.

¹ Documentation budgétaire, PAP 2023 mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

Le rapporteur spécial alerte sur la situation financière de l'ONaCVG et de l'INI, qui, si elle était auparavant saine, s'est fortement dégradée du fait de facteurs extérieurs à la gestion des opérateurs.

(1) Des crédits globalement en baisse du fait d'une réduction des dotations de l'ONaCVG

Les dotations de l'INI et du Conseil sont inchangées en 2026 par rapport à 2025. La dotation de l'ONaCVG est, elle, en baisse.

La baisse de la dotation de l'ONaCVG a trois origines :

- la baisse des crédits de l'action en faveur des réfugiés, qui représentent plus de la moitié des crédits transférés à l'ONaCVG et qui connaît une diminution globale de 5,3 millions d'euros ;

- la baisse de la subvention pour charges de service public, de 6 millions d'euros, liée au changement de gouvernance du dispositif ATHOS ;

- la baisse de la subvention de l'ONaCVG pour œuvres sociales, de 5 millions d'euros.

Les crédits fléchés pour financer le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » sont identiques à ceux de 2024 à 1,74 million d'euros.

(2) Un plafond d'emplois stable en 2026 mais historiquement sous-exécuté

Les opérateurs du programme ont connu de fortes baisses d'ETPT au cours des dernières années. Une diminution de 127 ETPT est constatée en exécution de 2019 à 2022.

A contrario, depuis 2022 le plafond d'emplois autorisés est stable. Cette stabilisation est notamment due à un rebond du nombre d'ETPT de l'ONaCVG pour faire face à la nécessité de traiter les dossiers d'indemnisation au titre de la loi n° 2022-229 du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées.

Il faut également signaler que les autorisations d'emplois sont systématiquement sous-exécutées sur la période 2020-2024. Dans les deux cas la sous-exécution est liée à un financement trop contraint des opérateurs pour leur permettre de recruter à hauteur de leurs plafonds d'emplois autorisé. Dans le cas de l'INI, le gel du recrutement de 20 ETPT est explicitement prévu par un plan de retour à l'équilibre financier de l'opérateur.

Évolution des emplois ouverts aux deux principaux opérateurs du programme en loi de finances (2020-2026)

	LFI 2020	LFI 2021	LFI 2022	LFI 2023	LFI 2024	LFI 2025	PLF 2026
INI	418	421	420	419	419	419	419
<i>dont sous plafond</i>	418	412	411	410	410	410	410
ONAC-VG	845	827	804	802	805	805	805
<i>dont sous plafond</i>	845	801	778	775	779	779	779
Total	1 263	1 248	1 224	1 221	1 224	1 224	1 224
<i>dont sous plafond</i>	1 263	1 213	1 189	1 185	1 189	1 189	1 189

Source : la commission des finances, d'après les documents budgétaires

Évolution des emplois exécutés des deux principaux opérateurs du programme (2020-2024)

	2020	2021	2022	2023	2024
INI	407	399	395	398	388
ONAC-VG	836	798	771	782	776
Total	1 243	1 197	1 166	1 180	1 164

Source : la commission des finances, d'après la documentation budgétaire

b) L'ONaCVG, un acteur incontournable pour la mise en œuvre des crédits de la mission en cours de restructuration

(1) L'ONaCVG, un acteur essentiel dans la mise en œuvre des actions de la mission « Monde combattant »

L'ONaCVG est un établissement public sous tutelle du ministère des armées. Il a pour mission de servir au mieux les intérêts de ses ressortissants. Ces derniers recouvrent des situations très différentes, pouvant appartenir à 19 catégories différentes. Il s'agit pour l'essentiel d'anciens combattants, de prisonniers de guerre, de victimes civiles et de leurs ayants cause. Aux catégories historiques doivent malheureusement désormais s'ajouter les victimes de terrorisme.

L'ONaCVG dispose d'une gouvernance collégiale particulière puisqu'il est géré conjointement par l'autorité de tutelle, représentée notamment par la ministre déléguée chargée de la mémoire et des anciens combattants qui dirige le conseil d'administration, et par les associations d'anciens combattants et mémorielles qui sont représentées au sein du conseil d'administration, de manière paritaire. Cette forme de gouvernance donne

ainsi directement voix aux ressortissants de l'ONACVG pour les décisions qui les concernent.

L'office dispose enfin d'un maillage territorial important puisqu'avec 104 services déconcentrés, il est présent dans chaque département, en outre-mer, en Algérie et au Maroc. Ce maillage se justifie par la mission d'accueil par l'ONACVG de ses ressortissants, dont un nombre particulièrement important - la 3^e génération du feu et ses veuves - est âgé et de plus en plus dépendant, ainsi que par la nécessité de maintenir des liens forts avec les associations d'anciens combattants locales, ce tissu associatif comprenant près de 8 000 associations, dont 7 500 locales. Il est actuellement prévu que ce maillage soit maintenu jusqu'en 2035, en lien avec l'évolution démographique de la 3^e génération du feu.

Il s'est engagé dans une démarche dite « aller vers » consistant à développer des partenariats avec les correspondants défense des communes, les instances sociales des EPHAD et des hôpitaux, les brigades de gendarmerie, les maisons France service et les CCAS des communes afin d'avoir une démarche proactive dans la détection de ses ressortissants les plus âgés et les plus dépendants.

La réalisation d'un nombre assez important de missions, parfois disparates, est confiée à l'office. Il est ainsi responsable :

- de la mise en œuvre des mécanismes de reconnaissance et de réparation en faveur de ses ressortissants (attribution de la carte du combattant, réversion de l'allocation de reconnaissance du combattant et de la PMI, attribution de titres tels que « Mort pour la France », etc...) ;

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

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

- de l'exercice de missions de mémoire : entretien des sépultures militaires (carrés militaires, cimetières, nécropoles et monuments aux morts) et hauts lieux de la mémoire nationale ainsi que la mise en œuvre locale du versant commémoratif de la politique de mémoire ;

- de la mise en œuvre des droits des rapatriés et des membres des forces supplétives d'Afrique, ainsi que leurs descendants. L'ONACVG est le guichet unique pour toutes les actions publiques les concernant ;

- par sa participation au conseil d'administration du Bleuet de France depuis le 1^{er} janvier 2023, date marquant la création du fonds de dotation du même nom. Avant le 1^{er} janvier 2023, l'Office gérait directement l'œuvre nationale du Bleuet de France. ;

- en se voyant transférer les crédits du programme 158 pour la mise en œuvre effective des indemnisations ;

- depuis 2023, du pilotage du dispositif ATHOS d'accompagnement des blessés psychiques après leur départ de l'institution militaire, qui était précédemment à la charge de l'armée de terre. Ce dispositif sera confié à l'Institution de gestion sociale des armées (IGESA) en 2026, dans une optique de rationalisation de sa gestion qui était auparavant partagée entre ONaCVG et IGESA.

L'ONaCVG est un acteur de référence pour le volet mémoire de toute action de lien entre la Nation et ses armées. Il intervenait jusqu'alors lors de la JDC ou du SNU. Cependant la refonte du programme de la JDC s'est effectuée sans module « mémoire » et le SNU pourrait être supprimé.

L'Office intervient toujours dans des concours scolaires comme le concours national de la résistance et de la déportation, ainsi que dans d'autres actions plus ponctuelles comme l'action « Aux sports jeunes citoyens ! ».

(2) Des crédits stagneants contraignant l'action de l'Office

Les crédits de l'Office sont, hors subvention pour charge d'investissement (+ 800 000 euros), en baisse.

Ainsi, la SCSP de l'Office est en diminution de 6 millions d'euros par rapport à 2025 du fait du transfert de la gestion du dispositif ATHOS à l'IGESA. Hors ATHOS, la SCSP de l'Office est stable par rapport à 2025. Cependant, cette stabilité ne permet pas de prendre en compte les augmentations de charges courantes de l'Office et notamment les revalorisations des rémunérations de ses agents, situation qui avait déjà lieu en 2025.

L'Office indique que la sous-exécution de son plafond d'emploi est lié à cette stagnation de sa dotation, qui ne lui permet pas d'avoir des crédits de titre 2 suffisant pour recruter à hauteur de son plafond d'emploi. Par ailleurs, la trésorerie de l'Office, désormais inférieure à un mois de fonctionnement courant, ne lui permet pas de compléter sa SCSP et l'expose à des risques en gestion en cas d'adoption tardive du budget de l'État.

Les crédits qui lui sont transférés depuis le programme 158 sont en légère baisse, de 2,9 millions d'euros (- 3,4 %), principalement du fait de la diminution du nombre des crédirentiers bénéficiant des dispositifs dont les crédits sont transférés.

Les crédits transférés à l'Office au titre du programme 169 sont en baisse de 16 millions d'euros, après deux années de hausse consécutives. La hausse qui la précédait s'expliquait essentiellement par l'augmentation des crédits en faveur des rapatriés qui comptent pour les 2/3 de l'enveloppe.

La baisse de 2026 recouvre 3 mouvements : la baisse des crédits en faveur des rapatriés, de 5,3 millions d'euros, la baisse de la subvention pour œuvres sociales, de 5 millions d'euros et une baisse des crédits transféré au titre de l'OS « Mémoire & patrimoine mémoriel » de 5,7 millions d'euros.

La baisse de la subvention pour œuvres sociales de l'ONaCVG, équivalente à 5 millions d'euros, s'explique, d'une part, par la suppression de 4 millions d'euros compte tenu de la fin d'un dispositif spécial en faveur des pupilles adultes orphelins de la 2^e guerre mondiale, et, d'autre part à une réduction du montant de la dotation versée, équivalente à 1 million d'euros, sans que cela ne s'explique par une baisse équivalente du nombre de pupilles mineurs et de ressortissants dépendants de l'Office.

Le rapporteur spécial rappelle que le fonds de roulement et la trésorerie de l'ONaCVG, longtemps excédentaires, avaient été mis à contribution ces dernières années. Ils ne permettent plus aujourd'hui de compléter la SCSP comme ce fut le cas sur la période 2019-2024.

Évolution du fonds de roulement de l'ONaCVG (2017-2023)

(en millions d'euros)

2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Prévision 2025 (en cours d'exécution)
41,26	36,30	18,31	22,12	47,26	29,53	19	11,1

Source : ministère des armées, en réponse au questionnaire budgétaire

Évolution de la trésorerie non fléchée de l'ONaCVG

(en millions d'euros)

2019	2020	2021	2022	2023	2024
19,41	7,95	7,39	10,98	10,24	11,5

Source : ministère des armées, en réponse au questionnaire budgétaire

En particulier, l'Office alerte sur son niveau de trésorerie, désormais inférieur à 1 mois de fonctionnement courant, ce qui l'expose à des risques de financement en cas de délai important dans l'adoption du budget de l'État, ce qui a failli se produire en 2025.

(3) La transformation du Bleuet de France

Dans le cadre de sa « nouvelle ambition », l'**œuvre nationale du Bleuet de France a été transformée au 1^{er} janvier 2023 en fonds de dotation** afin de se mettre en régularité avec les règles de gestion publique suite à des critiques adressées par la Cour des comptes. L'ONaCVG siège à son conseil d'administration en tant que membre fondateur.

La transformation du Bleuet en fonds de dotation est aujourd’hui perçue de manière favorable tant par l’Office que par les associations d’anciens combattants.

La forme juridique du fonds de dotation permet à la fois de disposer d’un personnel dédié à plein temps à la promotion du Bleuet de France et l’acceptation de dons.

Le fonds collecte ainsi 2,7 millions d’euros annuel alors que la collecte du Bleuet ne rapportait qu’1 à 1,5 million d’euros annuel lorsque ce dernier dépendait directement de l’ONACVG.

Une difficulté continue se présente cependant : la collecte du Bleuet est très largement réalisée par les associations d’anciens combattants dont les membres sont de moins en moins nombreux et de plus en âgés.

c) *L’Institution Nationale des Invalides, acteur historique de la prise en charge des invalides de guerre*

(1) Role de l’INI

L’Institution Nationale des Invalides est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre chargé des armées. Elle est chargée de trois missions :

- accueillir les invalides bénéficiaires des dispositions du code des pensions militaires d’invalidité et des victimes de guerre ;

- dispenser des soins en hospitalisation ou en consultation aux malades et aux blessés en vue de leur réadaptation fonctionnelle, professionnelle et sociale ;

- participer aux études et à la recherche sur l’appareillage des handicapés.

(2) Le financement de l’INI

Plusieurs remarques peuvent être formulées sur les crédits affectés à l’INI.

Les ressources de l’INI proviennent :

- pour une dizaine de millions d’euros par an, de revenus propres ;

- d’une dotation annuelle de fonctionnement (DAF) allouée par le ministère de la santé et de la prévention pour financer la part des dépenses prises en charge par le régime d’assurance maladie, avec un montant prévisionnel pour 2026 de 14,4 millions d’euros, identique à 2025 ;

- de crédits transférés issus du programme 169, ces derniers s’élevant à 14,5 millions d’euros en AE et 21,9 millions d’euros en CP en 2026.

Les crédits transférés au titre du programme 169 recouvrent deux aspects : la SCSP de l'opérateur et une subvention pour charge d'investissement (SCI) pour la mise en œuvre de la rénovation immobilière de l'institution.

La SCSP est globalement stable d'une année à l'autre et son montant de 14,4 millions d'euros en 2026 (AE=CP) est quasi-équivalent à son montant en 2025 et 2024 (+ 250 000 euros sur la période).

La SCI, au contraire, est extrêmement variable d'une année à l'autre car l'INI s'est engagée dans un grand programme de rénovation et de réhabilitation de ses locaux. Aussi les mouvements de la SCI d'une année sur l'autre varient pour s'inscrire dans le cadre d'un schéma directeur immobilier (SDI) dont le coût total était estimé en 2025 à 62,16 millions d'euros (montant actualisé 2026 non transmis). Les CP de la SCI s'élevaient à 11,3 millions d'euros en 2025 et s'élèvent à 7,5 millions d'euros en 2026. Au niveau des AE, 7,5 euros d'AE étaient prévus pour la SCI en 2025 contre 100 000 euros en 2026. À ces travaux doivent également s'ajouter une rénovation du bâtiment Robert de Cotte, pour laquelle un budget global de 21,7 millions d'euros est prévu (estimation 2025 également).

Cette rénovation immobilière de grande importance a été mis en œuvre dans le cadre du COP 2022-2026 de l'Institution, et prévoit désormais un renouvellement de la quasi-totalité des bâtiments occupés par l'INI rendu nécessaire par leur trop grande vétusté.

L'INI dispose ainsi d'environ 40 millions d'euros pour son fonctionnement courant. Son budget total s'élevait en 2025, hors SCI, à 39,6 millions d'euros en AE. **Il existe cependant un risque de manque de ressources pour l'INI en cas de sous-performance des ressources propres, parfois pour des raisons extérieures à l'Institution, comme ce fut le cas en 2023.**

(3) Un opérateur faisant face à des difficultés quant à ses ressources propres

Tout d'abord, le centre des pensionnaires connaît une baisse de la population des personnes pouvant prétendre au bénéfice d'un hébergement aux invalides, tandis que le centre de réhabilitation subit une baisse d'activité du fait d'un non-renouvellement de personnels médicaux et paramédicaux et que le centre d'appareillage voit son activité baisser suite à son déménagement de Créteil à Paris. Ces différents facteurs ont entraîné une réduction des ressources propres de l'INI en 2023 qui se sont élevées à seulement 8,6 millions d'euros pour cette année. L'INI semble avoir réussi à faire remonter le niveau de ses ressources propres en 2024 et 2025, ces dernières s'élevant alors respectivement à 10,3 et 10,9 millions d'euros.

En conséquence, l'INI avait dû geler tous ses investissements hors rénovation immobilière sur la période 2023-2024. Un plan de retour à l'équilibre a été élaboré en 2025. Ce dernier prévoit notamment un gel du recrutement de 20 ETPT sous plafond (sur 409) et un recours au mécénat.

Le rapporteur spécial tient à souligner la particularité des missions de l'INI qui doit aider à la reconstruction de ses pensionnaires, lesquels doivent être très entourés. **Aussi le taux d'encadrement de l'INI, qui est certes supérieur à celui d'établissements comparables, n'apparaît pas disproportionné au regard de la mission dont l'institution a la charge.**

Le rapporteur spécial renvoie à son rapport d'information sur la prise en charge des blessés militaires pour une analyse plus approfondie du rôle de l'INI et des difficultés auxquelles l'Institution fait face¹.

B. LE PROGRAMME 158 : UNE ENVELOPPE PLUS LIMITÉE ET ÉGALEMENT EN BAISSE

Le programme 158 finance les réparations aux victimes de spoliations et aux orphelins de victimes de persécutions antisémites ou d'actes de barbarie perpétrés pendant la seconde guerre mondiale.

Il comprend deux actions : l'action 01 « indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliation du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation » et l'action 02 « indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale », étant précisé que l'indemnisation de l'action 02 s'adresse aux orphelins des victimes d'actes de barbarie.

Ces deux programmes correspondent à 3 indemnisations :

- une rente versée aux orphelins de victimes de violences antisémites ;
- une réparation pour les victimes de spoliation du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation ;
- une rente versée aux orphelins de victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale.

Les crédits affectés à ce programme s'inscrivent dans une **trajectoire baissière** : 88,1 millions d'euros pour la LFI 2024, 85,35 millions d'euros pour la LFI 2025 et 78,4 millions d'euros pour le PLF 2026. **La grande majorité de ces crédits finance les rentes d'indemnisation des orphelins de victimes de violences antisémites ou d'actes de barbarie** : 68,6 millions d'euros y sont consacrés pour le PLF 2026, soit **84 % des crédits du programme**. La trajectoire baissière des crédits du programme s'explique essentiellement par la baisse du nombre des crédirentiers, qui sont en moyenne très âgés.

¹ Marc Laménie, Militaires blessés : pour une prise en charge encore plus complète et adaptée, rapport d'information n° 77 (2024-2025), déposé le 24 octobre 2024

Ces crédits sont très majoritairement des crédits d'intervention qui sont reversés à l'ONaCVG, qui a la charge du paiement concret des indemnités. L'ONaCVG a ainsi bénéficié d'un transfert de crédits de 76,4 millions d'euros (AE et CP) en provenance du programme 158.

16 ETPT sont rémunérés sous plafond d'emploi par le programme 158, un nombre stable par rapport à 2025. La CIVS compte également 24 collaborateurs qui ne sont pas sous plafond d'emploi, dont la rémunération est portée par les crédits du programme 158. Ces derniers ne représentent cependant que 20 % des crédits de titre 2 de la CIVS, les 80 % restant servant à rémunérer les 16 ETPT prévus en loi de finances. Ces 24 collaborateurs sont les membres du collège délibérant de la CIVS, les magistrats instructeurs, le rapporteur général et le commissaire du Gouvernement.

1. L'indemnisation des orphelins : la réduction du nombre de crédirentiers

Cette réparation recouvre l'indemnisation des orphelins de victimes d'actes antisémites de l'action 01 et l'indemnisation des orphelins de victimes d'actes de barbarie commis pendant la seconde guerre mondiale de l'action 02. **Ces deux types d'indemnisation sont ici regroupés car ils obéissent à des régimes identiques.**

Les droits afférents aux orphelins d'actes antisémites ont été aménagés en 2000 et sont régis par le décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000 sur les orphelins dont les parents ont été victimes d'actes antisémites. Les droits prévus par l'action 02 ont été eux aménagés en 2004 et sont régis par le décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004.

Les orphelins allocataires peuvent choisir entre une indemnisation en capital, s'élevant à 27 440,82 euros, et une rente viagère mensuelle. La rente viagère est revalorisée de 2,5 % par an. Cette dernière valait 695,91 euros au 1^{er} janvier 2025 et son montant prévu pour 2026 est de 713,31 euros. Ces indemnisations sont exonérées d'imposition sur le revenu.

La modalité de revalorisation de cette rente est déliée de toute considération de nature économique et est traditionnellement plus dynamique que l'inflation.

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

Si de nouvelles demandes au titre de ces deux dispositifs continuent d'être enregistrées, le nombre de ces dernières est particulièrement faible : 4 demandes en 2024 et aucune au 1^{er} septembre 2025. Au regard du nombre désormais particulièrement faible de nouveaux dossiers, les crédits affectés à ces indemnités ont désormais vocation à baisser au rythme du nombre des crédirentiers.¹

2 866 personnes sont actuellement crédirentières du dispositif d'indemnisation des orphelins de victimes d'actes antisémites et 5 082 autres le sont du dispositif de l'action 02. Ces deux populations sont âgées de plus de 80 ans en moyenne.

2. La nécessité d'une réforme d'équité du dispositif de l'action 02 relatif à l'indemnisation des orphelins de victimes d'actes de barbarie

Le rapporteur spécial estime que le dispositif d'indemnisation des orphelins de victimes d'actes de barbarie pourrait être étendu, les dispositions du décret ouvrant des droits aux orphelins de « victimes d'actes de barbarie », notion définie comme des personnes « placées dans l'incapacité de se défendre et qui sont décédées du fait d'actes n'entrant pas dans le cadre d'un affrontement armé et relevant de la plus extrême inhumanité »

Cette définition exclut notamment :

- les membres de la Résistance ;
- les membres de l'armée régulière ;
- les orphelins de victimes des bombardements et des affrontements armés entre Allemands et Alliés.

3. La réparation des spoliations antisémites, une budgétisation en fonction des dossiers traités par la CIVS

Le décret n° 2018-829 du 1^{er} octobre 2018 modifiant le décret n° 99-778 du 10 septembre 1999 sur la réparation des spoliations antisémites établit le régime de ces indemnités. Il institue auprès du Premier ministre la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS), chargée « de rechercher et de proposer les mesures de réparation, de restitution ou d'indemnisation appropriées ». Une modification de 2018 étend les compétences de la CIVS.

Les crédits affectés à ce pan de l'action 01 sont minoritaires dans le programme. Ils s'élèvent à 9,9 millions d'euros (en AE = CP) pour 2026, en baisse par rapport à la dotation de 2024 qui s'élevait à 11,2 millions d'euros.

¹ Cette baisse est cependant ralentie par la revalorisation automatique de 2,5 % des rentes au 1^{er} janvier de chaque année.

Les crédits affectés aux spoliations sont directement facteur des dossiers en cours de traitement et peuvent varier fortement d'une année sur l'autre, indépendamment de toute considération gestionnaire.

Les indemnités accordées peuvent être mises à la charge de l'État français ou, en application des accords de Washington passés entre le Gouvernement des États-Unis et celui de la France, le 21 mars 2001, imputées sur les fonds du Fonds social juif unifié lorsqu'il s'agit d'indemniser des avoirs bancaires spoliés.

Deux tendances de fond se dégagent cependant : la première est une baisse du nombre de recommandations annuelles. Moins de 1 000 recommandations sont prononcées en 2010, moins de 500 en 2013 et moins de 200 depuis 2021. La deuxième, conséquence de la première, est que les prévisions d'indemnisations sont, malgré des variations annuelles parfois fortes, globalement en baisse.

La CIVS a cependant connu un rebond budgétaire en 2018 du fait de l'entrée en vigueur du décret n° 2018-829 du 1^{er} octobre 2018, qui prévoit une faculté d'auto-saisine de la CIVS. Le même décret permet également au ministère de la Culture de saisir la CIVS en matière de biens culturels.

Cette faculté d'auto-saisine, que le rapporteur avait appelée de ses vœux dans son rapport sur la CIVS¹, a été mise en œuvre 11 fois depuis l'entrée en vigueur du décret.

La CIVS se coordonne avec la Mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945 (M2RS) du ministère de la culture. CIVS et M2RS ont signé une convention le 1^{er} juillet 2019 pour coordonner leur action.

Dans ce cadre :

- la M2RS peut saisir la CIVS ;
- la CIVS peut confier les recherches de provenance pour les dossiers de spoliations culturelles au M2RS. 47 dossiers ont ainsi été confiés au 31 juillet 2024. La CIVS et la M2RS se rencontrent tous les trimestres pour un suivi partagé des cas de spoliation dont la CIVS a confié l'instruction à la M2RS ;
- la CIVS et la M2RS partagent leurs ressources d'archives et leurs travaux de recherche.

¹ Rapport d'information n° 550 (2017-2018) de M. Marc LAMÉNIE, fait au nom de la commission des finances, déposé le 6 juin 2018.

La distinction entre les deux entités relève de leurs périmètres respectifs : la CIVS est compétente pour toute spoliation antisémite sous l'occupation et la M2RS est compétente pour toute spoliation de bien culturel entre 1933 et 1945.

Si le rapporteur salue le degré élevé de coordination entre les deux entités, **l'intégration importante de leurs activités respectives le conduit à s'interroger sur la pertinence de l'existence de deux entités distinctes ayant en charge de missions très similaires et travaillant en partie sur les mêmes dossiers.**

Une difficulté doit être mise en exergue : celle des parts réservées. La situation se présente dans le cas où, se prononçant sur une demande d'indemnisation, la CIVS constate l'existence d'une pluralité d'ayants droit sans pour autant les identifier précisément. L'hypothèse est courante étant donné que chaque génération supplémentaire augmente le nombre d'ayants droits et que les spoliations ont eu lieu il y a environ 80 ans. La Cour des comptes, dans un rapport de septembre 2011, avait ainsi relevé que **sur les 30 000 dossiers examinés alors par la CIVS, une recommandation sur deux comportait des parts ainsi réservées, sans qu'un suivi attentif de ces parts ne soit mis en œuvre.**

Valant 27,5 millions d'euros à la fin de l'année 2015, le montant total des parts en attente de versement s'élevait à 24,2 millions d'euros au 30 juin 2025. Il est précisé que plus de 3 millions d'euros ont été versés au titre des parts réservées sur cette période mais que les recommandations réalisées entre-temps par la CIVS augmentent parallèlement le volume de celles restant à verser.

En toute hypothèse, le montant des parts réservées demeure considérable. Depuis l'entrée en vigueur du décret du 5 janvier 2024 instituant une commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites et pris en application des articles L. 115-3, L. 115-4 et L. 451-10-1 du code du patrimoine, la recherche des ayants droit figure désormais parmi les compétences explicites de la CIVS.

Outre le travail toujours en cours de mise à jour des parts réservées, la CIVS a conclu avec le Cercle de Généalogie Juive une convention visant à identifier les bénéficiaires potentiels de ses recommandations. La 2^e convention d'objectifs du notariat (2025-2028), signée le 1^{er} juillet 2025 entre l'État et le Conseil supérieur du notariat, comprend des engagements relatifs aux réparations, aux spoliations et aux restitutions.

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale.

En conséquence, sont considérés comme rejetés les crédits de la mission « Monde combattant, mémoire et lien avec la nation ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 28 octobre 2025, sous la présidence de M. Christian Bilhac, vice-président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de Marc LAMÉNIE, rapporteur spécial, sur la mission « Monde combattant, mémoire et lien avec la nation ».

M. Christian Bilhac, président. – Nous passons à l'examen des crédits de la mission « Monde combattant, mémoire et liens avec la Nation ».

M. Marc Laménie, rapporteur spécial de la mission « Monde combattant, mémoire et liens avec la Nation ». – Je salue la présence parmi nous de Jocelyne Guidez, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales, qui préside par ailleurs le groupe d'études « Monde combattant et mémoire ».

La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » change cette année de nom et s'appelle désormais « Monde combattant, mémoire et liens avec la Nation ». Ce changement d'appellation s'effectue néanmoins à périmètre constant et n'emporte pas de conséquences budgétaires.

Comme chaque année, ses crédits continuent de diminuer. L'année 2026 se démarque cependant par l'ampleur de la baisse : 120 millions d'euros entre 2025 et 2026, pour un budget qui s'établit désormais à 1,73 milliard d'euros. Il faut également considérer les dépenses fiscales rattachées à la mission, qui s'élèvent à 563 millions d'euros, dont 475 millions d'euros pour la demi-part fiscale attribuée aux titulaires de la carte du combattant et à leurs veuves de plus de 74 ans.

Cette année encore, la baisse des crédits est la conséquence de la diminution de la population des bénéficiaires de l'allocation de reconnaissance du combattant – un peu plus de 613 000 bénéficiaires au 1^{er} janvier 2025 – et de la pension militaire d'invalidité.

Ces deux pensions, qui concentrent 1,08 milliard d'euros, sont versées respectivement aux titulaires de la carte du combattant de plus de 65 ans et aux militaires et anciens militaires souffrant d'une invalidité du fait de leur engagement. Ces deux populations ont en commun d'être en moyenne très âgées et de diminuer fortement chaque année.

Je souhaite cependant insister sur le fait que l'année 2026 sera une année blanche pour ces deux pensions. En effet, celles-ci sont fixées en fonction du « point PMI », qui est indexé sur les rémunérations publiques.

Il est prévu, en application de ses modalités d'indexation, qu'il ne soit pas revalorisé au 1^{er} janvier 2026, ce que l'on peut regretter. Je rappelle que la revalorisation de ces pensions est systématiquement inférieure à l'inflation

depuis 2017, malgré une mesure de rattrapage exceptionnelle de la valeur du point en 2022.

Le reste des crédits de la mission, à l'exception des crédits dédiés au lien armées-jeunesse, sont en baisse.

Les crédits dédiés à la mémoire diminuent pour atteindre 8 millions d'euros. Cette baisse était prévisible, l'année 2026 faisant suite aux 80 ans des années 1944 et 1945, qui avaient été marquées par une programmation mémorielle forte.

Les crédits d'entretien du patrimoine mémoriel sont, pour leur part, stables, à 16,2 millions d'euros. J'alerte toutefois sur le fait que ces derniers ont été annulés à hauteur de 8 millions d'euros – pour moitié donc – en 2024 et qu'ils le seraient actuellement à hauteur de 4,4 millions d'euros en 2025. Ces niveaux d'annulation ne permettent pas de réaliser à temps tous les travaux que nécessite le patrimoine mémoriel de pierre de la France.

L'effort en faveur des rapatriés recule, pour la première fois depuis 2022, de 5,3 millions d'euros. Cela est dû à une forte baisse des crédits du dispositif de réparation prévu par la loi du 23 février 2022, indemnisant les rapatriés du fait de leurs conditions d'accueil sur le territoire national dans des camps ou hameaux de forestage. Je compte interroger le Gouvernement à ce sujet, car ce dispositif, conçu pour réparer un préjudice historique, devait initialement s'éteindre en 2026 à la suite de sa mise en œuvre intégrale. Or, les montants prévus dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2026 ne semblent pas compatibles avec cet objectif.

S'agissant du lien armées-jeunesse, les crédits prévus en 2026 sont identiques à ceux de 2025 et doivent permettre une généralisation de la journée défense et citoyenneté (JDC) « nouvelle génération », recentrée sur sa dimension militaire. Au cours de celle-ci doivent notamment être organisés une cérémonie des couleurs, un tir sportif laser, des jeux de rôle, un forum des métiers et une immersion dans la réalité virtuelle.

Je regrette que les modules de sensibilisation des jeunes à des enjeux tels que l'égalité femmes-hommes, l'environnement ou la mémoire aient été abandonnés dans ce nouveau format de la JDC.

Enfin, la mission comporte trois opérateurs : l'Ordre de la Libération, l'Office national des combattants et des victimes de guerre (ONaCVG) et l'Institution nationale des invalides (INI). J'ai régulièrement appelé à la vigilance sur la soutenabilité des efforts qui leur étaient demandés. Je dois aujourd'hui vous alerter sur leur situation.

S'agissant de l'ONaCVG, si sa subvention pour charges de service public (SCSP) est stable, cette dernière n'a pas été revalorisée pour prendre en compte les augmentations de charges de l'Office, notamment celles liées aux revalorisations générales des rémunérations publiques de ses agents. Sa SCSP

ne lui permet actuellement pas de recruter à hauteur de son plafond d'emplois autorisé en loi de finances.

Sa trésorerie a également été ponctionnée sur la période 2020-2024 pour générer des économies sur la mission. Elle est aujourd'hui asséchée et une adoption tardive du budget mettrait l'Office en difficulté. Outre l'entretien courant des nécropoles et carrés militaires, qu'il assure en partenariat avec les bénévoles de l'association Le Souvenir français, l'ONACVG a lancé un programme de rénovation des hauts lieux de la mémoire nationale.

À la suite des difficultés financières rencontrées en 2023 et 2024, l'INI a dû pour sa part élaborer un plan de retour à l'équilibre financier prévoyant notamment un gel du recrutement de vingt équivalents temps plein (ETP), sur un plafond de 409, et un recours au mécénat. L'Institution est par ailleurs toujours en train de mettre en œuvre d'importants travaux immobiliers démarrés en 2021, qui prévoient la rénovation de la quasi-totalité des bâtiments qu'elle occupe pour un coût total de 85,6 millions d'euros, dont 12,7 millions d'euros à sa charge.

En dépit des quelques réserves que je viens d'évoquer, je vous propose néanmoins d'adopter les crédits de la mission.

Enfin, je ne veux pas conclure sans remercier les bénévoles qui œuvrent dans les associations patriotiques et de mémoire, ainsi que les porte-drapeaux lors des cérémonies nationales et locales.

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales sur la mission « Monde combattant, mémoire et liens avec la Nation ». – Je remercie notre collègue Marc Laménie pour son travail et je souhaiterais revenir sur deux points.

La diminution de 22 % des crédits consacrés à la politique de mémoire s'expliquerait, selon le Gouvernement, par la fin du cycle du 80^e anniversaire des débarquements, de la Libération et de la Victoire. Il semblerait toutefois que la diminution dépasse la seule économie naturelle liée à la fin du calendrier mémoriel de la Seconde Guerre mondiale. Certes, le contexte budgétaire est difficile, mais l'économie de quelques millions d'euros sur un poste de dépenses aussi symbolique pose question, d'autant que cette ligne budgétaire est déjà fortement contrainte.

Je voudrais aussi évoquer les maisons Athos. Une dizaine de maisons devaient être construites. La sixième a été inaugurée au mois d'octobre et, pour le moment, cela me semble suffisant, sachant que nous n'avons pas encore de bilan précis de leur fonctionnement. Lorsque j'ai visité celle de Bordeaux, seules deux personnes étaient accueillies.

Ces maisons présentent un réel intérêt, et il faudrait sans doute en construire une supplémentaire en outre-mer. En revanche, il serait plus raisonnable d'attendre une évaluation avant d'en construire trois autres en métropole.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Sauf erreur de ma part, il me semble qu'une partie du financement de la construction et de l'entretien des monuments aux morts est assurée par l'ONaCVG. J'aimerais connaître le montant et l'évolution de ces crédits.

Dans mon département, de nombreuses demandes sont en attente de financement, ce qui me paraît regrettable, d'autant que le plan France ruralités peut aussi intervenir pour certaines communes.

Mme Nathalie Goulet. – Je souhaite attirer l'attention sur le processus d'inscription au patrimoine mondial de l'Unesco des plages du débarquement, de même que sur leur besoin d'entretien au long cours. Le sujet est très important. Des actions sont-elles prévues ?

M. Grégory Blanc. – J'ai été surpris, à la lecture du projet de loi de finances, de découvrir que les bénéficiaires de la Médaille militaire percevaient une rente annuelle de 4,57 euros, et ceux de la Légion d'honneur une rente allant de 6 à 34 euros. Il se trouve que le projet de loi de finances prévoit de les fiscaliser. J'imagine que le versement, et dorénavant la fiscalisation de ces rentes représente un certain coût. Quel est le coût de ces rentes et de leur fiscalisation pour la mission « Monde combattant » ? Peuvent-elles être reversées à l'ONaCVG ?

Mme Isabelle Briquet. – Les crédits de la mission diminuent très fortement cette année, en raison de la baisse du nombre de bénéficiaires. Néanmoins, nous devons veiller à affirmer la reconnaissance que nous devons au monde combattant en revalorisant les pensions et à poursuivre la réparation engagée en faveur des harkis.

Je m'inquiète aussi pour les lieux de mémoire. Dans mon département se trouve le site d'Oradour-sur-Glane, un haut lieu de mémoire dont la préservation nécessitera des investissements importants. Je crains fort qu'ils ne soient difficiles à réaliser. Pouvez-vous me rassurer sur ce point ?

Enfin, je ne saurais dire si le changement de dénomination de cette mission permettra de changer la donne, mais nous avons tous à mener un combat contre l'oubli. Il suffit de voir les rangs clairsemés lors de nos commémorations pour s'en persuader...

M. Michel Canévet. – La modification du contenu de la journée défense et citoyenneté a-t-elle permis de réaliser des économies ou de recevoir plus de jeunes, dans de meilleures conditions ?

Vous avez aussi évoqué les difficultés financières de l'ONaCVG, compte tenu du niveau de ses charges de fonctionnement. Une restructuration de l'Office est-elle prévue, par exemple en remplaçant les organisations

départementales par des directions interdépartementales ? Concernant les effectifs, puisque l'Office a du mal à recruter, son plafond d'emplois est-il revu en conséquence, ce qui permettrait peut-être d'éviter certains dérapages ?

M. Jean-Marie Mizzon. – Madame la rapporteure pour avis, vous indiquez vous être rendue cet été à Bordeaux dans une maison Athos et n'y avoir rencontré que deux personnes. Avez-vous visité ce bâtiment le jour de son inauguration ou plusieurs jours après ? Par les temps qui courent, il faut se garder de dépenser de l'argent à tort et à travers !

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure pour avis. – J'ai visité la maison Athos de Bordeaux. Les blessés qui y sont reçus sont des blessés psychiques : ils peuvent rester un mois, le temps d'aller mieux, et revenir plus tard. Seuls deux étaient présents le jour de ma visite, mais le chiffre varie : il peut s'y trouver cinq ou six personnes qui sont blessés et qui cherchent à s'y ressourcer et à y trouver un suivi psychologique.

M. Marc Laménie, rapporteur spécial. – Mon rapport d'information intitulé *Militaires blessés : pour une prise en charge encore plus complète et adaptée*, qui a été présenté à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2025, traitait déjà des maisons Athos. Ces dernières ne sont pas des établissements médicalisés. Comme j'ai pu le constater au sein de la maison d'Auray, les membres du dispositif ont la liberté d'y passer jusqu'à deux semaines par mois, le lieu étant cependant fermé les samedis et dimanches. Des activités leur sont proposées, en compagnie d'encadrants et d'animateurs, en vue de leur fournir une aide.

Il y avait, en 2024, 430 membres du dispositif Athos en France. Une maison Athos, en fonctionnement courant, accueille une centaine de membres, pour un budget de fonctionnement d'environ 1 million d'euros par an. Néanmoins, un bilan des activités effectuées au sein de ces lieux mériterait d'être réalisé. Ceux-ci ont une réelle utilité, car ils facilitent fortement la réinsertion des blessés psychiques et traduisent une forme de reconnaissance et de recherche de réparation.

Monsieur le rapporteur général, l'ONACVG dispose de fonds pour subventionner les travaux de restauration des monuments aux morts avec d'autre partenaires, comme l'État, au travers de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), les conseils départementaux et les collectivités locales, et aide à assurer le devoir de mémoire, notamment par l'acquisition de drapeaux. Ces crédits s'élèvent à 500 000 euros en 2025.

Madame Goulet, je n'ai pas d'information relative à l'inscription des plages du débarquement sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco. Je m'engage à poser la question à la ministre déléguée auprès de la ministre des armées et des anciens combattants, que je recevrai jeudi matin. L'ONACVG participe à hauteur de 16 millions d'euros à l'entretien du patrimoine mémoriel militaire de la France, mais certains de ces crédits ont été annulés.

Madame Briquet, le site d'Oradour-sur-Glane est tout aussi important du point de vue de la mémoire. Au cours de l'entretien avec la ministre, il sera également question du rôle de l'ONACVG pour l'entretenir.

Monsieur Blanc, la fiscalisation des grandes distinctions que sont la Légion d'honneur et la Médaille militaire donnera lieu à une rente infime. Toutefois, les médailles ne relèvent pas de la mission « Monde combattant, mémoire et liens avec la Nation ».

Monsieur Canévet, la JDC relève en partie de la présente mission. Toutefois, 70 % des crédits proviennent de la mission « Défense ». Son nouveau format est plus cher à organiser mais le ministère des armées espère susciter plus d'intérêt des jeunes pour un engagement au sein des armées.

Le changement de nom de la mission a pour but de mieux prendre en compte, les anciens combattants qui sont des militaires plus jeunes ayant servi au cours d'opérations extérieures (Opex) ainsi que les retraités de la gendarmerie.

L'ONACVG, grâce à son maillage territorial, assure diverses missions, notamment le lien avec l'éducation nationale et les actions de mémoire. À ce titre, je suis attaché à ses antennes départementales, qui doivent être maintenues au moins jusqu'en 2035. Par ailleurs, l'absence de recrutement n'est pas lié à des difficultés de recrutement mais au fait que le niveau de la subvention pour charges de service public de l'Office ne lui permettrait pas de payer son personnel s'il recrutait la totalité des ETPT autorisés en loi de finances.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Monde combattant, mémoire et liens avec la Nation ».

*

* * *

Réunie à nouveau le mercredi 26 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a procédé à l'examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Réunie le 28 octobre, la commission des finances a adopté sans modification les crédits de la mission.

Le rapporteur spécial, Marc Lamétrie, vous propose un amendement de crédits sur cette mission.

M. Marc Lamétrie, rapporteur spécial de la mission « Monde combattant, mémoire et liens avec la Nation ». – Je vous propose l'adoption d'un amendement visant à rétablir à leur niveau de 2025 les crédits du

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

Ce dispositif, qui répare un préjudice historique, a connu des surcoûts au cours des deux années 2024 et 2025, alors que les crédits qui lui sont dédiés n'ont pas évolué sur la même période. Sa mise en œuvre intégrale en 2026 à crédits constants paraît déjà compromise et le PLF pour 2026 prévoit une diminution de ses crédits à hauteur de 12 millions d'euros. Cette baisse de crédits ne me paraît pas acceptable. D'où l'amendement n° II-20 (FINC.7).

L'amendement n° II-20 (FINC.7) est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Monde combattant, mémoire et liens avec la Nation », sous réserve de l'adoption de son amendement.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Fédération Nationale des Anciens Combattants d'Algérie, Maroc et Tunisie

- M. Jean-Pierre LOUVEL, représentant.

Office national des combattants et des victimes de guerre (ONaCVG)

- M. Éric MAURY, directeur général adjoint ;
- M. François CHATELET, secrétaire général.

Union nationale des combattants (UNC)

- M. Hervé Longuet, président national.

*

* *

- Contribution écrite -

Ministère des Armées et des Anciens combattants

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du sénat à l'adresse suivante :

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