

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021

MISSION ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Avis

Réunie le mercredi 18 novembre 2020 sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission des affaires sociales a examiné le rapport pour avis de Mme Jocelyne Guidez sur les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » du projet de loi de finances pour 2021.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission ainsi qu'à celle de l'article 54 qui lui est rattaché.



Crédits votés pour 2020



Crédits demandés pour 2021

1. UN MAINTIEN DES CRÉDITS DÉDIÉS AUX LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE

A. DES CRÉDITS DÉDIÉS AUX LIENS ENTRE L'ARMÉE ET LA JEUNESSE QUI CONNAÎTRAIENT UNE ÉVOLUTION ESSENTIELLEMENT LIÉE À LA DÉMOGRAPHIE

Les liens entre l'armée et la jeunesse passent essentiellement par l'organisation de la journée « Défense et citoyenneté » (JDC), obligatoire pour tous les jeunes entre 16 et 18 ans.

En 2021, les crédits correspondants tiennent compte d'une augmentation naturelle du nombre de jeunes convoqués (785 815) mais également du report d'une partie des JDC qui n'ont pu être organisées en 2020 du fait de la crise sanitaire. Ces crédits s'élèveraient à 18,26 millions d'euros, en tenant compte de l'effet, en année pleine, de la revalorisation de l'indemnité de transport décidée l'an dernier.

Le budget dédié au service militaire volontaire progresserait légèrement pour atteindre 3 millions d'euros, notamment en raison d'une cible plus ambitieuse en termes de nombre de jeunes incorporés (1 200 contre 1 000 en 2020).

Au total, les crédits dédiés aux liens armée-jeunesse s'établiraient à 21,3 millions d'euros, soit une progression de 2,8 millions d'euros par rapport aux crédits demandés pour 2020.

Cette progression, qui résulte essentiellement de l'évolution démographique de la classe d'âge concernée par la JDC, n'appelle pas d'observation particulière de la part de la rapporteure. Toutefois, compte tenu des enjeux de cohésion nationale, il serait pertinent de s'interroger sur de nouveaux moyens de renforcer les liens entre l'armée et la Nation, et en particulier la jeunesse.

B. UN RÉTABLISSEMENT BIENVENU DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE MÉMOIRE

En 2020, une partie des dispositifs habituellement financés par le budget de l'État ont été financés grâce à un prélèvement sur la trésorerie de l'Office nationale des anciens combattants et des victimes de guerre (ONACVG), qui présentait un excédent conséquent.

Comme s'y était engagé le Gouvernement, les crédits qui avaient été débudgétisés l'an passé sont rétablis en 2021. Les crédits dédiés à la politique de mémoire progresseraient ainsi de plus de 6 millions d'euros par rapport à 2020 pour retrouver un niveau proche de celui des années antérieures. Il convient en outre de noter la progression de 3,5 millions d'euros des crédits destinés à l'entretien des sépultures de guerre et des Hauts-lieux de la mémoire nationale.

En l'absence de cérémonie majeure prévue en 2021, les crédits dédiés aux commémorations s'élèveraient, comme en 2020, à 4 millions d'euros¹.

C. UN NÉCESSAIRE RENOUVELLEMENT DE LA POLITIQUE DE MÉMOIRE

Alors que les derniers témoins des grands conflits du XX^e siècle sont appelés à disparaître dans les années à venir, le devoir de mémoire est plus que jamais nécessaire. Dans le même temps, l'engagement, depuis une trentaine d'années, de troupes françaises dans des opérations extérieures massives et parfois longues (guerres du Golfe et d'ex-Yougoslavie, Afghanistan, Sahel) donnent une actualité à la question de la mémoire combattante.

La rapporteure appelle donc à renouveler les modalités de la transmission mémorielle, afin que les jeunes générations reprennent le flambeau des générations qui ont connu la guerre.

**« La rapporteure appelle à renouveler les modalités
de la transmission mémorielle,
afin que les jeunes générations reprennent le flambeau. »**

2. UNE BAISSÉ TENDANCIELLE DES DÉPENSES EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS QUI SE POURSUIVRAIT, SOUS L'EFFET DE LA DÉMOGRAPHIE

A. UNE BAISSÉ NATURELLE DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DES DISPOSITIFS EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS

Le programme 169 représente l'essentiel des crédits de la mission. Il finance essentiellement des dispositifs d'indemnisation et de reconnaissance envers les titulaires d'une pension militaire d'invalidité (PMI) d'une part et envers les anciens combattants titulaires de la carte du combattant d'autre part.

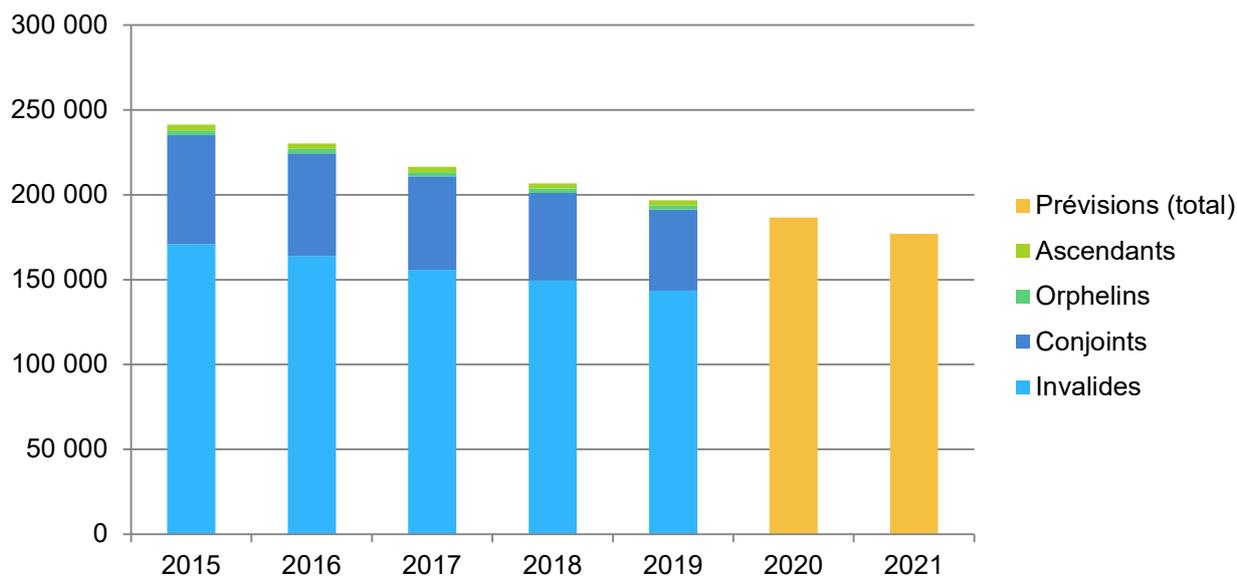
La population des bénéficiaires de ces prestations décroît naturellement à mesure que les anciens combattants des deuxième et troisième générations du feu disparaissent.

[1. La baisse du nombre de titulaires d'une pension militaire d'invalidité permet une revalorisation marginale des pensions accordées à certaines veuves](#)

Le nombre de bénéficiaires d'une pension militaire d'invalidité, au titre de pensionné ou d'ayant droit, baissent ainsi chaque année d'environ 5 %. Il serait d'un peu plus de 177 000 personnes en 2021, contre près de 186 600 en 2020.

¹ Les thématiques mémorielles prévues pour 2021 sont l'anniversaire de l'engagement de la France durant la guerre du Golfe et en Afghanistan, le centenaire de l'inhumation du soldat inconnu, le 80^e anniversaire du serment de Koufra et le souvenir d'Honoré d'Estienne d'Orves.

Évolution du nombre de bénéficiaires d'une pension d'invalidité



Source : Réponse aux questionnaires budgétaires, calculs de la rapporteure

Les dépenses correspondant au financement des pensions militaires d'invalidité (PMI) s'élèveraient ainsi à 850,9 millions d'euros, soit une baisse de 6,7 %.

Cette baisse naturelle des dépenses permet le financement d'une mesure en faveur des conjoints survivants des pensionnés. En effet, l'article 54 du PLF prévoit une majoration de la pension du conjoint survivant d'un titulaire d'une PMI dont l'indice était au moins égal à 6 000 points, contre 10 000 points actuellement. Cette mesure, qui bénéficierait au plus à 197 personnes¹, aurait un coût limité à 1,04 million d'euros.

De même, les dépenses liées à la gestion des droits ouverts aux titulaires d'une PMI baisseraient de 3,8 millions d'euros et représenteraient 117,2 millions d'euros.

Le plan de transformation de l'INI se poursuivrait malgré un retard

L'Institution nationale des invalides (INI) poursuivra en 2021 la mise en œuvre des orientations définies par le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2017-2021.

Ce contrat prévoit notamment une redéfinition de la place de cette institution au sein du service de santé des armées (SSA). Parallèlement, un important programme de travaux d'infrastructure au sein de l'Hôtel des Invalides a été engagé.

Le COP a fait l'objet d'un avenant signé le 15 septembre 2020 actant un retard important pris par les travaux et une nouvelle évaluation financière passant de 51,5 millions d'euros à 56,2 millions d'euros.

La subvention pour charges de service public (SCSP) versée à l'INI progresserait légèrement pour permettre le financement de la prime d'attractivité territoriale en faveur des personnels soignants d'Île-de-France². Elle s'établirait ainsi à 12,3 millions d'euros en 2021 contre 12,09 millions d'euros en 2020. Le projet annuel de performance précise en outre que les modalités de financement des mesures prévues par les accords du « Ségur de la santé » sont à l'étude.

¹ Nombre de personnes éligibles au 31 décembre 2019.

² Décret n° 2020-65 du 30 janvier 2020 portant création d'une prime d'attractivité territoriale des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986.

2. La baisse naturelle du nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant

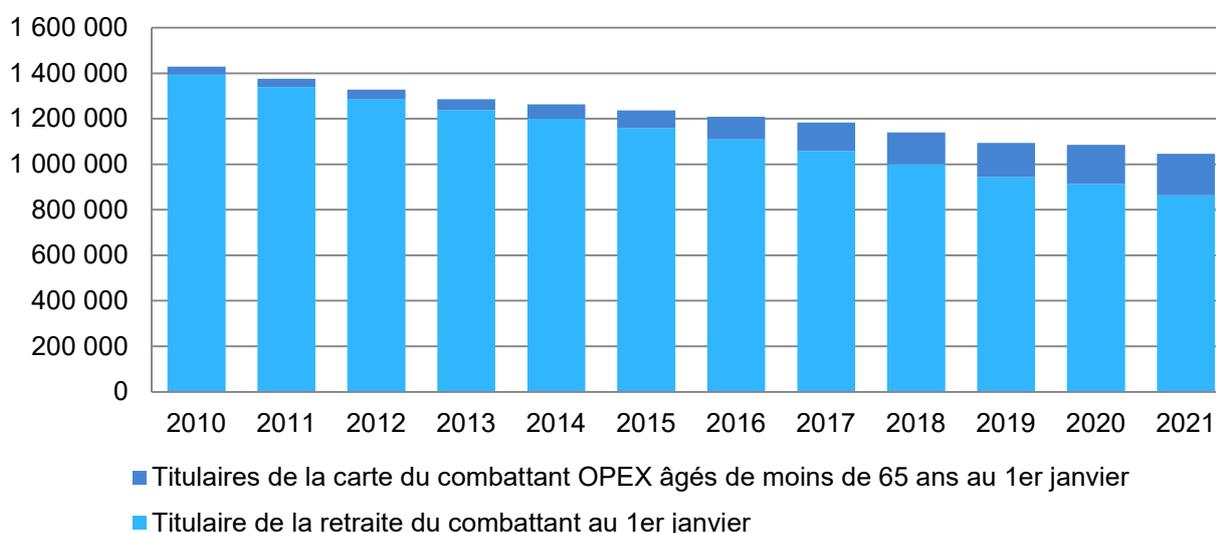
De même, le nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant continue de décroître de manière naturelle, en dépit son ouverture, depuis 2019, aux militaires ayant servi en Algérie après le cessez-le-feu de juillet 1962. En effet, 99 % des bénéficiaires ont 75 ans ou plus.

En effet, le nombre de ressortissants de l'ONACVG qui décèdent chaque année (de l'ordre de 120 000) est dix fois plus important que le nombre de cartes du combattant attribuées.

Chaque année, pour une nouvelle attribution de la carte du combattant, dix titulaires décèdent.

Si le nombre total de bénéficiaires de la carte du combattant n'est pas connu, il est possible d'en avoir une idée assez précise en additionnant le nombre de titulaires d'une retraite du combattant et le nombre de personnes s'étant vu délivrer la carte du combattant au titre d'une opération extérieure et qui n'ont pas encore atteint l'âge ouvrant droit au bénéfice de cette prestation.

Estimation du nombre de titulaires de la carte du combattant



Source : Réponses aux questionnaires budgétaires, calculs de la rapporteure

Ainsi, les dépenses correspondantes baisseraient de près de 15,4 millions d'euros (- 2,3 %) pour s'établir à 644,8 millions d'euros.

L'évolution démographique de la population des anciens combattants explique également l'évolution à la baisse des crédits dédiés aux actions de solidarité (- 1,6 %), qui s'élèveraient à 325,4 millions d'euros.

3. Une progression des dépenses liées à l'indemnisation des harkis et des rapatriés qui s'explique par un effet de périmètre

La progression des crédits dédiés aux actions en faveur des rapatriés s'explique par un effet de périmètre. En effet, les dépenses liées à l'allocation de reconnaissance versée aux anciens harkis et supplétifs de l'armée française¹ représenteraient 14 millions d'euros en 2021 contre 18,6 millions d'euros en 2020 (le nombre de bénéficiaires passant de 5 749 à 4 088). En revanche, alors que les autres dispositifs en faveur des rapatriés ont été financés en 2020 par un prélèvement sur la trésorerie de l'ONACVG, 5,9 millions d'euros sont inscrits pour 2021 au titre des aides diverses et 4,9 millions d'euros au titre de l'allocation viagère² versée aux conjoints survivants de harkis et autres anciens supplétifs de l'armée française.

¹ Loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés.

² Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, article 133.

4. Une évolution à venir des missions de l'ONACVG

Si les anciens appelés des conflits d'Afrique du Nord sont encore largement majoritaires parmi les ressortissants de l'ONACVG, cette situation est inexorablement appelée à évoluer dans les années à venir. La population des anciens combattants deviendra peu à peu moins nombreuse, plus jeune et composée d'anciens soldats de métier. Leurs attentes ne seront pas nécessairement les mêmes et il conviendra que l'office, comme il a déjà commencé à la faire, adapte son action.

Un maintien du financement de l'ONACVG

La subvention pour charges de service public (SCSP) versée à l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONACVG) s'élèverait en 2021 à 55,9 millions d'euros. Cette subvention n'était que de 45,5 millions d'euros en 2020, car il avait été demandé à cet opérateur de mobiliser une partie de sa trésorerie (à hauteur de 9,9 millions d'euros). La subvention demandée pour 2021 ne serait ainsi que légèrement inférieure au montant accordé en 2019 (57,6 millions d'euros).

En outre, il convient de noter que la SCSP permettra désormais de financer, à hauteur de 2,5 millions d'euros, des dépenses récurrentes d'entretien du patrimoine mémoriel de l'État qui était auparavant financés par une dotation distincte inscrite au sein du programme 167.

Cette évolution financière est cohérente avec la trajectoire prévue par le contrat d'objectifs et de performance, qui prévoit la suppression de 114 ETPT sur la période 2020-2025, essentiellement dans les services centraux. L'ONACVG bénéficierait ainsi en 2021 de 827 ETPT dont 26 contrats aidés (845 ETPT en 2020).

La rapporteure note avec soulagement que le maintien du maillage territorial de l'Office a été réaffirmé par le Gouvernement.

B. DES DEMANDES TOUJOURS EN SUSPENS

La baisse continue du nombre de bénéficiaires de dispositifs de reconnaissance et de réparation pourrait permettre d'envisager de répondre favorablement à certaines de revendications, parfois anciennes, du monde combattant.

La réduction naturelle du nombre de bénéficiaires pourrait permettre d'envisager de répondre favorablement à certaines revendications anciennes du monde combattant.

À ce titre, la rapporteure attend avec impatience la tenue, annoncée depuis plusieurs années, d'une conférence tripartite associant les associations d'anciens combattants, le Gouvernement et le Parlement afin d'étudier les incidences du système actuel d'indexation du point PMI sur le traitement des fonctionnaires ainsi que la pertinence de modalités alternatives d'indexation.

Selon les informations communiquées à la rapporteure, cette conférence pourrait prendre la forme d'un groupe de travail qui se réunirait selon un rythme mensuel entre décembre 2020 et mars ou avril 2021. En particulier, la situation des conjoints survivants d'anciens combattants, qui sont souvent des femmes ayant peu travaillé et qui bénéficient de faibles pensions de retraite, mériterait d'être reconsidérée.

En outre, la mobilisation d'un nombre croissant de jeunes engagés et de réservistes dans le cadre d'opérations menées sur le territoire national (opération Sentinelle notamment) pourrait conduire à s'interroger sur la pertinence de leur décerner le titre de reconnaissance nationale (TRN), et donc la possibilité de souscrire à un dispositif d'épargne bonifié par l'État.

3. DES DISPOSITIFS DE RÉPARATION EN FAVEUR DES VICTIMES D'ACTES DE BARBARIE ET DE PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES TOUJOURS SOLLICITÉS

Le programme 158 regroupe les crédits destinés à l'**indemnisation**, sous forme de capital ou de rente, des **orphelins de la déportation** et des victimes de **spoliations antisémites** d'une part et des victimes d'**actes de barbarie** durant la seconde guerre mondiale d'autre part. Si le nombre de crédientiers diminue naturellement, **de nouvelles demandes continuent d'être adressées chaque année** à la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS).

Les crédits du programme s'établiraient en 2021 à **93,1 millions d'euros**, presque au niveau de 2020 (- 0,43 %), dont un peu moins de deux millions d'euros de dépenses de fonctionnement.

Détail des crédits demandés au titre des dispositifs d'indemnisation financés par le programme 158

	Nombre de dossiers		Coût moyen unitaire annuel (€)	Total (€)	
Indemnisation des victimes de spoliations	Dossiers à enjeu classique	165 (=)	20 000 (=)	3 300 000 (=)	6 000 000 (=)
	Dossiers à fort enjeu	18 (=)	150 000 (=)	2 700 000 (=)	
Indemnisation des orphelins de victimes de persécutions antisémites	Crédientiers fin 2020	4 484 (4 658)	7 566 (7 381)	33 923 792 (34 380 874)	34 091 258 (34 547 602)
	Nouveaux crédientiers	5 (=)	6 052 (5 905)	30 262 (29 524)	
	Bénéficiaires d'un capital versé en 2021	5 (=)	27 441 (=)	137 204 (=)	
Indemnisation des orphelins de victimes de la barbarie	Crédientiers fin 2020	6 652 (6 783)	7 566 (7 381)	50 325 839 (50 063 702)	51 072 384 (50 808 770)
	Nouveaux crédientiers	10 (=)	6 052 (5 905)	60 524 (59 048)	
	Bénéficiaires d'un capital versé en 2021	25 (=)	27 441 (=)	686 021 (=)	
				91 163 642	(91 356 372)

Source : PAP



Catherine Deroche
Présidente
Sénatrice
(Les Républicains)
Maine-et-Loire



Jocelyne Guidez
Rapporteuse pour avis
Sénatrice
(Union centriste)
Essonne

Commission des affaires sociales

<http://www.senat.fr/commission/soc/index.html>

01 42 34 20 00 – contact.sociales@senat.fr

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html>