

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 5

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Rapporteur spécial : M. Marc LAMÉНИЕ

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION.....	9
A. UNE NOUVELLE RÉDUCTION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS DE LA MISSION ...	10
1. <i>Les économies programmées atteignent 142 millions d'euros soit plus de 6,2 % des dotations de 2019</i>	<i>10</i>
2. <i>Un projet de budget pour 2020 sans ambition, calé sur une trajectoire baissière tendancielle de la mission dès lors qu'aucune revalorisation des droits des anciens combattants n'intervient</i>	<i>11</i>
3. <i>La loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, sur laquelle le projet de budget pour 2020 surenchérit, annonce un déclin des conditions de reconnaissance de la Nation pour ses anciens combattants</i>	<i>13</i>
B. UN EFFORT DE LA NATION AU PROFIT DES ANCIENS COMBATTANTS QUI DÉPASSE LARGEMENT LE CADRE DES DOTATIONS DE LA MISSION MAIS SE RÉDUIT AUSSI, BIEN QUE PLUS MODÉRÉMENT.....	16
1. <i>Les déversements de crédits à partir d'autres missions abondent particulièrement les moyens consacrés à la Journée défense et citoyenneté.....</i>	<i>17</i>
2. <i>Les transferts au profit des anciens combattants passent de plus en plus massivement par des dépenses fiscales et sociales non retracées dans les crédits de la mission.....</i>	<i>18</i>
a) <i>745 millions d'euros de dépenses fiscales recensées</i>	<i>18</i>
b) <i>Des dépenses fiscales et sociales toujours mal recensées qui sous-estiment les transferts en faveur de certains anciens combattants.....</i>	<i>20</i>
3. <i>Un suivi de la performance qui pourrait être plus... performant.....</i>	<i>23</i>
II. ANALYSE PAR PROGRAMME	27
A. LE PROGRAMME 167, ENTRE RÉDUCTION DES MOYENS DE FAIRE VIVRE LA MÉMOIRE DE LA FRANCE COMBATTANTE ET INTERROGATIONS POUR L'AVENIR	27
1. <i>Les crédits de l'action « Liens armées-jeunesse » (18,5 millions d'euros) augmentent de 700 000 euros</i>	<i>28</i>
2. <i>Le service militaire volontaire, 2,5 millions d'euros inscrits au budget de la mission mais, au total, 51 millions d'euros de crédits.....</i>	<i>29</i>
3. <i>La journée « défense et citoyenneté » (JDC) en quête d'une plus grande efficacité dans l'attente d'une transformation plus radicale ?</i>	<i>30</i>
a) <i>Les coûts réels de la JDC sont désormais mieux identifiés mais en dehors des documents budgétaires annexés au projet de loi de finances.....</i>	<i>31</i>
b) <i>Les coûts de la JDC devraient s'alourdir malgré une baisse du nombre des jeunes concernés</i>	<i>32</i>
c) <i>La JDC doit être mieux suivie</i>	<i>35</i>
d) <i>La JDC doit être davantage orientée vers la culture de la défense et l'illustration de la citoyenneté</i>	<i>37</i>
e) <i>Les informations réunies lors de la JDC sur les jeunes en difficulté doivent être mieux traduites en actes contre le « décrochage ».....</i>	<i>39</i>
4. <i>La politique de mémoire, une programmation à nouveau en forte baisse, qui illustre la trop forte sensibilité de l'œuvre de mémoire aux événements à laquelle devrait être substitué un effort plus continu</i>	<i>41</i>

B. L'EFFORT EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS PORTÉ PAR LE PROGRAMME 169 ENTRE ATONIE ET DÉBUDGÉTISATIONS.....	49
1. <i>Après les extensions de droits appréciables mises en œuvre ces dernières, un manque d'initiatives nouvelles réellement significatives en 2020.....</i>	53
2. <i>L'impact des faits démographiques</i>	58
a) <i>Une réduction particulièrement forte des populations bénéficiaires des allocations du programme pour les titulaires de la retraite du combattant</i>	58
b) <i>Des effets de composition démographique réduisent la valeur unitaire des pensions militaires d'invalidité</i>	60
3. <i>Un quasi gel de la revalorisation des droits</i>	68
4. <i>Une déformation des équilibres de la politique de reconnaissance en faveur du monde combattant malgré des avantages peu mobilisés</i>	72
5. <i>Les opérateurs du programme, quel avenir pour l'ONAC-VG ?.....</i>	76
a) <i>L'ONAC-VG, une nette attrition des moyens dans le cadre d'un projet de restructuration aux contours très incertains</i>	78
b) <i>L'Institution nationale des Invalides.....</i>	85
6. <i>De quelques situations à mieux prendre en considération</i>	88
C. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 158 : UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DE 12,4 MILLIONS D'EUROS, TRADUISANT UNE BUDGÉTISATION AU FIL DE L'EAU QUI NE PEUT RECUEILLIR L'ASSENTIMENT DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	89
1. <i>Une très forte réduction des crédits qui touche particulièrement la réparation des spoliations antisémites.....</i>	90
2. <i>Des horizons d'indemnisation différenciés selon le dispositif envisagé</i>	92
a) <i>Les réparations accordées aux orphelins des victimes de persécutions antisémites et d'actes de barbarie méritent une mise à jour légale d'un avantage fiscal au demeurant peu contestable... ..</i>	92
b) <i>..et appellent une actualisation du dispositif prévu pour les orphelins de victimes d'actes de barbarie... ..</i>	93
c) <i>... tout en présentant des difficultés sensibles d'administration.....</i>	93
d) <i>Les indemnisations pour spoliations, un horizon beaucoup plus incertain anticipé a minima</i>	95
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ.....	103
• <i>ARTICLE 73 E (nouveau) (Articles L. 251-1, L. 251-2 ; L. 251-5, L. 523-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et article 162 du code de la famille)</i> Adaptation des réductions tarifaires sur les services de transport ferroviaire domestique accordées aux titulaires militaires et d'invalidité de la carte d'invalidité et à certains assurés sociaux.....	103
EXAMEN EN COMMISSION.....	105
ANNEXE.....	111

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Le budget de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » s'établit à **2,1 milliards d'euros** en crédits de paiement. Les dotations **baissent de 142 millions d'euros**, soit un **recul significatif de 6,2 %**, les trois programmes de la mission enregistrant chacun une baisse de leurs moyens.
2. Le programme 169, qui finance les transferts publics à destination des anciens combattants subit le recul le plus significatif avec une chute de ses crédits d'intervention de 124,8 millions d'euros (de 2 093,4 millions d'euros à 1 958,6 millions d'euros), soit - 6%. Cependant, les dépenses fiscales recensées par le projet annuel de performances amortissent légèrement cette chute. Une fois prises en compte, le recul des transferts vers les anciens combattants n'est plus que de 4,6 %.
3. Le projet de budget pour 2020 surenchérit sur la trajectoire baissière instaurée par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, marquée par des orientations qui excluent toute revalorisation appréciable de la situation réservée aux anciens combattants.
4. Le projet de budget pour 2020 enregistre les effets de l'extension de l'attribution de la carte du combattant aux militaires présents en Algérie entre 1962 et 1964, que le Sénat avait particulièrement saluée, mais aucune mesure nouvelle significative ne vient améliorer la situation des anciens combattants.
5. À cet égard, l'annonce d'une amélioration sous condition de la réversion de la pension militaire d'invalidité versée aux conjoints survivants de grands invalides de guerre, pour être appréciable, ne peut être considérée comme de nature à résoudre les lourds problèmes que rencontrent les aidants des anciens combattants frappés par la dépendance. Elle ne bénéficierait qu'à 461 personnes pour un montant d'un peu plus de 1 300 euros. Compte tenu de la dégradation sensible des conditions d'accueil des personnes dépendantes par le système de soins qui place les aidants dans une situation de collaborateurs bénévoles du service public sans vraie reconnaissance, il est urgent d'évaluer les dispositifs prévus pour accompagner leur œuvre, les aidants recouvrant une population plus large que celle des seuls conjoints survivants, mais aussi les conditions de prise en charge des patients dépendants.
6. Le renforcement continu de la part des transferts réalisés à travers des avantages fiscaux (27,5 % des interventions du programme 169) et des soutiens inégalement mobilisés par les populations appelées à en bénéficier (les majorations de rente mutualistes par exemple) devrait susciter une réflexion sur les équilibres de l'effort national au bénéfice des anciens combattants. Il convient également, dans ce cadre, d'évaluer la connaissance des droits ouverts par les bénéficiaires, le taux de mobilisation des droits pouvant se révéler inégal.

7. L'action n° 1 « Liens armée-Jeunesse » du programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » tend à se voir imputer une part des coûts des dispositifs en voie de démultiplication par lesquels le ministère des Armées est appelé à contribuer à la politique en direction des jeunes quand bien même leur contenu militaire est des plus ténu. La dispersion de ces dispositifs, destinés à des populations très différenciées, et l'éclatement de leur traduction budgétaire finissent par altérer le suivi des coûts et, surtout, par nuire à la cohérence d'ensemble. D'un point de vue budgétaire, la justification d'une imputation à la mission d'une charge de 2,5 millions d'euros pour une formule dont le coût total pourrait approcher 50 millions d'euros pose à l'évidence la question de sa justification. Il en va de même pour la Journée Défense et citoyenneté (JDC), dont le coût total de l'ordre de 150 millions d'euros, n'est pris en charge par le programme qu'à hauteur de 16 millions d'euros. Quant à la pertinence des opérations ainsi financées, elle se pose particulièrement pour le service militaire volontaire, aux coûts par bénéficiaire très élevés, et qui paraît insusceptible, en l'état des crédits programmés, de satisfaire une demande très supérieure aux capacités d'accueil. Mais, la JDC n'est pas exempte d'interrogations de même nature au vu d'un certain nombre d'indicateurs peu favorables (assiduité, changements permanents apportés à son contenu, trop souvent éloigné de la transmission des fondamentaux de la défense, suivi des décrocheurs...). Si votre rapporteur spécial se félicite que la prise en charge forfaitaire des frais de transport engagés pour suivre la JDC soit revalorisée, les conditions de la revalorisation annoncée semblent peu susceptibles de compenser équitablement les coûts correspondants, très variables selon les appelés, tout en ouvrant la perspective d'une augmentation du coût de la JDC. Quoi qu'il en soit, l'articulation de la JDC avec le futur service national universel obligatoire demeure à préciser.

8. L'action n° 2 du programme dédiée à la politique de la mémoire subit une forte contraction de ses moyens (- 5 millions d'euros, soit - 31 %). La fin des commémorations de la Grande Guerre peut paraître justifier cette évolution. Il n'en reste pas moins que l'attrition des investissements pour la politique de la mémoire témoigne d'une trop forte dépendance de sa mise en œuvre à des événements exceptionnels. Un effort plus soutenu s'impose d'autant que les besoins les plus élémentaires (la rénovation des sépultures et des hauts lieux de mémoire) ne sont pas couverts, malgré le recours à des expédients, comme la ponction de la trésorerie de l'ONAC-VG, pour les financer. Il convient de surmonter au plus vite ces difficultés et de ne pas négliger la participation active des bénévoles et des porte-drapeaux aux commémorations régulières qui sont l'un des éléments forts de la politique de mémoire. De même, l'effort des collectivités territoriales pour ancrer dans les territoires la mémoire et l'histoire combattantes doit être soutenu.

9. En l'absence de toute extension significative des droits (600 000 euros au titre de la mesure au profit de 461 conjoints survivants de grands invalides) et malgré les effets en année pleine des mesures acquises l'an dernier, les interventions au profit des anciens combattants accusent une chute de 6 % que traduit la baisse des crédits de paiement inscrits au programme 169 (- 125 millions d'euros). Les évolutions démographiques jouent à plein et avec une particulière ampleur. Pour les pensions militaires d'invalidité (les PMI), à la baisse du nombre des pensionnés s'ajoutent des effets de recomposition. L'extinction de pensions relativement coûteuses tend à peser sur la valeur moyenne des pensions qui recule de 3,2 % dans un contexte de forte dispersion de la valeur des pensions servies. Pour la retraite du combattant, outre des effets infra-annuels qui affectent la valeur effective de la retraite du combattant malgré la stabilisation de son niveau, la réduction des titulaires atteint un stade historique, qui devrait se prolonger au vu de la démographie des titulaires.

10. Le quasi-gel de la valeur du point de PMI dans le cadre d'un « rapport constant » qui lie sa revalorisation à celle du point d'indice de la grille de la fonction publique conduit à affecter la valeur réelle des allocations de reconnaissance aux anciens combattants. La constitution d'une commission tripartite pour trouver une solution aux pertes de pouvoir d'achat de ces allocations consécutives aux effets de la politique salariale de l'État paraît en attente de débouchés effectifs. Dans la réponse transmise au questionnaire de votre rapporteur spécial, le ministère tend à faire valoir l'ampleur des charges résultant des revalorisations mises en œuvre ces dernières années. Il les évalue pour la période 2017-2019 à 47,41 millions d'euros pour les PMI et 27,05 millions d'euros pour la retraite du combattant auxquels il convient d'ajouter 1,6 million d'euros pour l'année 2020, si bien qu'au total la revalorisation du point PMI aurait eu un impact à la hausse des dépenses correspondantes de 76,06 millions d'euros de 2017 à 2020. Cette présentation doit être remise dans un contexte où, au cours de cette période, les économies réalisées sur ces deux prestations ont atteint 306,5 millions d'euros, la sous-indexation du point de PMI par rapport à l'inflation depuis 2014 ayant dégagé *a minima* 70,9 millions d'euros en 2018 (41,4 millions d'euros pour les PMI et 29,8 millions d'euros pour la retraite du combattant).

11. Votre rapporteur spécial insiste pour que des situations mal couvertes, comme celle des forces participant aux opérations de sécurité conduites dans le cadre de la protection des Français contre les actions terroristes, soient mieux prises en compte. Par ailleurs, il convient de faciliter l'existence des invalides de guerre en améliorant les conditions générales de révision des PMI. Il convient également de demeurer très vigilant sur les effets de la réforme des retraites en voie de définition puisqu'aussi bien l'effort en faveur des anciens combattants retracé par la mission ne saurait être envisagé indépendamment des dispositions générales appliquées aux militaires.

12. Quant à la revalorisation des allocations de reconnaissance en faveur des rapatriés, la baisse des crédits ne les épargne pas. Le ministère tend à en relativiser l'ampleur en indiquant que les besoins correspondants seront financés sur la trésorerie de l'ONAC-VG. Outre que le niveau de l'effort accompli relève plus du symbole que d'une vraie politique de réparation, cet expédient budgétaire est d'autant moins acceptable que l'ONAC-VG se voit imputer des charges indues.

13. De fait, le projet de budget pour 2020 porte la trace d'une restructuration sourde de l'ONAC-VG. La subvention pour charges de service public s'effondre (- 21 % soit - 12 millions d'euros) alors que les effectifs, qui sont significativement réduits, ne baissent que de 3,7 %. Dans ces conditions, l'ONAC-VG devra ponctionner une trésorerie déjà largement amputée ces dernières années et devant supporter de nouvelles débudgétisations en 2020 (harkis, sépultures...) pour payer ses agents. Ce schéma n'est pas soutenable. Il faut, en outre, s'inquiéter des effets d'une restructuration, qui pourrait conduire à ne laisser subsister que des coquilles vides pour accomplir les missions de proximité de l'établissement. Dans ce contexte, la baisse des crédits d'action sociale de l'ONAC-VG constitue un autre mauvais signal.

14. Quant à l'Institution nationale des Invalides, il convient également de s'interroger sur les conditions de financement de son projet de rénovation. Le fonds de roulement affecté par des résultats peu favorables ces dernières années devrait être également sollicité au point de revenir à l'étiage. Votre rapporteur spécial regrette encore que l'échéance de l'ouverture du nouveau service de prise en charge des troubles psychiatriques doive être reportée et s'inquiète de ce que les conditions d'accueil des pensionnaires, si elles devaient être harmonisées avec les conditions générales dans lesquelles notre pays traite ses aînés affligés par la dépendance, puissent se dégrader, quand l'INI présentait jusqu'alors plutôt un modèle.

15. Les dotations du programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale » accusent une réduction considérable (- 12 %), principalement du fait de la chute des moyens consacrés à la réparation des spoliations antisémites. Votre rapporteur spécial relève que le Sénat a souhaité ces dernières années élargir le dispositif de réparation en faveur des orphelins des victimes d'actes de barbarie. Il souscrit à ces initiatives dont le projet de budget ne porte pas la trace. Prenant acte des prévisions relatives aux indemnisations des victimes de spoliation, il en souligne la dimension partiellement aléatoire au vu de la dette de réparation rémanente qui entoure les spoliations antisémites. La budgétisation proposée pour 2020 n'annonce aucun progrès significatif pour apurer le stock des demandes pendantes ni les parts réservées qui pèsent encore plus de 25 millions d'euros. Par ailleurs, il déplore le recul des moyens attribués à la commission d'indemnisation des victimes de spoliation alors même que cette dernière s'est enfin vue dotée d'une mission proactive de réparation des spoliations qui implique un fort engagement pour aboutir à des restitutions dont le bilan est encore trop considérablement éloigné des enjeux que présente la spoliation massive des objets d'art et de culture entre 1933 et 1945.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

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

- le **programme 167 « Liens entre la Nation et son armée »**, dont l'objectif est de promouvoir l'esprit de défense et de citoyenneté au sein de la population ;

- le **programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant »**, dont l'objectif est de témoigner la reconnaissance de la Nation à l'égard des anciens combattants et des victimes de guerre.

Ces deux programmes sont placés sous la responsabilité du **ministre des armées**.

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

Après les quelques évolutions du périmètre de la mission enregistrées au cours des deux derniers exercices, ce dernier est stable en 2020.

Un petit élargissement du périmètre de la mission en 2018

La mission a connu un petit élargissement de son périmètre en 2018. Le programme 169 a intégré la subvention pour charges de service public du Conseil national des communes - « Compagnon de la Libération » (CNCCL) dont le transfert avait été acté en 2017 depuis le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ». Cette évolution s'est traduite par un transfert de 1,3 million d'euros et atteint 1,7 million d'euros en 2020 comme en 2019.

Un élargissement plus significatif en 2019

En 2019, le programme 167 a pris en charge deux nouvelles missions pour un total de 4,9 millions d'euros : le dispositif « service militaire volontaire-volontariat militaire d'insertion » (2,5 millions d'euros) et l'organisation logistique du défilé du 14 juillet auparavant financée par le ministère de la culture (2,4 millions d'euros).

En revanche, le dispositif de performance évolue pour deux des programmes de la mission.

A. UNE NOUVELLE RÉDUCTION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS DE LA MISSION

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

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

Après une légère atténuation de la décre des dotations en 2018 résultant principalement de mesures acquises au budget de 2017 et de l'effet de leur extension en année pleine, la forte baisse des dotations programmées l'an dernier (- 159,3 millions d'euros) avait confirmé une tendance que prolonge : - 142 millions d'euros, dont - 125,3 millions d'euros au titre du programme 169 porteur des principales allocations prévues en faveur des anciens combattants.

1. Les économies programmées atteignent 142 millions d'euros soit plus de 6,2 % des dotations de 2019

Les crédits programmés pour 2020 s'élèvent à **2 159,9 millions d'euros** contre 2 301,9 millions d'euros l'an dernier, faisant ressortir une **économie de 142 millions d'euros**. Elle emporte un repli des dotations budgétaires de l'ordre de 6,2 %, qui correspond aux évolutions spontanées des charges de la mission en l'absence de mesures significatives concernant les droits ouverts aux anciens combattants.

Évolution par programme des crédits de paiement de la mission entre 2019 et 2020

(en millions d'euros)

	2019	2020	Écart 2020/2019
Programme 167	33,7	29,4	- 4,3
Programme 169	2 162,3	2 037	- 125,3
Programme 158	105,9	93,5	- 12,4
Total	2 301,9	2 159,9	- 142

Source : commission des finances du Sénat

En deux ans, à périmètre constant, la mission aura perdu près de 12 % de ses crédits, dégageant plus de 300 millions d'euros d'économies budgétaires.

Habituellement, la quasi-totalité des économies prévues est attribuable au programme 169 qui est, pour l'essentiel, un « programme de guichet » correspondant à la vocation de la mission de regrouper principalement des dépenses de prestations (de titre 6) accordées en témoignage de la reconnaissance de la Nation à ses anciens combattants.

Les dotations de ce programme correspondant à des prestations aux anciens combattants (hors subventions aux opérateurs) sont à nouveau en repli, de 5,8 %, à peu près en ligne avec les variations structurelles liées aux dynamiques naturelles.

Cependant, les dépenses programmées au titre du programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » qui avaient connu l'an dernier elles aussi un fort recul (- 20 %) poursuivent leur repli, mais sur un rythme qui quoique plus modéré reste très soutenu (- 12,8 %).

Quant au programme 158, les crédits programmés pour 2019 avait enregistré une hausse significative, de l'ordre de 5 %, du fait des indemnisations résultant des crimes antisémites commis durant l'Occupation, mais que le projet de budget pour 2020, loin de la prolonger, inverse brutalement. Ses dotations sont réduites de 11,7 %.

2. Un projet de budget pour 2020 sans ambition, calé sur une trajectoire baissière tendancielle de la mission dès lors qu'aucune revalorisation des droits des anciens combattants n'intervient

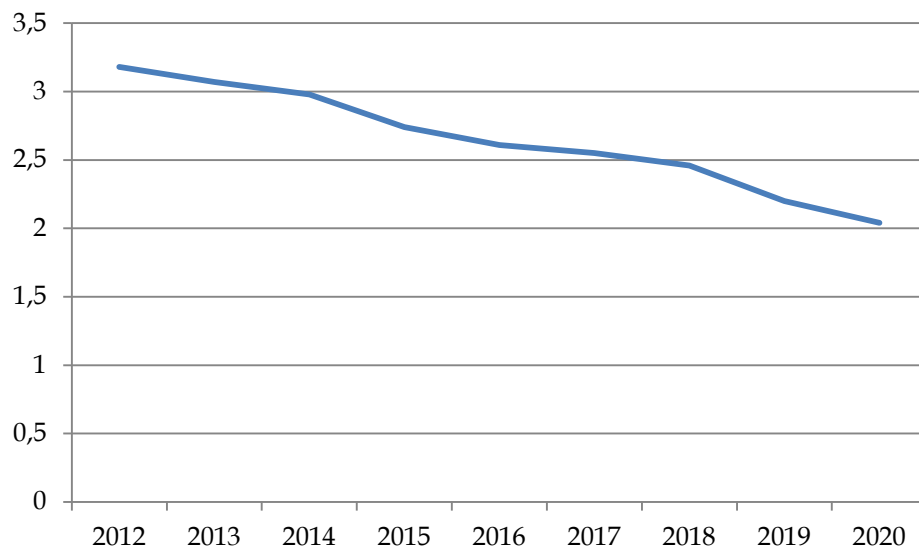
Après le ralentissement de la réduction des dépenses de la mission relevé en 2018, les dotations de la mission avaient été réinstallées en 2019 sur une trajectoire fortement descendante.

Le projet de budget pour 2020 prolonge cette tendance. Face à l'impact modéré des élargissements de droits réalisés ces dernières années qui ne trouvent qu'un faible prolongement en année pleine en 2020 et ne sont relayés par aucune initiative autre que symbolique, l'attrition des populations bénéficiaires des allocations de reconnaissance envers les anciens combattants et le gel de la valeur de ces dernières déterminent des économies substantielles.

Ces dernières sont secondées par quelques artifices budgétaires tirés des équilibres entre le budget de la mission et les finances de ses opérateurs.

Évolution du budget de la mission depuis 2012

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

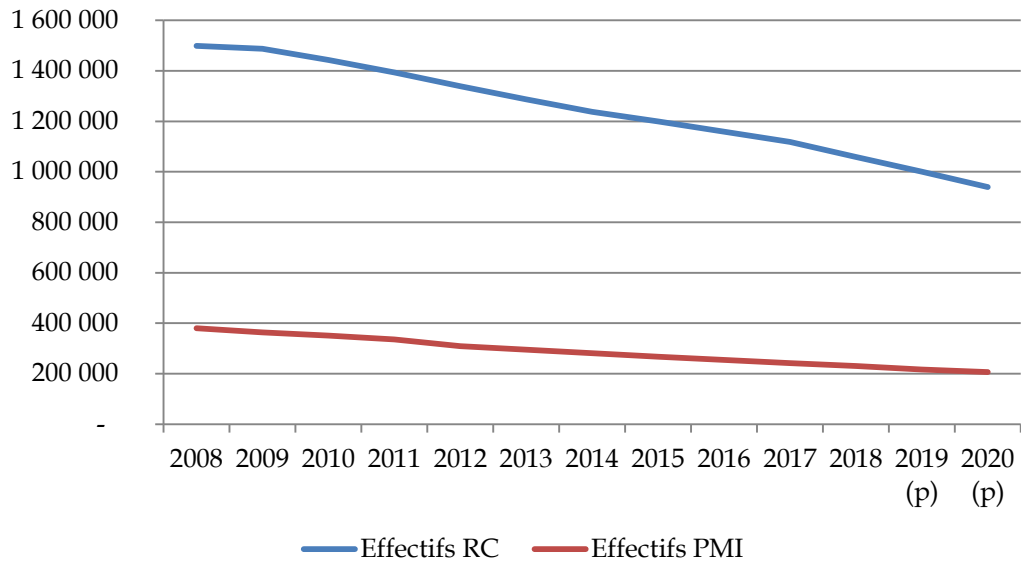
Compte tenu de la place occupée par les dépenses de transferts sociaux dans la mission, dont une des variables majeures réside dans la démographie des bénéficiaires, celle-ci, qui a pour particularité, en lien avec l'historique des conflits, de se contracter inexorablement, comme le montre le graphique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

Cependant, d'autres facteurs peuvent influencer sur le niveau des dépenses.

Pour s'en tenir aux prestations financées par la mission, l'extension des droits ouverts et les choix portant sur la valeur de chacune des prestations doivent bien entendu être pris en compte.

Pour 2020, ces derniers facteurs jouent un rôle négligeable (voir *infra*), ce qui traduit une réelle négligence des besoins des anciens combattants.

Évolution du nombre des bénéficiaires des pensions militaires d'invalidité (PMI) et de la retraite du combattant (RC) (2008-2020)



Source : projet annuel de performances pour 2020

3. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, sur laquelle le projet de budget pour 2020 surenchérit, annonce un déclin des conditions de reconnaissance de la Nation pour ses anciens combattants

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

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

	Montant	Évolution par rapport à l'année précédente	Évolution cumulée
LFI 2017	2,54	NS	NS
PLF 2018	2,46	-3,10%	-3,10%
2019	2,34	-4,80%	-7,90%
2020	2,25	-3,80%	-11,40%
Total	9,59	NS	NS

Source : commission des finances du Sénat d'après les données du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

Au total, **les crédits de la mission seraient réduits en cumulé de 11,4 % entre 2017 et 2020** soit un recul annuel moyen de l'ordre de 3,9 %.

Cette programmation ne fait que traduire la diminution des contingents de bénéficiaires des prestations financées par la mission.

Elle implique une quasi-absence de revalorisation de la valeur du point de pension militaire d'invalidité, dans le cadre plus global d'une absence de toute revalorisation significative des différentes prestations financées par la mission (en particulier, par le programme 169), d'autant que celui-ci devrait assumer des charges exceptionnelles en lien avec la rénovation de l'Institution nationale des Invalides.

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

Le tableau ci-dessous détaille, pour le seul programme 169, les équilibres sur lesquels la programmation pluriannuelle repose et vient illustrer ce jeu d'hypothèses.

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

(en millions d'euros)

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

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial, PLF 2019

Le projet de budget pour 2020 inscrit des crédits sous le plafond de la loi de programmation des finances publiques ; il ajoute ainsi à l'austérité programmée, même s'il conviendrait de tenir compte de l'imputation de charges aux trésoreries des opérateurs, qui sont constitutives de débudgétisations.

Votre rapporteur spécial est conduit à regretter une forme d'irréalisme de la programmation à moyen terme des crédits de la mission. Non seulement traduit-elle une érosion du pouvoir d'achat des différentes prestations par lesquelles la Nation témoigne sa reconnaissance à ses anciens combattants - et *a fortiori* n'intégrerait aucune amélioration des prestations -, mais encore ne reflète-t-elle pas différentes orientations,

déjà arrêtées ou en cours de précision, concernant les politiques publiques financées par la mission (service national obligatoire, politique proactive de gestion des indemnisations des victimes de la période d'Occupation).

B. UN EFFORT DE LA NATION AU PROFIT DES ANCIENS COMBATTANTS QUI DÉPASSE LARGEMENT LE CADRE DES DOTATIONS DE LA MISSION MAIS SE RÉDUIT AUSSI, BIEN QUE PLUS MODÉRÉMENT

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

La prise en compte des seuls avantages fiscaux « hors-mission », conduit à rehausser significativement l'effort de la Nation envers les anciens combattants. Ils ne sont pas complètement évalués, ce qu'il faut déplorer, les seules dépenses faisant l'objet d'une évaluation conduisant à rehausser l'effort de la Nation envers les anciens combattants de 745 millions d'euros en 2020.

Sur cette base incomplète, l'effort pour les anciens combattants¹ atteint un peu plus de 2,9 milliards d'euros en 2020 contre 2,1 milliards d'euros quand on ne prend en compte que les crédits budgétaires.

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

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

¹ Mesuré à partir des seules dépenses des programmes 169 et 158.

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

Les politiques publiques financées par la mission sollicitent des moyens qui sont loin d'être exhaustivement retracés par les dotations ouvertes en loi de finances au titre de la mission elle-même.

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

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

Le questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial lui permet toutefois d'apporter des compléments par rapport à l'information fournie par le projet annuel de performances.

Il apparaît ainsi qu'une partie, au demeurant très majoritaire, du coût de la Journée défense et citoyenneté (JDC) est prise en charge par la mission « Défense ». On peut l'estimer à 90,3 millions d'euros, en recul par rapport aux 92 millions d'euros estimés pour 2019.

Il convient d'ajouter à cette contribution une somme de 48,5 millions d'euros destinée à couvrir les besoins du service militaire volontaire (SMV) qui est affectataire de 2,5 millions d'euros de crédits de paiement de la mission.

En revanche, l'évaluation du concours de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » à la politique de réparation en faveur des victimes de l'Occupation couvert par le programme 158 n'est plus accessible. Ne l'est pas davantage une quelconque information quant à la contribution, en termes de coûts, du ministère de la culture aux objectifs poursuivis par la politique de réparation des préjudices subis par les victimes de spoliations antisémites.

La déperdition de l'information budgétaire sur les opérateurs de l'État, qui ne font plus l'objet que d'une présentation tronquée de leurs équilibres financiers depuis le projet de loi de finances pour 2019, ajoute ses effets opacifiants sur le coût réel des missions financées par les programmes budgétaires.

Au total, la logique suivie par la loi organique relative aux lois de finances se perd sourdement, du moins quant à l'information fournie aux Français et à leurs élus sur les moyens consacrés aux politiques publiques, ce qu'il convient de déplorer très vivement.

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

De la même manière, compte tenu de la rénovation des missions de la commission d'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS), il conviendrait que le coût des entités animées par le ministère des affaires étrangères et, surtout, le ministère de la culture puisse être recensé au titre des coûts complets engagés pour apurer notre dette de réparation des spoliations antisémites.

2. Les transferts au profit des anciens combattants passent de plus en plus massivement par des dépenses fiscales et sociales non retracées dans les crédits de la mission

Si les interventions en faveur des anciens combattants financées sur crédits budgétaires suivent une tendance très nettement baissière qu'illustre le projet de budget pour 2020, il en va différemment des soutiens passant par les avantages fiscaux accordés aux anciens combattants.

Ces derniers, qui sont mal recensés dans la documentation budgétaire, situation d'autant plus regrettable que les avantages concernant les prélèvements sociaux ne le sont pas du tout, se rétractent quelque peu, mais dans des proportions plus réduites.

a) 745 millions d'euros de dépenses fiscales recensées

Si l'appréciation des coûts complets de la mission n'est pas rendue accessible dans la documentation budgétaire du fait d'un manque d'informations sur les compléments de moyens apportés par d'autres missions budgétaires aux objectifs qu'elle finance, **ce sont principalement les différentes prestations au bénéfice des anciens combattants**, financées par les dotations budgétaires du **programme 169**, qui font l'objet de **compléments par des transferts publics empruntant la voie alternative aux crédits budgétaire des dépenses fiscales**.

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

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

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

Elles sont évaluées à **745 millions d'euros pour 2020** contre un chiffre révisé à la hausse de 750 millions d'euros en 2019.

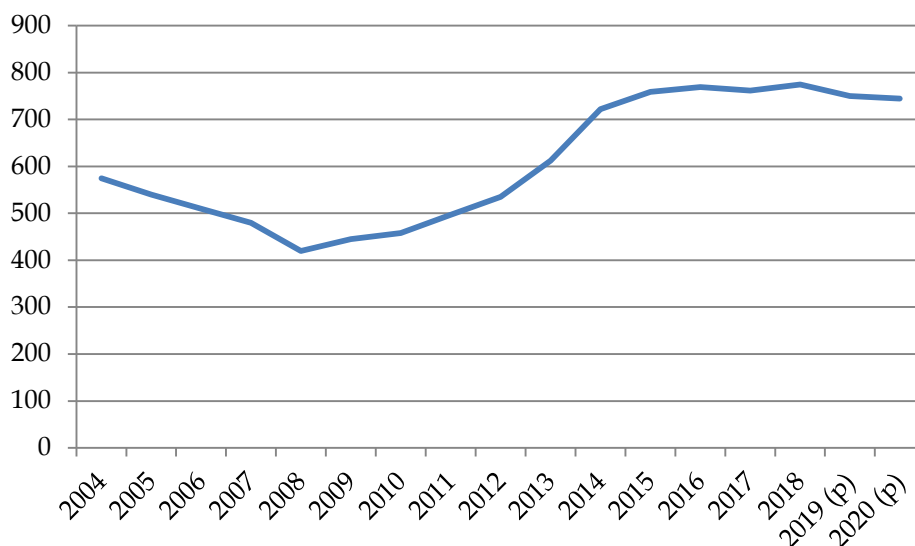
Leur quasi-stabilité d'une année sur l'autre doit être envisagée dans un contexte marqué par une nouvelle réduction des crédits du programme 169.

Ainsi, il est possible de prolonger l'observation régulière de votre rapporteur spécial selon laquelle, au fil du temps, **l'effort de la Nation en faveur des anciens combattants tend à se déformer, le poids relatif des dépenses fiscales dans le total des transferts qui leur sont destinés ne cessant de se renforcer.**

Comme l'indique le graphique ci-dessous ceux-ci représentent des masses financières, qui, pour apparaître stabilisées ces dernières années (toutefois, elles ne se réduisent pas), ont connu une forte hausse depuis la fin des années 2000.

Évolution du montant des dépenses fiscales associées à la mission dans les documents budgétaires (2004-2020)

(en millions d'euros)



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

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

Encore faut-il faire trois observations.

La première tend à regretter que les documents budgétaires ne restituent pas les dépenses sociales, qui pour porter sur des cotisations ou autres prélèvements destinés à financer la protection sociale, n'en représentent pas moins des transferts publics au bénéfice des anciens combattants.

La seconde oblige, une fois de plus, à relever que toutes les dépenses fiscales recensées par le projet annuel de performances ne sont pas évaluées, un léger progrès devant toutefois être salué.

La troisième doit faire valoir que par rapport à l'inventaire des transferts alloués aux anciens combattants et à leurs ayants droits par la Cour des comptes, le recensement proposé par la documentation budgétaire continue d'être incomplet.

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

L'impôt sur le revenu (IR)

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

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

Les droits de mutation

Le PAP ne mentionne pas l'exonération dont bénéficie le capital versé aux victimes de spoliations qui serait soumis au droit d'enregistrement (programme 158). Le ministère des Armées indique n'avoir pas de responsabilité sur ce dispositif. Pour être exacte cette affirmation n'empêche pas que les indemnités dont s'agit sont financées sur les crédits de la mission et, à ce titre, mériteraient d'être recensés comme des dépenses fiscales les avantages mentionnés.

Les droits de succession

Le PAP ne mentionne pas que :

- la transmission du capital de la rente mutualiste, lorsqu'il a été opté pour le régime réservé viagèrement, se fait hors droit de succession dans la limite de la fiscalité actuelle ;
- pour les ayants droit des victimes de spoliations, les indemnités versées postérieurement au décès du bénéficiaire ne constituent pas un patrimoine taxable.

Le ministère des armées indique que les droits de succession frappent tous les biens qui composent le patrimoine du défunt au jour du décès et qui, de ce fait, sont transmis à ses héritiers ou légataires. Dès lors que les indemnités versées antérieurement au décès sont inscrites au crédit d'un compte bancaire ou constituent une créance au nom du défunt, elles sont soumises aux droits de mutation à titre gratuit prévus en matière de succession. Concédaient que les indemnités versées postérieurement au décès du défunt, mais au nom des héritiers (sans constituer une créance certaine du défunt au moment du décès) bénéficient d'un avantage fiscal, il ajoute toutefois qu'elles n'ajoutent alors pas au patrimoine taxable en matière de droit de succession du défunt.

Les prélèvements sociaux

Certaines aides bénéficient d'exonérations de prélèvements sociaux :

- les PMI, la retraite du combattant, la retraite mutualiste des anciens combattants (dans la mesure où elle bénéficie de la majoration de l'État) et les allocations de reconnaissance servies aux anciens membres des formations supplétives de l'armée française en Algérie et leurs veuves sont exonérées de CSG et de CRDS. Cette exonération est d'ailleurs codifiée par l'article L. 136-2-III-3° du code de la sécurité sociale ; sur ce sujet, lors de différents échanges, le coût de l'exonération pour les retraites mutualistes a été estimé, en 2013, à 80 millions d'euros ; quant à la retraite du combattant, l'exonération est estimée à 67 millions d'euros ; il faut regretter qu'aucune nouvelle estimation ne soit intervenue depuis 2013 ;

- les sommes perçues par les orphelins des victimes de la barbarie, les orphelins des victimes d'actes d'antisémitisme pendant la Seconde Guerre mondiale et par les victimes de spoliations ne sont pas soumis à prélèvements sociaux.

Bien que ces deux exonérations ne relèvent pas de la loi de finances initiale *stricto sensu*, et ne doivent pas figurer dans le PAP à ce titre, mais du projet de loi de financement de la sécurité sociale, les montants correspondants viennent augmenter le coût global de cette politique. Ils pourraient donc être mentionnés dans les documents budgétaires pour porter à la connaissance de la représentation nationale le coût de cette politique. Néanmoins, à ce stade, le ministère des Armées concède que « *le coût des dispositifs en matière de prélèvements sociaux n'est pas évalué par le ministère des armées* ».

L'impôt sur la fortune (ISF)

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

- l'exonération des sommes allouées aux ayants droit des victimes de persécutions antisémites en vertu de l'article 885 K du code général des impôts ;

- la rente mutualiste, sa valeur de capitalisation n'est pas imposable ;

- l'ensemble des aides financières versées aux orphelins et aux victimes de spoliations n'entrent pas dans le champ de l'ISF. Lorsque ces indemnités sont versées aux ayants droit des victimes elles sont également exonérées d'ISF.

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

Source : note d'analyse budgétaire 2015. Cour des comptes et réponse au questionnaire du rapporteur spécial

La répartition des bénéficiaires des dépenses fiscales mentionnées ne semble pas connue du ministère. Ni le nombre des bénéficiaires, nécessairement cantonné s'agissant de la dépense fiscale la plus significative (la demi-part accordée aux contribuables de plus de 74 ans et à leurs conjoints survivants) aux assujettis à l'impôt sur le revenu et alors nécessairement proportionnellement plus avantageuse à mesure que l'assiette fiscale est élevée, ni la répartition de ces dépenses fiscales selon les bénéficiaires ne sont accessibles. Compte tenu du luxe de conditionnalités qui entourent certaines prestations versées aux anciens combattants et à leurs ayants cause, cette situation présente une anomalie, qu'il convient de corriger.

Observation : l'affectation des dépenses fiscales au bénéfice des anciens combattants et de leurs ayants cause semble inconnue du ministère des Armées.

Recommandation : corriger au plus tôt une situation d'ignorance qui contraste avec le luxe de conditionnalités exigées par le ministère pour l'attribution des transferts sur crédits budgétaires.

En ce qui concerne la répartition entre les ayants droit et les ayants cause, la question ne se pose pas pour le retraite du combattant, qui n'est pas réversible. Pour les autres prestations bénéficiant d'un avantage fiscal, le ministère **indique que** « *(l) a rente mutualiste du combattant est, elle, réversible au conjoint survivant. Cependant, le ministère des armées ne dispose pas des informations permettant de différencier les rentes mutualistes qui bénéficient directement aux anciens combattants de celles qui font l'objet d'une réversion. En effet, ces rentes sont versées par des organismes mutualistes. De même, le ministère des armées ne dispose pas des informations permettant de connaître la répartition de la dépense fiscale relative à l'octroi d'une demi-part supplémentaire entre les anciens combattants et leurs conjoints survivants. Cette évaluation relève éventuellement des services du ministère de l'action et des comptes publics* ».

La montée en puissance des transferts fiscaux et sociaux dans le total des expressions de la reconnaissance de la Nation aux anciens combattants, que l'alourdissement du taux de CSG a encore alourdi, conjointe avec celle des majorations accordées aux rentes mutualistes conduit à une concentration des manifestations de soutien de la Nation à ses anciens combattants dans un contexte où les allocations les plus « universelles » ne bénéficient qu'exceptionnellement et de façon très irrégulière de revalorisations significatives.

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

Le suivi de la performance pourrait être complété pour mieux tenir compte de la vocation principale de la mission d'assurer des transferts au bénéfice des anciens combattants.

La maquette de performances connaît en 2020 des évolutions mais peu susceptibles d'améliorer significativement le suivi de la performance.

Le dispositif de performance du programme 167 « Lien entre la Nation et son armée » évolue au PAP 2020.

L'indicateur 2.1 portant sur le « Taux d'insertion professionnelle des volontaires du SMV (service militaire volontaire) » est ajouté afin de mesurer le niveau d'insertion des jeunes accueillis par ce dispositif dans la vie active. La cible 2020 est de 70 %.

L'indicateur 1.1 a été renommé « Taux de satisfaction du jeune au regard de la JDC¹ » pour plus de lisibilité.

Le dispositif de performance du programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » évolue au PAP 2020.

L'indicateur 3.2 portant sur le « Nombre de titres/cartes d'anciens combattants traités et délai moyen des dossiers » est ajouté afin de rendre compte du délai de traitement des dossiers.

La cible 2020 est de 58 725 dossiers traités pour un délai moyen de traitement de 135 jours.

Ces modifications ne changent guère une situation marquée par l'attention quasi-exclusive donnée à des éléments de gestion, c'est-à-dire à des processus administratifs portant sur la productivité des services sans considération des impacts des interventions financées par la mission sur ses publics.

Dans ces conditions, les indicateurs en cause apportent une information bienvenue, mais ils sont loin de traduire les enjeux sociaux et sociétaux auxquels entendent répondre les transferts au bénéfice des anciens combattants.

L'impact social des choix budgétaires devrait être intégré à la maquette de performance du programme.

Le ministère fait valoir que la mission ne poursuit aucun objectif de cette nature pour justifier de s'en abstenir.

Cette justification n'est pas de nature à emporter l'adhésion puisqu'aussi bien les instruments mobilisés ont objectivement des impacts sociaux, qui peuvent être asymétriques, sans que les situations comparées des anciens combattants et la reconnaissance qui leur est due ne puissent le justifier.

Par ailleurs, en restant dans le cadre de l'actuel suivi de la performance, votre rapporteur spécial avait pu observer que les résultats, pour s'être légèrement redressés, demeuraient fréquemment en deçà des cibles.

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

¹ Journée défense et citoyenneté.

Votre rapporteur spécial s'était inquiété que la modification de l'indicateur mise en œuvre en 2018 (qui réduisait l'assiette des dossiers pris en compte aux seuls flux, à l'exclusion de nombre de demandes en stock), vienne affadir l'objectif d'une forte réduction des délais de traitement de l'ensemble des dossiers.

Les délais ont pu être raccourcis ce dont il faut se féliciter comme de la réduction du stock de demandes à traiter.

Néanmoins, le délai de traitement d'un dossier de PMI demeure trop élevé (220 jours pour les nouvelles demandes), et l'on ne peut exclure que dans certaines régions il dépasse encore plus l'admissible.

Il importe de remédier à cette situation qui, selon le ministère, provient moins de l'efficacité de la sous-direction des pensions, que de la trop faible disponibilité des médecins conseils experts.

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

En tant que programme portant la plus grande part des interventions de la mission, le programme 169 est déterminant pour l'évolution des dépenses de la mission. Il obéit à des données naturelles mais aussi à des mécanismes de revalorisation des droits ainsi financés. Sous ce dernier angle, le projet de budget pour 2020 déçoit.

Les deux autres programmes qui composent la mission sont, l'un, le programme 167, lié à des actions destinées à favoriser le lien entre la Nation et sa défense. Ce programme est tributaire du calendrier commémoratif mais peut aussi faire l'objet de régulations non-négligeables, compte tenu de son volume, en exécution.

L'autre programme (le programme 158) est un réservoir de moyens destinés à réparer les préjudices subis par les victimes d'actes de barbarie et de spoliations commis lors de la Seconde Guerre mondiale. En ce sens, ce dernier programme est également surtout destiné à provisionner des transferts mais traduit également la réunion des moyens employés pour l'indispensable action de recherche et d'identification des spoliations et de leurs victimes. L'impérative amélioration de son efficacité ne paraît pas bénéficier dans le budget 2020 des efforts qu'elle appelle.

A. LE PROGRAMME 167, ENTRE RÉDUCTION DES MOYENS DE FAIRE VIVRE LA MÉMOIRE DE LA FRANCE COMBATTANTE ET INTERROGATIONS POUR L'AVENIR

Les crédits du programme 167 (qui comporte deux actions : **l'action 01 « Liens armées-jeunesse »** et **l'action 02 « Politique de mémoire »**) sont à nouveau en baisse (- 4,3 millions d'euros, soit - 12,8 % après les 8,9 millions d'euros de 2019 représentant alors un cinquième des crédits ouverts en 2018).

Ces dernières années ont été marquées, par les besoins nés de la commémoration de la Grande Guerre qui ont conduit à alourdir les dépenses liées à la politique de la mémoire. La fin de ce cycle mémoriel se traduit par des réductions de charges. Le recul des crédits consacrés à la politique de la mémoire atteint 5 millions d'euros en 2020.

De son côté, les moyens de l'action « Liens armées-jeunesse » ont été accrus en 2019 de 3 millions d'euros (+ 20,3 %) du fait d'un élargissement des missions qu'elle finance au service militaire volontaire (SMV) et à l'organisation du défilé du 14 juillet. Pour 2020, les crédits inscrits au titre de l'action 01 prolongent l'augmentation de l'an dernier, mais sur un rythme ralenti (+ 700 000 euros, soit + 3,8 %).

Cette vue d'ensemble porte cependant sur des données largement faciales du fait de l'ampleur de la participation de programmes extérieurs à la mission au financement de la JDC.

Les formules d'association de la jeunesse à la Défense tendent à se démultiplier (« Journée défense et citoyenneté », service militaire volontaire, service militaire adapté en outre-mer et service national universel) moyennant une altération de la lisibilité des relations ainsi instaurées. Cette confusion se retrouve au niveau budgétaire, les financements inscrits à la mission sous revue paraissant de moins en moins justifiés au vu de la part réduite de sa contribution aux coûts des différents dispositifs.

L'articulation entre la JDC et le futur service national universel ainsi que l'impact financier du service universel demeurent à, ce jour, particulièrement incertains.

Évolution des crédits du programme 167 entre 2019 et 2020

(en millions d'euros)

	Autorisation d'engagement								
	Total			Titre 3. Fonctionnement			Titre 6. Intervention		
	Ouverts en LFI pour 2019	Demandés pour 2020	Évolution 2019/2020	Ouverts en LFI pour 2019	Demandés pour 2020	Évolution 2019/2020	Ouverts en LFI pour 2019	Demandés pour 2020	Évolution 2019/2020
167 - Liens entre la Nation et son armée	33,70	29,40	-12,8%	26,30	24,90	-5,3%	7,40	4,50	-39,2%
1 - Liens armées-jeunesse	17,80	18,50	3,9%	17,80	18,50	3,9%	-	-	0,0%
2 - Politique de mémoire	15,90	10,90	-31,4%	8,50	6,40	-24,7%	7,40	4,50	-39,2%

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

1. Les crédits de l'action « Liens armées-jeunesse » (18,5 millions d'euros) augmentent de 700 000 euros

L'augmentation des charges de l'action observée l'an dernier (+ 4,9 millions d'euros) avait été largement due à un élargissement de son périmètre (prise en charge d'une partie des financements du service militaire volontaire - SMV- pour 2,5 millions d'euros).

Sans ce dernier, les crédits de l'action auraient connu une progression mais plus mesurée (+ 2,4 millions d'euros).

En 2020, les dotations maintiendraient un certain dynamisme mais d'une ampleur plus modérée (+ 700 000 euros, soit + 3,8 % par rapport à l'an dernier).

Ce dernier est entièrement à mettre au compte de la « Journée défense et citoyenneté » (JDC), les crédits inscrits pour le service militaire volontaire demeurant inchangés.

L'action reste ainsi principalement consacrée au financement de la JDC, qui absorbe près de 90 % de ses dotations.

2. Le service militaire volontaire, 2,5 millions d'euros inscrits au budget de la mission mais, au total, 51 millions d'euros de crédits

La dotation du SMV inscrite au budget de la mission s'élève à 2,5 millions d'euros.

Elle est constituée de 2 opérations budgétaires (OB) :

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

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

Le service militaire volontaire est né en 2015 et a une vocation d'insertion puisqu'aussi bien s'y trouve dispensées des formations professionnelles destinées à préparer les volontaires à des métiers en entreprise. Les jeunes de 18 à 25 ans se trouvent placés en internat sous statut militaire dans des établissements de formation avec encadrement militaire.

Le **SMV demeure relativement confidentiel** puisque seuls 843 engagés en auraient bénéficié en 2017 pour un total de l'ordre de 2 000 jeunes depuis sa création en 2015 (selon le bilan présenté sur le site du SMV).

Mais, au prix d'un coût non négligeable par personne, il paraît contribuer à l'insertion dans des conditions satisfaisantes (70 % des jeunes accèderaient à une « insertion », même si l'indicateur de performance qui lui est consacré ne permet pas réellement de la certifier puisqu'aussi bien sont exclus de son calcul les jeunes renonçant à leur volontariat). En outre, les issues correspondant à des « insertions » sont, de qualités assez variables, largement « englobantes ».

Quant aux coûts du dispositif, aux crédits rattachés à la mission, il convient d'ajouter les coûts directement pris en charge par le ministère de la Défense, qui ne sont pas exposés dans l'annexe budgétaire, mais semblent devoir atteindre 48,5 millions d'euros selon les données transmises à votre

rapporteur spécial. Un fonds de concours attendu doit en outre être pris en compte (1,3 millions d'euros).

Au total, le coût du dispositif semble être de l'ordre de 52 millions d'euros, soit environ la moitié des crédits nécessaires à l'organisation de la JDC, proportion qui peut être mise en rapport avec l'étendue des populations concernées, la JDC concernant près de 800 000 jeunes par an quand le SMV n'en accueille que moins de 1 000.

Si le contenu de ces deux opérations et leurs objectifs sont très différents, une évaluation du SMV paraît devoir être conduite au regard du coût d'autres formations spécifiques envisageables et de sa capacité à répondre aux besoins des jeunes les plus en difficultés.

Observation : le coût du SMV semble très élevé au vu de l'étendue assez modeste des jeunes qui le suivent.

Recommandation : évaluer le SMV.

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

L'action 01 reste principalement consacrée à la Journée « défense et citoyenneté » (JDC) chargée, depuis la réorganisation du service militaire¹, **d'assurer la diffusion de l'esprit de défense auprès des jeunes Français** dès 18 ans. Les dotations budgétaires consacrées à la JDC inscrites dans la mission après avoir significativement rétrogradé connaissent ces dernières années une augmentation. Le projet de loi de finances pour 2020 prolonge ce dernier phénomène même s'il tend à se trouver minoré par l'application tardive d'une mesure nouvelle (voir *infra*) qui devrait alourdir les charges de la JDC de 2,2 millions d'euros, une fois mise en œuvre en année pleine.

Cette journée voit sa mise en œuvre assurée par la direction du service national (DSN), devenue depuis l'adoption du décret n° 2017-818 « direction du service national et de la jeunesse » dont les effectifs sont portés par la mission « Défense ».

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

Bénéficiant d'une enquête réalisée à sa demande par la Cour des comptes, votre rapporteur spécial avait établi un rapport sur la JDC au cours de l'année 2016¹, pour lequel il avait assuré le suivi d'une journée entière.

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

Principales conclusions du rapport de votre rapporteur spécial sur la JDC

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

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

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

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

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

Le projet de loi de finances pour 2020 ne traduit pas encore pleinement ces recommandations qui visent à donner encore plus d'efficacité à un rendez-vous majeur pour la Nation.

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

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

Les coûts de la JDC pris en charge par le programme 167 sont loin de recouvrir les coûts complets qu'elle occasionne pour l'État.

En 2020, moyennant une augmentation significative des dotations nécessaires (+ 4,3 %), le programme 167 consacrerait 15,9 millions d'euros à la JDC.

Ces crédits ne représentent que 14,3 % des dépenses engagées par le seul État à ce titre, qui s'élèvent à 106,2 millions d'euros.

À la suite du rapport précité, une comptabilité analytique des coûts de la JDC a été mise en œuvre en 2018 sur une base renouvelée.

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

Il est dommage que cet effort louable qui n'empêche pas quelques approximations (voir *infra*) ne trouve pas de traduction dans l'information budgétaire du fait de l'élimination dans celle-ci des exposés concernant les coûts complets des missions.

b) Les coûts de la JDC devraient s'alourdir malgré une baisse du nombre des jeunes concernés

Évolution des coûts complets de la JDC entre 2010 et 2020

En M€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (LFI)	2020 (PLF)
Alimentation	4,4	5,4	5,2	6,2	6,2	6,4	5,8	5,9	5,4	6,8	6,5
Transport des jeunes	4,4	4,5	4,2	4,8	4,8	5,6	4,7	5,1	5,5	5,1	6,2
Formation secourisme + sécurité routière	6,2	6,7	6,2	4,8	4,4	4,6	0,1	0	0	0	0
Fonctionnement des sites (location de locaux civils)	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,4
Autres charges	8,1	3,7	2,9	2,1	3	2	3	2,3	2,4	3,0	2,8
Total dépenses réalisées sur le BOP P 167 « Lien Armée-Jeunesse »	23,3	20,6	18,7	18,1	18,7	18,9	13,9	13,6	13,5	15,3	15,9
T2 : Masse salariale (programme 212) et CAS Pension*	90,3	88,2	93	86,7	83,9	84,2	83,7	86	83,8	84,9	84,9
T3 : Autres charge de fonctionnement (programme 178)	0	4	0	4	4	4	4	4	3,9	3,9	3,9
T5 : Infrastructures et SIAG (programme 212)	2,5	5,1	5,1	5,1	5,1	4,1	3,1	3	3,4	3,0	1,5
Total dépenses estimées hors BOP « Lien Armée-Jeunesse »	92,8	97,3	98,1	95,8	93	92,3	90,8	93	91,1	91,8	90,3
Total dépenses JDC en M€	116,1	117,9	116,8	113,9	111,5	111	104,6	106,6	104,6	107,1	106,2
Nombre de jeunes présents	725 347	752 059	748 593	763 842	783 266	795 293	774 785	786 515	770 245	792 745	766 382
Coût complet par jeune en € (Total dépenses JDC/nombre de jeunes présents)	160	156,6	155,9	149,1	142,4	139,6	135,0	135,5	135,8	135,1	138,6

*Inclut les prestations d'intervenants extérieurs (indemnité + rémunération courante).

Pour 2018, ces prestations ont atteint 7,98 millions d'euros.

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Les ressources mobilisées en dehors du programme s'élèveraient donc à 90,3 millions d'euros, en provenance de la mission « Défense ».

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

Toutefois, appréciée à partir de 2016, l'inflexion des coûts, qui semble avoir été obtenue grâce à la suppression d'un module de secourisme, relativement coûteux, mais certainement utile, s'est interrompue. Depuis, le coût moyen par participant a repris une légère tendance haussière.

Le projet de loi de finances pour 2020 illustre ces besoins croissants tout en ne les traduisant pas complètement encore.

Ils concernent en premier lieu les personnels mobilisés par la JDC.

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

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

ANNÉE	Effectifs réalisés (ETP) et prévisionnels pour 2019 et post 2019 *										TOTAL
	MILITAIRES (PM)				CIVILS (PC)						PM
	OFF	S/OFF	MDR	Total Militaires	A	B	C	OE	APR	Total Civils	PC
2014	67	171	51	289	62	206	704	48	-	1 020	1 309
2015	65	174	53	292	60	205	693	46	-	1 004	1 296
2016	61	173	48	282	62	200	675	50	-	987	1 269
2017	58	166	46	270	65	186	631	52	-	934	1 204
2018	59	157	48	264	74	194	620	51	-	939	1 203
2019	55	158	48	261	78	196	618	40	-	932	1 193
2020	60	175	54	289	75	217	584	50	-	926	1 215
2021	60	175	54	289	75	217	584	50	-	926	1 215
2022	60	175	54	289	75	217	584	50	-	926	1 215
2023	60	175	54	289	75	217	584	50	-	926	1 215
2024	60	175	54	289	75	217	584	50	-	926	1 215

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

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Les informations fournies à votre rapporteur spécial récapitulées dans le tableau ci-dessus suggèrent une augmentation des personnels contribuant à la JDC de 22 ETP entre 2019 et 2020, avec, en particulier, un renfort de 29 ETP de statut militaire.

Cette plus forte sollicitation ne paraît justifiée par aucun événement particulier, sauf à imaginer que les effectifs ainsi comptés ne participent

également à d'autres missions, le déroulement du service national universel par exemple.

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

À l'avenir, le coût de transport des jeunes pris en charge par la mission devrait s'alourdir en raison de la revalorisation du barème d'indemnisation de ce transport.

L'indemnité correspondante, fixée à huit euros depuis 1998, est à juste titre apparu trop faible pour couvrir les frais réels engagés par une part importante des familles. Elle sera revalorisée à partir du 1^{er} septembre 2020 sur la base de la prise en compte de deux zones tarifaires autour de chaque site JDC (zone 1 inférieure ou égale à 20 km : 10 euros ; zone 2 supérieure à 20 km : 20 euros). Le coût de cette mesure est évalué à 950 000 euros en 2020, le ministère estimant qu'elle coûterait 2,2 millions d'euros en année pleine.

Votre rapporteur spécial tend à approuver cette mesure qui devrait permettre de rapprocher l'indemnité de transport des conditions réelles subies par les jeunes. Toutefois, il lui apparaît possible de mieux réaliser ce rapprochement, l'indemnité pouvant paraître largement calculée dans certaines zones, urbaines notamment, et encore assez loin des coûts réellement engagés dans des zones moins bien desservies.

Observation : le rapprochement des conditions d'indemnisation des coûts de transports des participants à la JDC est bienvenu.

Recommandation : progresser vers une meilleure adéquation entre l'indemnité versée et les coûts réellement engagés par les participants, notamment dans les zones mal desservies.

L'augmentation des coûts de la JDC n'est pas fondée sur l'élargissement de la population concernée, qui tend, au contraire, à se réduire.

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

	Nombre de jeunes convoqués
2012	833 889
2013	881 285
2014	889 478
2015	895 822
2016	874 378
2017	885 273
2018	770 000
<i>Estimation 2019</i>	792 745
<i>Estimation 2020</i>	766 382

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

La baisse des effectifs convoqués est considérable (- 119 000 en 2020 par rapport à 2017). Elle appelle une explication au-delà de celle suggérée qui fait valoir la responsabilité des abstentions de recensement des jeunes.

La réduction des effectifs convoqués contribue, même si *in fine* elle apparaît, sous cet angle, tributaire de la fréquentation effective de la JDC, à ce que la cible de coût par participant s'élève dans le dispositif de performances du programme, dont elle constitue l'un des deux indicateurs, ce qu'il faut regretter.

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

Sur ce point, l'on peut rappeler que les conclusions de l'enquête réalisée par **la Cour des comptes à la demande de votre commission des finances** au titre de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) déjà mentionnée paraissent établir que, du fait de ces imprécisions, le coût moyen par participant, de 150 euros en 2015, semblait largement supérieur à celui mentionné dans les documents budgétaires.

Le ministère convient qu'existent encore des incertitudes.

c) La JDC doit être mieux suivie

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

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

**Écart entre les appelés à la JDC et les participants effectifs
(2012-2017)**

Année	Nombre
2012	- 85 343
2013	- 117 443
2014	- 106 212
2015	- 100 529
2016	- 99 593
2017	- 98 758

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

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

Votre rapporteur spécial prend acte des compléments d'analyse qui lui ont été transmis et qui font valoir les difficultés liées à la mauvaise qualité du recensement, mais aussi l'efficacité des renouvellements de convocation.

De même, il prend note des résultats moins mauvais établis à partir d'un indicateur de respect des obligations de JDC par génération.

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

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

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

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

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

À cet égard, il n'est pas satisfaisant de relever que les jeunes s'étant soustraits à leur obligation du fait du non-accomplissement de leur devoir de recensement puissent, du fait de la réglementation, une fois atteint l'âge de 25 ans, échapper aux suites prévues pour non accomplissement de la JDC.

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

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

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

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

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

Votre rapporteur a relevé que, parmi les intentions du ministère figurait celle de rendre la JDC « plus visuelle et (qu'elle) captera ainsi plus facilement l'attention des appelés avec des messages plus clairs et plus percutants ».

Il est précisé qu'« une assistance externe est prévue pour bâtir l'économie générale du besoin et le cahier des charges associé. Les travaux devraient débuter en octobre prochain et nourrir la réflexion relative au volet « lien armées-nation » du service national universel ».

Votre rapporteur spécial estime qu'à l'heure où une tentative de restauration des conditions d'un enseignement satisfaisant est poursuivie, il serait judicieux de poursuivre l'ambition d'une transmission des fondamentaux de la Défense.

À cet égard, il n'est guère satisfaisant de paraître céder à l'air du temps, en suivant une démarche impliquant « le recours à des instruments numériques, la réduction et la simplification des messages ainsi que la diversification des postures pédagogiques ».

Par ailleurs, il conviendra de s'interroger sur les coûts supposés par un recours aux outils numériques dans un projet qui, d'ores et déjà, entraînera des charges supplémentaires sans doute très conséquentes.

Enfin, les conditions de l'articulation de la JDC avec le service national universel obligatoire méritent d'être clarifiées. Apparemment, la JDC deviendrait un module intégré à ce projet. Il semble peu vraisemblable et peu souhaitable que cette intégration laisse la JDC inchangée.

Compte tenu d'un coût par jeune de 1 500 euros le service national universel pourrait supposer près de 1,5 milliard d'euros de coûts.

Son impact sur la mission demeure inconnu.

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

La direction du service national et de la jeunesse (DSNJ) contribue au service public de l'orientation dans le cadre législatif créé par la loi de 2009 relative à la formation professionnelle et à l'orientation tout au long de la vie et par celle de 2010 sur le service civique.

Elle est associée depuis la fin de l'année 2009 aux travaux initiés par le Haut-commissariat à la jeunesse et aux solidarités actives avec, notamment, le ministère de l'éducation nationale et le conseil national des missions locales, qui visent à mettre en place un repérage des jeunes en situation de décrochage scolaire. Ce dispositif doit aboutir à une formation, un accompagnement ou un accès à l'emploi.

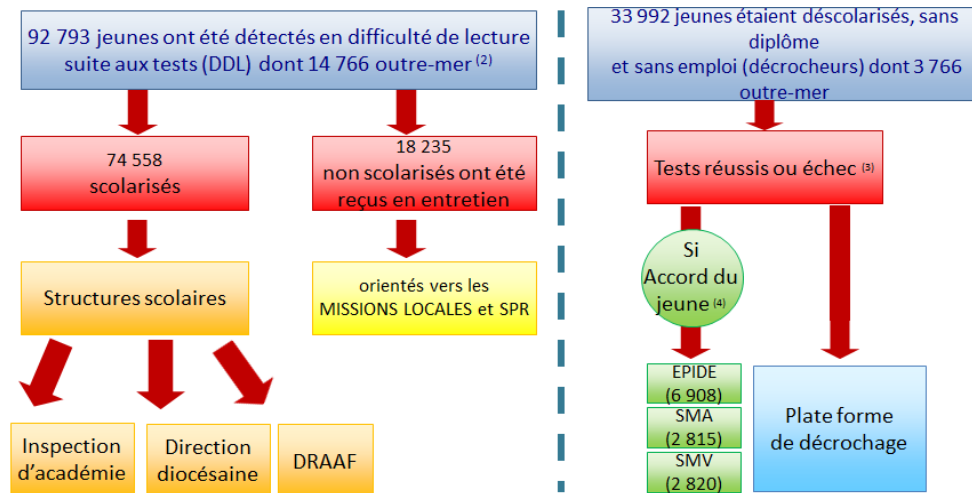
Au cours de la journée de défense et de citoyenneté, les jeunes en difficulté sont identifiés. Un entretien leur est proposé au cours duquel des solutions leur sont présentées. Par ailleurs, un circuit d'échange d'informations existe avec des organismes susceptibles de venir en aide à ces jeunes.

La DSNJ 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 ».

Le dispositif tel qu'il fonctionne actuellement n'est pas à la mesure des enjeux. On rappelle que de 100 000 à 150 000 jeunes sont réputés « sortir » du système scolaire sans formation.

Les résultats des tests effectués en 2017 étaient très inquiétants.

Sur 786 515 tests effectués en 2017



Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Rien n'indique qu'une amélioration soit intervenue depuis.

En 2018, 32 732 jeunes dont 3 555 outre-mer ont été repérés en situation de décrochage scolaire.

C'est fort peu compte tenu du nombre de jeunes frappés par une issue défavorable de leur parcours scolaire tandis qu'il faut encore tenir compte de ce que les suites données par les structures d'insertion demeurent fort incertaines.

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

Au demeurant, l'intérêt manifesté pour ces formes de réinsertion n'est pas négligeable.

En 2018, 2 901 jeunes se sont déclarés intéressés par le SMV, 2 415 par le SMA et 5 771 pour l'EPIDE.

Toutefois, outre que ces manifestations d'intérêt ne sont pas à la mesure du problème du décrochage, les structures destinataires paraissent éprouver des difficultés considérables pour assurer la prise en charge de ces jeunes. À titre d'exemple, on relèvera que, si 2 901 jeunes se déclarent intéressés par le service militaire volontaire, seuls 1 000 jeunes peuvent en bénéficier chaque année.

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

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

4. La politique de mémoire, une programmation à nouveau en forte baisse, qui illustre la trop forte sensibilité de l'œuvre de mémoire aux événements à laquelle devrait être substitué un effort plus continu

La définition et la conduite de la politique de mémoire sont assurées par les services de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA), le ministère des Armées se revendiquant comme le premier acteur de la politique mémorielle en France, ce qui semble quelque peu audacieux.

Quoiqu'il en soit, la politique mémorielle est organisée autour de trois pôles consacrés :

- à la programmation et à l'organisation de manifestations mémorielles, ainsi qu'au soutien du monde combattant ;

- à la protection et à la mise en valeur du patrimoine mémoriel de l'État, ainsi qu'au développement du tourisme de mémoire ;

- à la valorisation de l'activité commémorative et du patrimoine mémoriel auprès de tous les publics, ainsi qu'au soutien de la mission d'enseignement de défense auprès de la communauté éducative.

Outre les **onze journées ou cérémonies nationales annuelles** prévues par des textes législatifs ou réglementaires, le ministère propose les manifestations relatives aux grands événements liés à la mémoire combattante et organise les commémorations exceptionnelles, nationales ou internationales, inscrites au calendrier validé par « les plus hautes autorités de l'État », notamment à l'occasion des anniversaires quinquennaux ou décennaux des conflits contemporains.

La direction s'appuie sur l'Office national des Anciens Combattants et des Victimes de guerre (ONAC- VG) auquel elle délègue notamment l'importante mission d'assurer l'entretien des sépultures de guerre et des hauts lieux de la mémoire nationale.

L'action « mémoire » correspond à **deux « opérations stratégiques » (OS) : l'OS « Mémoire » et l'OS « Sépultures de guerre et lieux de mémoire », chacune d'entre elles étant déclinée en plusieurs chapitres.**

Après une ouverture de 15,9 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2019, le projet de loi de finances pour 2020 prévoit **une enveloppe de l'ordre d'un peu moins de 11 millions d'euros, donc en nette réduction.**

Les crédits de la politique de la mémoire poursuivent ainsi la trajectoire de l'an dernier. La baisse des crédits de plus de 40 % en 2019, malgré le transfert des charges d'organisation du défilé du 14 juillet réalisé alors pour 2,4 millions d'euros, se poursuit avec une réduction des moyens de plus de 31 % en 2020.

La diminution des crédits affecte cette année tant les crédits d'intervention (- 2,9 millions d'euros), que les crédits de fonctionnement (- 2,1 millions d'euros).

Les financements prévus sont regroupés en **deux « opérations stratégiques » (OS) : l'OS « Mémoire »** qui est dotée de 5,9 millions d'euros voit ses moyens baisser de 3,2 millions d'euros; **l'OS « Sépultures de guerre et lieux de mémoire »** bénéficiant de **5 millions d'euros**, en nouvelle baisse par rapport à 2019 (- 2 millions d'euros).

Le ministère relativise cette réduction des moyens en faisant état de la perspective d'un prélèvement sur la trésorerie de l'ONAC-VG de 4,4 millions d'euros consacré à financer l'entretien des sépultures et, plus largement, du patrimoine mémoriel de l'État.

La documentation budgétaire ne précise pas si cette ponction du fonds de roulement de l'ONAC-VG a été approuvée par son conseil d'administration. À supposer qu'elle l'ait été, elle devrait se traduire par une **amputation de ce fonds de roulement de l'ordre de 14,3 %¹ qui semble peu opportune** à deux titres. En premier lieu, la débudgétisation qu'elle incarne n'est guère satisfaisante au regard des principes. Surtout, elle conduit à affecter les réserves de trésorerie constituées par l'ONAC-VG à des charges qui pour être assumées par ce dernier ne sont qu'une partie d'emplois très diversifiés et appelés semble-t-il à s'étendre encore dans le cadre de la réorganisation de l'ONAC-VG.

Le ministère tend à justifier la baisse des dotations par l'achèvement des commémorations exceptionnelles liées au premier conflit mondial, l'OS « Mémoire » ayant été en effet marquée ces dernières années par les besoins de financement du cycle de commémoration de la Première Guerre mondiale.

La réduction des dépenses correspondantes avait déjà beaucoup pesé sur la programmation budgétaire pour 2019 qui n'avait inscrit que 2 millions d'euros au titre de la commémoration des débarquements de Provence et en Normandie, contrastant avec le temps fort qu'avait offert l'année 2018.

La réduction des crédits prévue en 2020 va légèrement au-delà, traduisant ainsi une sorte d'effacement de l'ambition mémorielle.

¹ Le fonds de roulement de l'ONAC-VG est de 28,6 millions d'euros en 2019.

Programmation de crédits de l'OS de la mémoire pour 2020

Niveau	Description	Prévisions de crédits 2020		Unité d'oeuvre	Volume	Ratio (en CP)
		AE	CP			
OB	Actions de mémoire	4 350 000	4 350 000	Nombre d'évènements	200	21 750
OB	Subventions et transferts	1 600 000	1 600 000	Nombre de collectivités bénéficiaires	600	2 667
Total		5 950 000	5 950 000			

Source : projet annuel de performances 2020

Préemptés par les besoins de l'organisation du défilé du 14 juillet auparavant à la charge du ministère de l'éducation nationale, les crédits destinés à des commémorations nationales seraient réduits à la portion congrue de même que les subventions et transferts permettant de soutenir des projets mémoriels décentralisés.

Cette évolution négative, alors même qu'un fléchage des crédits ouverts vers une action spécifique de lutte contre la haine et les préjugés est prévu pour 0,5 million d'euros¹, peut certes s'expliquer par la fin du cycle mémoriel concernant la Grande Guerre, mais cette dernière ne justifie pas que l'attention portée à l'œuvre de mémoire soit à ce point dépendante de commémorations par nature conjoncturelles.

Le cycle commémoratif du centenaire de la Première Guerre mondiale a été conçu et animé par un groupement d'intérêt public (GIP) interministériel créé au mois d'avril 2012 par l'État et constitué par seize membres fondateurs, parmi lesquels sept ministères², six établissements publics³, deux associations nationales⁴ et une mutuelle d'épargne privée, la CARAC.

Votre rapporteur spécial a eu l'occasion de saluer l'an dernier le déroulement du programme mis en œuvre, en particulier sa dimension fortement participative.

¹ La définition du contenu de cette action n'est pas connue de votre rapporteur spécial, qui s'interroge, non sur la justification d'un rappel de l'impérieuse nécessité d'un endiguement des passions mauvaises, mais sur celle d'en faire un élément singulier, tant tout ce qui soutient la culture et la civilisation lui semble devoir continuellement y contribuer.

² Ministères de l'Intérieur, de l'Europe et des Affaires étrangères, des Armées, de l'Économie et des Finances, de la Culture, de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation.

³ Bibliothèque nationale de France, Institut français, musée de l'Armée, Établissement de communication et de production audiovisuelle de la Défense, Canopé, Office national des anciens combattants et victimes de guerre.

⁴ Association des maires de France et Souvenir Français.

En témoignent les 1 224 projets labellisés par la Mission en 2018¹.

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

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

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

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

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

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

D'un point de vue formel, il est inévitable que « l'événementiel » mobilise une part substantielle des dotations dégagées par l'État dans le cadre de la politique de la mémoire. À cet égard tout juste peut-on s'interroger sur la dimension quelque peu spectaculaire qu'a prise l'itinérance mémorielle du Président de la République. Au demeurant, les conditions de son financement ne sont pas connues du ministère qui, en

réponse à une question de votre rapporteur spécial sur l'éventuelle participation du budget de la mission au financement de cette itinérance, s'est limité à indiquer que « le fonctionnement de la mission du centenaire ... a été assuré principalement par le versement de subventions publiques provenant pour une part majoritaire du programme 167 « liens entre la Nation et son armée » du ministère des armées. Les différentes recettes perçues par la mission du centenaire ayant été globalisées et utilisées sans distinction de leurs origines, il n'est pas possible de déterminer quel est le montant précis des subventions versées par le programme 167 qui a servi à financer les dépenses de « l'itinérance mémorielle ».

Au-delà de cette dernière péripétie, il n'est pas satisfaisant que la politique de mémoire doive s'effacer par défaut de coïncidence chronologique avec des événements passés. Ces derniers ont trouvé un prolongement historique, qui justifie d'ailleurs assez largement, leur commémoration, de sorte que cette dernière doit pouvoir trouver des suites dans des initiatives tendant à restaurer un lien avec le temps long qui tend à se diluer dans des sociétés guettées par l'amnésie.

En bref, l'attention portée à la mémoire collective combattante, qui est l'affaire du ministère des Armées, mérite une attention plus soutenue.

La seconde opération stratégique, l'OS « sépultures de guerre et lieux de mémoire », dotée de 14,6 millions d'euros en 2018 ne réunit plus que 5 millions d'euros en 2020, soit une chute spectaculaire.

La programmation des interventions des enveloppes correspondantes fait apparaître la disproportion entre les moyens ouverts et les plans de charge identifiés.

Programmation de crédits de l'OS « sépultures de guerre et lieux de mémoire » pour 2020

Niveau	Description	Prévisions de crédits		Unité d'oeuvre	Volume	Ratio (en CP)
		AE	CP			
OB	Opérations Lieux de Mémoire Etat	1 580 000	1 580 000	Nombre de sépultures	230 000	7
OB	Subventions et transferts	3 420 000	3 420 000	Nombre de sépultures	850 000	4
Total		5 000 000	5 000 000			

Source : projet annuel de performances 2020

Les ratios rapportant les crédits prévus au nombre de sépultures prises en charge, pour être inégalement significatifs, atteignent des niveaux d'une faiblesse préoccupante.

L'OS distingue les opérations conduites par l'État lui-même (1,6 million d'euros) et celles réalisées par le truchement de l'ONAC-VG (2,5 millions d'euros).

Pour les premières, les dotations baisseraient de 1,03 million d'euros par rapport à 2019 le laborieux projet d'érection d'un **monument aux soldats morts pour la France lors des OPEX** étant en voie de finalisation. Votre rapporteur spécial s'en félicite. Mais, il doit relever que si l'an dernier le coût de ce projet avait été estimé à 1,2 million d'euros, (dont 0,5 million d'euros pour l'acquisition de l'œuvre elle-même), il est désormais fait état d'un coût de 1,6 million d'euros.

Cet écart appelle une explication.

Pour le reste, le travail de rénovation et d'entretien des lieux de mémoire et des sépultures et ossuaires se poursuivrait.

Établie par la direction des patrimoines, de la mémoire et des archives, la **programmation pluriannuelle de rénovation des sépultures de guerre pour les années 2011 à 2018** fixe la liste des cimetières nationaux et des carrés militaires à rénover et le calendrier des travaux à conduire. Elle concerne au total près de 100 000 tombes et 66 ossuaires.

La programmation pluriannuelle de ces opérations a fait l'objet, en exécution, d'une très regrettable lenteur, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Bilan de la programmation pluriannuelle de la rénovation des sépultures de guerre en millions d'euros

Année de programmation	Nombre de sites inscrits dans la programmation initiale 2011-2018	Nombre de sites ajoutés dans les programmes annuels ⁽¹⁾	Total sites inscrits dans le programme annuel	Nombre de restaurations lancées ⁽²⁾	Nombre de restaurations de sites terminées	Nombre de tombes restaurées	Nombre d'ossuaires restaurés
2011	6	0	6	7	4	1 391	2
2012	7	0	7	4	1	0	0
2013	11	1	12	7	5	3 470	2
2014	7	5	12	6	8	20 393	6
2015	5	3	8	4	4	1 806	2
2016	6	15	21	19	9	6 123	3
2017	8	8	16	11	11	18 852	8
2018	6	8	14	16	14	27 803	14
TOTAL	56	40	96	74	56	79 838	37

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Les crédits prévus par le programme annuel n'ont été délégués que partiellement tandis que de son côté l'ONAC-VG n'a à ce jour consommé que 84,4 % des crédits ainsi mis à sa disposition.

**Bilan de l'exécution de la programmation financière
du programme de rénovation des sépultures**

(en millions d'euros)

	Crédits prévus par le programme pluriannuel	Crédits délégués par la DPMA à l'ONAC-VG	Crédits consommés par l'ONAC-VG
2010		3,02	0
Programmation 2011-2018			
2011	2,46	2,42	1,01
2012	3,15	4,96	3,35
2013	4,27	3,61	1,26
2014	5,22	0,6	3,2
2015	5,35	5,81	3,04
2016	5,92	5,86	5,33
2017	3,83	5,05	4,1
2018	5,58	4,45	5,98
Total 2011-2018	35,78	32,76	27,27
2019 (en cours)	0,82	0,82	

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

La consommation des crédits par l'ONAC-VG peut s'expliquer par le déroulement des opérations qui peut s'échelonner sur plusieurs exercices.

Les difficultés rencontrées paraissent plutôt devoir être rangées du côté du sous-financement de la programmation et du coût très élevé des opérations réalisées sous le contrôle de la direction nationale de l'architecture.

Le calibrage des dotations prévues en 2020 n'est pas de nature à apaiser les craintes qu'inspirent les retards pris.

Votre rapporteur spécial souhaite qu'une normalisation intervienne au plus vite.

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

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

honorer, les actions mémorielles qu'entend conduire notre pays seraient autrement plus difficiles à mettre en œuvre tandis que leur prolongement dans l'espace culturel de la Nation manquerait de l'influx que ces bénévoles lui confèrent.

Cet engagement mérite une pleine reconnaissance et, peut-être, une plus forte organisation pour que l'engagement de ces femmes et hommes demeure vivifiant pour chacun.

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

Les crédits prévus (0,9 million d'euros comme l'an dernier) ne semblent pas correspondre à ce que pourrait être une politique ambitieuse d'inscription de ce patrimoine dans nos territoires.

B. L'EFFORT EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS PORTÉ PAR LE PROGRAMME 169 ENTRE ATONIE ET DÉBUDGÉTISATIONS

Les crédits de paiement du programme 169, qui regroupe la plus grande part des dispositifs de réparation et de reconnaissance en faveur du monde combattant (ayants droit et ayants cause), baissent de 5,8 % dans le projet de loi de finances pour 2020 (- 126,2 millions d'euros).

Évolution des crédits du programme 169 entre 2019 et 2020

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement								
	Total			Titre 3. Fonctionnement			Titre 6. Intervention et Titre 7. Opérations financières		
	Ouverts en LFI pour 2019	Demandés pour 2020	Évolution 2019/2020	Ouverts en LFI pour 2019	Demandés pour 2020	Évolution 2019/2020	Ouverts en LFI pour 2019	Demandés pour 2020	Évolution 2019/2020
169 - Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 194,60	2 023,30	-7,8%	76,10	64,60	-15,1%	2 118,40	1 958,60	-8,0%
1 - Administration de la dette viagère	1 673,80	1 571,90	-6,1%	-	-		1 673,80	1 571,90	-6,1%
2 - Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	129,60	121,00	-6,6%	4,70	5,30	12,8%	124,90	115,70	-7,4%
3 - Solidarité	367,80	311,70	-15,3%	71,40	59,30	-16,9%	296,40	252,40	-15,0%
7 - Actions en faveur des rapatriés	23,30	18,60	-20,2%	-	-		23,30	18,60	-20,2%

Source : commission des finances du Sénat d'après les données du projet annuel de performances pour 2020

	Crédits de paiement								
	Total			Titre 3. Fonctionnement			Titre 6. Intervention et Titre 7. Opérations financières		
	Ouverts en LFI pour 2019	Demandés pour 2020	Évolution 2019/2020	Ouverts en LFI pour 2019	Demandés pour 2020	Évolution 2019/2020	Ouverts en LFI pour 2019	Demandés pour 2020	Évolution 2019/2020
169 - Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 162,30	2 037,00	-5,8%	76,10	64,60	-15,1%	2 083,40	1 972,30	-5,3%
1 - Administration de la dette viagère	1 673,80	1 571,90	-6,1%	-	-		1 673,80	1 571,90	-6,1%
2 - Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	129,60	121,00	-6,6%	4,70	5,30	12,8%	124,90	115,70	-7,4%
3 - Solidarité	335,50	325,40	-3,0%	71,40	59,30	-16,9%	264,10	266,10	0,8%
7 - Actions en faveur des rapatriés	23,30	18,60	-20,2%	-	-		23,30	18,60	-20,2%

Source : commission des finances du Sénat d'après les données du projet annuel de performances pour 2020

La diminution en autorisations d'engagement est encore plus forte (- 7,8 %), notamment du fait du fort repli des autorisations d'engagement prévues au bénéfice de l'Office national des Anciens Combattants et Victimes de guerre (ONAC-VG) et l'Institution nationale des Invalides (INI).

L'an dernier, la diminution des crédits de ce programme avait été la plus marquée observée depuis 2015.

Pour être plus contenue cette année, elle n'en demeure pas moins très nette.

Ainsi, le programme 169 poursuit sa tendance naturelle à la décroissance, qui en fait un contributeur important à la réduction des dépenses publiques.

**Évolution des crédits de paiement d'intervention du programme 169
par type de prestation (2019-2020)**

(en millions d'euros)

Dispositif	2019	PLF 2020	Différence
PMI	965,3	911,7	- 53,6
Retraite du combattant	708,5	660,2	- 48,3
Soins médicaux gratuits, appareillage, expertises	45,8	40,1	- 5,7
Remboursement réductions de transport	2,2	1,8	- 0,4
Remboursement prestations sécurité sociale	76,9	73,8	- 3,1
Majoration des rentes mutualistes	234,7	226,1	- 8,6
ONAC (action sociale)	26,4	26	- 0,4
Actions en faveur des rapatriés	23,3	18,6	- 4,7
TOTAL	2 083,4	1 958,6	- 124,8

Source : commission des finances du sénat d'après le projet annuel de performances pour 2020

La réduction relative des crédits est encore plus forte (- 6,1 %) pour les deux interventions regroupées au titre de l'administration de la dette viagère (pensions militaires d'invalidité et retraites du combattant), qui concentrent les trois quarts des crédits du programme.

Cette évolution pèse à son tour sur les dépenses prévues du fait de l'exercice des droits liés à la perception d'une pension d'invalidité (soins médicaux, transports, remboursements des prestations de sécurité sociale) tout en se trouvant légèrement amortie (- 4,7 %) du fait de l'inertie relative des dépenses liées à ces derniers.

Même si elles s'inscrivent en recul, les dotations prévues au titre de la « solidarité » (- 3,01 %) connaissent une moindre érosion, les subventions attribuées à l'ONAC-VG pour déployer son action sociale se réduisant de 1,5 %.

Après avoir connu un certain dynamisme, les crédits provisionnés pour payer les allocations de reconnaissance aux rapatriés sont marqués par un très net recul (- 20,2 %).

La réduction des dépenses programmées pour 2020 tient sans doute à la réduction du nombre des allocataires mais s'y ajoute l'absence totale de toute revalorisation significative des droits dans un contexte de quasi-gel de la pension militaire d'invalidité.

De son côté, la mutation des deux opérateurs principaux du programme, l'Institution nationale des Invalides et l'ONAC-VG, exerce des effets budgétaires inverses, produisant des économies significatives pour ce dernier et suscitant des charges supplémentaires pour le premier, dans un contexte de transferts de charges budgétaires vers les trésoreries de ces établissements.

En l'absence d'extension significative des droits et de revalorisation des rentes viagères, une forte réduction des dotations est programmée pour 2020, la baisse la population des bénéficiaires reprenant ses droits au titre de principal facteur d'évolution des engagements en faveur des anciens combattants.

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

Une particularité liée à la « tuyauterie budgétaire » mérite attention

Le suivi des dépenses de PMI et de la retraite 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).

Elles en constituent les recettes, à partir desquelles sont effectués les versements effectifs aux bénéficiaires. Pour suivre la dépense réelle correspondant à 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.

C'est ainsi qu'en 2019, s'agissant des PMI, pour des crédits inscrits en loi de finances initiale de 965,3 millions d'euros au titre du programme 169, les dépenses effectives réalisées à partir du compte d'affectation spéciale « Pensions » devraient s'élever à 990 millions d'euros (soit un excédent de 24,7 millions d'euros). Pour la retraite du combattant, un constat inversé tend à faire valoir que les crédits consommés à partir du programme 169 (708,5 millions d'euros) excéderont les dépenses effectives (697,3 millions d'euros) de 11,2 millions d'euros.

1. Après les extensions de droits appréciables mises en œuvre ces dernières, un manque d'initiatives nouvelles réellement significatives en 2020

Au cours des cinq dernières années, une série de mesures d'extension des droits en faveur des anciens combattants sont intervenues (voir annexe n° 1).

L'impact de ces mesures a été généralement limité, soit que le nombre des bénéficiaires soit faible (ainsi aucune demande n'a été reçue au titre de l'octroi d'un supplément de pension aux conjoints survivants âgés de moins de 40 ans et ayant un enfant à charge), soit que le montant unitaire de l'avantage soit de faible niveau.

La première situation peut traduire un défaut de connaissance des droits ouverts auquel il conviendrait de remédier.

Dans ce paysage, il faut toutefois distinguer l'extension des conditions d'attribution de la carte du combattant aux forces françaises présentes en Algérie entre 1962 et 1964.

Dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2018, le Sénat avait adopté un amendement tendant à étendre les conditions d'attribution de la carte du combattant aux forces présentes en Algérie entre 1962 et 1964. Votre rapporteur spécial avait soutenu cette initiative tout en rappelant qu'elle n'aurait aucun effet si le Gouvernement ne la soutenait pas. Il avait souhaité que la secrétaire d'État clarifie ses intentions et que celles-ci soient marquées par la reconnaissance d'une situation trop longtemps négligée, celle des militaires présents en Algérie entre le 2 juillet 1962 et le 1^{er} juillet 1964.

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

Sur le point précis des militaires présents en Algérie, une réponse satisfaisante avait été apportée à la demande ancienne portée par le Sénat à l'occasion de la discussion du dernier projet de loi de finances.

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

Votre rapporteur spécial s'en était vivement félicité.

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

Le projet de loi de finances pour 2019 avait estimé que cette mesure devait concerner au total 50 000 personnes, l'effet pour 2019 de l'élargissement des conditions d'attribution de la carte du combattant pour participation au conflit en Algérie étant limité à 35 000 bénéficiaires, mais sur une fraction de l'année seulement.

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

Il ne s'agit que d'une fraction du coût du dispositif puisque, sous réserve d'une application complète aux 49 819 bénéficiaires potentiels, le coût budgétaire en dépenses s'élèverait **entre 30 millions d'euros et 37 millions d'euros**, dont une partie substantielle (mais non précisée par l'information budgétaire) impactera le budget de la retraite du combattant en 2020.

Il conviendra d'y **ajouter un impact de 30 millions d'euros** au titre des **dépenses fiscales** associées à la détention de la carte du combattant.

En comparaison, l'unique mesure nouvelle annoncée pour 2020, une majoration des pensions militaires d'invalidité perçues par les conjoints survivants de grands invalides ayant agi comme tierce personne en apportant des soins constants pendant une durée minimum de quinze années de vie commune n'aura qu'un faible poids budgétaire (0,6 million d'euros).

Cette mesure, qui s'inscrit dans une longue séquence de revalorisation des pensions des ayants cause, avec une priorité donnée aux conjoints survivants ayant apporté un concours constant à l'invalidé, fournit l'occasion de s'interroger sur les conditions dans lesquelles les « aidants » sont accompagnés dans leur œuvre par la solidarité nationale.

Rappels sur les pensions de réversion

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 %.

Les conjoints survivants ont droit à pension au taux dit « normal » (500 points) lorsque le décès est imputable au service ou en relation avec une infirmité pensionnée, ou que l'ouvrant droit était pensionné pour un taux d'invalidité de 85 % au moins.

Les conjoints dont le 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 », soit les 2/3 de la pension au taux normal.

Ces dernières années des modifications des droits sont intervenues.

1°) La loi de finances pour 2004 (article 121) a permis l'augmentation uniforme de quinze points d'indice de toutes les pensions de veuves à compter du 1^{er} juillet 2004.

2°) La loi de finances pour 2006 (article 124) a institué le principe d'égalité hommes-femmes pour les bénéficiaires du CPMIVG, en substituant dans ce dernier, à compter du 1^{er} janvier 2006, au terme de « veuve » celui de « conjoint survivant » ou de « partenaire d'un pacte civil de solidarité » (PACS).

3°) La situation des conjoints survivants des plus grands invalides a été prise en compte lors de l'élaboration de la loi de finances pour 2010. En effet, son article 115 a **augmenté de cinquante points la majoration de pension des conjoints survivants ayant soigné l'invalidé, obligé de recourir aux soins constants d'une tierce personne, pendant au moins quinze ans**. Ces conjoints bénéficient d'une **majoration de leur pension égale à 310 points** (au lieu de 260) pour les conjoints des titulaires de l'allocation 5 *bis a* (cas général) et à **400 points** (au lieu de 350), **si l'invalidé était titulaire de l'allocation 5 bis b (aveugles, paraplégiques ou bi-amputés)**.

4°) La loi de finances pour 2011 (article 147) a **majoré de 360 points d'indice les pensions d'ayants cause d'invalides titulaires d'une pension relevant du CPMIVG dont l'indice était égal ou supérieur à 12 000 points**. Cette disposition s'appliquait aux pensions de conjoints ou partenaires survivants et d'orphelins en paiement au 1^{er} janvier 2011, à compter de la demande des intéressés.

5°) L'article 117 de la loi de finances pour 2012 a étendu cette majoration de 360 points, à compter du 1^{er} janvier 2012, aux pensions d'ayants cause d'invalides titulaires d'une pension du CPMIVG dont l'indice était égal ou supérieur à 11 000 points.

6°) L'article 110 de la loi de finances pour 2014 a étendu la majoration de 360 points lorsque le bénéficiaire du droit à pension était, à son décès, titulaire d'une pension dont l'indice était égal ou supérieur à 10 000 points. Cette disposition s'applique aux pensions de conjoints ou partenaires survivants et aux pensions d'orphelins en paiement au 1^{er} janvier 2014, à compter de la demande des intéressés. Il en résulte que les pensions d'ayants cause concédées à compter du 1^{er} janvier 2014, issues de pensions d'invalides au moins égales à 10 000 points, sont systématiquement assorties d'une majoration de pension de 360 points, sans que la date d'effet de cette majoration ne puisse être antérieure au 1^{er} janvier 2014. Par ailleurs, les ayants cause concernés par ces nouvelles dispositions et déjà pensionnés au 1^{er} janvier 2014 peuvent demander, à compter de cette date, une majoration de pension de 360 points et obtenir la révision de leur pension avec effet à la date du dépôt de leur demande.

7°) L'article 85 de la loi de finances pour 2015 a modifié l'article L. 52-2 en augmentant de cinquante points, dès le 1^{er} janvier 2015, la pension des conjoints survivants des grands invalides de guerre, et en réduisant la durée minimale pour l'acquisition des droits de quinze à dix ans.

Une augmentation supplémentaire de 50 points a également été accordée le 1^{er} janvier 2016. Ainsi, depuis cette date, les conjoints survivants bénéficient d'une majoration de leur pension égale à 500 points pour le conjoint survivant d'un invalide titulaire de l'allocation 5 bis b (aveugles, bi-amputés, paraplégiques), ou 410 points pour le conjoint survivant d'un invalide titulaire de l'allocation 5 bis a (toute autre infirmité justifiant de l'attribution de l'article L. 18 du CPMIVG (article L. 133-1 du nouveau CPMIVG)).

8°) L'article 131 de la loi de finances pour 2016 a modifié l'article L52-2, à compter du 1^{er} juillet 2016 :

- afin d'ouvrir le droit à la majoration spéciale aux conjoints survivants et aux partenaires liés par un PACS qui justifient d'une durée, inférieure à dix ans, d'union et de soins donnés d'une manière constante après l'attribution de la majoration de l'article L18 (tierce personne) (article L. 133-1 du nouveau CPMIVG) et de l'allocation 5 bis (b ou a) à un grand invalide ;

- afin de moduler le nombre de points d'indice de la majoration spéciale proportionnellement à cette durée et selon la catégorie d'allocation 5 bis (b ou a, spécifiées respectivement 16 ou 15).

9°) L'article 119 de la loi de finances pour 2017 attribue, aux conjoints âgés de moins de 40 ans et ayant au moins un enfant à charge, un supplément social qui a pour effet de porter la PMI au taux dit « normal ». Cette mesure vise à soutenir les conjoints survivants les plus jeunes.

10°) L'article 125 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 harmonise les pensions des conjoints survivants des militaires radiés des cadres, rayés des contrôles ou décédés avant l'entrée en vigueur de la loi n° 62-873 du 31 juillet 1962 de finances rectificative pour 1962, avec ceux radiés après 1962, en élevant leur pension au taux du grade. Cette nouvelle disposition a pour conséquence une réévaluation de la PMI à compter du 1^{er} janvier 2018.

À l'issue du processus exposé ci-dessus, les majorations de pensions accessibles sont les suivantes.

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

Date d'effet	Années de mariage ou de PACS et de soins donnés de manière constante, postérieures à l'ouverture de l'avantage prévu à l'article L18 (tierce personne) (article L. 133-1 du nouveau 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 16	Allocation GI n° 5 bis 15
Avant le 01/01/2002	Au moins 15 ans	230	140
A/C du 01/01/2002	Au moins 15 ans	350	260
A/C du 01/01/2010	Au moins 15 ans	400	310
A/C du 01/01/2015	Au moins 10 ans	450	360
A/C du 01/01/2016	Au moins 10 ans	500	410
A/C du 01/07/2016	Au moins 5 ans	150	105
	Au moins 7 ans	300	230
	Au moins 10 ans	500	410

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

La mesure annoncée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020 ne fait pas l'objet d'une présentation détaillée. Elle devrait augmenter les dépenses de réversion de 0,6 million d'euros, soit 0,16 % des dépenses cumulées au profit des conjoints survivants et des orphelins.

Les personnes bénéficiaires seraient au nombre de 461, sur un total de 54 000 pensionnés au titre du veuvage et de l'orphelinat. Autant dire que, même si elle constitue une avancée (un soutien de 1 301 euros par bénéficiaire), cette mesure symbolique est tout à fait insusceptible d'offrir une solution à la problématique des sacrifices consentis par les aidants des grands invalides.

Cette question devrait faire l'objet incessamment d'une évaluation afin de déterminer les besoins réels et les moyens nécessaires pour compenser les impacts sur les aidants de leur investissement au profit des invalides.

D'ores et déjà, l'exclusion des enfants des dispositifs prévus, dès lors qu'à raison de leur âge, ils ne sont pas considérés comme orphelins, constitue un défi au plus simple réalisme. L'attrition des moyens des établissements d'accueil des personnes dépendantes dans notre pays confronté de ce point de vue à un formidable défi, y compris dans les établissements les plus prestigieux de l'AP-HP, devrait être pleinement mesurée et combattue. Elle fait des « aidants » des collaborateurs volontaires sans guère de reconnaissance d'un service public qui s'étiole et n'assure plus les soins les plus élémentaires. Les anciens combattants invalides, comme les personnes qui les assistent bénévolement subissent comme le reste de la population française une situation inadmissible.

Observation : la revalorisation des réversions promise aux conjoints survivants des grands invalides toute symbolique est insusceptible de compenser les sacrifices consentis par les aidants de ces patients.

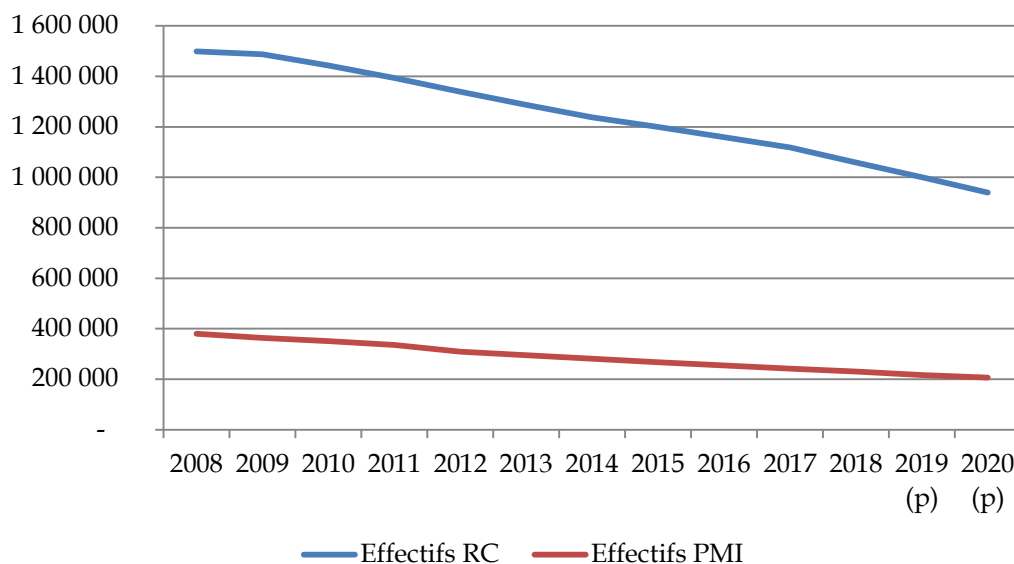
Recommandation : réaliser au plus vite une évaluation des besoins réels d'accompagnement des aidants dans un contexte de sérieuse dégradation des conditions d'accueil des personnes dépendantes par les établissements de santé, même les plus prestigieux.

2. L'impact des faits démographiques

a) Une réduction particulièrement forte des populations bénéficiaires des allocations du programme pour les titulaires de la retraite du combattant

En l'absence de toute revalorisation réellement significative des deux principales prestations de reconnaissance de la Nation pour ses anciens combattants (les pensions militaires d'invalidité et la retraite du combattant) la réduction de la population bénéficiaire de ces prestations un rôle déterminant dans l'évolution des crédits de rente viagère en 2020.

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



Source : projet annuel de performances pour 2020

Entre 2010 et 2018, les deux populations bénéficiant des deux prestations majeures du programme ont reculé d'environ un tiers (- 30 %).

Pour 2020, la baisse du nombre des bénéficiaires se poursuivrait. Elle serait légèrement plus faible que l'an dernier pour les PMI (- 9 891 contre - 10 416 en 2019), mais nettement plus élevée pour les titulaires de la retraite du combattant (- 70 088, soit une baisse de 7,5 % par rapport à 2019, contre - 8 317 l'an dernier).

Le ressaut des sorties nettes du dispositif de la retraite du combattant, qui suppose un nombre de sorties nettes du dispositif historiquement élevé, n'étant pas précisément expliqué, il y a lieu d'avancer quelques hypothèses.

La chute envisagée de la population bénéficiaire rompt avec l'ampleur inhabituellement basse de la réduction des titulaires de la retraite du combattant prévue pour l'année en cours. La mesure adoptée l'an dernier d'extension de l'attribution de la retraite du combattant aux militaires présents en Algérie entre le 2 juillet 1962 et le 1^{er} juillet 1964 a conduit à augmenter le contingent des bénéficiaires de la retraite du combattant mais pourrait, par un effet retour, être l'une des causes de la valeur historique que prendrait en 2020 la chute de la population bénéficiant d'une retraite du combattant.

Si ce mécanisme devait être vérifié, cela viendrait hélas confirmer la faute commise du fait de la reconnaissance trop tardive adressée par la Nation aux personnes concernées.

Il reste que l'âge moyen des titulaires de la retraite du combattant joue d'autant plus que cette allocation n'est ni réversible, ni modulable.

La répartition des titulaires de la carte du combattant attribuées en fonction des opérations de combat auxquelles ils ont participé laisse envisager que l'accélération du rythme de réduction du nombre des bénéficiaires de la retraite du combattant anticipée pour 2020 devrait se prolonger dans les années à venir.

**Répartition des cartes de combattant attribuées
en fonction des combats justifiant les attributions**

Conflits	Cartes du combattant attribuées au 1 ^{er} janvier 2019
Première guerre mondiale et TOE	4 425 379
Seconde guerre mondiale	2 605 173
Guerres d'Indochine et de Corée	211 005
Guerre d'Algérie, combats en Tunisie et au Maroc	1 683 205
Opérations extérieures	176 107
Total	9 100 869

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Le nombre des cartes de combattant correspondant à des opérations postérieures à 1964 n'est que de 176 107 soit 18,7 % du nombre des bénéficiaires d'une retraite du combattant et 16 % du nombre des porteurs de la carte du combattant en 2019.

b) Des effets de composition démographique réduisent la valeur unitaire des pensions militaires d'invalidité

La confrontation sur longue période de l'évolution des crédits avec celle des bénéficiaires montre que **si les crédits de PMI sont inscrits sur une trajectoire constamment descendante, qui amplifie l'impact de la réduction des bénéficiaires, pour les dépenses liées à la retraite du combattant, les liens entre les deux variables présentent des évolutions à la fois amorties et plus fluctuantes.**

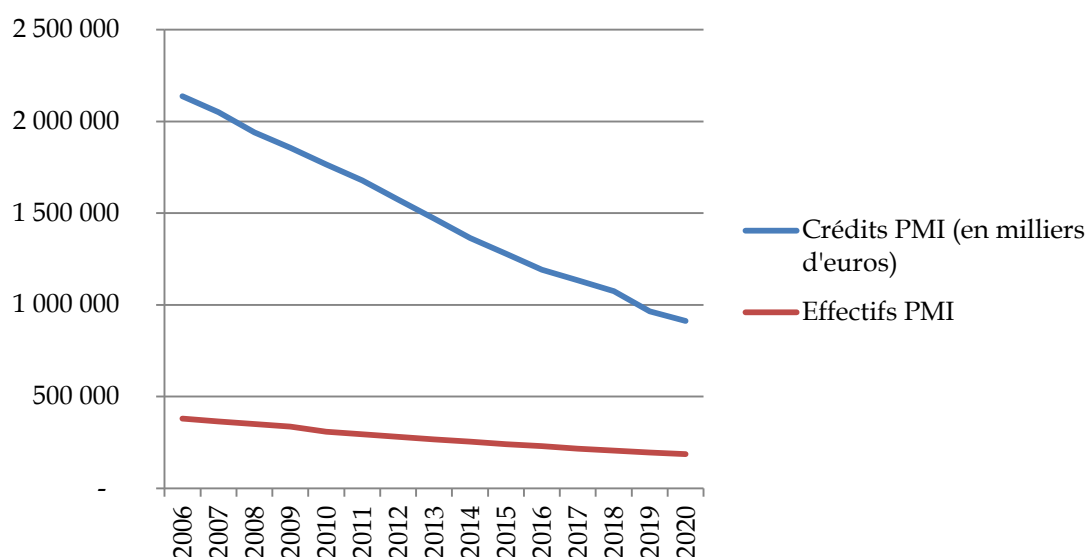
En ce qui les concerne, une sorte de cycle électoral semble se dessiner. Même si les ruptures d'évolution ne sont pas très franches, tous les cinq ans se produisent des inflexions consécutives à des engagements politiques de revalorisation de la retraite du combattant. Si l'inertie est plus forte pour les PMI, c'est qu'elles sont encadrées par un mécanisme

d'indexation qui n'est guère revisité lors de ces échéances charnières¹. Cette discordance entre les deux prestations n'est pas satisfaisante. Elle fait naître le sentiment d'une attention à deux vitesses portée à des anciens combattants de mérite identique.

Le projet de budget pour 2020 s'inscrit pleinement dans ce cadre traditionnel tout en faisant ressortir une élasticité élevée des crédits par rapport aux dynamiques des populations bénéficiaires.

Pour les PMI, pour 2020, le taux moyen de baisse des effectifs serait de 5 % alors que les dépenses baisseraient de 7,9 %, soit une élasticité des crédits proche de 1,6.

**Évolution des titulaires et des dépenses de PMI
entre 2006 et 2020**

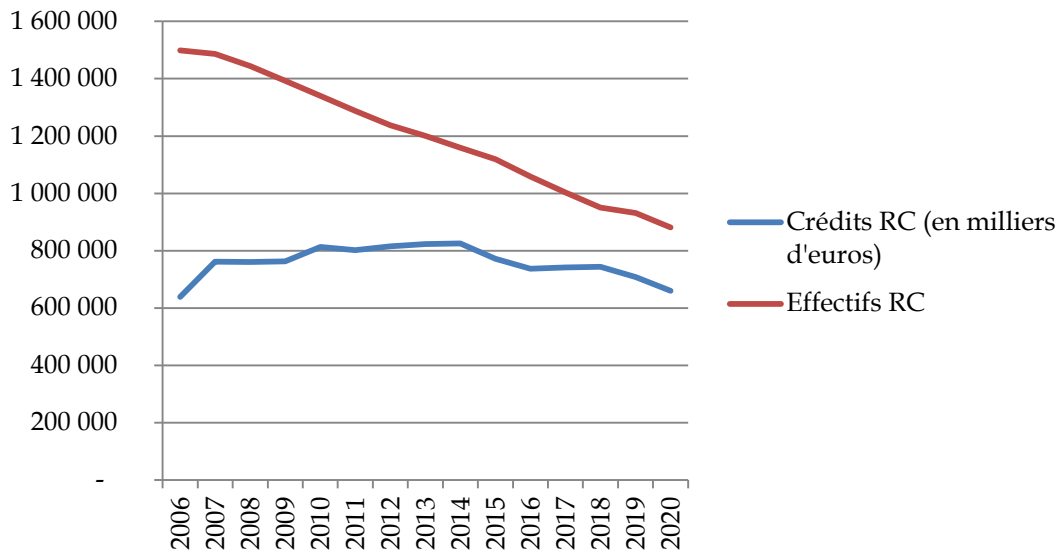


Source : commission des finances du Sénat

Pour la retraite du combattant, la baisse du nombre des bénéficiaires atteindrait 7,5 % en 2020, soit la baisse relative la plus forte enregistrée dans l'histoire récente. De leur côté, les dépenses ne se replieraient que de 5,3 % suivant une élasticité inférieure à l'unité, résultant d'effets de composition infra-annuels.

¹ Voir infra pour de plus amples développements sur les conditions d'indexation.

Évolution des titulaires et des dépenses de retraite du combattant entre 2006 et 2020



Source : commission des finances du Sénat

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

En ce qui concerne les PMI, leur valeur unitaire baisse régulièrement, du fait d'une recomposition de la population des allocataires.

Le nombre relatif des pensions « reversées », d'une valeur moindre que les pensions de droit direct, a eu tendance à s'élever au cours du temps même s'il s'est stabilisé ces dernières années autour de 42 %, mais moyennant un repli relativement plus fort des pensions de réversion aux conjoints survivants mieux dotées.

Pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre-évolution depuis 2009

Années*	Conjoints	Orphelins	Ascendants	Total
2009	101 289	3 276	5 507	110 072
2010	96 713	3 257	5 223	105 193
2011	87 776	3 139	4 348	95 263
2012	83 312	3 139	4 119	90 570
2013	78 255	3 050	3 926	85 231
2014	73 631	2 939	3 730	80 300
2015	69 246	2 854	3 541	75 641
2016	64 455	2 779	3 371	70 605
2017	60 497	2 682	3 246	66 425
2018	54 962	2 608	3 102	60 672
2019	51 484	2 543	2 995	57 022

* Effectifs au 1^{er} janvier

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

Part des pensions aux ayants cause dans le total des dépenses PMI

	2017		2018	
	Effectif au 31/12	Montant annuel au 31/12 ⁽¹⁾	Effectif au 31/12	Montant annuel au 31/12 (1)
Invalides (ayants-droits)	155 824	577 795 392	149 654	540 550 248
Conjoints et orphelins	57 570	403 450 560	54 027	382 511 160
Ascendants	3 102	9 454 896	2 995	9 164 700
Total PMI	216 496	990 700 848	206 676	932 226 108
Part des ayants-cause (conjoints et orphelins; ascendants)		42%		42%

(1) Calculé sur la base du montant mensuel moyen au 31/12.

Champ : Pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre en paiement au 31/12/2017 et au 31/12/2018.

Source : DGFIP, Service des retraites de l'État, bases des PMIVG 2017 et 2018

En outre, la dispersion des droits versés est assez nette, de sorte qu'au cas où les pensions les plus élevées tendent à une attrition plus forte, cette dernière conduit à une accélération de la baisse des dépenses constatées.

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

De fait, la dispersion des pensions versées est très forte en fonction des taux d'invalidité reconnus.

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

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

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

Au total, la valeur unitaire des pensions militaires d'invalidité se replierait une fois de plus très fortement, évolution au terme de laquelle, en euros courants, la PMI individuelle moyenne aura reculé depuis 2017 de 308 euros, soit un repli de sa valeur unitaire de 6 %.

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

De 5 033 euros en 2018 et 4 923 euros en 2019 (- 5 %), elle ne serait plus que de 4 765 euros en 2020.

Pour la retraite du combattant, la valeur unitaire fixée par la réglementation serait inchangée mais la valeur unitaire réelle, qui tient compte du rythme des décaissements, se replierait un peu. En théorie, en l'absence de revalorisation, les dépenses correspondantes suivent la population des bénéficiaires à ces effets intercalaires près.

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

Dans les années à venir les dépenses liées à la retraite du combattant devrait connaître une baisse significative, que ne viendrait freiner que l'atteinte de l'âge de service par les titulaires de la carte du combattant au titre des OPEX.

Or, comme l'indiquent les données ci-dessous, ces derniers ne représentent qu'une faible proportion des titulaires de la carte.

Point sur les titulaires de la carte du combattant

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

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

*Donnée consolidée RAP 2017.

** Estimations.

Cartes du combattant délivrées entre 2010 et 2018

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

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

3. Un quasi gel de la revalorisation des droits

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

L'absence de toute revalorisation significative des prestations du programme 169 pour 2020 n'exercera pas cet effet stabilisant l'an prochain.

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

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

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

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

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

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

Action 01 - « Administration de la dette viagère »

Pensions militaires d'invalidité :

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

Retraite du combattant :

La retraite du combattant est calculée également en **nombre de points PMI**. Le nombre de points d'indice était fixé à 48 depuis le 1^{er} juillet 2012 (article 116 de la loi de finances pour 2012) mais a été revalorisé dans le cadre de la loi de finances pour 2017. Il est aujourd'hui de 52 contre 50 avant le 1^{er} septembre 2017. Pour le reste, la retraite du combattant évolue à raison de la valeur du point de PMI.

Action 03 – Solidarité

Majoration des rentes mutualistes :

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

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

Action 07 – « Actions en faveur des rapatriés »

Allocation de reconnaissance :

Avant la loi de finances pour 2019, il était prévu par voie législative que l'allocation de reconnaissance versée aux rapatriés soit **indexée sur l'évolution annuelle des prix à la consommation des ménages** (hors tabac). Ce type de disposition paraissant ne pas devoir figurer au rang des dispositions d'une loi de finances, en ce qu'elle conduirait à outrepasser les limites de l'annualité budgétaire aux yeux du Conseil Constitutionnel, l'indexation des allocations de reconnaissance est désormais entièrement aux mains du pouvoir exécutif. Un vide juridique s'ensuit, les conditions de revalorisation de cette allocation n'étant plus encadrées, ce qui est fâcheux. La sécurité juridique de l'indexation en ressort affectée de même que la qualité des textes puisqu'aussi bien le visa du dernier arrêté fixant la valeur des allocations correspondantes est erroné.

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

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

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

Or, faute de revalorisation générale du point d'indice de la fonction publique, l'index en question n'a été que fort peu revalorisé ces dernières années : de 2012 à 2015, il n'a augmenté que de 0,06 % sous l'effet de mesures catégorielles.

Si 2016 et 2017 font exception¹ conduisant à une augmentation de l'index de 2,8 % par rapport à 2015, dans l'ensemble les modalités d'indexation appliquées aux prestations servies par le programme 169 se traduisent par des pertes de pouvoir d'achat des prestations perçues par les anciens combattants.

Les revalorisations appliquées entre 2016 et 2017 ont porté la valeur du point de PMI à 14,45 euros (arrêté du 5 novembre 2018).

Les revalorisations à venir devraient être plus limitées.

La valeur du point PMI devrait connaître les revalorisations suivantes avec effet rétroactif en 2017, 2018 et 2019 :

- 14,46 euros au 1^{er} octobre 2017, qui devrait se traduire par un coût supplémentaire en 2019 de **2,69 millions d'euros** réparti de la façon suivante : pour les pensions militaires d'invalidité : **1,59 million d'euros dont 0,91 million d'euros au titre des rappels de 2017 et 2018** ; pour la retraite du combattant : **1,1 million d'euros dont 0,63 million d'euros au titre des rappels de 2017 et 2018** ;

- 14,57 euros à compter du 1^{er} janvier 2019, soit +0,8 %, qui devrait se traduire par un coût supplémentaire en 2019 de **12,77 millions d'euros** réparti de la façon suivante : pour les pensions militaires d'invalidité : **7,52 millions d'euros**; pour la retraite du combattant : **5,25 millions d'euros** ;

- 14,58 euros à compter du 1^{er} janvier 2020, et 14,59 euros au 1^{er} juillet 2020, soit un quasi-gel par rapport à la valeur moyenne de 2019, qui devrait se traduire par un coût supplémentaire en 2020 de **1,6 million d'euros** réparti de la façon suivante : pour les pensions militaires d'invalidité : **0,9 million d'euro** ; pour la retraite du combattant : **0,7 million d'euros**.

Dans la réponse transmise au questionnaire de votre rapporteur spécial, le ministère tend à faire valoir l'ampleur des charges résultant des revalorisations ci-dessus exposées. Il les évalue pour la période 2017-2019 à 47,41 millions d'euros pour les PMI et 27,05 millions d'euros pour la retraite du combattant. Il convient d'ajouter 1,6 million d'euros pour l'année 2020 si bien qu'au total la revalorisation du point PMI aura eu un impact à la hausse des dépenses correspondantes de 76,06 millions d'euros de 2017 à 2020.

Cette présentation doit être remise dans un contexte où, au cours de cette période, les économies réalisées sur ces deux prestations ont atteint 306,5 millions d'euros.

Tout juste peut-on dire que les revalorisations en cause ont réduit les économies produites par la combinaison de la réduction du nombre des bénéficiaires de ces prestations et par la baisse de leur valeur unitaire, qui, si elles n'avaient pas été mises en œuvre auraient atteint 383 millions d'euros.

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

Il faut donc retenir que les revalorisations du point de PMI se sont traduites par un effritement du pouvoir d'achat des prestations principales allouées aux anciens combattants.

S'agissant des pensions militaires d'invalidité (PMI) et de la retraite du combattant, le tableau ci-dessous présente les estimations des économies de charges résultant de la sous-indexation de ces allocations par rapport à l'évolution des prix au cours des cinq années écoulées entre 2014 et 2018.

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

PMI et retraite du combattant (RC)

Année	Valeur réelle du point PMI au 1er janvier (€)	Taux d'inflation (source INSEE)	Valeur du point PMI indexé sur le taux d'inflation (€)	Dépenses selon indexation (€)		Dépenses réelles (€)		Surcoûts (€)	
				PMI	RC	PMI	RC	PMI	RC
2014	13,96	0,50%	14,64	1 437 549 000	864 993 000	1 364 978 370	813 229 659	72 570 630	51 763 341
2015	14,00	0,00%	14,64	1 342 979 000	821 147 000	1 278 408 380	771 498 790	64 570 620	49 648 210
2016	14,04	0,20%	14,67	1 253 444 000	789 161 000	1 191 863 333	737 259 266	61 580 667	51 901 734
2017	14,42	1,00%	14,81	1 170 120 000	813 447 000	1 133 370 077	744 993 857	36 749 923	68 453 143
2018	14,45	1,80%	15,08	1 105 916 037	763 035 401	1 064 811 467	733 269 402	41 104 570	29 765 999

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

Les économies réalisées se montent à 70,9 millions d'euros en 2018.

Elles se décomposent en 41,4 millions d'euros pour les PMI et 29,8 millions d'euros pour la retraite du combattant.

Encore faut-il tenir compte de ce que la réduction du nombre des bénéficiaires de ces prestations contribue à limiter les économies ainsi calculées, mais aussi de ce que les revalorisations exceptionnelles mises en œuvre en 2017 ont pu transitoirement les plafonner.

Si aux contraintes financières du moment les anciens combattants ne sauraient, ni ne souhaitent, se soustraire, encore faut-il qu'elles ne pèsent pas davantage sur eux que sur les reste des Français.

Sur ce point, il convient de rappeler que l'argument avancé pour défendre l'absence d'indexation des traitements publics, à savoir l'existence d'un glissement-vieillesse-technicité, ne saurait en rien s'appliquer à une population qui de toute évidence n'est pas positivement concernée par lui.

Votre rapporteur spécial engage chaque année le Gouvernement à veiller à ce que l'accélération des prix n'aboutisse pas à dégrader la situation faite aux anciens combattants.

Il regrette qu'une fois encore cet appel n'ait pas été entendu.

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

En l'état, elle inspire une certaine perplexité, conduisant votre rapporteur spécial à souhaiter qu'intervienne au plus vite une solution permettant d'obvier aux pertes de valeur réelle de l'effort en faveur des anciens combattants.

4. Une déformation des équilibres de la politique de reconnaissance en faveur du monde combattant malgré des avantages peu mobilisés

Les interventions financées par le programme 169 sont composites. Certaines à vocation universelle (PMI, retraite du combattant) sont versées à tous ceux qui réunissent des conditions objectives tenant à leur situation de combattant et à raison de celles-ci, d'autres impliquent un choix du bénéficiaire, et l'influence de variables tierces par rapport à celles en rapport avec la seule situation d'ancien combattant.

En dehors de l'effet asymétrique des dépenses fiscales déjà relevé, il en va tout particulièrement ainsi de la majoration des rentes mutualistes qui, pour concerner 314 445 bénéficiaires¹, n'est servie qu'à un peu plus de 28 % des titulaires de la carte du combattant (et à moins de 20 % des bénéficiaires potentiels, qui incluent les titulaires du titre de reconnaissance de la Nation).

La rente mutualiste

La retraite mutualiste du combattant, devenue rente mutualiste du combattant, bénéficie 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 leur revenu imposable, dans la limite d'un plafond, les versements effectués en vue de la constitution d'une rente donnant lieu à majoration de l'État.

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

Le total formé par la rente et la majoration spéciale de l'État est limité à un plafond, dit « plafond majorable » (1 806,25 euros en 2019).

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.

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

Or, cet avantage mobilise une part importante des dotations du programme comme le montre le tableau ci-dessous (11,5 % du total).

Évolution de la réparation des principales interventions du programme

Dispositif	Part dans le total 2019	Part dans le total 2020
PMI	46,3 %	46,5%
Retraite du combattant	34 %	33,70 %
Soins médicaux gratuits, appareillage, expertises	2,2 %	2,30 %
Remboursement réductions de transport	0,1 %	0,09 %
Remboursement prestations sécurité sociale	3,70 %	3,80 %
Majoration des rentes mutualistes	11,3%	11,5 %
ONAC (action sociale)	1,3%	1,3 %
Rapatriés	10,7 %	9,5 %
TOTAL	100,00 %	100 %

Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performances pour 2020

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

Le montant unitaire de la rente mutualiste a augmenté de l'ordre de 8 % entre 2014 et 2019.

Données relatives aux rentes mutualistes (2014-2019)

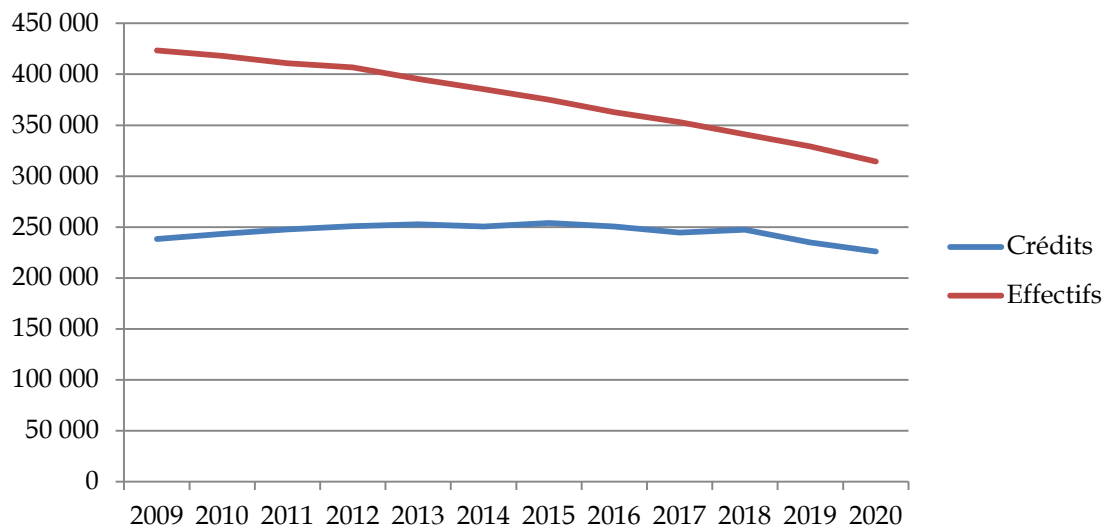
Année de facturation	Montant des remboursements des majorations légales (M€)	Montant des remboursements des majorations spécifiques (M€)	Total (M€)	Nombre de bénéficiaires (au 1 ^{er} janvier de l'année en cours)	Montant moyen annuel des majorations remboursées
2014	118,26	132,29	250,55	385 434	650,09
2015	119,91	133,89	253,8	374 608	676,72
2016	116,78	133,75	250,53	362 770	690,61
2017	113,12	131,55	244,67	353 031	693,05
2018	107,6	129,4	237	340 918	695,18
2019	105,95	126,62	232,5	328 943	707,01

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Cette évolution a limité l'impact de la baisse du nombre des bénéficiaires sur la réduction des dépenses.

Les dépenses correspondantes ont connu une certaine résistance, qui contraste avec les prestations plus universelles financées par le programme 169.

Évolution de la charge des avantages attribués aux rentes mutualistes des anciens combattants et des effectifs bénéficiaires (2009-2020)



Source : commission des finances du Sénat

Le déficit de revalorisation mentionné plus haut a toutefois, comme pour les autres prestations liées à la valorisation du point de PMI, également altéré la dynamique de dépense correspondante, avec pour effet l'extériorisation d'économies budgétaires (voir le tableau *infra*).

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

(en euros)

Année	Valeur réelle du point PMI au 1er janvier (€)	Taux d'inflation (source INSEE)	Valeur du point PMI indexé sur le taux d'inflation (€)	Plafond majorable* (€) A	Plafond selon indexation* (€) B	Différence de plafond (€) C = B - A	Nombre de bénéficiaires au plafond D	Surcoûts (€) E = C x D
2014	13,96	0,50%	14,64	1 745,00	1 829,60	84,60	56 716	4 798 174
2015	14,00	0,00%	14,64	1 750,00	1 829,60	79,60	47 127	3 751 309
2016	14,04	0,20%	14,67	1 755,00	1 833,26	78,26	48 600	3 803 445
2017	14,40	1,00%	14,81	1 800,00	1 851,59	51,59	41 540	2 143 164
2018	14,45	1,80%	15,08	1 806,25	1 884,92	78,67	39 164	3 081 032

* Le plafond majorable équivaut à 125 points PMI.

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

Par rapport à une indexation du plafond majorable sur l'inflation, qui aurait porté ce plafond à 1 884,92 euros en 2018, compte tenu d'un nombre de bénéficiaires au plafond qui reste limité par rapport au nombre des porteurs (39 164 contre 328 943 bénéficiaires), la sous-indexation du plafond a permis de dégager 3,1 millions d'euros d'économies en 2018.

La contribution de l'État aux rentes mutualistes (707 euros par bénéficiaire en 2019) apporte aux bénéficiaires, un quasi doublement de la valeur de la retraite du combattant qu'ils perçoivent.

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

Dans ces conditions, votre rapporteur spécial est conduit à s'interroger sur les facteurs expliquant une éventuelle sous-utilisation de la faculté ouverte aux ayants droit de se constituer un complément de retraite disposant d'un soutien élevé de l'État.

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

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

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

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

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

5. Les opérateurs du programme, quel avenir pour l'ONAC-VG ?

Les évolutions imprimées à l'effort financier de la Nation pour ses anciens combattants – en lien avec le décrochage de la valeur des prestations par rapport à l'inflation et une tendance à la déformation de la structure des transferts vers une forme de concentration aux effets globalement peu redistributifs – conduit à souligner l'importance d'assurer la mutation des deux principaux opérateurs du programme 169, l'Institution nationale des Invalides (INI) et l'ONAC-VG.

Les dotations des deux principaux opérateurs de la mission (l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre – ONAC-VG – et l'Institution nationale des Invalides-INI) évolueraient dans un sens différent. Les dotations pour l'ONAC-VG seraient très fortement réduites, de 12,5 millions d'euros, soit un repli de près de 15 %.

Celles destinées à l'INI progresseraient de 11 millions d'euros, soit un peu moins qu'un doublement par rapport aux 14,8 millions d'euros de 2019. Mais cette évolution ne concernerait que les crédits de paiement, les autorisations d'engagement s'inscrivant en forte baisse (- 35 millions d'euros).

Au total, les dépenses destinées aux deux opérateurs seraient en légère baisse par rapport à l'an dernier. Elles atteindraient 97,3 millions d'euros soit 4,8% des crédits du programme 169.

Évolution des dépenses versées aux opérateurs du programme 169 (2013-2020)

(en milliers d'euros)

	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	2018	PLF 2019	PLF 2020
INI	12 154	11 839	12 089	12 089	12 089	12 089	14 789	25 789
ONAC-VG	56 871	56 432	56 978	57 149	55 937	58 028	84 027	71 533
Total	69 025	68 271	69 067	69 238	68 026	70 117	98 816	97 322

Source : commission des finances du Sénat

L'accroissement des crédits de paiement inscrits pour l'INI proviendrait en totalité de premiers besoins immobiliers. La subvention pour charges de service public resterait constante.

De son côté, la subvention pour charges de service public de l'ONAC-VG se réduirait fortement par rapport à la loi de finances pour 2019, tandis que les crédits destinés à l'action sociale seraient réduits mais plus légèrement (-1,5 %).

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

Le recul s'amplifierait par rapport aux années précédentes avec - 64 ETPT, dont - 14 pour l'INI et - 60 pour l'ONAC-VG.

Évolution des emplois ouverts aux deux principaux opérateurs du programme (2013-2020)

	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	Exécution 2018	PLF 2019	PLF 2020
INI	440	439	434	439	429	435	432	418
<i>dont sous plafond</i>	438	436	432	436	424	430	424	418
ONAC-VG	1 604	1 594	1 604	1 636	1 053	901	895	845
<i>dont sous plafond</i>	873	860	863	871	848	883	878	845
Total	2 044	2 033	2 038	2 075	1 482	1 336	1 327	1 263
<i>dont sous plafond</i>	1 311	1 296	1 295	1 307	1 272	1 313	1 327	1 263

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

a) *L'ONAC-VG, une nette attrition des moyens dans le cadre d'un projet de restructuration aux contours très incertains*

Le projet annuel de performances de la mission justifie la forte réduction de la subvention pour charges de service public de l'ONAC-VG (un recul de 12,1 millions d'euros), qui tend à amputer les ressources attribuées à l'ONAC-VG pour assurer son fonctionnement de plus d'un cinquième, par la « *déflation des effectifs dans le cadre d'une démarche de réorganisation impulsée par l'ONAC-VG* ».

En réalité, la réduction de la subvention de fonctionnement va très au-delà des baisses d'effectifs qui, en l'état, pour atteindre une réelle ampleur, s'élève à - 3,7 %.

On peut en déduire que la trésorerie de l'établissement, déjà engagée par les charges qui lui sont imputées dans le cadre de la rénovation des sépultures et des hauts lieux de mémoire (pour un montant de plus de 4 millions d'euros, voir *supra*), sera ponctionnée afin de couvrir l'impasse de financement de la masse salariale de l'ONAC-VG suscitée par la baisse de la subvention de fonctionnement.

Le projet de budget pour 2020 se traduit ainsi par de lourds transferts de charges reportées sur la trésorerie de l'ONAC-VG, la débudgétisation ainsi opérée n'étant pas soutenable en l'état actuel de la réorganisation de l'ONAC-VG.

Ces transferts de charges s'inscrivent dans une forme de continuité puisque le fonds de roulement de l'ONAC-VG a été considérablement ponctionné ces dernières années.

Évolution du fonds de roulement de l'ONAC-VG

Exécuté	Exécuté	Exécuté	Exécuté	Budget
2015	2016	2017	2018	2019
45 151 213	34 483 177	35 271 962	41 263 061	28 260 508

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Entre 2015 et 2016, la baisse du fonds de roulement de l'ONAC-VG a été suscitée par les frais liés au transfert des établissements médico-sociaux, transfert dont les conditions ont été largement exposées dans les rapports budgétaires des années précédentes, et qui étaient principalement liés à la remise à niveau du bâti et à l'ajustement de leur trésorerie.

Les évolutions à la hausse du fonds de roulement observées les années suivantes ont tenu davantage à des inscriptions comptables liées notamment à des reprises qu'à des flux réels.

Quoi qu'il en soit en 2019, le fonds de roulement serait ramené à 28,3 millions d'euros, soit une réduction de près de 40 % par rapport à 2015.

Les conditions de la programmation budgétaire pour 2020 laissent présager une nouvelle très nette dégradation des disponibilités de l'ONAC-VG.

On peut ainsi d'ores et déjà anticiper que la restructuration en cours, qui, en l'état n'est pas financée durablement, ne fera que s'amplifier au détriment des capacités de l'ONAC-VG à poursuivre ses missions.

Les effectifs de l'ONAC-VG devraient être considérablement réduits à l'avenir.

Ces orientations sont franchement problématiques alors même que les missions attribuées à l'établissement ont été constamment diversifiées et sont accomplies avec quelques difficultés.

Il est peu contestable que le nombre des ressortissants de l'ONAC-VG accuse une baisse tendancielle, reflétant ainsi les évolutions mentionnées plus haut dans le présent rapport.

Évolution passée et prévue des ressortissants de l'ONAC-VG

	2013	2018 (estimation rapport CGA)	2018 (estimation actualisée)	2023
<i>Combattants</i> ¹	1 419 300	1 187 400	1 195 108	922 400
<i>PMI et pensions de victimes civiles (PVC) hors double titre & VG non pensionnées</i> ²	131 500	93 000	93 000	64 200
Total des ayants droit	1 550 800	1 280 400	1 288 108	986 600
<i>Ayants cause PMI et PVC</i> ³	80 200	72 300	72 300	45 800
<i>Veuves de ressortissants</i>	1 128 400	799 500	799 500	655 300
<i>Orphelins de guerre</i>	222 700	200 600	200 600	147 100
Total des ayants cause	1 431 300	1 072 400	1 072 400	848 200
Total des ressortissants	2 982 100	2 352 800	2 360 508	1 834 800

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Par rapport à 2013, le nombre des ressortissants a diminué de 622 000, soit un repli de 20 %. La baisse devrait se poursuivre.

Pour autant, cet indicateur est à la fois trop global et trop incomplet pour apprécier les conditions du plan de charges de l'ONAC-VG.

Du premier point de vue, force est de nuancer l'impression suscitée par les données globales mentionnées ci-dessus que ces dernières permettraient de réduire les moyens de l'ONAC-VG.

Les ressortissants de cet établissement ne sont pas une masse compacte d'individus pouvant constituer un public unique. Les ressortissants de l'ONAC-VG sont répartis sur le territoire national, ce qui justifie le déploiement des services de l'ONAC-VG sur le territoire, en proximité, et même sur des territoires étrangers ; les problématiques auxquelles ils sont confrontés sont souvent individuelles.

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

² Il s'agit des titulaires de pensions militaires d'invalidité (PMI) et de pensions de victimes civiles (PVC), hors détention de CC ou TRN, et des autres victimes de guerre non pensionnées.

³ Conjoints survivants, ascendants et orphelins de titulaires d'une PMI et PVC.

En bref, les ressortissants de l'ONAC-VG constituent une population à tous égards composite qui ne saurait relever d'une approche aux termes de laquelle toute réduction du nombre des ressortissants de l'ONAC-VG pourrait être mise à profit pour appliquer des « rabots budgétaires » à due proportion.

Aperçu sur les ressortissants de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre

Sont ressortissants de l'ONAC-VG :

- 1-Les invalides pensionnés de guerre et des opérations extérieures ;
- 2-Les titulaires de la carte du combattant ;
- 3-Les combattants volontaires de la Résistance ;
- 4- Les conjoints et partenaires survivants pensionnés au titre du présent code ou qui auraient bénéficié d'une pension militaire ou de victime civile, s'ils n'avaient pas opté pour un autre régime de pension ;
- 5- Les ascendants de militaires ou de civils morts pour la France ;
- 6-Les pupilles de la Nation et orphelins de guerre ;
- 7-Les déportés et internés résistants et politiques ;
- 8-Les anciens prisonniers de guerre ;
- 9-Les patriotes résistant à l'occupation des départements du Rhin et de la Moselle, incarcérés en camps spéciaux ;
- 10-Les réfractaires ;
- 11- Les patriotes transférés en Allemagne ;
- 12- Les patriotes réfractaires à l'annexion de fait ;
- 13-Les victimes civiles de guerre ;
- 14-Les personnes contraintes au travail en pays ennemi ;
- 15-Les victimes de la captivité en Algérie ;
- 16-Les titulaires du titre de reconnaissance de la Nation ;
- 17-Les prisonniers du Viet-Minh ;
- 18-Les conjoints ou partenaires survivants de titulaires de la carte du combattant ou de bénéficiaires du présent code.

Au demeurant, les compétences attribuées à l'établissement n'ont cessé d'être diversifiées et complexifiées.

Ainsi, l'action sociale de l'ONAC-VG a été reconfigurée dans le sens d'interventions plus qualitatives. De même, il s'est vu confié la charge de gérer la totalité des allocations de reconnaissance aux rapatriés et à leurs enfants, ce qui peut susciter des traitements complexes.

En bref, il faut pondérer d'une dimension qualitative les indicateurs purement quantitatifs sur la base desquels on pourrait trouver justifié de réduire la voilure de l'établissement.

Il faut d'ailleurs ajouter que ce dernier est prié de contribuer à la politique mémorielle qui tend à se complexifier à mesure des exigences des autorités publiques elles-mêmes et implique souvent d'épouser des réalités locales.

Les voies d'atténuation des impacts de la restructuration de l'ONAC-VG ne sont pas clairement appréciables. Il est question de mutualisation mais jusqu'à présent les suppléments de mission confiés à l'ONAC-VG se sont plutôt traduits par des désengagements des ministères (intérieur, Outre-mer) tandis que l'étiollement des services déconcentrés de l'État ne laisse pas percevoir de grands opportunités de mutualisation.

Il est également question de recours à l'e-administration. Mais, là encore les potentialités de cette dernière semblent plus vagues que concrètement étayées.

La restructuration de l'ONAC-VG ainsi entamée doit susciter l'inquiétude d'autant que les plans de charge de l'ONAC-VG sont mal anticipés par le ministère.

À cet égard, les données fournies dans le cadre de la maquette de performance du programme 169 ne manquent pas de susciter une certaine perplexité.

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

Sur ce point, votre rapporteur spécial s'était interrogé l'an dernier sur les sous-performances de l'indicateur de gestion mesurant l'efficacité des services de l'ONAC.

L'indicateur mesure le nombre de cartes et titres traités par agent. La cible 2017 réévaluée lors du PAP 2017 (1 000) n'était pas atteinte fin 2017 (880). Le projet annuel de performances pour 2019 en avait tiré les conséquences en abaissant la cible à 900 cartes. Les explications avancées par le ministère apparaissent un peu contradictoires. D'un côté, il faisait valoir la portée limitée d'une cible (qu'il avait choisi lui-même) dépendant du nombre de dossiers adressés à l'établissement, dans un contexte où les agents sont « *plus ou moins figés à court terme* ». De l'autre, il relevait des effets de débordement dus à des modifications réglementaires susceptibles d'augmenter le flux de dossiers.

Ainsi, en serait-il allé avec l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 87 de la loi de finances pour 2015 étendant l'attribution de la carte du combattant après 4 mois de présence en OPEX. Cette mesure aurait suscité la délivrance de plus de 56 000 cartes du combattant OPEX en 2015 et 2016, gonflant conjonctuellement la valeur de l'indicateur et justifiant, selon le ministère, une baisse de la valeur du ratio-cible. Or, cette dernière avait quelque chose d'étonnant puisqu'aussi bien la mesure envisagée n'avait pas produit tous ses effets.

En effet, selon les estimations réalisées par le ministère de la défense, elle devait entraîner l'attribution de près de 150 000 cartes du combattant en 4 ans. Il y a là de quoi nourrir un courant d'activité et matière à maintenir des performances productives analogues à celles observées en 2016.

Le projet annuel de performances pour 2020 indique, à cet égard, que la cible a été à nouveau actualisée. Elle est passée pour 2019 de 900 dossiers traités par agent à 1 640, un objectif de 1 340 demandes traitées par agent étant fixé pour 2020.

La révision des objectifs pour 2019 et 2020 semble due à l'intégration tardive des effets de la mesure adoptée au bénéfice des militaires présents en Algérie de 1962 à 1964.

Votre rapporteur spécial se félicite de ce qui apparaît comme une forme de renforcement de l'efficacité des services.

Cependant, au-delà des difficultés que paraît rencontrer le ministère dans la détermination des demandes adressées à l'ONAC-VG dans le cadre de l'exercice des droits ouverts aux anciens combattants, l'amplitude des révisions des objectifs fixés aux effectifs de l'ONAC-VG conduit à s'interroger sur leur réalisme.

Il convient de rappeler qu'en 2017 l'indicateur faisait état de 880 dossiers traités par agent. La cible pour 2019 est ainsi près de deux fois supérieure et celle de 2020 demeure élevée.

Le programme annuel de performances explique que l'augmentation de la productivité des agents de l'ONAC-VG a pu provenir d'une multiplication des commissions et d'un allègement de la procédure de

traitement des demandes afférentes à l'attribution de la carte du combattant aux militaires présents en Algérie entre 1962 et 1964.

Il reste que le délai de traitement des demandes reste inchangé de sorte que, pour les demandeurs, les améliorations alléguées n'ont que peu de prolongements perceptibles.

Il est fait état, qu'en 2019, 75 725 cartes de combattants pourraient être ainsi délivrées, dont 35 000 cartes au titre de la mesure précitée¹ (sur un total de 50 000 cartes anticipées).

Il faudra veiller à ce que les objectifs fixés soient pleinement tenus.

À cette importante mission, doit être ajoutée, notamment, la considération du rôle de l'établissement dans la gestion de la solidarité plus ponctuelle au bénéfice des anciens combattants, en sus de l'activité sociale conduite par le ministère des Armées lui-même.

La subvention versée par l'État pour couvrir les besoins serait réduite de 1,5 % (de 26,4 millions d'euros à 26 millions d'euros) dans un contexte de baisse des personnes éligibles.

Cependant, des besoins nouveaux interviennent du faits des suites des engagements de la France, et, en particulier, de la hausse tragique du nombre des pupilles de la Nation, et des actes de terrorisme.

ONAC-VG, OPEX et terrorisme

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

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

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

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

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

¹ 27 809 cartes auraient été délivrées à ce titre au 15 juillet 2019.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) L'Institution nationale des Invalides

Le projet de budget témoigne de la stabilité de la subvention de fonctionnement versée par la mission à l'Institution nationale des Invalides (INI).

Celle-ci reste fixée à 12,09 millions d'euros, niveau inchangé depuis 2015.

En revanche, des crédits de paiement pour dépenses d'opérations financières sont ouverts à hauteur de 13,7 millions d'euros. Ils sont la suite logique de la dotation en fonds propres de 35 millions d'euros en autorisations d'engagement inscrits l'an dernier¹, sur laquelle 2,7 millions d'euros de crédits de paiement avaient été inscrits en 2019. Il s'agit d'accompagner le projet de rénovation de l'établissement.

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

La programmation 2019 prolonge ainsi une dynamique de financement courant de l'INI qui s'est révélée insoutenable comme l'a exposé votre rapporteur spécial dans son rapport de contrôle sur l'établissement². Toutefois, le résultat courant de l'établissement a pu progressivement être ramené à une situation plus ou moins proche de l'équilibre en raison d'une réduction des emplois.

Les évolutions en matière de ressources humaines liées au nouveau projet d'établissement 2016-2020 de l'INI décrites dans le contrat d'objectifs et de performance (COP 2017-2021), signé le 27 avril 2017 prévoient que *« l'adaptation de ses effectifs à ses missions implique une diminution de 10 % des postes en organisation sur la période du COP, soit un objectif cible à 400 équivalents temps plein (ETP) fin 2021 »*.

Votre rapporteur spécial s'interroge sur ces orientations alors même que les patients et pensionnaires accueillis par l'établissement supposent souvent d'être très entourés. Si les taux d'encadrement par les personnels soignants paraissent supérieurs à l'INI à ce qu'ils sont dans des établissements comparables, ces derniers qui assument de plus en plus difficilement leurs missions ne devraient pas être considérés comme susceptibles de servir de référence indépassable.

Au demeurant, la cible du CP pourrait faire l'objet d'une révision dans le cadre de la clause de rendez-vous du COP de l'établissement prévue à l'automne 2019, afin d'assurer un effectif médical et paramédical suffisant lors de l'ouverture du nouveau service de réhabilitation psychiatrique dont l'ouverture a, hélas, été reportée à l'automne 2022.

¹ En complément d'une dotation de 5 millions d'euros mise en place en 2017.

² Rapport d'information de Marc Laménie, fait au nom de la commission des finances, n° 72 (2016-2017)-25 octobre 2016.

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

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

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

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

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

Le programme d'investissement comporte des enjeux importants puisqu'il représente au minimum 50 millions d'euros.

En l'état des informations de votre rapporteur spécial, il serait financé à hauteur de 10 millions d'euros par le fonds de roulement, le reste étant pris en charge par une dotation du ministère de la défense.

Fin 2020, les dotations en fonds propres accordée à l'INI en 2017 et 2019 correspondant à ce plan de financement (35 millions d'euros) seraient consommées pour un peu moins de la moitié si le programme prévu devait se dérouler sans heurts.

Quant à la sollicitation du fonds de roulement de l'INI, si elle est restée limitée jusqu'à présent, le plan de financement de la rénovation de l'INI tel qu'annoncé devrait conduire à une ponction très forte sur un fonds de roulement qui serait ramené à l'étiage.

Évolution du fonds de roulement de l'INI depuis 2015

(en millions d'euros)

En millions d'euros	2015	2016	Variation 2016/2015	2017	Variation 2017/2016	2018	2018/2017	2019 (p)	Variation 2019/2018
	21,4	21,27	-0,13	19,94	-1,33	20,28	0,34	18,48	-1,8

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

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

6. De quelques situations à mieux prendre en considération

Les interventions de l'ONAC-VG et de l'INI sont d'autant plus stratégiques que, sans elles, certaines situations ne seraient que peu, voire nullement, prises en compte au titre de l'effort en faveur des anciens combattants.

Il convient notamment de rappeler que les conditions d'âge exigées pour disposer de la retraite du combattant (65 ans ou 62 ans mais sous certaines conditions) peuvent éloigner considérablement l'apparition des besoins de reconnaissance de la reconnaissance effective. Dans ces conditions, l'attribution d'une carte du combattant permet d'accéder à un certain nombre de processus d'accompagnement des anciens combattants, en particulier aux soutiens procurés par l'ONAC-VG.

Celui-ci fait alors office de filet de sécurité, ce qui, à défaut d'être optimal, doit être considéré comme précieux.

Les perspectives ouvertes par **la réforme des retraites** en cours de définition, qui appellent des clarifications, pourraient être de nature à aviver cette problématique. Les conditions dans lesquelles le bénéfice d'une retraite à jouissance immédiate pourra être maintenu doivent être au plus vite éclaircies.

En outre, il faut rappeler que le ministère a mis en œuvre en 2018 une **revue de certaines de ses interventions** et des sollicitations qui lui sont adressées par le monde « anciens combattants ». Il convient de saluer cette initiative. Toutefois, sur les vingt-six sujets abordés, seul un petit nombre d'entre eux a fait l'objet d'une suite favorable.

Votre rapporteur spécial insiste pour que des situations mal couvertes, comme celle des forces participant aux opérations de sécurité conduites dans le cadre de la protection des Français contre les actions

terroristes (les opérations intérieures- OPINT) ou celle des personnes en charge, ou l'ayant été, de grands invalides de guerre soient mieux prises en compte. Sur ce dernier point, la mesure annoncée (voir supra) pour constituer une avancée, demeure trop partielle.

Votre rapporteur spécial s'en est expliqué.

Quant à la **situation des rapatriés**, s'il faut certes signaler la revalorisation substantielle de l'allocation de reconnaissance versée aux supplétifs de l'armée française en Algérie - une nouvelle revalorisation de 400 euros étant intervenue l'an dernier, il convient d'en souligner l'impact limité sur la situation des bénéficiaires malgré la création d'un dispositif de solidarité pour les enfants de harkis. Au demeurant, ces limites se retrouvent dans la charge budgétaire correspondante. En 2020, les crédits prévus se replient de 4,7 millions d'euros, le ministère recourant une fois de plus à la débudgétisation par prélèvement de la trésorerie de l'ONAC-VG d'une partie du coût des dispositifs correspondants.

Tant le traitement budgétaire de ces allocations que leur niveau beaucoup trop éloigné de la logique de réparation qui devrait les inspirer ne peuvent être vus avec faveur par votre rapporteur spécial.

C. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 158 : UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DE 12,4 MILLIONS D'EUROS, TRADUISANT UNE BUDGÉTISATION AU FIL DE L'EAU QUI NE PEUT RECUEILLIR L'ASSENTIMENT DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

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

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

Les indemnisations versées correspondent à trois dispositifs distincts, relativement récents, régis par les différents décrets suivants : n° 99-778 du 10 septembre 1999 sur la réparation des spoliations antisémites et n° 2000-657 du 13 juillet 2000 sur les orphelins dont les parents ont été victimes d'actes antisémites (action 01 « Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation ») et le décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004 (action 02 « Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale ») qui instaure un dispositif d'indemnisation décalqué du précédent, mais ouvert aux ayants droit de tous les déportés et victimes d'actes de barbarie

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

Le projet de budget est loin de les concrétiser.

	Autorisations d'engagement											
	Total			Titre 2. Personnel			Titre 3. Fonctionnement			Titre 6. Intervention		
	Ouverts en LFI pour 2019	Demandés pour 2020	Évolution 2019/2020	Ouverts en LFI pour 2019	Demandés pour 2020	Évolution 2019/2020	Ouverts en LFI pour 2019	Demandés pour 2020	Évolution 2019/2020	Ouverts en LFI pour 2019	Demandés pour 2020	Évolution 2019/2020
158 - Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	105,90	93,50	-11,8%	1,50	1,50	0,0%	0,70	0,70	0,0%	103,60	91,40	-11,8%
1 - Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	53,50	42,50	-20,6%	1,50	1,50	0,0%	0,50	0,40	-20,0%	51,50	40,50	-21,3%
2 - Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale	52,40	51,00	-2,7%	-	-		0,20	0,30	50,0%	52,10	50,80	-2,5%

	Crédits de paiement											
	Total			Titre 2. Personnel			Titre 3. Fonctionnement			Titre 6. Intervention		
	Ouverts en LFI pour 2019	Demandés pour 2020	Évolution 2019/2020	Ouverts en LFI pour 2019	Demandés pour 2020	Évolution 2019/2020	Ouverts en LFI pour 2019	Demandés pour 2020	Évolution 2019/2020	Ouverts en LFI pour 2019	Demandés pour 2020	Évolution 2019/2020
158 - Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	105,90	93,50	-11,8%	1,50	1,50	0,0%	0,70	0,70	0,0%	103,60	91,40	-11,8%
1 - Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	53,50	42,50	-20,6%	1,50	1,50	0,0%	0,50	0,40	-20,0%	51,50	40,50	-21,3%
2 - Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale	52,40	51,00	-2,7%	-	-		0,20	0,30	50,0%	52,10	50,80	-2,5%

1. Une très forte réduction des crédits qui touche particulièrement la réparation des spoliations antisémites

Les crédits prévus pour le programme 158 sont en repli de 12,4 millions d'euros par rapport à l'année dernière.

Cette évolution touche les deux actions du programme mais elle provient très majoritairement de la baisse des moyens programmés au titre de la première d'entre elles consacrée à l'indemnisation des victimes d'actes antisémites (les orphelins et les victimes de spoliations).

Les indemnisations dues à ce dernier titre sont particulièrement concernées. L'an dernier, elles avaient justifié un accroissement des crédits (+ 8 millions d'euros) ; pour 2020, le recul des dépenses prévues atteint 9,1 millions d'euros, soit - 45 %.

Cette dernière perspective constitue un sérieux motif de déception (voir *infra*).

Les dotations correspondant aux autres chefs d'indemnisation se replient également (- 3,3 millions d'euros) mais selon un rythme plus faible (- 3,7 %).

Action	Sous-action	Titre	Catégorie	LFI 2018	LFI 2019	PLF 2020	Ecart PLF 2020 / LFI 2018	Ecart PLF 2020 / LFI 2019
				AE / CP	AE / CP	AE / CP	AE / CP	AE / CP
1	1.1	Masse salariale CIVS	2	1 749 981	1 534 987	1 489 025	-260 956	-45 962
		Fonctionnement de la CIVS	3	273 586	271 550	273 586	0	2 036
		Indemnités	6	7 000 000	15 000 000	6 000 000	-1 000 000	-9 000 000
	1.2	Frais de dossiers du à l'ONAC (37 € / dossier)	3	194 213	186 480	172 648	-21 565	-13 832
		Indemnités	6	37 191 084	36 471 662	34 547 602	-2 643 482	-1 924 060
		Sous total action 01		46 408 864	53 464 679	42 482 860	-3 926 004	-10 981 819
2	2.1	Frais de dossiers du à l'ONAC (37 € / dossier)	3	278 055	266 807	245 327	-32 728	-21 480
		Indemnités	6	54 105 263	52 173 090	50 808 770	-3 296 493	-1 364 320
	Sous total action 02		54 383 318	52 439 897	51 054 097	-3 329 221	-1 385 799	
TOTAL				100 792 182	105 904 576	93 536 958	-7 255 224	-12 367 618
Sous total T2				1 749 981	1 534 987	1 489 025	-260 956	-45 962
Sous-total hors T2				99 042 201	104 369 589	92 047 933	-6 994 268	-12 321 656
Dont T3 CIVS et Frais de dossiers ONAC				745 854	724 837	691 561	-54 293	-33 276
Dont T6 Indemnités 3 dispositifs				98 296 347	103 644 752	91 356 372	-6 939 975	-12 288 380

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

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

- **l'action 01** réunit **42,5 millions d'euros** de crédits (45,4 % des dotations du programme) contre 53,5 millions d'euros en 2019 (soit une **baisse de 20,6 %**). Elle est majoritairement dédiée (34,7 millions d'euros, soit plus de 81 % de ses moyens) aux versements aux **orphelins des victimes de persécutions antisémites** des arrérages qui leur sont dus. Au total, les créditeurs bénéficiant de cette catégorie d'interventions seraient au nombre de 4 836 (en baisse accélérée de 216 contre 197 l'an dernier) pour une rente annuelle de 7 381 euros (651,08 euros par mois). Ces dotations sont complétées par les moyens réservés à la **réparation des spoliations** commises pendant la Seconde Guerre mondiale aux dépens des juifs. Ils s'élèvent à **7,8 millions d'euros** (contre 16,9 millions d'euros en 2019) dont des crédits de l'ordre de 1,8 million d'euros pour assurer le fonctionnement de la commission d'indemnisation des victimes de spoliations (1,5 million d'euros de crédits de personnel) ;

- de son côté, **l'action 02** sert également des arrérages, mais aux **orphelins des victimes d'actes de barbarie** commis pendant la Seconde Guerre mondiale, dont les droits ont été aménagés en 2004 quelques années après ceux des orphelins des victimes de persécutions antisémites (2000)¹. Elle est dotée de **51 millions d'euros** (54,6 % du total) contre 52,4 millions d'euros en 2019 (soit une baisse de 2,7 %).

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

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

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

Deux variables peuvent en influencer le montant effectif.

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

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

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

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

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

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

À ces deux régimes correspondent des indemnisations suivant un régime identique. Les allocataires disposent d'une option entre le versement d'un capital dont le montant est invariablement de 27 440,82 euros et l'attribution d'une rente mensuelle, qui, quant à elle, est revalorisée.

Son niveau atteint 600,8 euros à partir du 1^{er} janvier 2019 contre 585,44 euros l'an dernier. Il serait de 615,08 euros en 2020.

Les modalités de revalorisation des deux rentes ont été fixées par deux décrets de 2009 au taux de 2,5 % chaque 1^{er} janvier, soit une modalité de revalorisation déliée de toute considération de nature économique, mais supérieure à la cible d'inflation visée par les autorités monétaires (2 %) et plus encore à l'inflation constatée.

Ces modalités d'indexation impliquent un fort dynamisme- les rentes ont connu une revalorisation de 31,3% depuis 2009, qui peut apparaître contestable au vu des évolutions économiques et des contraintes, certes très critiquables, exercées sur d'autres prestations financées par la mission.

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

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

b) ..et appellent une actualisation du dispositif prévu pour les orphelins de victimes d'actes de barbarie...

La direction des missions de l'ONAC-VG, chargée d'instruire les demandes reçues au titre du décret du 27 juillet 2004, continue d'enregistrer à ce titre un nombre significatif de nouvelles demandes : en 2018, 139 nouvelles demandes ont été enregistrées ; au 31 juillet 2019, la direction des missions a comptabilisé 40 nouvelles demandes. Quant aux orphelins de victimes d'actes de persécution antisémite, les demandes nouvelles sont en faible nombre : 11 nouvelles demandes en 2018 et 3 nouvelles demandes en 2019 (juillet de l'année).

Votre rapporteur spécial estime que le dispositif d'indemnisation des orphelins de victimes d'actes de barbarie pourrait être étendu, les dispositions du décret ouvrant les droits correspondants en excluant des populations qui pourraient être assimilées. Il relève au demeurant que la réponse à son questionnaire semble le concéder, en creux.

Ainsi y est-il indiqué que, « conformément à l'esprit du décret du 27 juillet 2004, et malgré le sentiment d'iniquité que pouvait susciter une telle position, sont exclus tous ceux qui avaient choisi le combat dans les rangs de l'armée régulière comme dans les rangs de la Résistance. De la même manière, n'a pu être envisagée l'indemnisation des orphelins de victimes civiles qui ont trouvé la mort lors des affrontements armés entre Allemands et Alliés ou lors de bombardements ».

c) ... tout en présentant des difficultés sensibles d'administration

L'instruction des dossiers d'indemnisation est réalisée par le département Reconnaissance et réparations de la direction des missions de l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC-VG) pour les dossiers d'indemnisation des orphelins.

Conformément aux dispositions réglementaires, les décisions accordant les mesures de réparation financière sont prises par le Premier ministre, le paiement des indemnisations étant effectué par l'ONAC-VG. Dans ce cadre, le versement des crédits à l'ONAC-VG est assuré par les

services du Premier ministre en vertu des trois décrets instituant les indemnisations et d'une convention-cadre entre les différents organismes.

Selon les informations disponibles, le nombre des demandes reçues dans le cadre de ces deux dispositifs a été inégal, le dispositif le plus récent (orphelins de victimes d'acte de barbarie) ayant suscité 34 342 demandes depuis 2004 quand celui réservé aux victimes d'actes antisémites a engendré 24 269 demandes au 1^{er} juillet 2019.

Le taux de réponse aux demandes transmises apparaît au premier regard comme peu satisfaisant, les services instructeurs ayant été quelque peu débordés, tout particulièrement les premières années, par le flux des dossiers qu'ils ont reçus.

Pour les demandes formulées dans le cadre du dispositif de 2004, le taux de décision apparaît encore insuffisant même s'il a augmenté pour se situer à 78,8 %. Il est vrai que dans le contingent des non-réponses figurent les dossiers classés sans suite.

Les taux de satisfaction sont également différents.

Dans le dernier cas mentionné (actes de barbarie), le taux de décision favorable atteindrait 84 % tandis qu'il ne serait que de 56,2 % pour les orphelins de victimes d'actes antisémites.

Le taux de conflictualité des décisions administratives n'est pas négligeable. En ce qui concerne l'indemnisation des orphelins des victimes d'actes de barbarie, 1 020 recours ont été formés :

- 492 recours déposés par des personnes qui perçoivent l'aide financière prévue par le décret de 2004 mais qui ont demandé à bénéficier de la revalorisation du capital obtenu ou de la rétroactivité de la rente obtenue, à compter du 1^{er} août 2000, date à partir de laquelle les orphelins de victimes de l'antisémitisme ont été admis à l'indemnisation. Aucun des 492 recours déposés n'a prospéré.

- 528 recours déposés contre des décisions explicites ou implicites de rejet. Sur les 528 recours déposés, 492 ont été rejetés, 34 sont en cours et 28 décisions d'annulation ont été prononcées dans ces dossiers où le risque contentieux est plus élevé dès lors qu'il s'agit d'interpréter les conditions dans lesquelles un décès est survenu, plus de soixante-dix ans après les faits.

Au total, le nombre des bénéficiaires varie selon le dispositif envisagé¹. Les victimes de persécutions antisémites qui ont été indemnisées ont été au nombre de 13 648 (chiffre qui demanderait une évaluation du dispositif au regard de l'histoire). Moyennant quelques marges, le coût du dispositif pourrait avoir été jusqu'à présent de l'ordre de 780 millions d'euros.

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

Pour les victimes d'actes de barbarie, le nombre des crédientiers a été nettement supérieur (22 754) pour un coût qui avoisine sans doute 983 millions d'euros.

Le coût moyen cumulé par bénéficiaire ressort ainsi supérieur pour le dispositif de réparation accordé aux orphelins de victimes d'actes antisémites du fait d'une ancienneté plus grande que vient tempérer la forte baisse du nombre des crédientiers. Ils ne sont plus que 4 836 contre un nombre de 7 026 au titre de l'indemnisation accordée aux orphelins de parents victimes d'acte barbarie.

d) Les indemnisations pour spoliations, un horizon beaucoup plus incertain anticipé a minima

Les réparations accordées aux victimes de spoliations antisémites présentent un enjeu financier difficile à établir.

Les crédits ouverts en 2019 (15 millions d'euros au titre des indemnités) avaient été nettement supérieurs à ceux de l'exercice précédent dernier. Pour 2020, un reflux considérable est programmé (6 millions d'euros seulement).

La crédibilité de cette prévision n'est pas en cause, mais la dimension indemnitaire, qui n'est pas sans susciter des interrogations sur les estimations des préjudices pratiquées par la CIVS, est loin d'épuiser le problème du bilan actuel et prévisible de la réparation des spoliations antisémites, auquel votre rapporteur spécial a consacré un rapport d'information publié en juin 2018¹.

Le décret n° 99-778 du 10 septembre 1999 modifié a institué 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 ».

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**.

Depuis octobre 2000, début de la campagne d'indemnisation, et jusqu'au 31 juillet 2019, 24 269 dossiers ont été transmis aux services du Premier ministre, **22 326 dossiers proposent une indemnisation mise à la charge de l'État français** et 1 943 dossiers portent rejet ou désistement. Au 31 juillet 2019, 22 262 recommandations ont été traitées par le

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

Premier ministre et concernant, compte tenu des partages successoraux, 48 947 bénéficiaires qui perçoivent des indemnités uniquement sous la forme d'un capital.

	Nombre de recommandations traitées	Nombre de bénéficiaires indemnisés	Coût complet en millions d'euros
2000/2001	726	1 576	13,6
2002	1 883	4 353	35,7
2003	2 117	4 719	53,4
2004	1 970	4 465	46,2
2005	2 381	5 290	44,0
2006	2 560	5 345	66,2
2007	2 712	5 565	59,3
2008	1 872	4 119	51,3
2009	1 318	3 090	27,6
2010	939	2 104	14,7
2011	927	1 998	17,2
2012	974	2 119	11,7
2013	470	972	7,8
2014	333	728	7,6
2015	352	847	7,6
2016	231	512	4,7
2017	205	417	4,8
2018	184	443	8,2
Du 01/01 au 31/07/2019	112	289	15,4
total au 31/07/2019	22 262	48 947	492,9

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

De nouvelles requêtes sont enregistrées chaque mois (une moyenne de 19 dossiers nouveaux enregistrés chaque mois en 2016, 12 en 2017 et 11 en 2018).

La prévision des besoins pour 2020, de 6 millions d'euros, s'appuie sur un coût moyen par nouveau dossier de 20 000 euros. Ce coût moyen prévisionnel est calculé sur l'ensemble des indemnités allouées en dix-sept années de campagne, ainsi que sur les coûts prévisionnels des dossiers à fort enjeu financier dont l'instruction est susceptible d'arriver à terme en 2020.

Il existe évidemment des incertitudes qui tiennent à l'ampleur de la dette de réparation non assumée et à l'éventualité que des demandes à très forts enjeux soient accueillies. Il convient de ne pas négliger, par ailleurs, certains risques juridiques précisément envisagés dans le rapport plus haut mentionné.

Au demeurant, la réponse adressée au questionnaire de votre rapporteur spécial mentionne que « *les missions élargies de la CIVS, telles que définies par le décret n° 2018-829 du 1^{er} octobre 2018 (voir infra), et relatives à l'instruction des demandes de restitution des biens culturels spoliés du fait du national-socialisme¹, ainsi que sa compétence nouvelle d'auto-saisine en la matière, pourraient amener à un accroissement du nombre de demandes* ».

Quant aux indemnités, le tableau ci-dessous qui recense les indemnisations recommandées en 2018 et 2019 au titre des objets d'art spoliés traduit leur grande variabilité.

Si, en moyenne, le chef de préjudice « Œuvres d'art » dans un dossier est indemnisé à hauteur de 162 419 euros, il existe des dossiers pour lesquels les indemnisations recommandées par le collège délibérant de la CIVS sont bien en dessous ou à l'inverse bien plus importantes.

**Bilan des dix premières recommandations d'indemnisation de la CIVS
au titre des objets d'art et de culture en 2018 et 2019**

Date de la présentation du dossier lors d'une séance restreinte ou plénière	Indemnisation recommandée par le Collège délibérant	Types de biens culturels concernés
22/06/2018	1 000, 00 euros	Divers biens culturels mobiliers
29/03/2018	2 260,00 euros	Divers biens culturels mobiliers
15/03/2018	2 400,00 euros	Instrument de musique
18/01/2019	164 000,00 euros	Divers biens culturels mobiliers
05/07/2019	180 900,00 euros	Tableaux
23/03/2018	377 000,00 euros	Divers biens culturels mobiliers
01/06/2018	400 000,00 euros	Divers biens culturels mobiliers
09/03/2018	656 112,00 euros	Divers biens culturels mobiliers
12/04/2019	925 550,00 euros	Divers biens culturels mobiliers
16/11/2018	12 276 000,00 euros	Divers biens culturels mobiliers

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Votre rapporteur renvoie, pour l'essentiel, aux quarante observations et trente recommandations du rapport précité pour apprécier les enjeux et les confronter aux décisions budgétaires qui fondent la programmation 2020.

Quelques observations s'imposent cependant.

¹ Des spoliations antisémites auraient été mieux rapporter ce dont il s'agit puisqu'aussi bien « l'État français » ne saurait être considéré comme national-socialiste tout en ayant été fort actif dans la politique de spoliations.

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

Les conditions pratiques de cette extension de responsabilité ont été précisées depuis l'an dernier.

Le décret n°2018-829 du 1^{er} octobre 2018 (modifiant le décret n°99-778 du 10 septembre 1999) se veut traduire la volonté de la France de renforcer son organisation pour la restitution des biens culturels spoliés du fait du national-socialisme.

Dans cette nouvelle configuration, une procédure spécifique de recherche des propriétaires ou de leurs héritiers est mise en place en vue de restituer, ou à défaut d'indemniser, les biens culturels ayant été spoliés pendant l'Occupation, notamment ceux conservés par les institutions publiques.

Les articles 1-1 et 1-2 du décret n°99-778 modifié par le décret n°2018-829 confient à la CIVS le soin de formuler des recommandations au Premier ministre après instruction des demandes par la Mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945, créée au sein du ministère de la culture (décret n°2019-328 et arrêté du 16 avril 2019).

L'article 3-1 du décret n°99-778 modifié par le décret n°2018-829 prévoit que, lorsque la Commission statue en application des articles 1-1 à 1-3, elle comprend, outre les dix membres du Collège délibérant, quatre personnalités qualifiées respectivement dans les domaines de l'histoire de l'art, du marché de l'art, de l'histoire de la Seconde Guerre mondiale, et du droit du patrimoine.

L'arrêté du 16 avril 2019 détaille les attributions de la nouvelle Mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945 qui est rattachée au secrétariat général du ministère de la culture. Il lui délègue l'instruction des cas de spoliations de biens culturels mentionnés à l'article 1-1 du décret instituant la CIVS, dans les conditions fixées à l'article 1-2 de ce décret : « *Dans ce cadre, elle assure, en lien avec la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation, la recherche des propriétaires de ces biens et de leurs héritiers* ».

Le dispositif issu de ces textes instaure par principe les étapes suivantes :

a) ouverture d'un dossier par la CIVS sur auto-saisine, ou sur saisine d'un requérant ou à la demande de toute personne concernée, soit auprès de la CIVS, soit par l'intermédiaire de la Mission ;

b) instruction du cas de spoliation par la Mission ;

c) proposition de restitution ou d'indemnisation par les membres du Collège délibérant de la CIVS, siégeant en commission élargie aux quatre nouvelles personnalités qualifiées ;

d) décision de restitution ou d'indemnisation par le Premier ministre.

Le 1^{er} juillet 2019, le Président de la CIVS et le chef de la Mission ont signé une convention de service qui précise le fonctionnement né de cette nouvelle organisation et, en particulier, les relations entre les deux services.

Votre rapporteur spécial se réserve d'analyser en son temps le dispositif mis en œuvre.

D'ores et déjà l'articulation entre la CIVS et la mission lui paraît poser problème dans le contexte d'une réduction des moyens de la CIVS, qui subissent une ponction continue en plein décalage avec l'extension de ses missions.

Le plafond d'emplois autorisé pour la CIVS en 2018 s'élevait à 23 ETPT¹. Il se décomposait en 10 emplois de catégorie A, 4 emplois de catégorie B, 5 emplois de catégorie C et 4 emplois d'agents contractuels.

Au 31 décembre 2018, ce plafond a été consommé à hauteur de 24 ETPT compte tenu du décalage dans le temps de certains départs. Il se décompose comme suit : 9 ETPT en catégorie A ; 4 ETPT en catégorie B ; 4 ETPT en catégorie C ; 7 ETPT pour des agents contractuels.

Un schéma d'emplois de -7 ETP a été arbitré pour 2019 faisant passer le plafond autorisé à 19 ETPT en 2019 et à 16 ETPT en 2020.

Si aucun schéma d'emplois n'est prévu pour 2020, les évolutions récentes pèseront sur les moyens de la commission.

L'impact de cet héritage ainsi que de l'absence de nouveaux moyens tend à être relativisé par la mention de l'affectation de sept emplois à la mission placée auprès du ministère de la culture.

À l'occasion de son évaluation, votre rapporteur spécial avait pu s'entretenir avec des agents de ce ministère se disant en charge, même partiellement, de la réparation des spoliations. Il faudra donc vérifier que l'effort cité se traduira par un renforcement réel des moyens. Il faut, à cet égard, rappeler que la période en cause est très large puisque c'est à juste titre qu'on envisage les spoliations commises dès 1933. Compte tenu de l'ampleur du problème, les 200 000 euros prévus pour faire appel à des

¹ Il existe également des personnels hors plafond d'emploi : au nombre de 27, il s'agit des 14 membres du Collège délibérant de la CIVS (y compris le Président et le Vice-Président de la Commission) ; du rapporteur général et de 11 magistrats rapporteurs.

chercheurs extérieurs et prolonger la mission de la nouvelle structure en région apparaissent totalement hors de proportion.

La réunion de moyens suffisants paraît seule de nature à améliorer le bilan des restitutions, qui en dépit de succès appréciables, demeure très insuffisant.

Bilan des restitutions sur recommandation de la CIVS depuis 2013

En mars 2013 :

Abraham et les trois anges de Sebastiano Ricci (MNR 315) ;

Le portrait de Bartoloméo Ferracina, ou portrait d'un architecte, d'Alessandro Longhi (MNR 89) ;

Le Saint François de Paule représenté dans une niche (MNR 945) ;

L'Allégorie de Venise de Gaspare Diziani, également attribué à Tiepolo, école vénitienne du 18^{ème} Siècle (MNR 368) ;

L'apothéose de Saint Jean Népomucène de François-Charles Palko, également attribué à Johan Christian Winck (MNR 677) ;

Le miracle de Saint Eloi de Gaetano Gandolfi (MNR 796).

En janvier 2015 :

Portrait de Jacopo Foscari de G. Moroni (MNR 801).

En février 2017 :

Tapiserie : Une soumission, Tenture de l'histoire d'Alexandre, Entrée sous le titre : *Tenture de l'histoire des Consuls romains*, BB et F.V.H. ; Atelier de Franz Van den Hecke (OAR 45) ;

Tapiserie : Diogène dans son tonneau, Entrée sous le titre : *Diogène assis dans un tonneau reçoit la visite d'Alexandre*, BB et F.V.H. ; Atelier de Franz Van den Hecke (OAR 474).

Le Louvre vu du Pont Neuf de Pissaro, tableau restitué par la Taskforce Gurlitt.

En 2018 :

La vallée de la Stour de John Constable, tableau conservé auparavant par le Musée de la Chaux-de-Fonds (Suisse) ;

Chaise (OAR 545) ;

D'autres restitutions concernant des œuvres qui ne sont pas répertoriées dans les MNR et pour lesquelles les ayants droit ont ouvert un dossier à la CIVS sont intervenues.

Actuellement :

Carrefour à Sannois, de Maurice Utrillo, conservé par le Musée Utrillo-Valadon de Sannois.

La CIVS a recommandé la restitution du tableau le 16 février 2018.

La procédure de restitution est toujours en cours.

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Il faut encore envisager le traitement du **stock de demandes à traiter** et la **question des parts réservées**.

Le **stock** de demandes à traiter reste stable, ce qui n'est pas satisfaisant.

	Au 31/12/2016	Au 31/12/2017	Au 31/12/2018
Stock	569	537	540
Nombre de dossiers enregistrés (cumul)	29 326	29 457	29 586

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

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

Le problème se présente lorsque la commission, constatant l'existence d'une pluralité d'ayants-droit, mais sans pour autant avoir pu les identifier avec précision, est conduite à diviser la réparation qu'elle accorde en réservant les parts de ceux des ayants-droit concernés par son ignorance. Cette dernière peut conduire à minorer excessivement les indemnités accordées aux spoliés identifiés ou à retarder l'identification de personnes spoliées. Dans les deux cas, une dette non acquittée doit être constatée.

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

Une première estimation les avait chiffrées à 100 millions d'euros, mais, après un audit plus systématique, impliquant la réouverture de 18 000 dossiers d'indemnisation de préjudices matériels, leur montant a été ramené à quelque 27 millions d'euros.

L'écart entre les deux estimations aurait mérité davantage d'informations, et le degré de vraisemblance de la nouvelle estimation fondée sur les seuls dossiers de spoliations matérielles aurait mérité plus de justifications. Au demeurant, à la suite de nouvelles recherches portant sur les dossiers les plus importants, de nouvelles parts réservées ont été constituées.

En toute hypothèse, le montant des parts réservées demeure considérable et il doit être déduit des évaluations rendant compte de l'activité d'indemnisation de la commission. Surtout, il apparaît nécessaire

de trouver une issue à la difficulté ainsi constatée puisque si une légère décreue est intervenue depuis, le montant des parts réservées étant passé de 27,5 millions d'euros à la fin de l'année 2016 à 26,3 millions d'euros au 31 décembre 2017, la dette correspondante reste élevée. Elle correspond à des réductions sourdes qui affectent les indemnisations dues aux spoliés.

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

Ces solutions, d'attente, appelaient des compléments de moyens que le projet de budget pour 2019 ne programmait pas. Il n'en est plus question dans les informations transmises à votre rapporteur spécial.

Peut-être faut-il y voir l'une des raisons pour lesquelles la levée des parts réservées n'est pas telle que la dette de réparation constatée soit acquittée comme il faudrait.

« Au 31 décembre 2018, 4 644 recommandations de levée de parts ont été émises dont 853 se rapportent à des dossiers bancaires. Le montant total des parts en attente de versement s'élève à 28 730 284 euros. Ce montant tient compte d'une requête passée devant le Collège délibérant de la CIVS en toute fin d'année 2018 et qui a donné lieu à une réserve de 3 millions d'euros pour un seul et même ayant droit. Cette part unique a été levée en avril 2019. Si l'on déduit cette part, le montant total des parts réservées à la charge de l'État en 2018 s'élève à 25,7 millions d'euros soit une diminution de 2 millions d'euros en trois ans.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 73 E (nouveau)

(Articles L. 251-1, L. 251-2 ; L. 251-5, L. 523-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et article 162 du code de la famille)

Adaptation des réductions tarifaires sur les services de transport ferroviaire domestique accordées aux titulaires militaires et d'invalidité de la carte d'invalidité et à certains assurés sociaux

Commentaire : le présent article vise à adapter le régime des réductions accordées aux titulaires d'une carte d'invalidité militaire ou victime civile de guerre pensionnés au titre du code des pensions militaires et d'invalidité aux évolutions des services de transport ferroviaire de voyageurs résultant de l'ordonnance n° 2018-1135 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture de la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 251-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMVG) prévoit l'attribution des réductions sur les services de transport ferroviaire aux voyageurs au bénéfice des titulaires d'une carte d'invalidité militaires ou victimes civiles de guerre et pensionnés au titre du code.

La réduction varie selon le degré du taux d'invalidité de 50 % pour les invalides entre 25 % et 45 %; 75 % dès 50 % et au-delà.

La gratuité est accordée au guide des invalides à 100 % (article L. 251-2 du CPMVG).

L'article L. 523-1 prévoit de son côté l'attribution gratuite par SNCF Mobilités d'un voyage aller-retour dans la classe la plus économique aux parents d'un militaire mort pour la patrie entre leur lieu de résidence et le lieu d'inhumation faite par l'autorité militaire.

L'article 162 du code de la famille et de l'aide sociale prévoit les conditions d'obtention de la carte sociale d'économiquement faibles et les avantages correspondants parmi lesquels le bénéfice d'un voyage ferroviaire aller et retour annuel pour la durée de validité des congés payés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article introduit par l'Assemblée nationale après le dépôt d'un amendement du Gouvernement vise à adapter la rédaction de l'article L. 251-2 du CPMVG pour substituer à la référence à la SNCF Mobilités, celle des services de transport ferroviaire domestique de voyageurs.

Par ailleurs, pour les autres dispositions il rétablit des articles que l'ordonnance précitée n'avait pas intégrés à son dispositif tout en procédant aux modifications rédactionnelles identiques à celle exposée ci-dessus.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'article essentiellement rédactionnel, mais qui tend aussi à créer des créances valables quelle que soit l'identité des entreprises de service ferroviaire de transports de voyageurs au bénéfice de populations qui les méritent sans conteste, procède à une heureuse correction d'une omission commise lors de l'adoption de l'ordonnance n° 2018-1135 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture de la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs.

C'est malgré tout l'occasion de s'interroger sur la portée concrète donnée par le Gouvernement aux compensations prévues au bénéfice des entreprises de transport ferroviaire dont le rapport de M. Spinetta publié en février 2018 avait pu faire valoir qu'elles n'étaient plus mises en œuvre.

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 16 octobre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Marc Laménie, rapporteur spécial, sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

M. Marc Laménie, rapporteur spécial. – L'an dernier, la mission « Anciens combattants » n'offrait que peu de motifs de satisfaction ; cette année elle présente beaucoup de raisons d'inquiétude.

La mission regroupe trois programmes avec des enjeux financiers très inégaux. Le programme 167, principalement consacré au financement de la « Journée Défense et citoyenneté » et des actions de mémoire, représente 29,4 millions d'euros, en repli de 12,8 %. Le programme 158 finance différentes indemnités accordées aux victimes d'actes de barbarie et de persécution commis pendant l'Occupation : 93,5 millions d'euros sont ouverts, soit une baisse de 11,7 %. Le programme 169 regroupe la majeure partie des crédits de la mission avec 2 milliards d'euros pour financer les témoignages de reconnaissance de la Nation envers ses anciens combattants. La baisse des dotations atteint 5,8 %. Au total, la mission extériorise une forte baisse des crédits avec plus de 142 millions d'euros, qui font suite aux 150 millions d'euros d'économies prévus en 2019. La mission participe au redressement des finances publiques du pays, tant attendu par ailleurs, mais pas à celui du moral des anciens combattants.

Le programme 167 est principalement consacré à la journée « Défense et citoyenneté », dont le bilan est contrasté. Son coût n'est pas mineur : 150 millions d'euros dont seule une maigre partie est inscrite au budget de la mission. Il devrait s'alourdir, les indemnités de frais de transport versées aux appelés n'étant pas à la hauteur des coûts exposés par ces derniers, surtout dans les zones rurales. Cela explique peut-être un problème d'absentéisme. Sur le fond, la question devrait être revue au regard de la mise en place hésitante d'un service national universel (SNU) obligatoire. Les formules d'accueil des jeunes prises en charge par le ministère des armées tendent à se multiplier sans grande cohérence, avec des offres quasi-expérimentales, comme le service militaire volontaire, qui apparaissent assez coûteuses et peu extensibles. Tout ceci méritera d'être revisité dans le contexte de l'extension du SNU.

Quant à la politique de la mémoire, on revient à l'étiage, une fois conclues les commémorations de la Grande Guerre. Il est regrettable que les actions de mémoire soient, à ce point, dépendantes de commémorations exceptionnelles. Par ailleurs, on doit déplorer que les investissements de fond tardent à être mis en œuvre.

Le programme 169, qui concentre l'essentiel des crédits, passe pour la première fois sous la barre des 2 milliards d'euros de crédits d'intervention. Les ressources prévues pour financer les pensions militaires d'invalidité, la retraite du combattant et quelques autres interventions se réduisent de plus de 6 %. C'est une réduction plus forte que celle des populations appelées à bénéficier de ces allocations. L'an dernier, le Sénat s'était félicité de l'attribution, hélas très tardive, de la carte du combattant aux militaires présents en Algérie en 1962 et 1964. Cette année, la seule mesure d'extension des droits concerne les conjoints survivants des anciens combattants grands invalides. Son impact sera fort limité : 461 bénéficiaires pour 600 000 euros. Cette initiative n'est pas à la hauteur de la problématique de la prise en charge des anciens combattants atteints par l'invalidité. La question de l'accompagnement de la dépendance n'est pas réservée aux anciens combattants, mais elle se pose à ces derniers non moins qu'au reste de la population. Quelques mesures spécifiques sont prévues, qui ne me semblent pas de nature à répondre aux graves problèmes rencontrés du fait de l'inadéquation de l'offre de soins et de l'absence d'accompagnement adapté des aidants. Le Gouvernement devrait s'attacher au plus vite à définir une politique en ce domaine, ce qui passe par une évaluation de l'existant et des besoins que j'appelle de mes vœux.

Le budget pour 2020 s'accommode d'une non-revalorisation des droits de sorte que, si les facteurs démographiques jouent sur la budgétisation, la baisse de la valeur réelle des allocations y contribue également. C'est le résultat du quasi-gel de la valeur du point de pension militaire d'invalidité dans le cadre du mécanisme dit « rapport constant ». Ce dernier se traduit par une sous-indexation des allocations et ainsi, par une perte de leur valeur réelle. Je vois là un sérieux problème que le Gouvernement serait bien inspiré de surmonter. Les titulaires d'allocations sont souvent âgés et confrontés à des besoins particuliers. Ils méritent davantage de reconnaissance. Alors même que du fait des évolutions démographiques, la mission dégage spontanément des économies importantes, la sous-indexation des allocations aux anciens combattants a quelque chose de mesquin et semble injuste. Elle réserve aux anciens combattants un sort moins favorable qu'aux retraités et l'on ne peut pas dire que le « rapport constant » soit un mécanisme pertinent. Incidemment, je relève qu'il conviendra d'être très vigilant sur les effets pour les anciens combattants de la réforme des retraites en cours d'élaboration, puisque le calibrage des prestations financées par la mission n'est pas sans lien avec le sort général réservé aux militaires.

Deux opérateurs sont rattachés au programme 169 : l'ONAC-VG et l'Institution nationale des invalides. Le destin de l'ONAC-VG pose problème. Le Gouvernement en a décidé une sorte de restructuration dont les prolongements sont encore incertains. Ils paraissent peu compatibles avec l'engagement de maintenir une administration de proximité. Pour le budget pour 2020, le Gouvernement recourt très largement à la débudgétisation par

des ponctions massives de la trésorerie de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG), qui lui permettent de réduire de 15 % la subvention pour charges de service public. Ce n'est pas de bonne méthode.

Enfin, s'agissant du programme 158, destiné à la politique de réparation aux victimes d'actes antisémites et d'actes de barbarie, la budgétisation me semble poser de sérieux problèmes. L'an dernier le Sénat a souhaité que l'indemnisation des orphelins victimes d'actes de barbarie soit étendue à des populations qui en sont exclues. Le budget pour 2020 ne le permet pas. Quant aux préjudices liés aux spoliations antisémites, je ne retrouve pas dans le budget l'élan que nous avons souhaité voir imprimer à la politique de réparation, tandis que le grave sujet de principe que représentent les 26 millions d'euros de parts réservées demeure pendant, faute de moyens pour lui apporter des solutions.

Compte tenu de la date précoce de notre réunion, la commission des finances de l'Assemblée nationale devant examiner la mission dans une semaine, je vous propose de réserver notre vote sur une mission qui devrait mieux prendre en compte les ambitions qu'elle porte.

M. Antoine Lefèvre. – En juillet, la Cour des comptes a suggéré que la France était trop généreuse envers ses anciens combattants. Elle a remis en cause le dispositif de retraite mutualiste qui fonctionne par capitalisation. Il serait scandaleux de trouver là des pistes d'économies. En savez-vous plus ?

Mme Christine Lavarde. – Où en est-on du programme de fermeture des maisons de retraite de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre ? Vous aviez mentionné le sujet, l'an dernier, dans votre propos liminaire.

M. Jean-Claude Requier. – Certains souhaiteraient dé plafonner le nombre de médailles militaires.

M. Vincent Éblé, président. – Les récipiendaires susceptibles de recevoir une médaille sont de moins en moins nombreux, mais il faudrait distribuer plus de médailles ?

M. Jean-Claude Requier. – Certains ont été décorés de l'ordre national du Mérite et souhaiteraient la médaille militaire. Pour la médaille militaire, on donne 4,50 euros par an. *Idem* pour la Légion d'honneur et le Mérite. Ne faudrait-il pas supprimer ces pensions qui n'en sont pas ? Elles coûtent cher à verser et rapportent peu à ceux qui les touchent.

M. Jérôme Bascher. – Le rapport sur la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS) fait apparaître que le stock des spoliations continue d'augmenter. Pourquoi ? A-t-on espoir qu'il diminue un jour ?

M. Marc Laménie, rapporteur spécial. – À l’heure où nous examinons cette mission, je souhaite avoir une pensée pour tous les bénévoles qui œuvrent dans les associations. Antoine Lefèvre, les dépenses fiscales qui bénéficient au monde des anciens combattants suscitent des débats qui nourrissent des inquiétudes. Elles sont la manifestation d’une nécessaire reconnaissance envers ceux qui se sont battus pour notre pays. La retraite mutualiste des anciens combattants n’est pas remise en cause.

Christine Lavarde, l’ONACVG gère des maisons de retraite dans un passé récent. Ce n’est plus sa vocation. Certains de ces établissements se sont transformés en établissements d’hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) et ont été repris par des associations. Jean-Claude Requier, le contingent de médailles militaires est souvent évoqué dans les sections de médaillés militaires de nos assemblées régionales ou départementales. La médaille militaire est un signe fort de reconnaissance, juste après la Légion d’honneur. Certaines personnes très âgées décèdent parfois avant d’avoir pu recevoir leur médaille. Le contingent est effectivement très réduit. Les médailles comme la Légion d’honneur ou l’ordre national du Mérite sont sous l’autorité de tel ou tel ministre.

Jérôme Bascher, merci de rappeler notre rapport sur la CIVS. Un grand nombre d’objets spoliés n’a toujours pas donné lieu aux recherches qui conviendraient. Les restitutions d’aujourd’hui sont le reflet de notre inertie passée. L’idée de clore cette mission ce serait renoncer à des devoirs qui, de plus, correspondent à nos engagements internationaux. Les moyens humains de la CIVS restent trop limités.

La commission a décidé de réserver sa position sur les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

*

* *

Réunie à nouveau le mercredi 20 novembre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a examiné les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », précédemment réservés et l’article additionnel 73 E rattaché à la mission.

M. Vincent Éblé, président. – Nous débutons cette réunion par l’examen des crédits de la mission « *Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation* », précédemment réservés, et de l’article rattaché 73 E.

M. Marc Laménie, rapporteur spécial. – Lors de l’examen de la mission au mois d’octobre, nous avons réservé notre avis. Après réflexion et après avoir mené un certain nombre de consultations, malgré les réserves qui peuvent subsister, je vous propose d’adopter les crédits de la mission.

Quant à l'article 73 E, il vise à adapter le régime des réductions accordées aux titulaires militaires d'une carte d'invalidité, pensionnés au titre du code des pensions militaires et des victimes de guerre, et aux victimes civiles de guerre, sur les services de transport ferroviaire de voyageurs. Il s'agit de tenir compte des évolutions résultant de l'ordonnance n° 2018-1135 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs.

Cet article, essentiellement rédactionnel, procède à une heureuse correction d'une omission commise lors de l'adoption de cette ordonnance. Il permet de créer des créances valables quelle que soit l'identité des entreprises de services de transport ferroviaire de voyageurs, au bénéfice des populations qui les méritent. Je vous propose de l'adopter sans modification.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation » sans modification. Elle décide également de proposer au Sénat l'adoption de l'article 73 E, rattaché à la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » et l'article 73 E sans modification.

ANNEXE

Mesure	Référence	Impact sur le nombre de bénéficiaires	Valeur unitaire des droits (prise en compte de la valeur du point PMI à 14,45 €)
Pension militaire d'invalidité			
Abaissement du seuil de 11 000 à 10 000 points servis à un pensionné décédé pour permettre au conjoint survivant de bénéficier d'une majoration de 360 points de sa pension.	Article 110 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014	17	5 202 euros
Revalorisation des majorations spéciales de pensions des conjoints survivants ayant donné des soins constants à un pensionné grand invalide. Abaissement de la condition de mariage ou de PACS et de soins constants de 15 à 10 ans.	Article 85 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015	49	Selon la situation de l'invalide avant son décès : 7 225 euros 5 925 euros
Proportionnalité de la majoration spéciale des conjoints survivants ayant donné des soins constants à un pensionné grand invalide, selon la durée de mariage ou de PACS et de soins.	Article 131 de la loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016	22	Selon la situation de l'invalide avant son décès : 4 335 euros 3 324 euros 2 168 euros 1 517 euros
Octroi d'un supplément de pension aux conjoints ou partenaires survivants âgés de moins de 40 ans et ayant au moins un enfant à charge.	Article 119 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017	Pas de demande reçue	Valeur maximale : 1 285 euros
Alignement des pensions des militaires titulaires d'une pension militaire d'invalidité (PMI) rayés des contrôle avant le 3 août 1962 (taux du soldat) et leurs ayants-cause sur les PMI des militaires rayés des contrôle depuis le 3 août 1962 (taux du grade) et leurs ayants-cause.	Article 125 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018	5 286 dossiers traités au 31 décembre 2018, dont 363 ne peuvent être valorisés.	Coût global estimé au 31 décembre 2018 à 3,4 millions d'euros soit 644 euros par personne. N.B. : Ce coût unitaire ne reflète l'hétérogénéité des PMI et le public concerné (conjoints survivants, orphelins, invalides).

Mesure	Référence	Impact sur le nombre de bénéficiaires	Valeur unitaire des droits (prise en compte de la valeur du point PMI à 14,45 €)
Carte du combattant			
Carte « à cheval » permettant aux militaires déployés en Algérie au moins 4 mois, au-delà du 2 juillet 1962, et ce sans interruption.	Article 109 de la loi n°2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014	Au 31/12/2018 12 702 cartes du combattant attribuées (prévisions : 50 000 cartes)	Retraite du combattant 751,40 euros par an au 01/01/2019
Une durée d'au moins quatre mois de service en OPEX permet d'obtenir la carte du combattant.	Article 87 de la loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015	Au 31/12/2018 : 4 720 cartes du combattant attribuées à des personnes âgées de 65 ans et plus	Retraite du combattant 751,40 euros par an au 01/01/2019
Retraite du combattant			
Augmentation de la retraite du combattant de 2 points PMI au 1 ^{er} janvier 2017 et de 2 autres points au 1 ^{er} septembre 2017.	Décret n° 2016-1904 du 28 décembre 2016 modifiant l'article D. 321-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (1)	Néant	751,40 euros par an au 01/01/2019
		les conditions d'attribution sont inchangées	

(1) Le montant de la retraite du combattant était prévu par la loi jusqu'au 1^{er} janvier 2017.

Mesure (1)	Référence	Impact sur le nombre de bénéficiaires	Valeur unitaire des droits
Allocations versées aux anciens membres des forces supplétives et à leurs conjoints survivants			
Augmentation de 167 € de l'allocation de reconnaissance. Le montant de l'allocation option 1 (rente viagère seule) est fixé à 3415 € et le montant de l'allocation viagère option 2 (rente diminuée du versement d'un capital) est fixé à 2322 €.	Article 86 de la loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015	Néant. Les conditions sont inchangées. De plus, l'accès au dispositif est frappé de forclusion à compter du 20 décembre 2014 (LPM 2014-2019, article 52).	Allocation de reconnaissance option 1 : 3415 €
			Allocation de reconnaissance option 2 : 2322 €
Création de l'allocation viagère indexé sur le taux d'évolution en moyenne annuelle des prix à la consommation de tous les ménages, hors tabac, destinée aux conjoints et ex-conjoints, mariés ou ayant conclu un pacte civil de solidarité, survivants de harkis, moghaznis et personnels des autres formations supplétives de statut civil de droit local ayant servi en Algérie qui ont fixé leur domicile en France. Les conjoints survivants ne doivent être ni remariés ni avoir conclu de PACS. Le montant est identique à celui de l'allocation de reconnaissance, option 1 (3415 €).	Article 133 de la loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.	Au 1 ^{er} juillet 2019, l'allocation viagère est versée à 991 bénéficiaires.	3 415 €
Revalorisation du montant de l'allocation de reconnaissance (option 1) et de l'allocation viagère à 3515 € et de l'allocation de reconnaissance (option 2) à 2422 €.	Article 120 de la loi n°2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017	Néant. Les conditions sont inchangées.	Allocation de reconnaissance option 1 et allocation viagère : 3 515 €
			Allocation de reconnaissance option 2 : 2 422 €

Mesure (1)	Référence	Impact sur le nombre de bénéficiaires	Valeur unitaire des droits
Revalorisation du montant de l'allocation de reconnaissance (option 1) et de l'allocation viagère à 3663 € et de l'allocation de reconnaissance (option 2) à 2555 €.	Article 124 de la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018	Néant. Les conditions sont inchangées.	Allocation de reconnaissance option 1 et allocation viagère : 3 663 €
			Allocation de reconnaissance option 2 : 2 555 €
Revalorisation du montant de l'allocation de reconnaissance (option 1) et de l'allocation viagère à 4 109 € et de l'allocation de reconnaissance (option 2) à 2987 €.	Article 223 de la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019	Néant. Les conditions sont inchangées.	Allocation de reconnaissance option 1 et allocation viagère : 4 109 €
			Allocation de reconnaissance option 2 : 2 987 €

(1) Outre les revalorisations fixées par voie législative, les allocations de reconnaissance et viagère font également l'objet d'une revalorisation systématique, au 1^{er} octobre, en fonction du taux d'évolution en moyenne annuelle des prix à la consommation de tous les ménages (hors tabac). Cette revalorisation systématique intervient par voie réglementaire.