

N° 131

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2023

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2024,

TOME I

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Par Mme Jocelyne GUIDEZ,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Mouiller, président ; Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale ; Mme Pascale Gruny, M. Jean Sol, Mme Annie Le Houerou, MM. Bernard Jomier, Olivier Henno, Xavier Iacovelli, Mmes Cathy Apourceau-Poly, Véronique Guillotin, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, vice-présidents ; Mmes Viviane Malet, Annick Petrus, Corinne Imbert, Corinne Fêret, Jocelyne Guidez, secrétaires ; Mmes Marie-Do Aeschlimann, Christine Bonfanti-Dossat, Corinne Bourcier, Céline Brulin, M. Laurent Burgoa, Mmes Marion Canalès, Maryse Carrère, Catherine Conconne, Patricia Demas, Chantal Deseyne, Brigitte Devésa, M. Jean-Luc Fichet, Mme Frédérique Gerbaud, M. Khalifé Khalifé, Mmes Florence Lassarade, Marie-Claude Lermytte, Monique Lubin, Brigitte Micouleau, M. Alain Milon, Mmes Laurence Muller-Bronn, Solanges Nadille, Anne-Marie Nédélec, Guylène Pantel, M. François Patriat, Mmes Émilienne Poumirol, Frédérique Puissat, Marie-Pierre Richer, Anne-Sophie Romagny, Laurence Rossignol, Silvana Silvani, Nadia Sollogoub, Anne Souyris, MM. Dominique Théophile, Jean-Marie Vanlerenberghe.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 1680, 1715, 1719, 1723, 1745, 1778, 1781, 1805, 1808, 1820 et T.A. 178

Sénat : 127 et 128 à 134 (2023-2024)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR LES ALLOCATIONS AUX ANCIENS COMBATTANTS S'AJUSTENT À L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE ET À LA STABILITÉ DU NIVEAU DES PENSIONS.....	6
A. UNE BAISSÉ CONTINUE DES BÉNÉFICIAIRES DES PENSIONS ET ALLOCATIONS SERVIES AUX ANCIENS COMBATTANTS	6
B. LA STABILITÉ DU MONTANT DES PENSIONS MALGRÉ L'INFLATION.....	7
II. DES MOYENS EN PROGRESSION POUR LES OPÉRATEURS ET POUR LES DISPOSITIFS EN FAVEUR DES RAPATRIÉS	9
A. DES MOYENS EN PROGRESSION POUR L'INI ET L'ONACVG	9
B. UNE AUGMENTATION SUBSTANTIELLE DES CRÉDITS EN FAVEUR DES HARKIS ET RAPATRIÉS POUR ACCOMPAGNER LES DISPOSITIFS DE RECONNAISSANCE, DE SOUTIEN ET DE RÉPARATION	10
III. UN SOUTIEN EN HAUSSE POUR LA POLITIQUE DE MÉMOIRE ET LES LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE	11
A. LA PROGRESSION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DE MÉMOIRE ..	11
B. UNE HAUSSE DU COÛT DES JOURNÉES DÉFENSE ET CITOYENNETÉ	12
IV. DE NOUVELLES DEMANDES D'INDEMNISATION DES VICTIMES DE PERSÉCUTIONS ET D'ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE.....	13
EXAMEN EN COMMISSION.....	15
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	23

L'ESSENTIEL

Les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » diminuent de 0,21 % pour 2024, s'ajustant ainsi à la baisse du nombre de bénéficiaires des pensions militaires d'invalidité (PMI) et des prestations octroyées aux anciens combattants, tout en soutenant les actions en faveur des rapatriés, des blessés psychiques de guerre et de la mémoire.

La commission a émis un avis favorable à leur adoption ainsi qu'aux articles 50 B et 50 C rattachés à la mission.

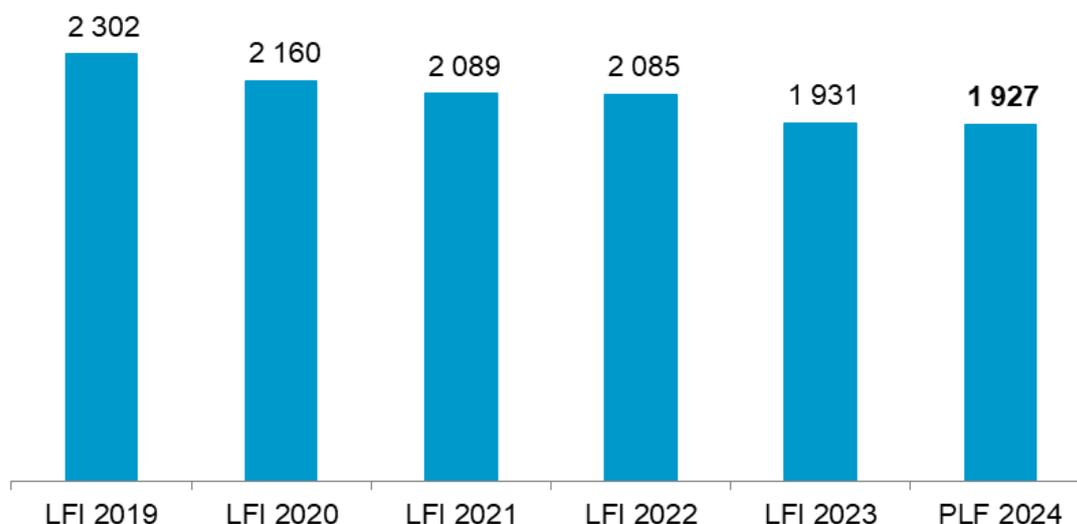
*

* *

Les crédits demandés pour 2024 s'élèvent à 1,927 milliard d'euros en crédits de paiement (CP) contre 1,931 milliard d'euros en loi de finances initiale (LFI) pour 2023. La mission, qui finance essentiellement des **pensions et prestations au bénéfice des anciens combattants**, est composée de **deux programmes** : le programme 169 « *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation* » (1,839 milliard d'euros demandés pour 2024) et le programme 158 « *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale* » (88,14 millions d'euros pour 2024).

Crédits ouverts en lois de finances initiales (2019-2023) et demandés par le PLF 2024

(en millions d'euros, en crédits de paiement)

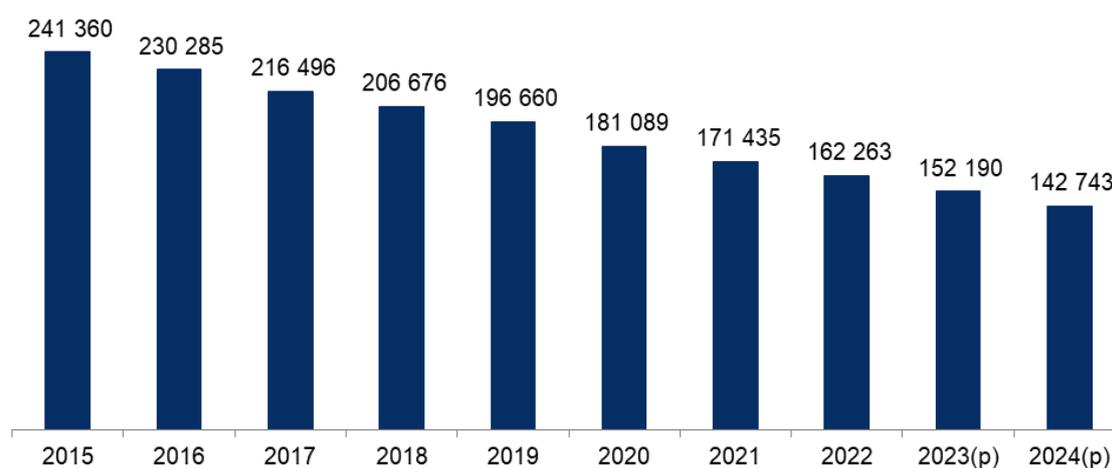


I. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR LES ALLOCATIONS AUX ANCIENS COMBATTANTS S'AJUSTENT À L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE ET À LA STABILITÉ DU NIVEAU DES PENSIONS

A. UNE BAISSÉ CONTINUE DES BÉNÉFICIAIRES DES PENSIONS ET ALLOCATIONS SERVIES AUX ANCIENS COMBATTANTS

- Les crédits demandés pour le versement des **pensions militaires d'invalidité** s'élèvent à **690,3 millions d'euros**, soit une diminution de 64,5 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2023. Cette diminution s'explique par la **baisse tendancielle des bénéficiaires de ces pensions**. L'hypothèse retenue par le Gouvernement est celle d'une diminution du nombre de pensionnés de 152 190 en 2023 à 142 743 en 2024.

Nombre de bénéficiaires d'une pension militaire d'invalidité (2015-2024)



Source : Commission des affaires sociales (données : PAP 2024)

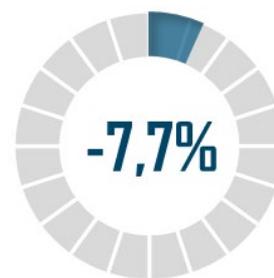
- **L'allocation de reconnaissance du combattant**, nouvelle dénomination de la retraite du combattant¹, est attribuée aux titulaires de la carte du combattant ayant atteint l'âge de 65 ans, en témoignage de la reconnaissance de la Nation.

Pour son versement en 2024, il est prévu une enveloppe de **536,4 millions d'euros**, en augmentation de 27 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2023. Cette augmentation des crédits demandés revêt un caractère exceptionnel, lié à l'évolution des modalités de versement de l'allocation qui a engendré un décalage des paiements, à l'effet budgétaire ponctuel en 2023.

¹ Décret n° 2023-534 du 29 juin 2023 modifiant diverses dispositions intéressant la défense nationale.

Ainsi, malgré la progression ponctuelle des crédits, **le nombre de bénéficiaires continue de se réduire en 2024 (- 7,7 %)**, l'âge moyen de ces bénéficiaires, tous conflits confondus, étant de 86 ans. Le nombre d'allocataires passerait ainsi de 674 220 en 2023 à 622 358 en 2024.

Cette tendance devrait se poursuivre dans les années à venir car le nombre de **cartes du combattant** attribuées au titre d'une opération extérieure (Opex) s'élève à 268 049 au 1^{er} juillet 2023, contre 1,69 million au titre de la guerre d'Algérie. Si la part relative des bénéficiaires de la retraite du combattant au titre des Opex va continuer à augmenter, elle ne compensera donc pas le nombre de décès des anciennes générations de combattants.



Diminution du nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant 2023-2024

B. LA STABILITÉ DU MONTANT DES PENSIONS MALGRÉ L'INFLATION

Depuis 2005, **la valeur du point de pension militaire d'invalidité (PMI) évolue en fonction de l'indice d'ensemble des traitements bruts de la fonction publique de l'État**, en vertu de l'article L. 125-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

Cette modalité de calcul a conduit à une stagnation du montant des PMI du fait du gel du point d'indice des fonctionnaires, malgré l'inflation constatée. Le Gouvernement s'était engagé à revaloriser les pensions militaires d'invalidité à la suite des conclusions de la commission tripartite (Gouvernement - parlementaires - associations d'anciens combattants) constituée sur ce sujet et dont le rapport publié en mars 2021 a fait état d'un écart de 5,9 % entre la valeur du point d'indice de PMI au 1^{er} janvier 2020 et la valeur qu'aurait atteint ce point s'il avait progressé au même rythme que l'inflation depuis 2005. Cet engagement s'est traduit par **la revalorisation du point de PMI, fixé à 14,70 euros en 2021, à hauteur de 15,05 euros au 1^{er} janvier 2022¹, soit une progression de 7 %.**

Un décret du 4 février 2022² a fixé de nouvelles modalités de calcul du point de PMI en fonction des rémunérations publiques : **l'évolution de la rémunération des fonctionnaires est répercutée sur la valeur du point de PMI une seule fois par an**, au début de chaque année civile, sur la base d'une période de référence allant du troisième trimestre de la pénultième année au deuxième trimestre de l'année précédente inclus.

¹ Art. 174 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

² Décret n° 2022-128 du 4 février 2022 modifiant les modalités de fixation de la valeur du point de pension militaire d'invalidité.

Cette mesure entrant en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2024, le décret a prévu à titre transitoire que **la valeur du point de pension au 1^{er} janvier 2023 serait fixée en fonction de l'évolution cumulée et constatée de l'indice d'ensemble des traitements bruts de la fonction publique de l'État des deux premiers trimestres de l'année 2022**. Or, sur ce fondement, la revalorisation du point d'indice de la fonction publique de 3,5 %, intervenue en juillet 2022, n'aurait pu être répercutée sur le point de PMI qu'au 1^{er} janvier 2024. **Le Gouvernement a donc fait le choix de tenir compte de cette revalorisation dès le 1^{er} janvier 2023**, ce qui a représenté un coût pour la mission en 2023 évalué à 40,97 millions d'euros, dont 24,44 millions d'euros pour les PMI et 16,53 millions d'euros pour la retraite du combattant. Au total, **sur la période 2022-2024, ces revalorisations successives représentent un effort budgétaire de 84,9 millions d'euros**.

Pour 2024, le PLF prévoit que **le point de PMI soit porté à 15,65 euros, soit une quasi-stabilité par rapport à 2023 (+ 0,1 %)**, engendrant un coût pour la mission de 1,6 million d'euros.

Toutefois, lors de son audition par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale le 11 octobre dernier¹, la secrétaire d'État chargée des anciens combattants et de la mémoire a indiqué que **le point de PMI serait revalorisé de 1,5 % dès le 1^{er} janvier 2024**, prenant ainsi en compte la hausse du point d'indice de la fonction publique intervenue le 1^{er} juillet 2023, qui n'aurait dû être répercutée sur le point de PMI qu'au 1^{er} janvier 2025. Cette annonce n'a toutefois pas été suivie d'une majoration des crédits de la mission dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale.

Valeur du point de PMI

<i>1^{er} janvier 2022</i>	<i>1^{er} janvier 2023</i>	<i>1^{er} janvier 2024 (PLF)</i>	<i>1^{er} janvier 2024 (annonce du Gouvernement)</i>
15,05 €	15,63 €	15,65 €	15,86 €

Ces hausses demeurent toutefois en dessous de l'inflation, alors qu'en juillet 2023, les prix à la consommation ont augmenté de 4,3 % sur un an. Pour la préservation du pouvoir d'achat, **il apparaît nécessaire, comme s'y était engagé le Gouvernement, que la commission tripartite se réunisse en 2024 pour évaluer les nécessités de prendre à l'avenir de nouvelles mesures de correction**.

¹ Assemblée nationale, commission de la défense nationale et des forces armées, compte rendu de réunion n° 12, mercredi 11 octobre 2023, audition de Mme Patricia Mirallès, secrétaire d'État chargée des anciens combattants et de la mémoire, sur le projet de loi de finances 2024.

Cette commission pourra s'appuyer sur le rapport que le Gouvernement doit établir en 2024, sur le fondement de l'article D. 125-5 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, pour comparer l'évolution constatée de la valeur du point de pension et de celle de l'indice des prix à la consommation hors tabac.

Il sera nécessaire de réévaluer en 2024 le niveau du point des pensions militaires d'invalidité pour tenir compte de l'inflation.

II. DES MOYENS EN PROGRESSION POUR LES OPÉRATEURS ET POUR LES DISPOSITIFS EN FAVEUR DES RAPATRIÉS

A. DES MOYENS EN PROGRESSION POUR L'INI ET L'ONaCVG

- La subvention pour charge de service public versée à l'**Institution nationale des Invalides (INI)** augmenterait de 15,41 % en 2024, passant de 20,4 millions d'euros (LFI 2023) à 23,6 millions d'euros (PLF 2024) afin de financer des surcoûts de fonctionnement (électricité, restauration).

- La subvention versée à l'**Office national des combattants et des victimes de guerre (ONaCVG)** passerait de 60,2 millions d'euros (LFI 2023) à 62,56 millions d'euros (PLF 2024), soit une progression de 3,9 %, afin notamment de financer le fonctionnement de deux nouvelles maisons « Athos », structures de réhabilitation psychosociale des militaires blessés psychiques.

Les maisons Athos

Athos est un dispositif de **réhabilitation psychosociale des militaires et anciens militaires blessés psychiques en service**, créé en réponse à l'augmentation subite du nombre de ces blessés résultant du durcissement des combats sur les théâtres d'opérations extérieures. Initié en février 2019 par l'armée de Terre, en partenariat avec l'Institution de gestion sociale des armées (Igesa), le dispositif s'est traduit par l'ouverture de deux premières maisons en 2021 à Bordeaux et à Toulon. Deux nouvelles maisons ont été créées à Aix-les-Bains (2022) et à Auray (2023).

Ces structures proposent **une offre non médicalisée**, complémentaire du parcours de soins mis en œuvre par le service de santé des armées, bénéficiant notamment du concours des services du ministère des armées et de l'Igesa, pour assurer la gestion opérationnelle des maisons. L'action sociale des armées, Défense mobilité et l'ONaCVG sont associés au parcours de réhabilitation proposé. Depuis 2023, une nouvelle gouvernance a confié à l'ONaCVG la soutenabilité budgétaire du dispositif, sous l'autorité du ministère des armées.

Il est prévu que deux nouvelles maisons Athos soient ouvertes en 2024.

Malgré la diminution du nombre d'anciens combattants, **la dotation d'action sociale attribuée à l'ONaCVG était, dans le PLF initial, maintenue à hauteur de 25 millions d'euros pour 2024.** Le texte transmis au Sénat prévoit une enveloppe rehaussée de 4 millions d'euros, soit un montant de **29 millions d'euros pour 2024.** Cette enveloppe permet à l'Office de soutenir ses ressortissants, dont le nombre est estimé à 1,8 million, au travers d'aides financières attribuées aux anciens combattants et à leurs conjoints survivants les plus en difficulté. L'action sociale de l'ONaCVG permet aussi de soutenir les pupilles de la Nation et les victimes du terrorisme ainsi que d'offrir un accompagnement social et administratif aux ressortissants de l'Office.

B. UNE AUGMENTATION SUBSTANTIELLE DES CRÉDITS EN FAVEUR DES HARKIS ET RAPATRIÉS POUR ACCOMPAGNER LES DISPOSITIFS DE RECONNAISSANCE, DE SOUTIEN ET DE RÉPARATION

Les moyens alloués aux actions en faveur des rapatriés augmenteraient de 11,2 % en 2024, avec une enveloppe de crédits de 112,2 millions d'euros en CP. Ils permettent de financer des aides au bénéfice des rapatriés et des harkis, sous la responsabilité de l'ONaCVG, dont l'allocation de reconnaissance, l'allocation viagère et des aides à la formation professionnelle, au désendettement, au bénéfice des conjoints survivants ou encore pour le remboursement de cotisations de retraite complémentaire. La hausse des crédits sera principalement destinée à assumer la charge du **dispositif de réparation du préjudice subi par les harkis et autres membres des formations supplétives ainsi que leurs familles pour l'indignité des conditions de leur accueil**, institué par la loi du 23 février 2022.

Dispositif de réparation des préjudices subis par les harkis et leurs familles accueillis dans certaines structures aux conditions indignes



Indemnisations
prononcées
depuis 2022

Demandes à traiter
à fin octobre 2023

Montant moyen
attribué
par bénéficiaire

Coût estimé
du dispositif
sur 6 ans

À fin octobre 2023, 11 775 demandes de réparation ont été présentées, 10 805 d'entre elles ont fait l'objet d'une décision favorable et 21 778 sont encore en attente de traitement. Une enveloppe de **69,8 millions d'euros est allouée au dispositif de réparation en 2024**, pour un coût évalué à 300 millions d'euros sur six ans.

Il est estimé que 8 200 personnes pourraient être indemnisées en 2024. **Ce dispositif de réparation bénéficiera de 9,8 millions d'euros supplémentaires en 2024**, compte tenu de la décision du Gouvernement d'étendre à **45 nouveaux sites** la liste des structures ouvrant droit à réparation¹. Pour l'instruction des demandes de réparation adressées à la commission nationale, l'ONaCVG bénéficiera de 4 emplois supplémentaires en 2024.

III. UN SOUTIEN EN HAUSSE POUR LA POLITIQUE DE MÉMOIRE ET LES LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE

A. LA PROGRESSION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DE MÉMOIRE

Les crédits demandés pour financer **la politique de mémoire** s'élèvent à 42,4 millions d'euros, **en progression de 87 %** par rapport à la LFI 2023. Ils permettent de financer des commémorations, des actions pédagogiques ainsi que la restauration et l'entretien du patrimoine mémoriel.

Les moyens supplémentaires alloués à la politique de mémoire seront principalement consacrés au financement **des commémorations et cérémonies organisées pour le 80^{ème} anniversaire du Débarquement**, 14 millions d'euros étant alloués à ces manifestations. En outre, 3,13 millions d'euros supplémentaires seraient alloués à la **restauration et à la valorisation des sépultures de guerre et hauts lieux de la mémoire nationale**.

S'il faut saluer la hausse des crédits consacrés à la politique de mémoire, les moyens supplémentaires seront alloués à des manifestations ponctuelles.

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

La rapporteure considère que **les moyens pérennes consacrés à la politique de mémoire pourraient être renforcés**. Alors que le nombre de ressortissants de l'ONaCVG devrait passer de 1,8 million en 2023 à moins de 1 million en 2033, selon une estimation du contrôle général des armées, il est nécessaire de sanctuariser le budget consacré au monde combattant et à la mémoire et de développer les actions en faveur du lien armée-Nation et de la mémoire combattante.

Les moyens supplémentaires pour la politique de mémoire devront être pérennisés pour développer les actions en faveur du lien entre l'armée et la Nation, en particulier à destination des jeunes.

B. UNE HAUSSE DU COÛT DES JOURNÉES DÉFENSE ET CITOYENNETÉ

Les crédits alloués aux liens armées-jeunesse progresseraient de 6,2 % en 2024 pour atteindre 26 millions d'euros.

Ils financent principalement l'organisation des journées de défense et de citoyenneté (JDC), le service militaire volontaire ainsi que de nombreux dispositifs de promotion du lien entre les armées et la jeunesse tels que les classes de défense, les cadets de la défense ou encore les rallyes citoyens.

Les moyens alloués à l'organisation des JDC progressent de 1,5 million d'euros pour s'établir à 22,8 millions d'euros, principalement pour tenir compte de la hausse des coûts de transport et d'alimentation du fait de l'inflation, ces deux postes de dépense représentant 78 % du coût de l'organisation des JDC supporté par le programme 169¹.

Pour 2024, **le coût complet d'une JDC est estimé à 123,10 euros par participant** (+ 1,65 % par rapport à 2023) dont environ 18 % sont financés par le programme 169.



Participants aux
JDC attendus en
2024

¹ Les dépenses de personnel pour l'encadrement des JDC sont supportées par la mission « Défense ».

Les crédits consacrés au service militaire volontaire (SMV) resteraient stables (3,34 millions d'euros) en 2024.

Deux articles rattachés à la mission insérés à l'Assemblée nationale

• L'article 50 B étend, pour le calcul des droits à la retraite, la majoration de durée d'assurance de quatre trimestres par période de dix années de services effectifs aux fonctionnaires de la filière paramédicale civils du ministère des armées (hôpitaux d'instruction des armées) et de l'INI dont l'emploi est classé en catégorie active.

• L'article 50 C permet, indépendamment de la présence des parents, la prise en charge des billets de train pour le frère ou la sœur des militaires morts pour la patrie pour leur permettre de faire un voyage gratuit de leur lieu de résidence au lieu d'inhumation faite par l'autorité militaire.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de ces deux articles.

IV. DE NOUVELLES DEMANDES D'INDEMNISATION DES VICTIMES DE PERSÉCUTIONS ET D'ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE

Les crédits du **programme 158** « *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale* » permettent de financer l'indemnisation, sous forme de capital ou de rente, des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations antisémites ainsi que des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale.

Une enveloppe de crédits de 88,14 millions d'euros est demandée pour 2024, soit une diminution de 3,72 % par rapport à la LFI pour 2023. La légère baisse des crédits du programme s'explique par l'effet conjugué de la diminution naturelle du nombre de crédientiers et des nouvelles demandes d'indemnisation adressées chaque année.

L'activité est stable en ce qui concerne **l'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites**, avec un net ralentissement du dépôt de nouveaux dossiers. Celle-ci prend la forme d'une indemnité en capital (27 440,82 euros) ou d'une rente viagère (678,94 euros par mois en 2024). Le dispositif compterait 3 572 crédientiers au 31 décembre 2023 et cinq nouveaux dossiers de rente ainsi que cinq dossiers d'indemnisation en capital sont attendus pour 2024.

Quelques nouvelles demandes sont formulées pour **l'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie**, même si le nombre de crédientiers diminue. Cette indemnisation prend la même forme que celle accordée aux orphelins de victimes de persécutions antisémites. Ce dispositif compterait 5 853 crédientiers à fin 2023 et dix nouveaux dossiers de rente sont attendus en 2024 ainsi que dix dossiers d'indemnisation en capital.

Les **demandes d'indemnisation des victimes de spoliations** sont en **diminution progressive** mais **de nouvelles demandes continuent d'être formulées** et s'ajoutent à celles encore en instruction par la commission d'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS). Depuis la création du dispositif en 1999 et jusqu'au 30 juin 2023, 22 921 dossiers ont fait l'objet d'une recommandation d'indemnisation à la charge de l'État et 22 790 d'entre eux ont été traités, concernant 50 114 bénéficiaires. Le coût moyen s'élève à 22 000 euros par recommandation.

Réunie le mercredi 22 novembre 2023 sous la présidence de Philippe Mouiller, la commission des affaires sociales a examiné le rapport pour avis de Jocelyne Guidez sur les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » du projet de loi de finances pour 2024.

Elle a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission ainsi qu'aux articles 50 B et 50 C qui lui sont rattachés.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 22 novembre 2023, sous la présidence de M. Philippe Mouiller, président, la commission examine le rapport pour avis de Mme Jocelyne Guidez sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » du projet de loi de finances pour 2024.

M. Philippe Mouiller, président. – Notre ordre du jour appelle à présent l'examen du rapport pour avis sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure pour avis sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ». – Malgré la baisse continue du nombre d'anciens combattants, qui bénéficient de pensions et d'allocations financées par la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », les crédits de cette mission restent quasiment stables pour 2024, après une baisse de 7,4 % entre 2022 et 2023.

En 2024, la mission bénéficierait ainsi de 1 927 millions d'euros en crédits de paiement (CP), après une enveloppe de 1 931 millions d'euros ouverte en loi de finances initiale (LFI) pour 2023.

La réduction mécanique des crédits alloués aux pensions s'accompagne donc d'une hausse des moyens affectés à d'autres actions en faveur du monde combattant. Saluons ce choix de sanctuarisation des moyens, que nous demandions depuis plusieurs années.

En raison de la baisse continue du nombre d'anciens combattants, les moyens nécessaires au versement des pensions militaires d'invalidité (PMI) baisseraient de 64,5 millions d'euros afin de s'ajuster au nombre de bénéficiaires, qui passerait de 152 000 en 2023 à 142 000 en 2024.

La tendance est la même pour l'allocation de reconnaissance du combattant, nouvelle dénomination de la « retraite du combattant » : le nombre d'allocataires, dont l'âge moyen est de 86 ans, diminuerait de 7,7 % en 2024, pour s'établir à 622 000.

Toutefois, les crédits prévus pour le versement de cette allocation augmenteraient de manière exceptionnelle, atteignant 536,4 millions d'euros en 2024, en hausse de 27 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2023. Cette hausse est liée à une modification, en 2023, des modalités de versement entraînant un décalage de paiement de l'allocation.

La diminution des bénéficiaires – et des crédits afférents – devrait ainsi se poursuivre dans les années à venir, puisque le nombre de cartes du combattant attribuées chaque année au titre des opérations extérieures ne compense pas la baisse du nombre de décès des anciennes générations de combattants.

Ces pensions et allocations sont calculées sur la base du point de PMI qui, depuis 2005, est indexé sur l'évolution de la rémunération des fonctionnaires. En 2022, une revalorisation de 7 % du point de PMI avait été décidée à titre exceptionnel. Elle faisait suite aux travaux de la commission tripartite constituée sur ce sujet et dont le rapport, publié en mars 2021, avait constaté un écart de 5,9 % entre la valeur du point de PMI au 1^{er} janvier 2020 et la valeur qu'aurait atteint ce point s'il avait progressé au rythme de l'inflation depuis 2005.

Ensuite, les modalités de calcul du point du PMI ont été revues par décret en 2022 afin que le point soit revalorisé au 1^{er} janvier de chaque année sur la base de l'évolution des rémunérations de la fonction publique observée entre le 1^{er} juillet de l'année n-2 et le 30 juin de l'année n-1.

Lors du projet de loi de finances (PLF) de l'an dernier, le Gouvernement avait fait le choix de revaloriser le point de PMI de 3,5 % au 1^{er} janvier 2023 alors que cette hausse n'aurait dû intervenir qu'au 1^{er} janvier 2024, pour un coût alors estimé à 41 millions d'euros pour 2023.

Pour 2024, le projet de loi de finances prévoit une quasi-stabilité du point de PMI, avec une augmentation de 0,1 %.

Toutefois, lors de son audition par la commission de la défense de l'Assemblée nationale le 11 octobre dernier, la secrétaire d'État chargée des anciens combattants a annoncé que le Gouvernement revaloriserait de 1,5 % le point de PMI dès le 1^{er} janvier 2024, répercutant ainsi dès janvier prochain la hausse du point d'indice de la fonction publique intervenue en juillet 2023, alors qu'elle ne devrait être prise en compte qu'au 1^{er} janvier 2025. Nous estimons que cette hausse représenterait 15 millions d'euros supplémentaires.

Cette annonce, bienvenue pour le pouvoir d'achat des anciens combattants, ne trouve toutefois pas sa traduction budgétaire dans le PLF transmis au Sénat, le Gouvernement n'ayant pas majoré en conséquence les crédits de la mission.

En dépit de cette annonce, le point de PMI ne progresse toujours pas au rythme de l'inflation. Il semble donc nécessaire, comme s'y était engagé le Gouvernement, que la commission tripartite se réunisse en 2024 pour évaluer la nécessité de prendre de nouvelles mesures correctives. Cette commission pourra s'appuyer sur le rapport que le Gouvernement doit établir en 2024 pour comparer l'évolution constatée de la valeur du point de pension et de celle de l'inflation, comme le prévoit le code des pensions militaires.

J'en viens aux moyens alloués aux opérateurs qui accompagnent les combattants et les blessés de guerre.

La subvention pour charge de service public à l'Institution nationale des invalides (INI) augmenterait de 15,41 % pour couvrir des surcoûts de fonctionnement, notamment en matière d'électricité et de restauration.

La subvention versée à l'Office national des combattants et des victimes de guerre (ONaCVG) progresserait de 3,9 %, pour s'établir à 62,6 millions d'euros, finançant notamment le fonctionnement de deux nouvelles maisons Athos.

Ces structures ont été initiées en 2019 par l'armée de terre pour proposer un accompagnement psychologique et social aux blessés psychiques des opérations extérieures, en complément de l'offre de soins proposée par le service de santé des armées. Quatre maisons ont déjà été ouvertes sur le territoire et leur gestion administrative et budgétaire a été confiée à l'ONaCVG en 2023, sous la responsabilité du ministère des armées.

La dotation d'action sociale de l'ONaCVG, maintenue à hauteur de 25 millions d'euros dans la version initiale du PLF, est rehaussée de 4 millions d'euros supplémentaires dans le texte transmis au Sénat. Cette augmentation, malgré la réduction du nombre de ressortissants de l'ONaCVG, permet d'attribuer des aides financières aux anciens combattants et à leurs conjoints survivants les plus en difficulté. Elle permet aussi de soutenir les pupilles de la Nation et les victimes du terrorisme ainsi que d'offrir un accompagnement social et administratif aux ressortissants de l'Office.

Les crédits qui permettent de soutenir les rapatriés d'Algérie seraient aussi en hausse de 11,2 %, avec une enveloppe de 112 millions d'euros.

Ces crédits permettent de verser l'allocation de reconnaissance, l'allocation viagère et des aides à la formation professionnelle, au désendettement, au bénéfice des conjoints survivants ou encore pour le remboursement de cotisations de retraite complémentaire.

Les moyens supplémentaires prévus en 2024 seraient surtout consacrés au dispositif, introduit par la loi du 23 février 2022, de réparation des préjudices subis par les harkis et autres rapatriés d'Algérie ainsi que leurs familles ayant séjourné dans certaines structures aux conditions d'accueil indignes. Il est prévu que ce dispositif coûte 300 millions d'euros sur une période de six ans.

À la fin du mois d'octobre 2023, 10 805 indemnités ont été prononcées et 21 778 dossiers sont en attente de traitement.

Le Gouvernement a pris en septembre dernier un décret élargissant à 45 nouveaux sites la liste des structures ouvrant droit à réparation.

Pour financer cette mesure nouvelle et traiter les demandes en attente, 69,8 millions d'euros sont demandés pour 2024, soit 9,8 millions d'euros supplémentaires. En outre, l'ONaCVG bénéficiera de quatre emplois supplémentaires pour traiter les dossiers d'indemnisation, ce qui me semble souhaitable pour absorber dans des délais raisonnables l'ensemble des demandes de réparation.

Une progression des moyens consacrés aux liens armées-jeunesse et à la politique de mémoire est aussi attendue l'an prochain.

Les crédits alloués aux liens armées-jeunesse progresseraient de 6,2 % en 2024. Ils financent principalement l'organisation des journées de défense et de citoyenneté (JDC), le service militaire volontaire ainsi que de nombreux dispositifs de promotion du lien entre les armées et la jeunesse tels que les classes de défense et les cadets de la défense.

Les moyens alloués à l'organisation des JDC progressent de 1,5 million d'euros en raison d'une augmentation des coûts de transport et d'alimentation du fait de l'inflation. Pour 2024, le coût complet d'une JDC est estimé à 123 euros par participant, dont 18 % sont financés par la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

Les crédits demandés pour la politique de mémoire progressent significativement, avec une hausse de 87 % par rapport à 2023.

Ces moyens supplémentaires seront principalement consacrés à l'organisation de commémorations et cérémonies pour le 80^e anniversaire du Débarquement, avec 14 millions d'euros prévus pour ces manifestations.

Des fonds supplémentaires soutiendront les actions de restauration et d'entretien des sépultures de guerre et des hauts lieux de la mémoire nationale, avec 3,13 millions d'euros.

Je salue la hausse des moyens consacrés à la politique de mémoire. Alors qu'ils seront principalement consacrés à l'organisation de manifestations ponctuelles l'an prochain, il importe de les pérenniser pour renforcer le lien armées-Nation et développer les actions de promotion de la mémoire combattante, en particulier à destination de la jeunesse.

Cette orientation des moyens de la mission me semble essentielle, alors que le nombre de ressortissants de l'ONaCVG devrait passer de 1,8 million en 2023 à moins de 1 million en 2033, selon une estimation du contrôle général des armées.

Pour accompagner cette évolution des missions de l'ONaCVG et de ses ressortissants, je rappelle que l'Office a changé de nom le 1^{er} janvier 2023, afin que sa dénomination englobe l'ensemble du monde combattant. À cet égard, je regrette que la mission budgétaire du PLF s'intitule toujours « Anciens combattants ». Elle devrait, selon la même logique, prendre l'intitulé « Monde combattant ».

Pour l'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale, 88,14 millions d'euros sont prévus pour 2024, soit une baisse de 3,7 % par rapport à 2023 en raison de la diminution naturelle du nombre de crédientiers.

L'activité est stable pour l'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites, avec un ralentissement du dépôt de nouveaux dossiers.

Quelques nouvelles demandes sont formulées pour l'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie. Ce dispositif compterait 3 572 crédientiers fin 2023 et dix nouveaux dossiers de rente sont budgétés en 2024 ainsi que dix dossiers d'indemnisation en capital.

Les demandes d'indemnisation des victimes de spoliations diminuent progressivement, mais quelques nouvelles demandes continuent d'être formulées auprès de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation (CIVS). Depuis la création du dispositif en 1999 et jusqu'au 30 juin 2023, 22 921 dossiers ont fait l'objet d'une recommandation d'indemnisation à la charge de l'État et 22 790 d'entre eux ont été traités. En 2022, 61 nouveaux dossiers ont été enregistrés : 35 dossiers matériels, 19 dossiers bancaires et 7 dossiers de biens culturels spoliés.

Enfin, le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale comprend deux articles rattachés à la mission qui me semblent pouvoir être approuvés par notre commission.

L'article 50 B étend, pour le calcul des droits à la retraite, la majoration de durée d'assurance de quatre trimestres par période de dix années de service effectif aux fonctionnaires civils de la filière paramédicale du ministère des armées et de l'Institution nationale des invalides dont l'emploi est classé en catégorie active.

L'article 50 C permet, indépendamment de la présence des parents, la prise en charge des billets de train pour le frère ou la sœur des militaires morts pour la patrie, afin de leur permettre de faire un voyage gratuit vers le lieu de l'inhumation organisée par l'autorité militaire.

En conclusion, je vous invite donc à donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » ainsi qu'aux articles 50 B et 50 C qui lui sont rattachés.

Mme Marie-Pierre Richer. – Merci à Jocelyne Guidez pour son travail et son engagement. Au sujet de la loi du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis, je tiens à saluer l'abondement prévu. Je voudrais également rendre hommage au travail réalisé par la Commission nationale indépendante de reconnaissance et de réparation des préjudices subis par les harkis présidée par Jean-Marie Bockel.

Je souligne que les 45 nouvelles structures pouvant donner droit à réparation ont été retenues grâce au travail de cette commission et, au-delà, du Sénat. Je rappelle que, initialement, cette loi était dénoncée parce que le dispositif était très serré. Nous avons été ravis de la publication en septembre dernier du décret complétant la liste des structures ouvrant droit à réparation. La commission nationale poursuit son travail : d'autres structures devraient rejoindre le dispositif l'an prochain. Les quatre postes supplémentaires pour l'ONaCVG sont les bienvenus, mais il en faudra certainement d'autres pour traiter les 8 500 dossiers annuels. Je tiens à saluer toutes les personnes qui s'investissent dans cette commission, notamment les historiens.

Mme Émilienne Poumirol. – Le dossier des harkis était difficile, et on n'a pas réussi à aller aussi loin que le voulaient certaines associations concernant le dispositif de réparation. Mais on a avancé et je me réjouis également que le Gouvernement ait élargi la liste des structures pouvant donner droit à réparation, reconnaissant que ces sites n'avaient pas été bienveillants – c'est un euphémisme – envers les harkis, qui méritent notre reconnaissance et non pas un abandon de la part de la France.

Ma question porte sur les orphelins des résistants. Pouvez-vous me confirmer qu'ils ne reçoivent pas d'allocation, contrairement aux orphelins de déportés ?

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure pour avis. – Madame Richer, je rejoins vos propos sur les mesures en faveur des harkis. Nous devons poursuivre notre travail, notamment pour les veuves, car il y a toujours des demandes. Cependant, il faut rester prudents face à cette quête de reconnaissance envers ceux qui ont combattu pour la France ou les rapatriés. Les finances publiques ne sont pas extensibles.

Face à la diminution du nombre d'anciens combattants, surtout de la guerre d'Algérie, nous veillons à ce que ce budget ne soit pas diminué. Ce combat, mené par nous tous, quelle que soit notre appartenance politique, a porté ses fruits. C'est la première fois que les moyens financiers sont redistribués.

Je note au demeurant une évolution positive pour les conjoints de militaires. Aujourd'hui, quand un des conjoints décède – les femmes aussi s'engagent, ne l'oublions pas –, le conjoint survivant a droit à une reconversion professionnelle. Il faut dire qu'il est très compliqué de trouver du travail lorsque vous déménagez tous les deux ou trois ans. Il y a eu d'indéniables avancées, ne l'oublions pas, mais elles ont un coût.

Madame Poumirol, le dispositif d'indemnisation des orphelins de parents victimes de persécutions pendant la Seconde Guerre mondiale peut s'appliquer aux orphelins de résistants, dès lors que les critères sont remplis.

Mme Pascale Gruny. – Je remercie Jocelyne Guidez pour son engagement total en faveur du monde combattant. Nous pouvons nous féliciter en effet d’avoir obtenu que les crédits de la mission ne soient pas diminués, ce qui permet de financer certaines actions bienvenues.

Permettez-moi d’évoquer le devoir de mémoire. De nombreux jeunes ont du mal à s’insérer dans la société, il est essentiel d’y consacrer des moyens. Lorsque je prends la parole devant les monuments aux morts, j’exhorte les grands-parents et arrière-grands-parents présents à partager ce devoir de mémoire avec leurs petits-enfants et arrière-petits-enfants qui sont absents. C’est cela qu’on appelle « faire Nation ».

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure pour avis. – Vous avez raison, nous avons tous une responsabilité à cet égard. Et je regrette la faible présence des militaires lors des cérémonies devant les monuments aux morts. Or c’est aussi leur devoir.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Il est regrettable que le rattrapage du point de PMI ne soit pas indexé sur l’inflation. C’est une vraie préoccupation au regard de la pension des retraités, qui est faible, de l’ordre d’un peu plus de 800 euros en moyenne, même si nous pouvons nous féliciter que la loi ait étendu l’an passé l’octroi de la demi-part supplémentaire à tous les veufs et les veuves d’anciens combattants – c’est un combat que nous avons tous mené. Aussi, je déplore que les crédits de ce budget ne soient pas en augmentation.

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure pour avis. – On ne peut que rejoindre ce constat. Cependant je tiens à rappeler que la ministre s’est battue pour la revalorisation du point de 1,5 %, pour s’aligner dès 2024 sur l’augmentation du point d’indice des fonctionnaires.

La commission émet un avis favorable à l’adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », ainsi qu’aux articles 50B et 50C qui lui sont rattachés.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **Fédération Nationale des Anciens Combattants en Algérie, Maroc et Tunisie (Fnaca)**

Francis Yvernes, président départemental de la Fnaca de Paris

- **Fédération nationale André Maginot (Fnam)**

Général Paul Dodane, administrateur

- **Union nationale des combattants (UNC)**

Pascal Dupont, conseiller juridique

- **Association nationale des combattants des opérations extérieures (Anopex)**

Général de division (2S) Jean-Paul Martial, président

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

Véronique Peaucelle-Delelis, directrice générale