

N° 150

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

AVIS

PRÉSENTÉ

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

TOME I

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Par M. Bruno GILLES,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, *président* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; MM. René-Paul Savary, Gérard Dériot, Mme Colette Giudicelli, M. Yves Daudigny, Mmes Michelle Meunier, Élisabeth Doineau, MM. Michel Amiel, Guillaume Arnell, Mme Laurence Cohen, M. Daniel Chasseing, *vice-présidents* ; M. Michel Forissier, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, Corinne Féret, M. Olivier Henno, *secrétaires* ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mmes Martine Berthet, Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Jean-Noël Cardoux, Mmes Annie Delmont-Koropoulis, Catherine Deroche, Chantal Deseyne, Nassimah Dindar, Catherine Fournier, Frédérique Gerbaud, M. Bruno Gilles, Mmes Nadine Grelet-Certenais, Jocelyne Guidez, Véronique Guillotin, Victoire Jasmin, M. Bernard Jomier, Mme Florence Lassarade, M. Martin Lévrier, Mmes Marie-Noëlle Lienemann, Monique Lubin, Viviane Malet, Brigitte Micouleau, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Mmes Frédérique Puissat, Laurence Rossignol, Patricia Schillinger, MM. Jean Sol, Dominique Théophile, Mme Claudine Thomas, M. Jean-Louis Tourenne, Mme Sabine Van Heghe.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	7
AVANT-PROPOS	9
EXPOSÉ GÉNÉRAL	11
I. UNE BAISSÉ NOTABLE DES CRÉDITS DE LA MÉMOIRE QUI DÉPASSE L'IMPACT DE LA FIN DU CENTENAIRE DE LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE.....	12
A. LES CRÉDITS DÉDIÉS AUX LIENS ARMÉE-JEUNESSE PROGRESSERAIENT ESSENTIELLEMENT EN RAISON D'UN EFFET DE PÉRIMÈTRE.....	12
1. <i>Le périmètre de l'action est élargi en 2019 au service militaire volontaire</i>	<i>12</i>
2. <i>Les crédits dédiés à la journée défense et citoyenneté progresseraient légèrement malgré la baisse du nombre de jeunes appelés.....</i>	<i>12</i>
a) <i>Une hausse des crédits dédiés à la JDC.....</i>	<i>12</i>
b) <i>Une absence de budgétisation du SNU qui interroge.....</i>	<i>13</i>
3. <i>Le service militaire volontaire donne des résultats positifs</i>	<i>13</i>
B. LA BAISSÉ DES CRÉDITS DÉDIÉS AUX ACTIONS MÉMORIELLES DÉPASSE L'IMPACT DE LA FIN DU CYCLE DE COMMÉMORATIONS DU CENTENAIRE DE LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE.....	13
1. <i>La fin du centenaire de la Grande Guerre entraînerait une baisse des dépenses afférentes.....</i>	<i>14</i>
2. <i>En dehors d'effets de périmètre et de dépenses exceptionnelles, les crédits dédiés aux actions de commémoration et de mémoire baisseraient en 2019.....</i>	<i>14</i>
a) <i>Une mesure de périmètre et des dépenses exceptionnelles prévues en 2019</i>	<i>14</i>
b) <i>Une restriction des crédits de la politique de mémoire</i>	<i>14</i>
II. LES ÉCONOMIES GÉNÉRÉES PAR LA BAISSÉ TENDANCIELLE DU NOMBRE D'ANCIENS COMBATTANTS PERMETTENT DES MESURES PONCTUELLES MAIS ATTENDUES	15
A. LES CRÉDITS DESTINÉS AU FINANCEMENT DES ALLOCATIONS VERSÉES AUX ANCIENS COMBATTANTS CONTINUENT DE CONNAÎTRE UNE BAISSÉ TENDANCIELLE.....	16
1. <i>La décroissance continue des dépenses liées aux pensions militaires d'invalidité.....</i>	<i>17</i>
2. <i>La baisse naturelle des dépenses liées à la retraite du combattant permet une mesure attendue depuis longtemps.....</i>	<i>18</i>
B. LES CRÉDITS AU TITRE DES DROITS LIÉS AUX PMI CONTINUERAIENT DE BAISSER MALGRÉ LA REVALORISATION ATTENDUE DE LA RÉMUNÉRATION DES EXPERTISES	20
1. <i>Les dépenses au titre des droits liés aux PMI baisseraient naturellement</i>	<i>20</i>
2. <i>Une revalorisation des expertises médicales est annoncée</i>	<i>21</i>
C. LES DISPOSITIFS DE SOLIDARITÉ REPRÉSENTERAIENT UNE DÉPENSE DÉCROISSANTE ALORS QUE DES EFFORTS SERAIENT DEMANDÉS AUX OPÉRATEURS.....	21
1. <i>La réduction des dépenses au titre des dispositifs de solidarité correspondrait à la baisse du nombre de bénéficiaires</i>	<i>21</i>
2. <i>L'ONACVG serait appelé à des efforts d'efficience</i>	<i>22</i>

3. La transformation de l'Institution nationale des Invalides nécessitera une révision à la hausse des moyens qui lui sont alloués.....	24
a) La nécessaire révision de la trajectoire de réduction des effectifs.....	24
b) Un vaste projet de rénovation des installations	24
c) Un assouplissement souhaitable des conditions d'admission au centre des pensionnaires	25
4. La subvention versée au CNCCL est revue à la hausse.....	25
D. LE GOUVERNEMENT A ANNONCÉ UN EFFORT NOTABLE EN FAVEUR DES HARKIS ET DE LEURS DESCENDANTS	25
III. LES DISPOSITIFS D'INDEMNISATION DES VICTIMES DE PERSÉCUTIONS ET DE SPOLIATIONS CONTINUENT D'ÊTRE SOLLICITÉS	27
A. UN EFFORT D'EFFICIENCE EST DEMANDÉ À LA COMMISSION POUR L'INDEMNISATION DES VICTIMES DE SPOLIATIONS.....	27
B. LES DISPOSITIFS D'INDEMNISATION DES VICTIMES DE PERSÉCUTIONS ET DE SPOLIATION SONT MAINTENUS.....	28
1. L'année 2019 pourrait être marquée par une hausse des indemnisations de victimes de spoliations due à quelques dossiers à fort enjeu	28
2. Des demandes d'indemnisation d'orphelins continuent à être traitées.....	28
EXAMEN EN COMMISSION.....	31
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DÉPLACEMENT	37

Crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » pour 2019

	LFI 2018		PLF 2019		Évolution en AE		Évolution en CP	
	AE	CP	AE	CP				
Programme 167	42 844 421	42 681 000	33 812 623	33 809 899	- 9 031 798	- 21,08 %	- 8 871 101	- 20,78 %
Liens armée-jeunesse	14 787 483	14 624 062	17 792 623	17 789 899	3 005 140	20,32 %	3 165 837	21,65 %
Politique de mémoire	28 056 938	28 056 938	16 020 000	16 020 000	- 12 036 938	- 42,90 %	- 12 036 938	- 42,90 %
Programme 169	2 316 874 662	2 317 674 662	2 194 460 492	2 162 160 492	- 122 414 170	- 5,28 %	- 155 514 170	- 6,71 %
Dette viagère	1 817 743 717	1 817 743 717	1 673 800 000	1 673 800 000	- 143 943 717	- 7,92 %	- 143 943 717	- 7,92 %
Gestion des droits liés PMI	136 000 000	136 000 000	129 600 000	129 600 000	- 6 400 000	- 4,71 %	- 6 400 000	- 4,71 %
Solidarité	345 560 945	346 360 945	367 836 311	335 563 311	22 275 366	6,45 %	- 10 797 634	- 3,12 %
Rapatriés	17 570 000	17 570 000	23 224 181	23 224 181	5 654 181	32,18 %	5 654 181	32,18 %
Programme 158	100 792 182	100 792 182	105 908 502	105 908 502	5 116 320	5,08 %	5 116 320	5,08 %
Indemnisation des orphelins et des victimes de spoliation	46 408 864	46 408 864	53 468 605	53 468 605	7 059 741	15,21 %	7 059 741	15,21 %
Indemnisation des victimes d'actes de barbarie	54 383 318	54 383 318	52 439 897	52 439 897	- 1 943 421	- 3,57 %	- 1 943 421	- 3,57 %
Mission	2 460 511 265	2 461 147 844	2 334 181 617	2 301 878 893	- 126 329 648	- 5,13 %	- 159 268 951	- 6,47 %

LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Réunie le **mercredi 21 novembre 2018** sous la présidence de **M. Alain Milon, président**, la commission a examiné le **rapport pour avis de M. Bruno Gilles** sur les crédits de la **mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »** du **projet de loi de finances pour 2019**.

Votre rapporteur constate que les crédits de la mission, **2,3 milliards d'euros**, baisseraient à nouveau fortement en 2019, sous l'effet de la baisse naturelle du nombre de bénéficiaires des dispositifs de réparation et de reconnaissance. Cette baisse atteindrait 126 millions d'euros en autorisations d'engagement et **159 millions d'euros en crédits de paiement**.

Les marges de manœuvre dégagées par cette tendance ne sont que très **partiellement utilisées pour satisfaire les demandes** récurrentes du monde combattant. Votre rapporteur accueille toutefois avec satisfaction la décision du Gouvernement d'attribuer la **carte du combattant aux soldats ayant servi en Algérie entre juillet 1962 et juillet 1964**.

Votre rapporteur déplore la **baisse des crédits dédiés à la politique de mémoire**, qui ne s'explique qu'en partie par la fin du cycle mémoriel lié au centenaire de la Première guerre mondiale.

Enfin, votre rapporteur approuve le plan annoncé par le Gouvernement en faveur des anciens supplétifs de l'armée française en Algérie (*harkis*) et de leurs descendants. Ce plan comprend la revalorisation de 400 euros de l'allocation de reconnaissance ainsi que la mise en place d'un fonds d'aide sociale destiné aux descendants de harkis en difficulté socioprofessionnelle.

Suivant la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission ainsi que de l'article 73 qui lui est rattaché.

Mesdames, Messieurs,

Le budget consacré aux anciens combattants et à la mémoire est en baisse tendancielle du fait de l'extinction progressive des deuxième et troisième générations du feu. Ainsi, en 2019 les crédits de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation s'élèveraient à 2,3 milliards d'euros, soit une baisse d'un peu plus de 126 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 159 millions d'euros en crédits de paiement.

L'essentiel (94 %) de ces crédits finance les dispositifs de réparation et de reconnaissance portés par le programme 169, doté de 2,2 milliards d'euros. Les actions de mémoire et de lien entre la Nation et son armée, dont la journée Défense et citoyenneté (JDC) bénéficieraient de 33,8 millions d'euros (programme 167). Enfin, les crédits dédiés à l'indemnisation des victimes de spoliations et de persécutions antisémites (programme 158) s'élèveraient à 105 millions d'euros.

Les dispositifs de réparation et de reconnaissance en faveur du monde combattant seraient maintenus et une partie des économies dégagées par la baisse du nombre de bénéficiaires seraient redéployées pour satisfaire certaines des demandes du monde combattant. Ainsi, le Gouvernement a annoncé l'attribution de la carte du combattant aux soldats ayant servi en Algérie entre juillet 1962 et juillet 1964, que le Sénat avait notamment relayée en adoptant une proposition de loi en ce sens en juin 2018. Cette mesure, qui pourrait potentiellement concerner jusqu'à 50 000 personnes, ne représenterait qu'un coût budgétaire très limité en 2019 (6,6 millions d'euros). Le Gouvernement a également accepté de revaloriser la rémunération des expertises médicales nécessaires en matière de pensions militaires d'invalidité (PMI) pour les aligner sur les tarifs appliqués par la Sécurité sociale et de prévoir la réunion d'une commission tripartite associant les associations et des parlementaires afin d'envisager une majoration de la valeur du point d'indice, qui a évolué plus lentement que l'inflation sur la période récente.

Si d'autres demandes du monde combattant ont été étudiées par le Gouvernement dans le cadre de groupes de travail spécifiques réunis par la secrétaire d'Etat auprès de la ministre des armées, ces demandes ont toutes été rejetées.

Le PLF tient par ailleurs compte des mesures annoncées en faveur des harkis, à la suite de la remise du rapport Ceaux sur la question. L'allocation de reconnaissance et l'allocation viagère versées aux anciens supplétifs et à leur conjoint survivant sera ainsi revalorisée de 400 euros, pour un coût annuel de 2,3 millions d'euros. En outre, un dispositif d'aide sociale en faveur des descendants de harkis connaissant des difficultés socio-économiques sera mis en œuvre et doté de 30 millions d'euros sur quatre ans, dont 7,5 millions d'euros en 2019.

Si l'ensemble de ces mesures doivent être approuvées, il convient de noter que leur coût est très largement inférieur à l'économie naturellement dégagée du fait de la baisse du nombre d'anciens combattants. Un choix différent aurait consisté à maintenir un effort constant en faveur du monde combattant en revalorisant les dispositifs existants.

Les crédits dédiés aux actions de commémoration baisseraient de plus de 20 % en 2019. Cette baisse s'explique en partie par la fin du cycle lié au centenaire de la Première guerre mondiale, qui entraîne la dissolution du groupement d'intérêt public (GIP) « Mission du centenaire » et la fin d'un effort soutenu de rénovation des lieux de mémoire.

Néanmoins, l'ampleur de la baisse des crédits du programme 167 dépasse cet effet cyclique. On peut regretter cette réduction des crédits dédiés notamment aux actions éducatives alors que la transmission aux jeunes générations de l'héritage historique apparaît plus que jamais nécessaire.

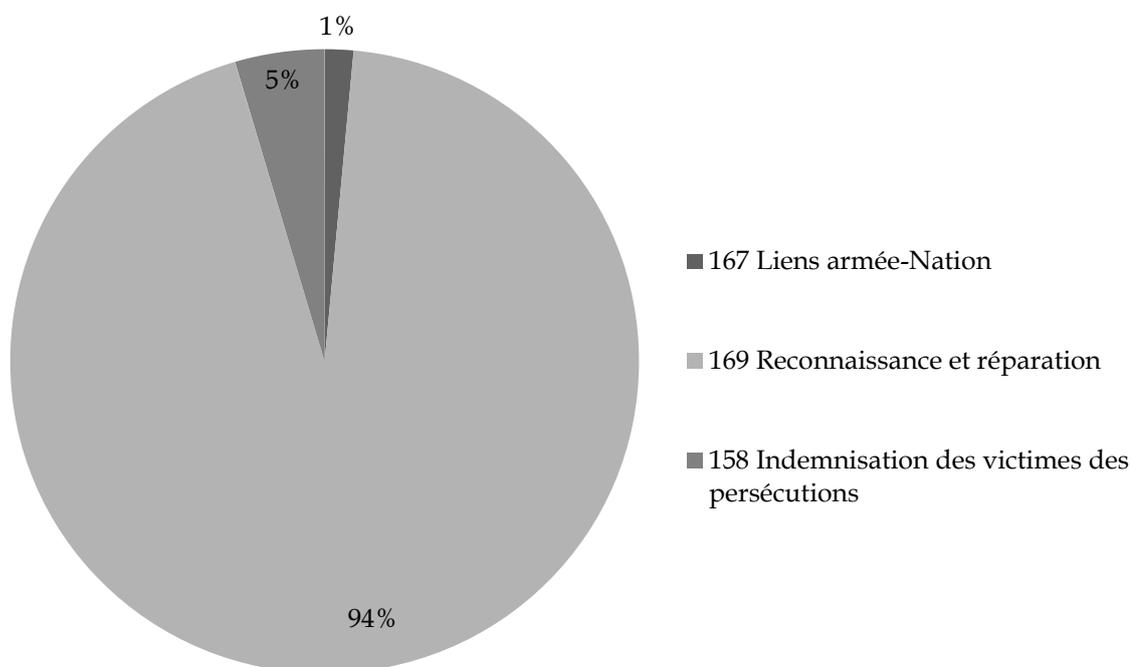
Il est par ailleurs notable qu'aucun crédit n'est prévu en 2019 pour le financement du service national universel (SNU), appelé à remplacer la journée défense et citoyenneté (JDC). Il ne serait pas acceptable que les lignes budgétaires de la mission soient ponctionnées en cours d'exercice pour financer ce nouveau dispositif.

Enfin, votre rapporteur note que les dispositifs d'indemnisation des victimes de spoliations et de persécutions antisémites continuent d'être sollicités et que les crédits correspondant progresseraient nettement en 2019 du fait de l'anticipation de dossiers à fort enjeu.

Les crédits de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation restent en 2019 sur une dynamique de baisse tendancielle liée à la démographie des anciens combattants. La mission serait dotée de 2,33 milliards d'euros en autorisations d'engagements (AE) et 2,3 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une baisse de 126 millions d'euros et 159 millions d'euros respectivement.

Le programme 169 continue de représenter l'essentiel (94 %) des crédits de paiement de la mission.

Répartition par programme des crédits de paiement de la mission en 2019



Source : PAP

I. UNE BAISSÉ NOTABLE DES CRÉDITS DE LA MÉMOIRE QUI DÉPASSE L'IMPACT DE LA FIN DU CENTENAIRE DE LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE

Le programme 167 regroupe les crédits destinés aux liens entre l'armée et la jeunesse d'une part et à la politique de mémoire d'autre part. Malgré un élargissement de son périmètre au service militaire volontaire, ses crédits baisseraient de plus de 20 % en 2019, du fait de la fin du cycle des commémorations liées au centenaire de la Première guerre mondiale mais également d'économies prévues sur la politique de mémoire.

A. LES CRÉDITS DÉDIÉS AUX LIENS ARMÉE-JEUNESSE PROGRESSERAIENT ESSENTIELLEMENT EN RAISON D'UN EFFET DE PÉRIMÈTRE

1. Le périmètre de l'action est élargi en 2019 au service militaire volontaire

En 2019, les crédits de l'action 1 financeraient d'une part la journée défense et citoyenneté et d'autre part le service militaire volontaire (SMV) qui figurait jusqu'en 2018 dans la mission Défense. Cette évolution de périmètre, qui se traduit par une modification de l'intitulé de l'action¹ explique l'essentiel de la progression de ses crédits (3 millions d'euros en AE et 3,2 millions d'euros en CP). Elle permet un regroupement de l'ensemble des actions en faveur de la jeunesse menées par le ministère des armées, à l'exception du service militaire adapté (SMA) en outre-mer, qui demeure financé par la mission Outre-mer.

2. Les crédits dédiés à la journée défense et citoyenneté progresseraient légèrement malgré la baisse du nombre de jeunes appelés

a) Une hausse des crédits dédiés à la JDC

Le financement de la JDC représenterait 15,3 millions d'euros, soit une augmentation de 0,7 million d'euros (+ 4,8 %) par rapport à 2018. Cette hausse s'explique selon le projet annuel de performance (PAP) par des dépenses de fonctionnement générales plus élevées malgré la baisse du nombre de jeunes appelés à effectuer leur JDC.

Ces crédits correspondent aux dépenses dédiées à la préparation et à l'organisation des JDC mais ne correspondent pas au coût global de la JDC, qui serait de 107,2 millions d'euros en 2019 (135,17 euros par jeune) si l'on tient compte, notamment des dépenses de personnel relevant du programme 212 de la mission Défense².

¹ L'action 1 s'intitulait jusqu'en 2018 « Journée défense et citoyenneté ».

² Votre rapporteur salue la mise en place depuis 2018 d'une comptabilité analytique pour retracer de manière fiable les dépenses inscrites dans d'autres programmes budgétaires et qui concourent à la JDC. Cette démarche répond aux observations que la Cour des comptes avait formulées dans un rapport publié en janvier 2016.

b) Une absence de budgétisation du SNU qui interroge

La JDC est appelée à terme à disparaître au profit du service national universel (SNU). La loi de programmation militaire (LPM) pour 2019-2025¹ précise (art. 3) que des crédits *ad hoc* devront être prévus à ce titre. Votre rapporteur constate que le PLF ne prévoit aucun financement en 2019. Cette absence interroge compte tenu de la communication développée par le Gouvernement autour de ce dispositif. Il considère qu'il ne serait pas acceptable que les crédits votés en loi de finance initiale soient ponctionnés en cours d'exercice pour pallier ce manque.

3. Le service militaire volontaire donne des résultats positifs

Le financement du SMV représenterait 2,5 millions d'euros. Après une phase d'expérimentation², ce dispositif visant les jeunes en difficulté a été pérennisé par la LPM 2019-2025. Fin 2018, 1 874 volontaires avaient bénéficié de ce dispositif, dont les résultats sont probants puisque le taux d'insertion professionnelle atteint 72 %.

B. LA BAISSÉ DES CRÉDITS DÉDIÉS AUX ACTIONS MÉMORIELLES DÉPASSE L'IMPACT DE LA FIN DU CYCLE DE COMMÉMORATIONS DU CENTENAIRE DE LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE

L'action 2 correspond au financement d'actions de commémoration, d'actions pédagogiques et civiques et de la mise en valeur du patrimoine mémoriel. Ses crédits baisseraient de 14,58 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2018 (- 42,9 %) pour atteindre 16,02 millions d'euros³. Si cette baisse s'explique en partie par la fin du cycle de commémorations liées au centenaire de la Première guerre mondiale, elle traduit néanmoins une baisse notable des dépenses en matière de commémorations et de mémoire.

Évolution des crédits de paiement de l'action 2 du programme 167

(en millions d'euros)

	PLF 2019	Évolution par rapport à la LFI 2018
Mémoire	8,64	- 4,94
*actions de mémoire	5,9	3,36
*subventions et transferts	2,74	- 8,3
Sépultures de guerre et lieux de mémoire	7,38	- 7,24
*opérations réalisées par l'État	2,61	0,15
*subventions et transferts	4,77	- 7,39
Total action 2	16,02	- 12,18

Source : PAP

¹ Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

² L'expérimentation du SMV a été prévue par la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

³ Cette action bénéficie par ailleurs d'un fond de concours de 56 902 euros correspondant au remboursement par la Belgique des dépenses d'entretien des sépultures militaires belges situées en France.

1. La fin du centenaire de la Grande Guerre entraînerait une baisse des dépenses afférentes

Le groupement d'intérêt public (GIP) « Mission du centenaire », qui a bénéficié en 2018 d'une subvention de 8 millions d'euros ne bénéficierait en 2019 que de 0,6 million d'euros afin de conclure sa mission, notamment en produisant un rapport sur son action. À cette économie de 7,4 millions d'euros s'ajouterait une baisse de 7,39 millions d'euros de la subvention versée à l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONACVG) pour l'entretien des cimetières de guerre et des lieux de mémoire, qui s'explique, selon le PAP, par la fin d'un effort soutenu de rénovation.

2. En dehors d'effets de périmètre et de dépenses exceptionnelles, les crédits dédiés aux actions de commémoration et de mémoire baisseraient en 2019

a) Une mesure de périmètre et des dépenses exceptionnelles prévues en 2019

L'enveloppe dédiée aux commémorations tient compte du financement, à hauteur de 2,4 millions d'euros, du défilé du 14 juillet, auparavant assuré par le ministère de la culture. Par ailleurs, l'organisation du 75^{ème} anniversaire des débarquements en Provence et en Normandie et de la Libération de la France représenterait une dépense de 2 millions d'euros. Pour autant, les crédits dédiés aux commémorations ne progresseraient que de 3,36 millions d'euros.

Les crédits dédiés au financement par l'État de lieux de mémoire ne progresseraient que de 0,15 million d'euros, alors que le monument dédié aux militaires morts en Opex¹ coûterait à lui seul 1,2 million d'euros, entièrement à la charge de l'État². En 2018, 0,2 million d'euros avaient été prévus à ce titre.

b) Une restriction des crédits de la politique de mémoire

En dehors de l'effet de la fin du cycle de commémorations du centenaire de la Grande Guerre, des effets de périmètre et des dépenses exceptionnelles, les crédits de la politique de mémoire baisseraient de 2,79 millions d'euros en 2019, soit plus de 20 % des crédits adoptés pour 2018 au titre de l'opération stratégique « mémoire ».

¹ Selon les informations communiquées à votre rapporteur, ce monument, situé dans le parc André-Citroën (Paris 15) doit être inauguré en novembre 2019.

² Votre rapporteur note que la ville de Paris n'a pas souhaité participer au financement du monument à la mémoire des soldats morts en Opex mais a accepté de financer l'érection, d'une stèle rendant hommage aux animaux de guerre (Conseil de Paris du 26 septembre 2018, vœu n° 140 bis déposé par l'Exécutif).

Selon les informations communiquées à votre rapporteur par la direction du patrimoine de la mémoire et des archives (DMPA) du ministère des armées, ces économies se répartiraient comme suit :

- 1,04 million d'euros au titre des manifestations commémoratives ponctuelles ;
- 0,9 million d'euros au titre du soutien aux projets mémoriels et d'enseignement de défense ;
- 0,85 million d'euros au titre des opérations d'entretien et de valorisation des lieux de mémoire conduites par l'État.

Le tableau ci-dessous présente l'effet des différentes mesures prévues en 2019 sur le budget de la politique de mémoire.

**Impact des mesures prévues en 2019
sur le budget de l'action 2 « Politique de mémoire »**

(en millions d'euros)

Crédits votés 2018		28,2
Mesures de périmètre et opérations exceptionnelles en 2019 (+ 5,6 M€)	Organisation du 14 juillet	+ 2,4
	75 ^{ème} anniversaire de la Libération	+ 2
	Monument aux morts en Opex	+ 1
Fin du cycle mémoriel (- 14,79 M€)	Baisse de la subvention GIP « Mission du centenaire »	- 7,4
	Fin de l'effort de rénovation des lieux de mémoire	- 7,39
Économies non documentées		- 2,79
Crédits demandés 2019		16,02

Source : PAP, calculs du rapporteur

Alors que la transmission de la mémoire est plus que jamais nécessaire, cette réduction des crédits pourrait fragiliser des projets, notamment éducatifs, pourtant pertinents. Votre rapporteur ne peut donc que la regretter.

II. LES ÉCONOMIES GÉNÉRÉES PAR LA BAISSÉ TENDANCIELLE DU NOMBRE D'ANCIENS COMBATTANTS PERMETTENT DES MESURES PONCTUELLES MAIS ATTENDUES

Le programme 169 regroupe 94 % des crédits de la mission. Ses crédits correspondent principalement au versement de prestations de réparation et de reconnaissance versées aux anciens combattants et victimes de guerre. Sous l'effet de la baisse tendancielle du nombre de bénéficiaires de ces prestations, le budget du programme se réduirait de 5,3 % en autorisations d'engagement et 6,7 % en crédits de paiement.

A. LES CRÉDITS DESTINÉS AU FINANCEMENT DES ALLOCATIONS VERSÉES AUX ANCIENS COMBATTANTS CONTINUENT DE CONNAÎTRE UNE BAISSÉ TENDANCIELLE

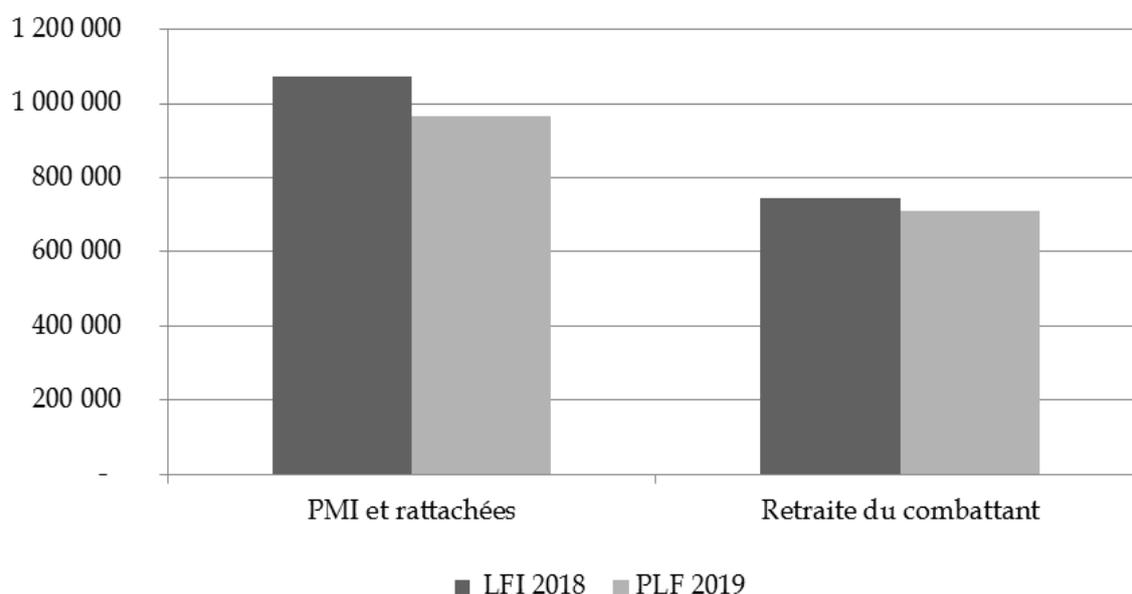
L'action 1 représente les trois quarts (77 %) des crédits du programme et 73 % des crédits de la mission. Elle finance essentiellement les pensions militaires d'invalidité ainsi que la retraite du combattant. En raison de la démographie des bénéficiaires de ces prestations, les crédits correspondants continuent de diminuer en 2019 (- 7,9 %).

En effet, la progression du nombre d'anciens combattants de la « quatrième génération du feu » ne compense pas l'extinction naturelle des cohortes, beaucoup plus nombreuses, de ceux qui ont participé notamment à la deuxième guerre mondiale et à la guerre d'Algérie¹.

En outre, les « jeunes anciens combattants » n'ont généralement pas atteint l'âge ouvrant droit à la retraite du combattant et, en dehors des prestations liées à l'invalidité ou à l'action sociale, les dépenses en leur faveur sont limitées.

Évolution des crédits de l'action 1 - Administration de la dette viagère

(en milliers d'euros)



Source : PAP

¹ Au 1^{er} janvier 2018, alors que 1,68 million de cartes du combattant avaient été délivrées au titre de la guerre d'Algérie et 2,6 millions au titre de la Seconde guerre mondiale, seulement 170 646 cartes avaient été délivrées au titre de l'ensemble des opérations extérieures.

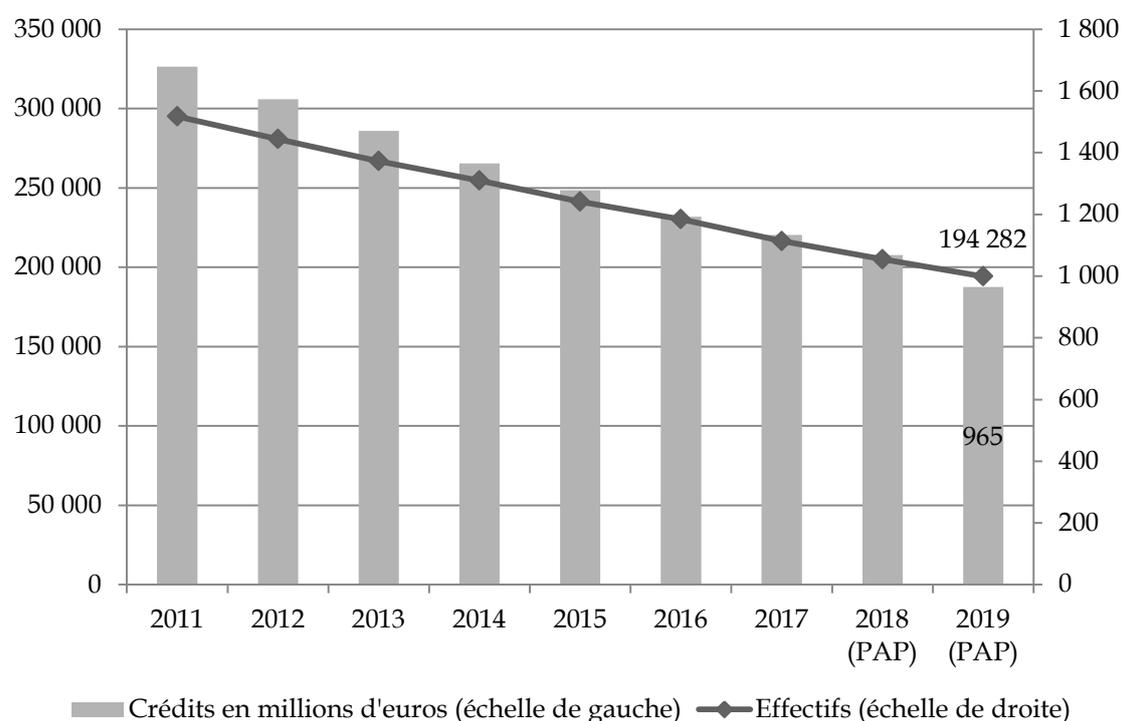
1. La décroissance continue des dépenses liées aux pensions militaires d'invalidité

Les pensions militaires d'invalidité (PMI) sont concédées aux ayants-droit dans une logique de compensation d'une gêne fonctionnelle imputable au service, à un fait de guerre ou à un acte de terrorisme. Elles peuvent être versées à des militaires ou à des civils. Les ayants-cause (conjoint survivant, descendants, ascendants) peuvent, sous conditions, bénéficier d'une réversion.

Selon les prévisions du PAP, le nombre de titulaires d'une PMI continuerait de décroître en 2019 et passerait sous la barre des 200 000 bénéficiaires.

En conséquence, les crédits demandés continuent de décroître et passent sous la barre du million d'euros pour s'élever à 965,3 millions¹ d'euros, soit une baisse de 10 % par rapport à la LFI 2018 et de près de 15 % par rapport aux crédits consommés en 2017 (1,13 milliard d'euros).

Évolution des effectifs et des crédits consacrés aux PMI



Source : PAP

¹ Votre rapporteur note que malgré la nouvelle méthode de projection appliquée depuis 2015, cette dépense demeure évaluée à la centaine de milliers d'euros près.

Revalorisation du point d'indice et réforme du contentieux

Conformément aux dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG), le montant de la pension versée à un bénéficiaire dépend d'une part du taux d'invalidité et d'autre part de la valeur du point d'indice, fixée à 14,45 euros depuis le 1^{er} avril 2017¹.

Le point d'indice des PMI est indexé sur l'indice des traitements bruts de la fonction publique (ITB-GI) publié par l'Insee (article L. 125-2 du CPMIVG). Sur les dernières années, cette indexation a conduit à une revalorisation de la valeur du point PMI inférieure à l'inflation. Dans le cadre des groupes de travail lancés au premier semestre 2018, la secrétaire d'Etat auprès de la ministre des armées s'est exprimée en faveur de la réunion d'une commission tripartite réunissant l'exécutif, le Parlement et les associations afin d'étudier une éventuelle réforme de l'indexation du point d'indice des PMI.

Toutefois, ainsi que l'a indiqué la secrétaire d'Etat à votre rapporteur, la mise en place du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) dans la fonction publique pourrait avoir des effets positifs sur l'ITB-GI et donc sur la valeur du point d'indice. À défaut, votre rapporteur exprime le souhait qu'un vrai travail soit mené sur la question de l'indexation du point PMI.

Au-delà de la question de l'indexation, les économies permises par la baisse tendancielle du nombre de pensionnés pourrait permettre d'envisager une revalorisation des PMI. La question des conjoints survivants qui ont joué un rôle de proche aidant d'un grand invalide mériterait notamment une attention particulière.

Par ailleurs, la loi de programmation militaire a prévu le transfert du contentieux relatif aux PMI de juridictions spécifiques aux tribunaux administratifs et a créé une procédure de recours administratif préalable (Rapo). Votre rapporteur souhaite souligner que cette réforme, qui a suscité de fortes inquiétudes dans le monde combattant, ne doit pas conduire à remettre en question la spécificité des pensions militaires d'invalidité, les blessures subies au service de la France ou du fait d'actes de terrorisme ne devant en aucun cas être assimilées à des accidents du travail.

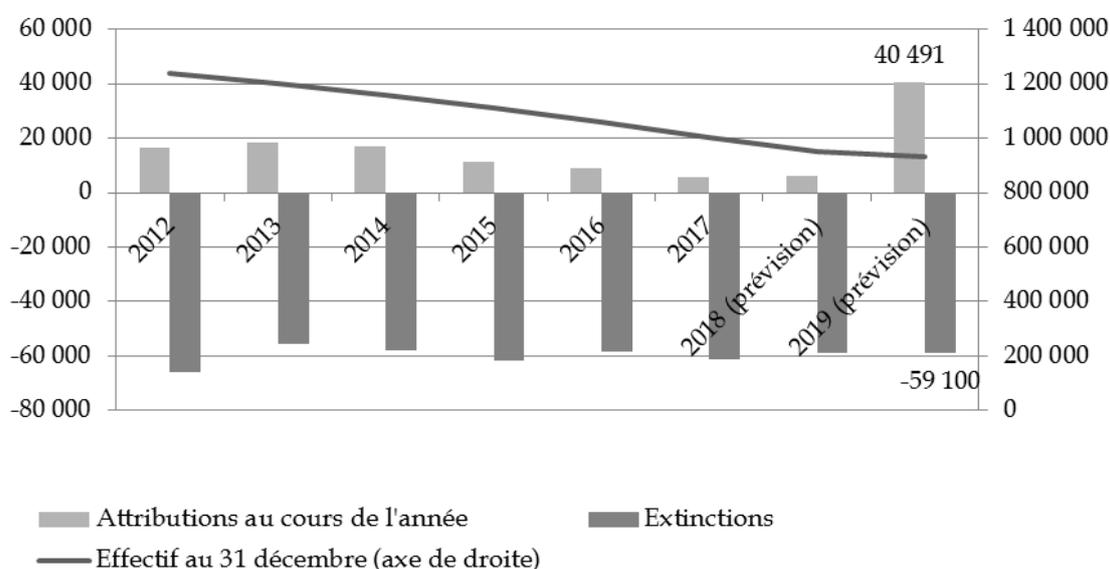
2. La baisse naturelle des dépenses liées à la retraite du combattant permet une mesure attendue depuis longtemps

La retraite du combattant n'est pas une pension mais une allocation de reconnaissance, non réversible, dont le montant annuel est actuellement de 751,40 euros². Elle est versée aux titulaires de la carte du combattant âgés d'au moins 65 ans ou, sous conditions, 60 ans. Compte tenu de la baisse du nombre d'anciens combattants, la tendance est naturellement à une baisse du nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant et donc des dépenses correspondantes, ainsi que le montre le graphique ci-après.

¹ Arrêté du 5 novembre 2018 fixant la valeur du point d'indice de pension militaire d'invalidité au 1^{er} janvier 2017 et au 1^{er} avril 2017 en application des articles L. 125-2 et R. 125-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

² Le montant de la retraite du combattant est fixé à 52 points d'indice par l'article D. 321-1 du CPMIVG.

Évolution du nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant



Source : Réponses aux questionnaires budgétaires

En 2019, la baisse naturelle du nombre de bénéficiaires d'une retraite du combattant serait tempérée par l'attribution de la carte du combattant aux soldats ayant servi en Afrique du Nord après la fin officielle de la guerre d'Algérie, le 2 juillet 1962. Cette mesure était fortement attendue par le monde combattant et le Sénat s'était plusieurs fois prononcé en ce sens, notamment en adoptant une proposition de loi le 6 juillet 2018¹. Votre rapporteur se réjouit donc que cette demande récurrente soit enfin satisfaite. Selon les estimations communiquées par le Gouvernement, le nombre de bénéficiaires potentiels de cette mesure serait de 50 000. En 2019, le PAP prévoit 34 873 attributions à ce titre.

L'impact financier de cette mesure serait de 6,6 millions, soit nettement moins que son impact potentiel en année pleine (environ 30 millions d'euros). Cette différence s'expliquerait d'une part par le délai nécessaire pour que les demandes soient adressées à l'ONAC-VG et traitées et d'autre part par le fait que la retraite du combattant est versée semestriellement à terme échu. Les cartes du combattant attribuées à compter du second semestre 2019 n'entraîneront ainsi une dépense au titre de la retraite du combattant qu'à compter de 2020.

Compte tenu de l'âge avancé des bénéficiaires potentiels, il apparaît important que le droit à la carte du combattant puisse être rendu facile et rapide d'accès. Votre rapporteur salue donc l'action de l'ONACVG, qui a d'ores et déjà élaboré un formulaire simplifié de demande et commencé à saisir les demandes qui lui sont parvenues depuis l'annonce gouvernementale.

¹ Proposition de loi de MM. Dominique de LEGGE, Philippe MOUILLER et plusieurs de leurs collègues, texte n° 115 (2017-2018) adopté par le Sénat le 6 juin 2018.

Cette mesure ne ferait néanmoins qu'atténuer la baisse naturelle du nombre de bénéficiaires d'une retraite du combattant et les crédits correspondant baisseraient de 4,8 % par rapport à 2018 pour s'élever à 708,5 millions d'euros.

La demi-part fiscale des anciens combattants

Les bénéficiaires d'une carte du combattant bénéficient, à compter de l'âge de 74 ans, d'une demi-part supplémentaire pour le calcul de l'impôt sur le revenu. La dépense fiscale correspondante s'élèverait à 515 millions d'euros en 2019, contre 530 millions d'euros en 2018.

Le cas échéant, le conjoint survivant continue de bénéficier de cette demi-part fiscale. Toutefois, dans le cas d'un ancien combattant décédé avant ses 74 ans, et donc avant d'avoir pu en bénéficier, la demi-part n'est pas attribuée au conjoint survivant.

Cet état du droit est parfois ressenti comme une inégalité par les veuves.

Compte tenu de la baisse tendancielle du nombre de bénéficiaires, une réflexion pourrait être engagée dans les années à venir sur un abaissement du seuil de 74 ans. Ce seuil pourrait par exemple être aligné sur l'âge ouvrant droit à la retraite du combattant (60 ou 65 ans).

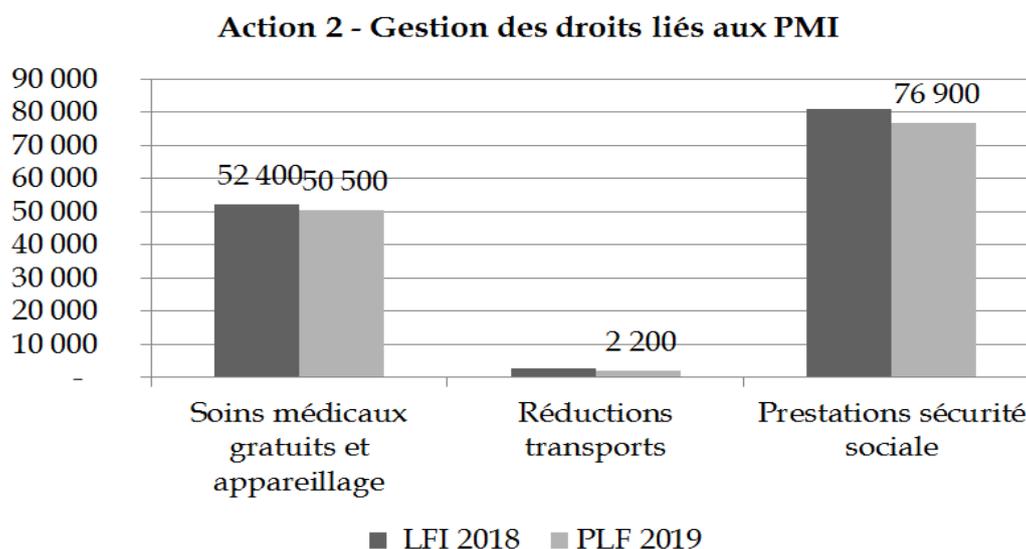
B. LES CRÉDITS AU TITRE DES DROITS LIÉS AUX PMI CONTINUERAIENT DE BAISSER MALGRÉ LA REVALORISATION ATTENDUE DE LA RÉMUNÉRATION DES EXPERTISES

1. Les dépenses au titre des droits liés aux PMI baisseraient naturellement

L'action 2 correspond aux droits annexes ouverts aux titulaires d'une pension d'invalidité, à savoir :

- la gratuité des soins médicaux et appareillages rendus nécessaires par l'infirmité donnant lieu à pension ;
- des tarifs réduits dans les transports en commun ;
- la couverture sociale, à titre subsidiaire, des pensionnés de guerre.

En raison de la baisse tendancielle du nombre de bénéficiaires, les crédits correspondants seraient en 2019 129,6 millions d'euros, soit 6,4 millions d'euros de moins qu'en 2018 (- 4,71 %).



Source : PAP

2. Une revalorisation des expertises médicales est annoncée

Cette budgétisation tient compte de la revalorisation de la rémunération des expertises médicales relatives aux PMI, qui représenterait un surcoût de 0,3 million d'euros. Cette mesure était attendue du monde combattant et correspond à un alignement sur les tarifs appliqués par la sécurité sociale.

C. LES DISPOSITIFS DE SOLIDARITÉ REPRÉSENTERAIENT UNE DÉPENSE DÉCROISSANTE ALORS QUE DES EFFORTS SERAIENT DEMANDÉS AUX OPÉRATEURS

Les crédits de l'action 3 financent d'une part des dispositifs de solidarité et d'autre part le fonctionnement d'opérateurs relevant du programme. En 2019, les crédits correspondants seraient de 367,8 millions d'euros en AE et 335,5 millions d'euros en CP, soit une baisse de 3,13 % en CP mais une augmentation de 6,45 % en AE essentiellement liée aux travaux d'infrastructure qui doivent être menés par l'institution nationale des invalides (INI).

1. La réduction des dépenses au titre des dispositifs de solidarité correspondrait à la baisse du nombre de bénéficiaires

La majoration de la rente mutualiste constituée par les titulaires de la carte du combattant (sous-action 3.1) représenterait une dépense de 234,7 millions d'euros en 2019, soit 12,7 millions d'euros de moins qu'en 2018, l'augmentation du coût moyen de ces majorations étant plus que compensée par la baisse du nombre de bénéficiaires (moins de 336 000 en 2019 contre plus de 348 000 en 2018). Les versements effectués au titre de ce dispositif bénéficient d'une exonération fiscale pour un montant, en 2019, de 42 millions d'euros comme en 2018.

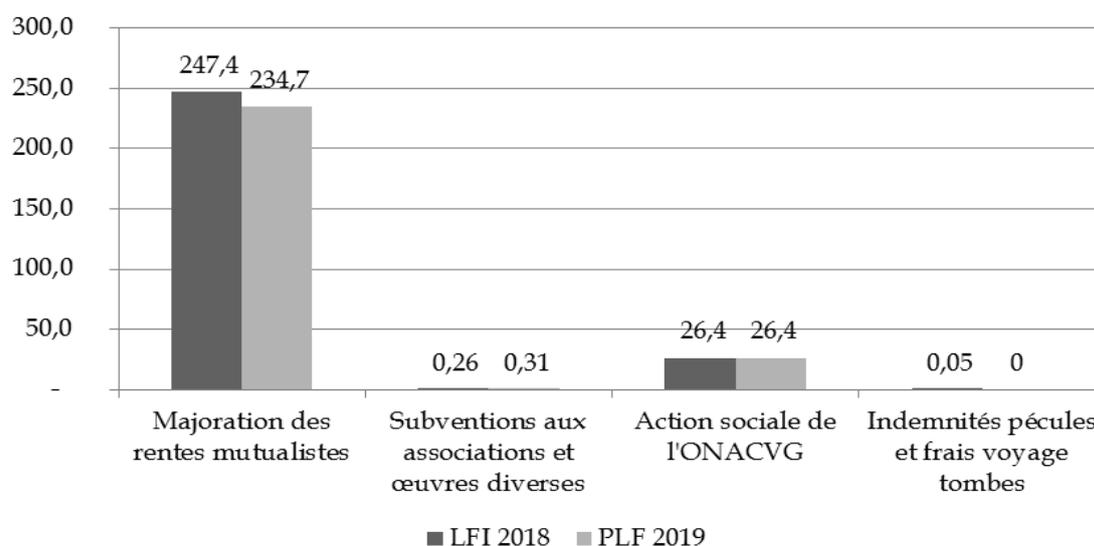
Les crédits consacrés aux subventions aux associations et œuvres diverses (sous-action 3.2) connaissent une progression de 19,2 %, présentée comme visant à faire face à une augmentation des demandes de subvention consécutive à la suppression de la réserve parlementaire.

Le PAP précise que cette augmentation résulte également d'un redéploiement des crédits de la sous-action 3.3, qui finançait la prise en charge par l'Etat des frais de pèlerinage sur les sépultures de soldats morts pour la France. En conséquence, cette sous-action, qui était dotée de 50 000 euros en 2018, n'est plus financée.

Les crédits alloués au financement de l'action sociale de l'ONAC-VG (sous-action 3.4) demeurent stables, à 26,4 millions d'euros. Votre rapporteur note que le PAP prévoit également un nombre de bénéficiaires stable (55 000) malgré la baisse par ailleurs du nombre d'anciens combattants.

Crédits de l'action 3 hors subventions aux opérateurs

(en millions d'euros)



Source : PAP

2. L'ONACVG serait appelé à des efforts d'efficience

La subvention pour charges de service public (SCP) versée à l'ONAC-VG est réduite de 400 000 euros pour s'établir à 57,6 millions d'euros. Cette baisse des crédits correspond en partie à une réduction de 5 ETPT du plafond d'emplois mais également à un effort substantiel demandé à cet opérateur.

Cette dotation n'est qu'une partie des ressources budgétaires affectées à l'ONACVG. Elle s'ajoute aux transferts opérés au titre des différentes actions et prestations que l'ONACVG est chargée de gérer, qui s'élèveraient en 2019 à 157,3 millions d'euros.

Financement par l'État de l'ONACVG

(en milliers d'euros)

	LFI 2018	PLF 2019
Subvention pour charge de service public	58 028	57 627
Transferts au titre du programme 169	44 020	49 624
Transferts au titre du programme 158	98 302	103 645
Transferts au titre du programme 167	10 430	4 020
TOTAL	210 780	214 916

Source : PAP

COP et évolution de l'ONACVG

L'office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAVVG) a pour mission d'apporter un soutien matériel mais aussi moral aux anciens combattants, aux victimes de guerre (veuves, orphelins, pupilles de la nation) et d'actes de terrorisme. Il a en outre une mission de transmission des valeurs du monde combattant aux jeunes générations.

Au cours des dernières années, l'ONACVG a absorbé les compétences d'autres structures pour constituer un opérateur unique en faveur des anciens combattants et des victimes de conflits ou d'actes de terrorisme.

À l'inverse, l'ONACVG s'est recentré sur ses missions spécifiques en cédant les établissements d'accueil pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) et les écoles de reconversion qu'il gérait auparavant.

L'office s'appuie aujourd'hui sur un réseau de 105 antennes locales, dont 3 en Afrique du Nord.

L'actuel contrat d'objectif et de performances (COP) conclu entre l'Etat et l'ONACVG arrive à échéance fin 2018. Un nouveau COP est en cours d'élaboration et devra couvrir la période 2019-2023. Ses orientations dessineront l'évolution de l'office pour une période charnière marquée par la disparition progressive des témoins des deux guerres mondiales et des conflits coloniaux et une forte décroissance du nombre de ses ressortissants.

Selon les informations transmises à votre rapporteur par le secrétariat général à l'administration (SGA) du ministère des armées, le prochain COP devra permettre à l'ONACVG de faciliter l'accès au droit et de poursuivre ses efforts de rationalisation déjà consentis, notamment par la voie de la dématérialisation des procédures. L'office devra également poursuivre ses actions dans le domaine de la mémoire et de l'éducation à la citoyenneté des jeunes générations.

L'évolution démographique des ressortissants de l'ONAC-VG ne devrait pas, selon sa présidente comme selon le SGA, conduire à remettre en cause l'échelon départemental. Toutefois, une organisation plus souple du maillage territorial est envisagée.

En matière de gouvernance, une réduction du nombre d'administrateurs et du nombre de commissions préparatoires à la séance plénière du conseil d'administration au profit d'une commission permanente renforcée est évoquée. Enfin, il est envisagé de modifier le nom de l'établissement.

Conscient du rôle important que joue le réseau de l'ONACVG tant auprès de ses ressortissants qu'en matière d'actions mémorielles, votre rapporteur sera attentif aux moyens que l'Etat continuera de lui accorder pour l'exercice de ses missions.

3. La transformation de l'Institution nationale des Invalides nécessitera une révision à la hausse des moyens qui lui sont alloués

a) La nécessaire révision de la trajectoire de réduction des effectifs

La SCP versée à l'Institution nationale des Invalides (INI) resterait en 2019 strictement au niveau qui était le sien en 2017 et en 2018, soit 12,09 millions d'euros

Le plafond d'emplois de l'opérateur baisserait de 6 ETPT pour atteindre 424 ETPT, conformément à la trajectoire définie dans le contrat d'objectifs et de performance (COP). Si cette baisse n'apparaît pas préoccupante en 2019, l'objectif fixé par le COP de 400 ETPT en 2021, qui avait été déterminé préalablement à la définition d'un nouveau projet médical, devra, selon votre rapporteur, être révisé.

En effet, la création d'un centre de réhabilitation post-traumatique doté de 20 lits apparaît incompatible avec la trajectoire prévue par le COP. Si des efforts de productivité peuvent être demandés à tout opérateur de l'Etat, la qualité de l'accueil et la sécurité des patients et des pensionnaires de l'INI ne sauraient être des variables d'ajustement.

Il conviendra donc dans les années à venir de revoir à la hausse la subvention pour charge de service public et le plafond d'emploi de l'INI.

b) Un vaste projet de rénovation des installations

Par ailleurs, une dotation en fonds propres de 35 millions d'euros en AE et 2,7 millions d'euros en CP est prévue afin de permettre le financement d'importants travaux de rénovation des infrastructures. Le coût total de ce chantier s'élèverait à environ 51 millions d'euros, dont 11,2 millions d'euros seraient financés par la trésorerie de l'INI elle-même.

L'Ini : trois fois centenaire en pleine évolution

Comme l'année précédente, votre rapporteur pour avis a eu l'occasion de se déplacer à l'Institution nationale des invalides (INI), où il a pu constater l'avancée de son projet de transformation.

Héritière de l'Hôtel royal des invalides fondé en 1674, l'INI a en effet été appelée à redéfinir sa mission. Un nouveau projet médical a été mis en place à partir de 2016, en cohérence avec la stratégie de réforme du service de santé des armées (SSA).

Cette stratégie repose sur le recentrage de l'action de l'INI sur le suivi post-opératoire des blessés de guerre. Dans cette logique, le bloc opératoire a été fermé et les opérations de court séjour ont été arrêtées au profit d'activités d'hôpital de jour. A l'inverse, un centre de réhabilitation post-traumatique (CRPT) doit être créé. Le CRPT serait composé d'un service de médecine physique et réadaptation (MPR) et d'un service de réhabilitation psychique, notamment dédié à la prise en charge du stress post-traumatique.

L'INI doit par ailleurs conserver son expertise en matière de recherche et d'études, notamment au travers du centre d'expertise et de recherche en appareillage du handicap (Cerah), créé en 2010.

Enfin, l'INI conserve sa mission historique d'accueil de pensionnaires titulaires d'une pension d'invalidité.

En complément de ce nouveau projet médical, l'INI a lancé un vaste chantier de modernisation et d'adaptation de ses infrastructures. Ce projet, qui doit être mené en site occupé et dont la première pierre sera posée le 26 novembre 2019, doit permettre d'améliorer le confort des pensionnaires et de mettre les installations en conformité avec les normes applicables. La livraison des travaux est prévue pour 2024.

c) Un assouplissement souhaitable des conditions d'admission au centre des pensionnaires

Conformément aux dispositions de l'article R. 621-1 du CPMIVG, le centre des pensionnaires a vocation à accueillir des titulaires d'une PMI dont le taux d'invalidité est au moins égal à 100 % ou, à condition d'être âgés de plus de 50 ans, à 85 %. Dans les faits, ces conditions s'avèrent restrictives et empêchent l'INI d'accueillir un certain nombre de patients qui ne les remplissent pas alors que leur situation le justifierait et que des lits sont disponibles. Votre rapporteur est donc favorable à un abaissement du seuil d'invalidité et à une suppression de la condition d'âge. Un tel assouplissement n'aurait aucune conséquence budgétaire dans la mesure où le séjour des pensionnaires est financé par la PMI qui leur est due¹.

4. La subvention versée au CNCCL est revue à la hausse

La subvention versée au Conseil national des communes, « compagnon de la libération » (CNCCL) est revue à la hausse (1,7 million d'euros contre 1,3 million d'euros en 2018) afin de couvrir la totalité des dépenses de fonctionnement de l'établissement et de financer le recrutement d'un archiviste et d'un vacataire pour les expositions temporaires.

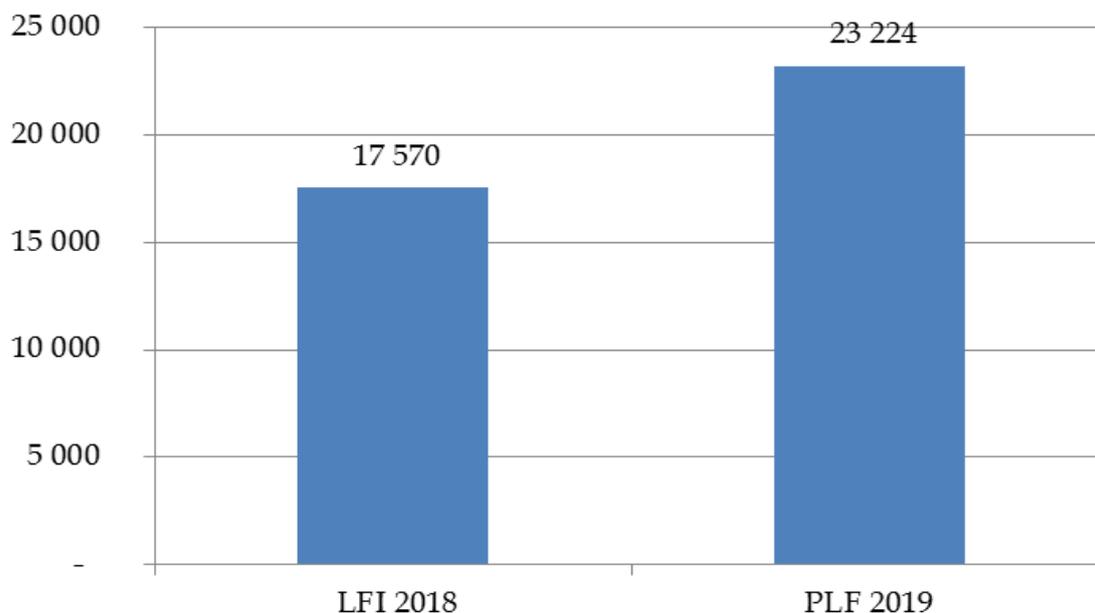
D. LE GOUVERNEMENT A ANNONCÉ UN EFFORT NOTABLE EN FAVEUR DES HARKIS ET DE LEURS DESCENDANTS

L'action 7 finance, d'une part, l'allocation de reconnaissance versée aux Français rapatriés et l'allocation viagère au profit des conjoints et ex-conjoints des anciens membres de formations supplétives et, d'autre part, les autres mesures en faveur des rapatriés (aides à la formation professionnelle, aides au désendettement...).

¹ La redevance demandée aux pensionnaires est égale, sous réserve d'abattements, à 30 % de ses revenus (pension d'invalidité comprise), dans la limite d'un plafond fixé à 118 euros par jour en 2018. Cette redevance est directement prélevée sur le montant de la PMI, le solde étant, le cas échéant, facturé au pensionnaire ou à son représentant légal.

Les crédits de l'action progressent ainsi de 32,2 % pour atteindre 23,2 millions d'euros, sous l'effet de la mise en œuvre des annonces gouvernementales en faveur des anciens supplétifs de droit local.

Action 7 - Actions en faveur des rapatriés



L'article 73 du PLF traduit les annonces faites le 25 septembre 2018 par Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre des armées à la suite de la remise du rapport confié au préfet Dominique Ceaux et remis le 17 juillet 2018¹.

Premièrement, les allocations viagères et de reconnaissance versées aux anciens supplétifs doivent être revalorisées de 400 euros. L'impact budgétaire de cette revalorisation serait de 2,3 millions d'euros en 2019.

Deuxièmement, le même article prévoit la mise en place d'un fonds d'aide sociale à destination des enfants de supplétifs géré par l'ONACVG. Ce dispositif permettra d'apporter une aide individualisée à raison de la situation de nécessité dans laquelle se trouvent les demandeurs. La mise en place de ce dispositif doit faire l'objet d'un décret, annoncé pour le début de l'année 2019.

Votre rapporteur souhaite que ce décret permette de fixer des règles d'éligibilité claires afin de faciliter la mission des agents de l'ONACVG qui auront à traiter les demandes. L'absence de caractère automatique et l'individualisation de l'aide accordée sont en effet susceptibles de créer des frustrations.

¹ Aux harkis la France reconnaissante, rapport du groupe de travail présidé par M. Dominique Ceaux, préfet, juillet 2018.

Le coût budgétaire serait en 2019 de 7,35 millions d'euros et atteindrait 30 millions d'euros sur quatre ans selon les informations communiquées par le Gouvernement.

Votre rapporteur est donc favorable à l'adoption de l'article 73 du PLF.

La question des « harkis blancs »

Votre rapporteur a été sensibilisé à la question des anciens supplétifs de droit civil, parfois abusivement appelés « harkis blancs ». Ces auxiliaires de l'armée française ont collaboré avec l'armée de diverses manières sans toutefois participer directement à des combats. Les dispositions législatives relatives à la réparation en faveur des anciens supplétifs ne s'appliquant qu'à ceux qui étaient régis par le droit local, les anciens supplétifs de droit commun en sont aujourd'hui exclus. Au moins une partie d'entre eux a toutefois pu bénéficier des dispositifs en faveur des rapatriés.

Les associations estiment aujourd'hui à 74 le nombre d'anciens supplétifs de droit civil encore en vie. Interrogée par votre rapporteur, la secrétaire d'État auprès de la ministre des armées a indiqué que ses services avaient entrepris un examen individuel de ces cas. Votre rapporteur souhaite que cet examen individuel puisse apporter une réponse satisfaisante pour ceux dont la situation le justifie.

III. LES DISPOSITIFS D'INDEMNISATION DES VICTIMES DE PERSÉCUTIONS ET DE SPOLIATIONS CONTINUENT D'ÊTRE SOLlicitÉS

À la différence des autres programmes de la mission, le programme 158 relève de la compétence du Premier ministre. Ses crédits sont regroupés en deux actions relatives respectivement à l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites et des orphelins de la déportation et à l'indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale.

A. UN EFFORT D'EFFICIENCE EST DEMANDÉ À LA COMMISSION POUR L'INDEMNISATION DES VICTIMES DE SPOLIATIONS

Les dépenses de fonctionnement du programme seraient de 0,73 million d'euros, soit une baisse de 2,3 % par rapport à 2018. Les dépenses de personnel baisseraient de 12,3 %, sous l'effet notamment d'une baisse de 7 ETPT du plafond d'emplois du programme. L'ensemble des ETPT (19) resterait affecté à la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS).

B. LES DISPOSITIFS D'INDEMNISATION DES VICTIMES DE PERSÉCUTIONS ET DE SPOLIATION SONT MAINTENUS

1. L'année 2019 pourrait être marquée par une hausse des indemnisations de victimes de spoliations due à quelques dossiers à fort enjeu

L'indemnisation des victimes de spoliations est décidée par le Premier ministre sur proposition de la CIVS conformément aux dispositions du décret du 10 septembre 1999¹. Le PAP prévoit en 2019 le traitement de 325 dossiers, pour une dépense totale de 15 millions d'euros. Cette budgétisation représente une hausse conséquente par rapport aux crédits demandés pour 2018 (7 millions d'euros), alors même que le nombre de dossier déclinerait légèrement et que le coût moyen prévisionnel resterait stable (20 000 euros par dossier indemnisé). Selon les informations communiquées à votre rapporteur par les services du Premier ministre, cette augmentation s'explique par le fait que des dossiers à très fort enjeu sont actuellement en cours d'instruction et pourraient aboutir au versement d'indemnités importantes au cours de l'exercice 2019.

2. Des demandes d'indemnisation d'orphelins continuent à être traitées

L'indemnisation des orphelins de victimes de persécutions antisémites est organisée par le décret du 13 juillet 2000². Les intéressés disposent d'un droit d'option entre une rente viagère dont le montant sera de 600,08 euros par mois en 2019 et une indemnité en capital de 27 440,82 euros. En 2019, 7 nouveaux crédientiers s'ajouteraient aux 5 040 recensés fin 2018 et 5 dossiers donneraient lieu à une indemnisation en capital. Les crédits demandés pour 2019 s'élèvent ainsi à 36,5 millions d'euros.

Le décret du 27 juillet 2004³ prévoit un dispositif similaire pour l'indemnisation des personnes dont les parents ont été déportés à partir du territoire national ou exécutés durant l'Occupation. En 2019, 30 nouveaux crédientiers s'ajouteraient aux 7 181 recensés fin 2018 et 9 nouveaux dossiers donneraient lieu à une indemnisation en capital. Les crédits demandés pour 2019 s'élèvent ainsi à 52,2 millions d'euros.

Le tableau ci-après retrace les crédits demandés au titre des dispositifs d'indemnisation du programme 158.

¹ Décret n° 99-778 du 10 septembre 1999 instituant une commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation.

² Décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000 instituant une mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites.

³ Décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004 instituant une aide financière en reconnaissance des souffrances endurées par les orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie durant la Deuxième Guerre mondiale.

**Coût des dispositifs d'indemnisation financés par le programme 158
en 2018 et en 2019**

	Dispositif	Hypothèses pour 2019	Coût en 2019 (coût en 2018) En M€
Action 1	Indemnisation des victimes de spoliations	325 nouveaux dossiers	15 (7)
	Indemnisation des orphelins de victimes de persécutions antisémites	5 040 crédirentiers fin 2018	36,47 (37,19)
		7 nouveaux crédirentiers	
5 nouveaux titulaires d'un capital			
Action 2	Indemnisation des orphelins de victimes d'actes de barbarie	7 181 crédirentiers fin 2018	52,17 (54,11)
		30 nouveaux crédirentiers	
		9 nouveaux titulaires d'un capital	
Total			103,64 (98,30)

Source : PAP

*

* *

Suivant l'avis de son rapporteur pour avis, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » du projet de loi de finances pour 2019 et de l'article 73 rattaché.

* *

*

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 21 novembre 2018, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission procède à l'examen du rapport pour avis de M. Bruno Gilles sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » du projet de loi de finances pour 2019.

M. Alain Milon, président. – Nous en venons à la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ». L'année dernière, j'avais suppléé Bruno Gilles qui se trouvait dans l'impossibilité de présenter son rapport. Je suis particulièrement heureux qu'il puisse le faire aujourd'hui.

M. Bruno Gilles, rapporteur pour avis de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ». – Merci, monsieur le président.

La mission budgétaire « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » présente une particularité : le simple maintien des dispositifs existants entraîne chaque année une économie substantielle. Cette tendance s'explique par la baisse naturelle du nombre d'anciens combattants à mesure que s'éteignent les générations qui ont combattu durant la Deuxième Guerre mondiale, en Indochine ou en Afrique du Nord.

Certes, l'engagement de la France sur de nombreux théâtres d'opérations extérieures fait grossir les rangs de la « quatrième génération du feu », qui a des attentes et des besoins spécifiques. Le nombre de soldats engagés dans les OPEX est néanmoins sans commune mesure avec celui des soldats mobilisés au siècle dernier.

Si les crédits de la mission baissent de près de 160 millions d'euros en 2019, cette baisse ne résulte donc pas de mesures d'économie. On constate néanmoins que le Gouvernement n'a pas fait le choix, en dehors de mesures sur lesquelles je reviendrai, de redéployer les économies réalisées pour améliorer, à budget constant, les dispositifs existants.

La mission est composée de trois programmes, d'importance très inégale.

Le programme 167, qui finance les actions concourant aux liens entre la Nation et son armée, est marqué par la fin du cycle de commémorations du centenaire de la Première Guerre mondiale. Le groupement d'intérêt public « Mission du centenaire » achèvera sa mission au premier semestre 2019 en publiant un rapport sur son action au cours des quatre dernières années. La subvention versée par l'État à ce GIP sera donc presque entièrement supprimée. Par ailleurs, les crédits dédiés à la rénovation de cimetières et lieux de mémoire baisseront du fait du retour à un rythme plus habituel.

Toutefois, la baisse des crédits dédiés aux actions de mémoire est plus forte que ce seul effet cyclique. Selon nos calculs, en dehors de l'arrêt des dépenses liées au centenaire, le PLF table sur une économie de 2,79 millions, soit plus de 20 % des crédits dédiés aux actions de mémoire en 2018. Je ne peux que regretter cette baisse, qui pourrait remettre en question un certain nombre d'actions, notamment éducatives, à un moment où elles sont particulièrement nécessaires.

Je note par ailleurs qu'aucun crédit n'est prévu pour le financement du service national universel (SNU), alors que sa mise en œuvre devrait être amorcée en 2019. Il ne serait pas acceptable que ce nouveau dispositif soit financé en ponctionnant les lignes budgétaires qu'il nous est demandé de voter en loi de finances initiale.

Le programme 169 représente plus de 90 % des crédits de la mission. Il finance notamment les pensions militaires d'invalidité (PMI) et la retraite du combattant. Je l'ai dit : ces crédits connaissent une baisse tendancielle, qui serait de 156 millions en 2019.

Si les dispositifs existants sont maintenus, quelques mesures nouvelles doivent être saluées. Premièrement, le Gouvernement a enfin annoncé l'attribution de la carte du combattant aux soldats ayant servi en Algérie entre juillet 1962 et juillet 1964. Il s'agit d'une revendication ancienne du monde combattant, plusieurs fois relayée au Sénat et notamment en juin dernier, avec l'adoption par le Sénat d'une proposition de loi en ce sens. Cette mesure pourrait concerner jusqu'à 50 000 bénéficiaires, pour un coût en année pleine d'environ 30 millions d'euros. Pour 2019, toutefois, le coût ne serait que de 6,6 millions d'euros, en raison de la montée en charge nécessairement progressive de cette mesure. En outre, le Gouvernement a annoncé son intention de réunir une commission tripartite avec les associations et des parlementaires pour envisager une revalorisation du point d'indice des PMI. Enfin, une revalorisation de la rémunération des expertises médicales nécessaires en matière de PMI est annoncée. Ces mesures sont bienvenues, mais elles ne correspondent qu'à une fraction réduite des économies permises par la baisse du nombre d'anciens combattants.

Toutes les autres demandes du monde combattant ont été écartées, soit en raison de leur coût, soit pour des raisons de fond. Certaines de ces demandes seront peut-être évoquées au cours de nos débats ou en séance publique.

L'article 73 correspond à la mise en œuvre du plan annoncé par le Gouvernement en faveur des harkis. Ce plan comporte une revalorisation de 400 euros de l'allocation de reconnaissance ainsi que la création d'un fonds en faveur des descendants de harkis en difficulté socioprofessionnelle. Ce plan met en œuvre une partie des recommandations du rapport récemment rendu par le préfet Dominique Ceaux. Le coût de ces mesures en 2019 serait d'environ 10 millions.

Enfin, les dispositifs d'indemnisation des victimes de spoliations et de persécutions antisémites continuent d'être sollicités, et les crédits correspondant progresseraient nettement en 2019, du fait de l'anticipation de plusieurs dossiers à fort enjeu.

Je voudrais avant de conclure évoquer deux opérateurs financés par les crédits de cette mission. Un effort serait demandé à l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC-VG), dont la subvention serait réduite de 400 000 euros. Un nouveau contrat d'objectifs et de performance doit être conclu avec l'État dans les mois à venir. Malgré la baisse du nombre de ses ressortissants, l'ONAC-VG continuera à avoir un rôle essentiel à jouer en matière de transmission et de mémoire.

J'ai par ailleurs eu l'occasion de me rendre à l'Institution nationale des Invalides (INI), qui met en œuvre un important plan de transformation. Ce plan, qui comporte une redéfinition du projet médical et la création d'un centre de réhabilitation post-traumatique, imposera une révision de la réduction du plafond d'emplois. Ce plan comporte également un important projet de rénovation des infrastructures, dont la première pierre devrait être posée prochainement et qui devra être menée en site occupé.

Au bénéfice de ces observations, je vous propose de donner, comme nos collègues de la commission des finances, un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission. Je vous propose également de donner un avis favorable à l'adoption de l'article 73, qui est la traduction législative du plan « harkis ».

Mme Jocelyne Guidez. – *Je remercie le rapporteur pour son excellent travail.*

L'allocation en faveur des harkis est une bonne nouvelle. En revanche, je regrette la diminution de la subvention versée à l'ONAC-VG, sachant que, par ailleurs, on fait chaque année des économies sur les crédits dédiés aux anciens combattants, puisque, hélas, leur nombre diminue régulièrement.

Le devoir de mémoire est l'affaire de tous, et pas seulement de l'État. Je pense notamment à nos écoles – en la matière, il y a beaucoup à faire. Je vous renvoie à une initiative sympathique qui a été menée dans l'Essonne : le Conseil départemental a distribué dans chaque commune un drapeau pour les enfants. Cette idée a permis d'impliquer les professeurs des écoles et de mobiliser nos concitoyens, parents et enfants, autour des monuments aux morts.

Mme Laurence Cohen. – *Je suis particulièrement préoccupée par la baisse des crédits de l'action « Politique de mémoire ». Dans une période politique marquée par une montée de l'extrême-droite et un très grave révisionnisme concernant les événements de la Seconde Guerre mondiale, il y a un besoin d'éclaircissement et de travail sur la mémoire. Éclairer le passé permet de mieux comprendre le présent et de mieux voir l'avenir. Face à ce danger, cette baisse de crédits m'inquiète beaucoup – ce point devrait nous rassembler.*

Par ailleurs, je suis préoccupée par le report de la revalorisation du point d'indice des pensions de 2020 à 2021.

Enfin, quid du refus d'améliorer la situation des conjoints survivants de grands invalides de guerre ou des veuves d'anciens combattants décédés avant l'âge de 74 ans, qui ne peuvent bénéficier de la demi-part fiscale supplémentaire ?

M. Philippe Mouiller. – *Je félicite le rapporteur pour la qualité de ses travaux.*

Concernant le service national universel, disposez-vous d'informations sur son financement ? Des annonces ont été faites ; vous avez fait part de vos inquiétudes. On parle de six mois de service universel, dont une partie avec hébergement. Le financement de cette mesure pose question – c'est vrai pour la présente mission, mais aussi, plus globalement, pour le budget des armées.

La diminution des crédits de l'ONAC-VG m'inquiète moi aussi. Le Gouvernement a-t-il prévu des réductions de personnels ? L'une des missions essentielles de l'ONAC-VG, dans chaque département de France, est d'accompagner les anciens combattants, en matière de solidarité notamment – je pense par exemple à la constitution des dossiers.

Je lance une autre alerte, s'agissant des commissions médicales de suivi. Lorsque la santé d'un ancien combattant ou d'une victime de guerre évolue défavorablement et que sa situation doit être réévaluée, l'avis du médecin traitant ne suffit pas ; or le temps nécessaire tant à l'obtention des rendez-vous médicaux qu'à l'instruction administrative des dossiers peut être considérable. Certains pensionnés décèdent avant la fin de l'instruction.

M. Jean-Marie Morisset. – Merci à notre rapporteur d'avoir rappelé que chaque année, à pareille époque, le même argument est brandi : si le budget baisse, c'est que la démographie de nos anciens combattants décroît. Mais les économies réalisées ne sont pas utilisées pour prendre en compte les besoins de ces anciens combattants !

Nous pouvons malgré tout nous féliciter – nous y sommes pour quelque chose, comme le sait bien Philippe Mouiller – des avancées obtenues en matière d'extension de la carte du combattant.

En revanche, il faudra se pencher sur le cas des militaires déployés en Algérie de 1964 à 1967 pour la sécurisation des installations militaires, après les accords d'Évian, dont certains sont décédés sur place.

Notre secrétaire d'État a ouvert le dialogue avec les anciens combattants ; il serait bon, dans ce cadre, après le succès obtenu sur la carte du combattant, que nous nous donnions une nouvelle priorité. Un dossier est souvent évoqué par les anciens combattants : l'attribution de la demi-part fiscale supplémentaire aux conjoints dont le mari est décédé avant l'âge de 74 ans.

On peut regretter que les crédits dédiés à la politique de mémoire diminuent. Ce qui m'inquiète davantage, néanmoins, c'est l'ONAC-VG. Sa directrice nous a expliqué qu'elle rencontrait des difficultés pour mener à bien ses recrutements, alors qu'un travail administratif important attend l'office. Il est indispensable de maintenir un office dans chaque département. Nos anciens combattants exigent à juste titre d'avoir accès à un interlocuteur de proximité.

Mme Corinne Féret. – À mon tour de remercier le rapporteur pour son rapport et pour la qualité des auditions qu'il a organisées.

Je regrette la diminution très forte de l'enveloppe dédiée au devoir de mémoire. Au terme de la mission du centenaire, il est normal que les crédits baissent ; mais il est en même temps nécessaire de maintenir un budget digne de ce nom.

Je constate que, dans nos départements, à l'occasion des commémorations du centenaire, la population, et notamment les enfants et les enseignants, se sont particulièrement mobilisés, grâce au travail pédagogique qui avait été réalisé. Entretien cet élan !

Par ailleurs, le nombre des OPEX va croissant : la France intervient sur des terrains de plus en plus nombreux. Cette augmentation doit être prise en compte.

Doit être prise en compte également une demande récurrente des associations d'anciens combattants, qui a déjà été relayée par certains de mes collègues : celle qui concerne la demi-part fiscale supplémentaire pour les veuves des anciens combattants. Le seuil est aujourd'hui fixé à 74 ans ; nous devons travailler sur son abaissement, sachant que, en tout état de cause, les populations concernées ne seraient pas très nombreuses.

Sur la réorganisation de l'ONAC-VG dans nos territoires, enfin, il est nécessaire que nous soyons vigilants : concrètement, si le nombre d'agents diminue, on peut imaginer que certains sites ferment et que l'action de l'office soit recentrée au niveau régional ; or, si les services rendus par cette administration sont très bien perçus, c'est en vertu de sa proximité. Veillons donc à ce qu'un nouveau service public de proximité ne disparaisse pas de nos territoires.

M. Bruno Gilles, rapporteur pour avis. – *Je rappelle quels sont les trois points positifs qui ont été soulevés pendant nos auditions, et qui nous ont amenés à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission : l'attribution de la carte du combattant aux soldats déployés en Algérie entre 1962 et 1964, les mesures en faveur des harkis et les orientations prises pour l'évolution de l'INI. S'agissant de ce dernier point, une légère inquiétude financière s'était exprimée l'an dernier ; elle a été levée cette année.*

Madame Guidez, la diminution de 400 millions du budget de l'ONAC-VG correspond à peu près à la baisse du nombre d'anciens combattants. Lorsque nous avons reçu la directrice de l'office, elle n'était pas inquiète pour le budget de 2019 ; mais nous devons être très attentifs concernant le budget de 2020. Cinq équivalents temps plein seront supprimés en 2019, mais, selon toute vraisemblance, cette baisse devrait être absorbée sans problème.

Madame Cohen, la diminution des crédits de l'action « Politique de mémoire » est en partie liée à la fin du centenaire ; ce qui me semble grave, c'est qu'on retranche de ces crédits une somme de 2,7 millions qui, elle, n'a rien à voir avec la fin du centenaire.

Monsieur Mouiller, aucune information ne nous a été transmise sur le financement du SNU. Nous avons soulevé à plusieurs reprises ce problème, qui méritera un débat en séance. La seule réponse que nous avons reçue est qu'un tel financement pourrait être inscrit dans un projet de loi de finances rectificative qui sera déposé au printemps. Nous avons besoin de réponses plus claires sur cet engagement du Président de la République.

Nous avons également soulevé la question de la représentation départementale de l'ONAC-VG, sur laquelle il ne faut pas transiger. En la matière, il faut de la proximité et du quotidien.

Madame Féret, sur le sujet des anciens combattants des OPEX, il faudra aussi que nous soyons attentifs, mais la secrétaire d'État nous a plutôt rassurés.

Par ailleurs, la présence de nos militaires en Algérie après 1964 relevait-elle à proprement parler de combats, ou d'opérations de maintien de l'ordre ? Nous avons réussi à obtenir l'attribution de la carte du combattant aux soldats déployés entre 1962 et 1964 ; pour ce qui est des déploiements ultérieurs, le dossier me paraît complexe à faire aboutir.

Pour ce qui concerne le devoir de mémoire, on peut certes regretter la baisse des crédits, qui est de 2,79 millions ; mais il faut rappeler que les crédits de l'ensemble de la mission s'élèvent à 2 milliards d'euros.

La demi-part est un droit pour les anciens combattants, que la veuve peut conserver ; en revanche, celle-ci ne peut l'obtenir si son mari n'en bénéficiait pas. On peut en débattre ; mais ce principe me semble assez justifié.

Mme Jocelyne Guidez. – *Même si le mari est mort au combat ?*

M. Bruno Gilles, rapporteur pour avis. – *Je poserai la question.*

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », du projet de loi de finances pour 2019 et de l'article 73 rattaché.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DÉPLACEMENT

- **Geneviève Darrieussecq**, secrétaire d'État auprès de la Ministre des Armées
- **Office national des anciens combattants et victimes de guerre (Onac VG)** ;
 - Rose-Marie Antoine**, directrice générale
 - Frédéric Charlet**, contrôleur général des armées et directeur adjoint
- **Ministère des Armées**
 - Secrétariat général pour l'administration (SGA)**
 - Jean-Paul Bodin**, contrôleur général des armées
 - colonel Franck Mollard**, chef de cabinet
 - commissaire Alexandre Coyo**, chargé de mission
 - Direction des patrimoines, de la mémoire et des archives (DPMA)**
 - Sylvain Mattiucci**, directeur, contrôleur des armées
 - Evelyne Piffeteau**, administratrice hors classe, sous directrice de la mémoire et de l'action éducative
 - Direction du service national et de la jeunesse (DSNJ)**
 - Général de corps d'armée Menaouine**, directeur du service national et de la jeunesse
 - Yves Boero**, chef de service, adjoint au directeur
 - Suzanne Parrot-Schadeck**, chef du pôle pilotage synthèse
 - Sabine Stevant-Venegoni**, chef du bureau de la performance et de la coordination outre-mer
- **Union française des associations de combattants et victimes de guerre (Ufac)** ;
 - Jacqueline Thabeault-Alcandre**, assesseur
- **Union nationale des combattants (UNC)**
 - Général Pierre Saint-Macary**, président
- **Fédération nationale des anciens combattants en Algérie, Maroc et Tunisie (Fnaca)**.
 - André Cognard**, secrétaire général
- **Association Nationale des participants aux Opérations Extérieures (Anopex)**
 - Colonel (er) Jean-Pierre Pakula**, président

Contributions écrites :

- **Joseph Zimet**, directeur général de la **Mission du centenaire de la Première Guerre mondiale**
- **Laurent Attar-Bayrou**, président de la **Fédération nationale des anciens des missions extérieures et opérations extérieures (Fname-Opex)**

Déplacement à l'Institution National des Invalides

- Général d'armée **Christophe de Saint-Chamas**, gouverneur de l'Hôtel des Invalides, vice-président du conseil d'administration
- Médecin général inspecteur **Christian Plotton**, directeur
- Commissaire en chef de 1^{ère} classe **Philippe Havil**, adjoint au directeur