



N° 4195

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2021

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020* (n° 4090),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 7

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Rapporteur spécial : M. JEAN-PAUL DUFRÈGNE

Député

SOMMAIRE

	Page
SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS	7
RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	9
SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES PRÉCÉDENTES ...	11
PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION EN 2020	13
I. UNE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DU PROGRAMME 167 <i>LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE</i> PARTICULIÈREMENT AFFECTÉE PAR LA CRISE SANITAIRE	15
A. L'ORGANISATION DES J.D.C. A ÉTÉ TRÈS PERTURBÉE	16
B. LES CONSÉQUENCES SUR LE S.M.V. ONT ÉTÉ GLOBALEMENT MAÎTRISÉES	17
C. LES COMMÉMORATIONS ONT PÂTI DES RESTRICTIONS SANITAIRES	18
II. UN PROGRAMME 169 <i>RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT</i> MARQUÉ PAR UNE DETTE VIAGÈRE PLUS ÉLEVÉE QUE PRÉVU	19
A. LA REVALORISATION DU POINT DE LA P.M.I. ET LA DIMINUTION MOINS PRONONCÉE QUE PRÉVU DU NOMBRE D'ANCIENS COMBATTANTS ONT NÉCESSITÉ UN BESOIN DE FINANCEMENT EN COURS D'EXERCICE	19
1. Les dépenses liées au versement des PMI ont dépassé la prévision de 8 millions d'euros	20
2. Le versement des retraites du combattant a coûté près de 30 millions d'euros supplémentaires	21
B. LES DÉPENSES D'INTERVENTION DU PROGRAMME ONT, DANS LEUR ENSEMBLE, ÉTÉ RELATIVEMENT PEU AFFECTÉES PAR LA CRISE SANITAIRE	23
III. LE PROGRAMME 158 <i>INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE</i>	

PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE A VU UNE RÉDUCTION DU NOMBRE DE SES BÉNÉFICIAIRES	25
A. L'INDEMNISATION DES VICTIMES DES SPOLIATIONS ANTISÉMITES EST EN FORTE BAISSÉ.....	26
B. L'INDEMNISATION DES ORPHELINS A ÉTÉ MOINS ÉLEVÉE QUE PRÉVU.....	27
DEUXIÈME PARTIE : LES POLITIQUES DE RECONNAISSANCE ET DE RÉPARATION EN FAVEUR DES COMBATTANTS DES OPEX.....	29
I. LA PROGRESSION CONSTANTE DES EX-MILITAIRES AYANT PARTICIPÉ AUX OPEX PARMIS LES ANCIENS COMBATTANTS INTERROGE LE CONTENU DE LA POLITIQUE DE RECONNAISSANCE ET DE RÉPARATION À LEUR ÉGARD	29
A. LA « QUATRIÈME GÉNÉRATION DU FEU » DEVRAIT DEVENIR LA GÉNÉRATION D'ANCIENS COMBATTANTS LA PLUS IMPORTANTE D'ICI UNE DIZAINE D'ANNÉES.....	30
1. Une génération d'anciens combattants qui s'étend sur près d'une soixantaine d'années.....	30
2. Une reconnaissance de la qualité d'ancien combattant relativement récente.....	31
B. SI LES ANCIENS DES OPEX DEMEURENT ACTUELLEMENT MINORITAIRES PARMIS LES BÉNÉFICIAIRES DE LA DETTE VIAGÈRE, LEUR PROGRESSION INVITE À REPENSER DÈS MAINTENANT LE CONTENU DE CES POLITIQUES.....	32
1. Un droit à réparation qui tend à se rapprocher du droit commun des accidents du travail et des maladies professionnelles.....	32
2. Un droit à reconnaissance qui va au-delà du bénéfice de la retraite du combattant.....	32
II. L'ÉVOLUTION EN COURS DU MONDE COMBATTANT APPELLE À DONNER PLUS D'AMBITIONS AUX POLITIQUES DE RECONNAISSANCE ET DE RÉPARATION MAIS AUSSI DE MÉMOIRE	34
A. LA RÉDUCTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE LA DETTE VIAGÈRE NE DOIT PAS ÊTRE LE PRÉTEXTE D'UNE RÉDUCTION DES MOYENS.....	34
1. Tous les anciens combattants doivent pouvoir bénéficier de l'intégralité de leurs droits.....	34
2. L'évolution du monde combattant appelle un renforcement de ses moyens et non une diminution.....	35
B. LA PROGRESSION DE LA PART D'ANCIENS COMBATTANTS DES OPEX DOIT ÊTRE L'OCCASION DE CONFORTER ET D'AMÉLIORER LES DISPOSITIFS DE RECONNAISSANCE ET DE RÉPARATION.....	36
1. Un monde combattant bientôt plus jeune, plus féminisé et plus inséré professionnellement.....	36
2. La diminution de la population d'anciens combattants doit permettre de réallouer des moyens.....	37

EXAMEN EN COMMISSION	39
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	41
SOURCES UTILISÉES	43

SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

Les dépenses de la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* se sont élevées à 2,185 milliards d’euros en 2020, en baisse de 5 % par rapport à l’année précédente.

Cette mission comprend trois programmes : *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* (95 % des crédits), *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale* (4 %) ainsi que *Liens entre la Nation et son armée* (1 %). **Les paiements exécutés relèvent principalement de dépenses d’intervention** à destination d’anciens combattants ou de victimes de guerre (prestations et indemnisations).

La diminution naturelle du nombre de bénéficiaires explique la baisse continue des dépenses de la mission, année après année, à laquelle s’ajoutent, pour 2020, les effets de la crise sanitaire (suspension des Journées défense et citoyenneté, baisse des demandes de subventions, report d’actes médicaux hors Covid-19...).

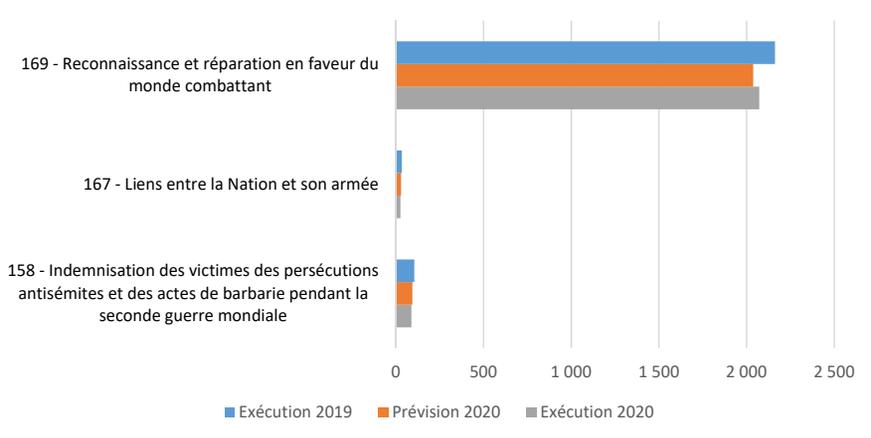
Toutefois, le rapporteur spécial constate, avec satisfaction, que la baisse envisagée par la loi de finances initiale n’a pas été aussi importante que prévu, ce qui explique que l’exécution est supérieure de 25,9 millions d’euros (+ 1,2 %) par rapport à la prévision.

La sous-estimation de la dette viagère (pensions militaires d’invalidité et retraites du combattant), qui a nécessité une augmentation de 36,1 millions d’euros lors de la quatrième loi de finances rectificative (LFR 4), **montre les limites de la logique comptable d’une prévision budgétaire uniquement fondée sur des effectifs.**

Si le rapporteur se réjouit de l’actualisation attendue de la valeur du point de la pension militaire d’invalidité (PMI) au 1^{er} janvier 2020, **il ne peut que déplorer les conclusions du groupe de travail tripartite – chargé d’en analyser l’évolution – visant à maintenir les règles d’indexation actuellement en vigueur** sous réserve seulement d’une mesure correctrice qui tiendrait compte du décalage croissant avec l’indice des prix à la consommation.

Le rapporteur sera vigilant quant à la tenue de cette promesse au moment de l’examen du projet de loi de finances pour 2022 à l’automne prochain.

DÉPENSES DES PROGRAMMES DE LA MISSION EN CRÉDITS DE PAIEMENT



(en millions d'euros)

En ce qui concerne **les politiques de reconnaissance et de réparation en faveur des anciens combattants des opérations extérieures (OPEX)**, thème d'évaluation retenu par le rapporteur cette année, il convient de rappeler que, d'ici une dizaine d'années, cette « quatrième génération du feu » devrait représenter la majorité des titulaires de la carte du combattant avec la diminution progressive des anciens appelés du contingent de la guerre d'Algérie qui constitue aujourd'hui l'essentiel des bénéficiaires de la dette viagère.

Estimant que cette transition est l'occasion d'interroger le contenu de ces politiques, **le rapporteur spécial appelle à donner plus d'ambitions à celles-ci et à sortir d'une logique comptable fondée sur un effectif de bénéficiaires et, ce faisant, d'une réduction inéluctable des moyens accordés.**

RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

- *Exécution des crédits en 2020*
 - Adopter une mesure correctrice réduisant le décalage entre le point d'indice de la PMI avec l'indice des prix à la consommation (hors tabac) ;
 - Favoriser l'augmentation du taux de recours aux soins médicaux gratuits parmi leurs bénéficiaires potentiels ;
 - Séparer l'indemnisation des orphelins de la déportation et celle des victimes des spoliations au sein de l'action 01 du programme 158 ;
- *Thème d'évaluation : les politiques de reconnaissance et de réparation en faveur des anciens combattants des opérations extérieures (OPEX)*
 - Améliorer la coordination entre les services du ministère des armées, de l'office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONACVG), des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale afin de permettre aux anciens combattants de bénéficier de l'ensemble de leurs droits ;
 - Maintenir le maillage territorial actuel de l'ONACVG ;
 - Allouer les moyens dégagés par la diminution naturelle du nombre de bénéficiaires de la pension militaire d'invalidité et de la retraite du combattant vers les dispositifs d'action sociale pour les blessés et les familles ainsi que pour l'aide à la reconversion professionnelle.

SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES PRÉCÉDENTES

Dans son rapport spécial sur l'exécution des crédits de la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* de mai 2020 ⁽¹⁾, le rapporteur a formulé quatre recommandations :

- *Développer deux indicateurs de performance pour le service militaire volontaire, l'un relatif au taux d'insertion professionnelle et l'autre au coût moyen par participant.*

Le rapport annuel de performance annexé au projet de loi de règlement pour 2020 intègre un indicateur 2.1 – *Taux d'insertion professionnelle des volontaires du SMV*, dont la première réalisation s'élève à 70 %.

En revanche, les documents budgétaires mis à la disposition du Parlement ne présentent pas d'indicateur portant sur le coût moyen par volontaire.

- *Réunir au plus vite la commission tripartite pour adopter un mode de calcul du point de pension militaire d'invalidité.*

La question des règles d'indexation du point d'indice de la PMI a fait l'objet d'un groupe de travail présidé par M. Jean-Paul Bodin, conseiller d'État, à partir de décembre 2020.

Celui-ci préconise le maintien du « rapport constant » entre le point de la PMI et l'indice de traitement brut de la fonction publique de l'État, sous réserve d'une mesure correctrice visant à rattraper le décalage croissant avec l'indice des prix à la consommation (hors tabac).

- *Amplifier et suivre les efforts pour augmenter le taux de recours aux soins médicaux gratuits et appareillage des mutilés.*

Le suivi de cette recommandation a été compromis par le contexte de la crise sanitaire qui a entraîné, comme pour l'ensemble des assurés sociaux, un phénomène de report d'actes médicaux hors pandémie de Covid-19.

Le rapport annuel de performance indique que la sous-action *Soins médicaux gratuits et appareillage des mutilés* n'a pas fait l'objet de mesure spécifique en 2020.

(1) Rapport spécial n° 7 de M. Jean-Paul Dufrègne annexé au rapport n° 3011 fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019 par M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.

- *Redéployer les potentielles moindres dépenses engendrées par la crise sanitaire, dès 2020, vers l'action sociale pour les anciens combattants les plus fragiles et, en 2021, vers des mesures de revalorisation.*

Les économies réalisées du fait de la crise sanitaire (annulation des JDC et report d'actes médicaux principalement) ont été absorbées dans le financement de la dette viagère (PMI et retraite du combattant) en 2020, celle-ci ayant été plus élevée que prévu et nécessité des ouvertures de crédits en quatrième loi de finances rectificative.

La loi de finances pour 2021 prévoit une baisse de 4,6 % des crédits des programmes de la mission par rapport à l'exécution 2020. Force est de constater que la prévision budgétaire poursuit donc sa trajectoire de réduction continue des moyens sans redéploiement des économies réalisées.

PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION EN 2020

Trois programmes composent la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* :

- *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* (n° 169) qui regroupe la quasi-totalité des crédits (95 %) et qui sert principalement au financement des pensions militaires d'invalidité (PMI) et des retraites du combattant ;
- *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale* (n° 158) qui comprend 4 % des crédits et qui prend en charge les réparations dues aux orphelins et personnes spoliées ;
- *Liens entre la Nation et son armée* (n° 167) qui représente 1 % des crédits et qui supporte une partie des dépenses liées à l'organisation des journées défense-citoyenneté (JDC) et du service militaire volontaire (SMV) ainsi qu'aux politiques de mémoire nationale.

Si les programmes 169 et 167 sont placés sous la responsabilité du secrétariat général pour l'administration du ministère des armées, le 158 relève du secrétariat général du Gouvernement, ce qui confère un caractère interministériel (services du Premier ministre et ministère des armées) à cette mission.

En 2020, les crédits de la mission ont été exécutés à hauteur de 2,19 milliards d'euros, soit un montant supérieur de près de 26 millions d'euros à la prévision en loi de finances initiale.

Cette situation inédite est due aux besoins de financement de la « dette viagère » – constituée des PMI et des retraites du combattant – qui ont été plus élevés qu'anticipés. Cette situation résulte de la revalorisation *a posteriori* du point d'indice de la PMI, sur lequel est également indexée la retraite du combattant, mais aussi d'une diminution naturelle du nombre d'anciens combattants moins prononcée que prévu.

Toutefois, les crédits de la mission poursuivent leur trajectoire de baisse continue d'année en année puisque l'exécution 2020 est inférieure de près de 5 % à celle de l'exercice budgétaire précédent.

La crise sanitaire a principalement affecté le lien armée-jeunesse puisque les JDC ont dû être annulées sur une grande partie de l'année avant d'être adaptées sous un format numérique. En dehors de cela, les crédits de la mission ont été relativement peu affectés par la pandémie de Covid-19.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2020

(en millions d'euros)

	Crédits demandés		Crédits exécutés		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 167 – <i>Liens entre la Nation et son armée</i>	29,41	29,40	25,77	25,58	- 3,64 (- 12,38 %)	- 3,81 (- 12,97 %)
Programme 169 – <i>Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant</i>	2 023,28	2 036,98	2 058,75	2 071,90	+ 35,47 (+ 1,75 %)	+ 34,92 (+ 1,71 %)
Programme 158 – <i>Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale</i>	93,54	93,54	88,36	88,33	- 5,17 (- 5,53 %)	- 5,21 (- 5,57 %)
Total mission <i>Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation</i>	2 146,22	2 159,91	2 172,88	2 185,81	+ 26,66 (+ 1,24 %)	+ 25,90 (+ 1,20 %)

Source : rapport annuel de performances.

**ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION
AU COURS DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES**

(en millions d'euros)

	Crédits exécutés en 2018		Crédits exécutés en 2019		Crédits exécutés en 2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 167- <i>Liens entre la Nation et son armée</i>	40,90	40,36	33,60	34,11	25,77	25,58
Programme 169 – <i>Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant</i>	2 295,69	2 296,56	2 193,52	2 161,22	2 058,75	2 071,90
Programme 158 – <i>Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale</i>	95,85	95,90	104,19	104,17	88,36	88,33
Total mission <i>Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation</i>	2 432,43	2 432,82	2 331,30	2 299,50	2 172,88	2 185,81

Source : rapports annuels de performance de 2018 à 2020.

I. UNE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DU PROGRAMME 167 *LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE PARTICULIÈREMENT AFFECTÉE PAR LA CRISE SANITAIRE*

Ce programme regroupe les crédits dédiés aux politiques assurant le lien entre les armées et la jeunesse ainsi qu’au devoir de mémoire.

Il assure ainsi le financement des journées « Défense et citoyenneté » (JDC) ⁽¹⁾ et du service militaire volontaire (SMV) ⁽²⁾, de même que celui des commémorations, sépultures de guerre et lieux de mémoire et actions de commémoration.

Avec 25,6 millions d’euros de dépenses exécutées, il ne représente néanmoins que 1,17 % des crédits consommés de la mission. L’essentiel relève de dépenses de fonctionnement (78,6 %).

ACTIONS DU PROGRAMME 167

(en millions d’euros)

Action		LR 2019		LFI 2020		PLR 2020	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
167-01	Liens armées-jeunesse	18,94	19,10	18,46	18,45	15,13	14,60
167-02	Politique de mémoire	14,66	15,01	10,95	10,95	10,64	10,98
P167	Liens entre la Nation et son armée	33,60	34,11	29,41	29,40	25,77	25,58

Source : rapport annuel de performances.

Les actions du programme 167 ont été les plus touchées par la pandémie de Covid-19 parmi celles de l’ensemble de la mission. Celle-ci a en effet perturbé l’organisation des JDC et ralenti les activités de mémoire.

C’est pourquoi l’exécution des crédits est inférieure de 13 % à la prévision en loi de finances initiale et d’un quart par rapport à l’exécution de l’année précédente.

(1) Les JDC entendent assurer la diffusion de l’esprit de défense auprès des jeunes. Elles jouent également un rôle de sensibilisation aux droits et aux devoirs ainsi que de détection de l’échec scolaire.

(2) Expérimenté à partir de 2015, le SMV a été pérennisé par la loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025, il entend permettre à ses volontaires stagiaires des compétences professionnelles pour réussir leur inclusion sociale.

A. L'ORGANISATION DES J.D.C. A ÉTÉ TRÈS PERTURBÉE

Au total, les moindres dépenses pour les JDC résultant de la crise sanitaire s'estiment à un peu plus de 5,2 millions d'euros. Elles sont principalement dues aux annulations en présentiel et notamment de frais de repas et de transport.

Il convient de rappeler à cet égard que les crédits du programme 167 ne supportent qu'une partie du financement des JDC qu'il partage avec les programmes de la mission *Défense*. Ils portent en quasi-totalité sur des dépenses de fonctionnement (transport et alimentation des jeunes mais aussi des intervenants).

COÛT MOYEN DES J.D.C. PAR PARTICIPANT

(en euros)

Réalisation 2018	Réalisation 2019	Réalisation 2020
135,82	135,66	157,60

Source : rapport annuel de performances.

CHAMP DE COÛT DES J.D.C. PAR PROGRAMME DE SUPPORT

Mission	Programme	Nature des dépenses	Intégration dans l'indicateur de performance
Mission <i>Anciens combattants</i>	P167 – <i>Liens entre la nation et son armée</i>	Transport et restauration	oui
Mission <i>Défense</i>	P212 – <i>Soutien de la politique de défense</i>	Rémunération des intervenants et système d'information-communication	oui
	P178 – <i>Préparation et emploi des forces</i>	Administration générale et soutien	non

Source : rapport annuel de performances.

Ces « économies » ont toutefois été atténuées par l'achat de matériel de protection (masques chirurgicaux, gels hydro-alcooliques...) et l'entretien supplémentaire des lieux lors de la reprise des JDC en format adapté.

CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DE LA CRISE SANITAIRE SUR LES J.D.C.

(en millions d'euros)

Alimentation des personnes convoquées	– 3,45
Transport des personnes convoquées	– 2,22
Achat de matériel sanitaire	+ 0,3
Adaptation du fonctionnement des sites	+ 0,15
Total	– 5,22

Source : Ministère des armées (SGA).

L'organisation des JDC a été complètement interrompue de la mi-mars à la fin de l'été 2020. Elles auraient dû concerner environ 336 000 jeunes.

Si elles ont brièvement repris sous la forme d'une demi-journée à compter du 1^{er} septembre, afin notamment de rattraper une partie du retard, les JDC ont dû à nouveau être arrêtées lors du deuxième confinement le 31 octobre.

À partir du 23 novembre, elles ont finalement été remplacées par des sessions en ligne qui ont permis de sensibiliser 441 565 jeunes supplémentaires.

MODES DE MISE EN ŒUVRE DES J.D.C. EN 2020

Période	Format	Présence des convoqués
du 1 ^{er} janvier au 15 mars	classique	journée entière
du 16 mars au 30 août	suspension	-
du 31 août au 30 octobre	adapté	demi-journée
du 31 octobre au 22 novembre	suspension	-
du 23 novembre au 31 décembre	en ligne	à distance

Source : rapport annuel de performances.

Le rapporteur espère que cette situation n'aura pas eu d'incidence négative sur la perception de l'image des armées chez les jeunes.

B. LES CONSÉQUENCES SUR LE S.M.V. ONT ÉTÉ GLOBALEMENT MAÎTRISÉES

La crise sanitaire a nécessité de revoir à la baisse l'objectif initial d'accueil de 1 000 volontaires dans le cadre du SMV. Toutefois, ce nombre n'est finalement en baisse que de 6,7 % avec 933 jeunes inscrits.

Les restrictions ont provoqué de nombreux décalages dans le temps de parcours des volontaires en raison de la fermeture des centres de formation et de la suspension des périodes d'adaptation à l'emploi.

Malgré ce ralentissement de l'obtention des formations professionnelles, le taux d'insertion dans le monde du travail à l'issue du SMV demeure de 70 %. De plus, les actions de communication ont été intensifiées afin de faciliter les recrutements et de remédier aux problèmes d'insertion posés par la crise pour les jeunes sans qualification.

TAUX D'INSERTION PROFESSIONNELLE DES VOLONTAIRES DU S.M.V. À SIX MOIS

(en pourcentage)

Réalisation 2018	Réalisation 2019	Prévision 2020	Réalisation 2020
Absence d'indicateur	absence d'indicateur	> 70	70,16

Source : rapport annuel de performances.

Le rapporteur se réjouit de ces résultats satisfaisants mais s'inquiète de potentielles retombées des effets de la crise sanitaire sur l'année suivante.

C. LES COMMÉMORATIONS ONT PÂTI DES RESTRICTIONS SANITAIRES

Les actions de mémoire recouvrent l'organisation de cérémonies commémoratives des guerres et d'activités pédagogiques. Près de la moitié de leurs dépenses correspondent à des transferts ou à des subventions à l'attention de collectivités territoriales, d'établissements publics et d'associations.

Les cérémonies n'ayant pas été annulées ont dû se dérouler dans un format plus réduit afin de respecter les contraintes sanitaires. Malgré les économies réalisées, un surcoût net de 300 000 euros résulte de l'organisation du 14 juillet 2020 (réaménagement des tribunes, matériel sanitaire...).

Aux actions de mémoire s'ajoutent l'entretien des sépultures de guerre et la valorisation des hauts lieux de la mémoire nationale qui ont connu plusieurs retards de travaux du fait des restrictions.

Le rapporteur tient à saluer la résilience des associations dédiées à la mémoire dans un contexte particulièrement complexe en 2020.

II. UN PROGRAMME 169 RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT MARQUÉ PAR UNE DETTE VIAGÈRE PLUS ÉLEVÉE QUE PRÉVU

Ce programme retrace les actions et les interventions réalisées au profit du monde combattant. Il finance principalement la « dette viagère » constituée des pensions militaires d'invalidité (PMI) et des retraites du combattant.

Avec 2,07 milliards d'euros de dépenses en 2020, il représente 94,7 % des crédits exécutés de la mission. La quasi-totalité est constituée de dépenses d'intervention (96,3 %) puisqu'il s'agit du versement de prestations et d'indemnités.

ACTIONS DU PROGRAMME 169

(en millions d'euros)

Action		LR 2019		LFI 2020		PLR 2020	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
169-01	Administration de la dette viagère	1 676,12	1 676,12	1 571,89	1 571,89	1 609,33	1 609,33
169-02	Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	128,77	128,77	121,02	121,02	115,56	115,56
169-03	Solidarité	359,37	327,07	311,74	325,44	314,29	327,45
169-07	Actions en faveur des rapatriés	29,26	29,26	18,62	18,62	19,56	19,56
P169	Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 193,52	2 161,22	2 023,28	2 036,98	2 058,75	2 071,90

Source : rapport annuel de performances.

A. LA REVALORISATION DU POINT DE LA P.M.I. ET LA DIMINUTION MOINS PRONONCÉE QUE PRÉVU DU NOMBRE D'ANCIENS COMBATTANTS ONT NÉCESSITÉ UN BESOIN DE FINANCEMENT EN COURS D'EXERCICE

L'administration de la dette viagère représente plus des trois quarts des dépenses du programme 169 (1,61 milliard d'euros en crédits de paiement). Elle consiste au versement de la PMI et de la retraite du combattant.

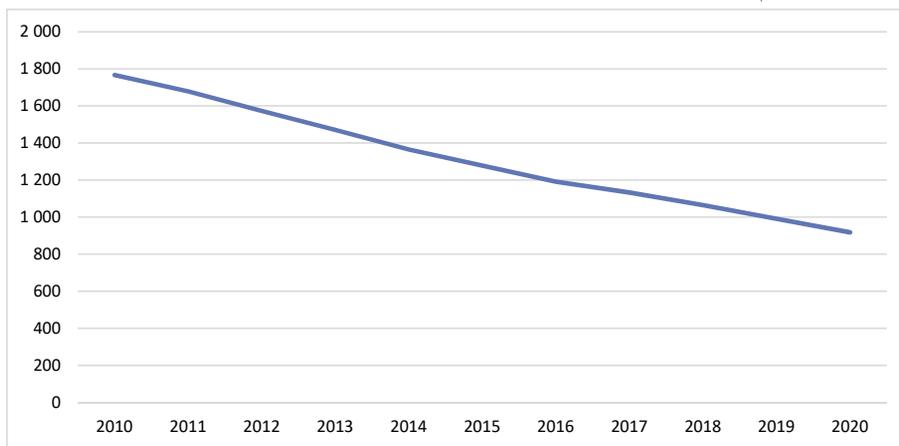
La PMI matérialise le droit à réparation des militaires blessés ou malades du fait de leur engagement. Son montant varie selon le degré d'incapacité dont souffre son pensionnaire.

1. Les dépenses liées au versement des PMI ont dépassé la prévision de 8 millions d'euros

En 2020, elle a été versée à 191 474 bénéficiaires en moyenne sur l'année ⁽¹⁾ pour un montant de 919,78 millions d'euros. C'est 8,09 millions de plus que prévu en loi de finances initiale.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX P.M.I. DEPUIS 2010

(en millions d'euros)



Source : rapports annuels de performance

Ce dépassement a pour cause la revalorisation du point d'indice de la PMI ainsi qu'un nombre de bénéficiaires légèrement plus élevé qu'envisagé.

La PMI est calculée selon un taux d'invalidité auquel est associé un indice exprimé en points. La valeur de ce point est fixée « en fonction de l'indice d'ensemble des traitements bruts de la fonction publique de l'État » (article L125-2 du code des PMI et des victimes de guerre), communément appelé « indice de traitement brut – grille indiciaire » (ITB-GI).

Un arrêté du 28 août 2020 de la ministre des armées et du ministre délégué chargé des comptes publics a revalorisé, compte tenu de la variation de l'ITB-GI, le point d'indice de la PMI à hauteur de 14,68 euros (+ 0,75 %), avec effet au 1^{er} janvier 2020.

(1) Le volume annuel de bénéficiaires fourni par le rapport annuel de performance est la moyenne entre les effectifs au 31 décembre 2019 (196 660) et ceux au 31 décembre 2020 (186 288).

VALEUR DU POINT D'INDICE DE LA P.M.I. DEPUIS 2017

01/01/2020	14,68 €
01/01/2019	14,57 €
01/10/2017	14,46 €
01/04/2017	14,45 €
01/01/2017	14,42 €

Source : Direction générale des finances publiques (DGFIP).

Cette hausse rétroactive et donc non anticipée explique, pour l'essentiel, le dépassement de la prévision.

L'autre cause est une diminution naturelle moins prononcée qu'attendue du nombre des pensionnés. En effet, le projet de loi de finances pour 2020 était basé sur l'hypothèse d'un effectif moyen de 191 315 titulaires de la PMI sur l'année, soit 159 de moins qu'au réalisé. Cette baisse moins forte que prévu explique l'augmentation des dépenses à hauteur d'un dixième.

La question des règles d'indexation du point d'indice de la PMI a fait l'objet d'un groupe de travail présidé par M. Jean-Paul Bodin, conseiller d'État, à partir de décembre 2020. Celui-ci préconise le maintien du « rapport constant » entre le point de la PMI et l'ITB-GI.

Toutefois, le groupe de travail recommande de conditionner le maintien de ce système d'indexation à un examen biennal de l'évolution de l'indice avec celui des prix à la consommation (hors tabac) ⁽¹⁾.

Le rapporteur sera vigilant quant à l'adoption de cette mesure correctrice tenant compte du décalage croissant constaté avec les prix lors du prochain projet de loi de finances.

Recommandation n° 1 : Adopter une mesure correctrice réduisant le décalage entre le point d'indice de la PMI avec l'indice des prix à la consommation (hors tabac).

2. Le versement des retraites du combattant a coûté près de 30 millions d'euros supplémentaires

Cette revalorisation *a posteriori* de la PMI a également conduit à une hausse de la dépense au titre du versement de la retraite du combattant qui s'est élevée à 689,56 millions d'euros au lieu de 660,2 millions (+ 4,45 %).

La « retraite » du combattant n'est pas une pension de retraite professionnelle, à proprement parler, mais une indemnité annuelle versée aux

(1) Source : réponses au questionnaire.

détenteurs de la carte du combattant ⁽¹⁾ de plus de 65 ans ⁽²⁾. En application de l'article D. 321-1 du code des PMI et des victimes de guerre, son montant est fixé à 52 points d'indice PMI, soit 763,36 euros par an depuis le 1^{er} janvier 2020.

Cependant, c'est l'évolution des effectifs des titulaires de la carte du combattant qui explique, cette fois, la sur-exécution des crédits. En effet, la baisse du nombre de bénéficiaires de la retraite a été moins prononcée en 2020 en passant de 913 102 au 31 décembre 2019 à 857 205 un an plus tard.

La prévision en loi de finances initiale était fondée sur un solde entrées-sorties de près de – 75 000 alors qu'il a finalement été d'environ – 54 000.

SOLDE ENTRÉES-SORTIES DES BÉNÉFICIAIRES DE LA RETRAITE DU COMBATTANT

	Entrées	Sorties	Solde
Prévision	6 907	81 874	– 74 967
Exécution	10 279	64 655	– 54 376

Source : Cour des comptes.

À cela s'ajoute la non-anticipation de la délivrance de 7 300 cartes, à la fin de l'année 2019, à des anciens combattants ayant servi en Afrique du Nord en juillet 1962 et juillet 1964 ⁽³⁾ pour un montant de près de 4 millions d'euros.

En conséquence, la Cour des comptes soulève la question de la pertinence d'appliquer à la population des anciens combattants les tables démographiques établies par l'Insee ⁽⁴⁾.

Le rapporteur constate également les limites d'une prévision budgétaire reposant sur une estimation comptable de l'effectif des bénéficiaires.

(1) La carte du combattant est attribuée aux militaires ayant participé aux conflits et aux opérations extérieures (OPEX).

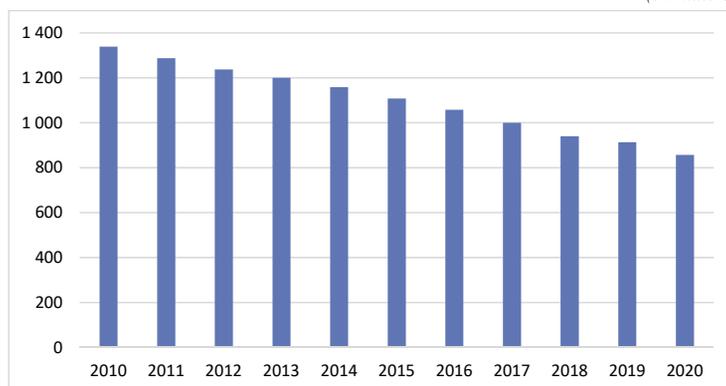
(2) Dès 60 ans pour les anciens combattants titulaires de la PMI indemnisant une incapacité de 50 %.

(3) Le bénéfice de la carte du combattant pour les services effectués en Algérie après la fin officielle de la guerre d'indépendance a été reconnu par le Gouvernement à compter du 1^{er} janvier 2019.

(4) Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation en 2020.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE LA RETRAITE DU COMBATTANT DEPUIS 2010

(en milliers)



Source : rapports annuels de performances.

Ces deux situations (PMI et retraite du combattant) ont donc nécessité une ouverture de crédits lors de la quatrième loi de finances rectificative ⁽¹⁾.

Néanmoins, le caractère inédit d'une réalisation supérieure à la prévision – qui a entraîné une sur-exécution de l'ensemble de la mission, compte tenu du poids représenté par le programme 169 – ne doit pas masquer la trajectoire pluriannuelle de réduction des dépenses du fait de la diminution naturelle du nombre d'anciens combattants.

Le rapporteur appelle à donner plus d'ambitions aux politiques de reconnaissance et de réparation en faveur du monde combattant qui doivent aller au-delà d'une simple logique d'indemnisation individuelle.

La transition du monde combattant qui aboutira, d'ici une dizaine d'années, à la prépondérance des anciens des OPEX doit être l'occasion de mener cette réflexion (cf. deuxième partie du présent rapport).

B. LES DÉPENSES D'INTERVENTION DU PROGRAMME ONT, DANS LEUR ENSEMBLE, ÉTÉ RELATIVEMENT PEU AFFECTÉES PAR LA CRISE SANITAIRE

Si la revalorisation du point d'indice de la PMI et la moindre diminution du nombre des anciens combattants ont conduit à une hausse non anticipée de la dette viagère, la crise sanitaire a, quant à elle, atténué cette augmentation.

La réduction des dépenses qu'elle a engendrée sur le programme 169 résulte des reports de soins médicaux gratuits et de demandes d'expertise médicale. Au total, environ 3,1 millions d'euros n'ont pas été consommés en 2020 du fait de la pandémie.

(1) Loi n° 2020-473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DE LA CRISE SANITAIRE

(en millions d'euros)

Report de soins médicaux gratuits	- 2,93
Report d'expertises médicales	- 0,35
Remboursement des réductions tarifaires à la SNCF	- 0,23
Prime Covid pour le personnel des l'INI	+ 0,39
Total	- 3,12

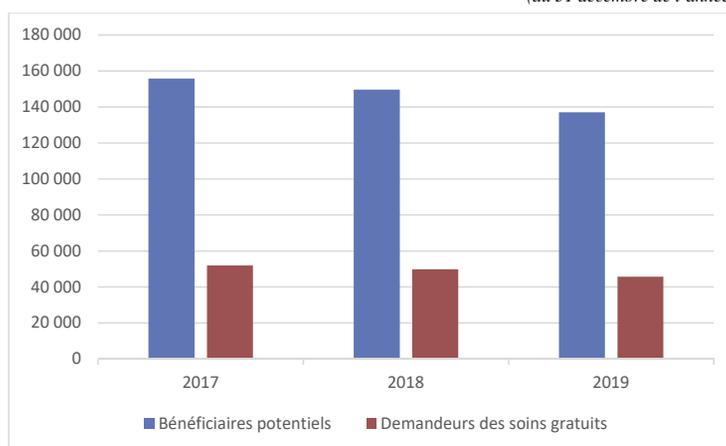
Source : ministère des armées (SGA)

D'après les informations transmises par le ministère des armées, le rapporteur se réjouit qu'aucune surmortalité liée à la Covid-19 n'ait été relevée dans la population des anciens combattants.

Il s'inquiète toutefois du renoncement aux soins gratuits de la part des titulaires de PMI alors que le taux d'utilisateurs parmi les bénéficiaires potentiels était déjà peu élevé.

NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DES SOINS MÉDICAUX GRATUITS

(au 31 décembre de l'année)



Source : rapports annuels de performance de 2018 à 2020.

Le rapporteur renouvelle sa recommandation, formulée l'an dernier, visant à amplifier et suivre les efforts pour augmenter le taux de recours aux soins médicaux gratuits et appareillage des mutilés.

Recommandation n° 2 : Favoriser l'augmentation du taux de recours aux soins médicaux gratuits parmi leurs bénéficiaires potentiels.

Logiquement, la crise n'a pas eu d'effet sur la troisième principale dépense du programme qu'est la majoration des rentes mutualistes auxquelles les anciens combattants peuvent souscrire (230 millions d'euros).

De même, les dépenses des trois opérateurs rattachés au programme (Office national des anciens combattants et des victimes de guerre, Institution nationale des Invalides et Conseil national des communes « Compagnons de la Libération ») sont similaires à celles de 2019, à l'exception des dépenses de personnel de l'Office.

Le rapporteur tient à saluer la qualité du travail de ces opérateurs dont l'activité n'a pas faibli malgré la crise sanitaire.

III. LE PROGRAMME 158 INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE A VU UNE RÉDUCTION DU NOMBRE DE SES BÉNÉFICIAIRES

Ce programme finance trois dispositifs d'indemnisation des personnes spoliées sous l'Occupation et des enfants des victimes des persécutions antisémites et d'actes barbares.

Il est placé sous la responsabilité du secrétariat général du Gouvernement (SGG), à la différence des deux autres programmes, ce qui fait des *Anciens combattants* une mission interministérielle.

Avec 88,3 millions d'euros de dépenses, il représente 4,03 % des crédits exécutés de la mission. En toute logique, la quasi-totalité relève de dépenses d'intervention (97,9 %) puisque le programme sert à l'indemnisation de victimes de guerre.

ACTIONS DU PROGRAMME 158 INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE

(en millions d'euros)

Action		LR 2019		LFI 2020		PLR 2020	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
158-01	Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	52,95	52,94	42,48	42,48	41,07	41,04
158-02	Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale	51,23	51,23	51,05	51,05	47,29	47,29
P158	Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	104,19	104,17	93,54	93,54	88,36	88,33

Source : rapport annuel de performances.

A. L'INDEMNISATION DES VICTIMES DES SPOLIATIONS ANTISÉMITES EST EN FORTE BAISSÉ

Le dispositif de réparation des personnes dépouillées de leurs biens en raison des législations antisémités en vigueur sous l'Occupation est régi par le décret n° 99-778 du 10 septembre 1999 ⁽¹⁾.

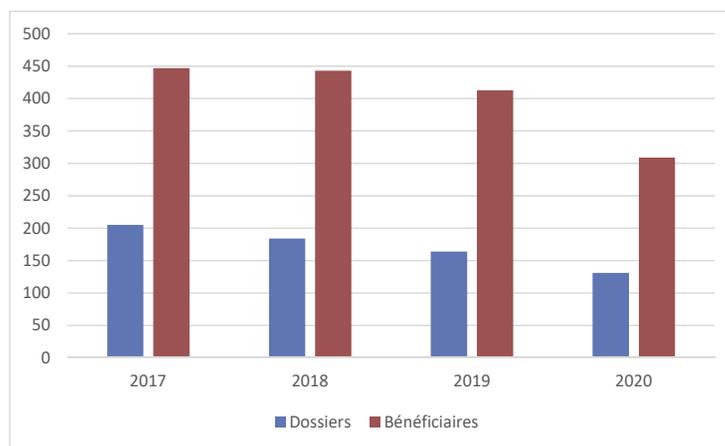
En application de celui-ci, la commission d'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS) examine les demandes individuelles présentées pour la réparation des préjudices subis.

En 2020, 309 nouveaux requérants, correspondant à 131 dossiers, ont bénéficié de ce mécanisme d'indemnisation pour un montant de 4,3 millions d'euros. C'est 1,7 million d'euros de moins par rapport à la prévision en loi de finances initiale mais surtout 12,5 millions de moins qu'en 2019.

L'année précédente, la CIVS avait effectivement transmis aux services du Premier ministre 164 dossiers pour 413 bénéficiaires.

Depuis le début de la campagne d'indemnisation lancée en 2000, environ 50 000 victimes ou héritiers ont été admis dans le dispositif, correspondant à un peu plus de 22 000 dossiers.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DOSSIERS ET DE BÉNÉFICIAIRES DU DISPOSITIF D'INDEMNISATION DEPUIS 2017



Source : rapports annuels de performances.

Le rapporteur est satisfait de la stabilité des délais moyens de paiement des dossiers d'indemnisation ⁽²⁾ qui n'ont pas été perturbés par la crise sanitaire.

(1) Modifié par le décret n° 2018-829 du 1^{er} octobre 2018.

(2) 4,5 mois pour les résidents français et 5,5 pour les non-résidents (indicateur de performance), délais identiques à ceux observés en 2018 et 2019.

B. L'INDEMNISATION DES ORPHELINS A ÉTÉ MOINS ÉLEVÉE QUE PRÉVU

Deux dispositifs permettent l'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes des persécutions antisémites pendant la Seconde Guerre mondiale :

- celui pour les enfants des déportés, régi par le décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000, dont les crédits sont inscrits dans l'action 01 avec l'indemnisation des spoliations ;
- celui pour les enfants des victimes d'actes de barbarie, régi par le décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004, dont les crédits font l'objet de l'action 02 du programme.

L'exécution des dépenses du premier a été relativement proche de la prévision avec 32,7 millions d'euros (94,8 % de consommation) et en baisse par rapport à l'exercice précédent (- 4,4 %), conséquence de la diminution naturelle du nombre de bénéficiaires.

Au 31 décembre 2020, 4 235 orphelins percevaient la rente mensuelle d'indemnisation contre 4 614 un an auparavant.

Les réparations dues aux enfants des victimes d'actes de barbarie ont également diminué par rapport à l'année précédente avec 47,3 millions d'euros en exécution (- 7,6 %) pour les mêmes raisons qu'évoquées précédemment.

Au 31 décembre, 6 585 orphelins étaient indemnisés par la rente mensuelle contre 6 841 fin 2019.

Il convient de rappeler que, à la différence de l'indemnisation des spoliations, la gestion des dispositifs de réparation à l'égard des orphelins relève de l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre.

Le rapporteur recommande de séparer, dans la présentation du programme, l'indemnisation des victimes des spoliations de celle des orphelins de déportés qui, à défaut de faire l'objet d'une action, devrait être rattachée à l'indemnisation des orphelins de victimes d'acte de barbarie.

Recommandation n° 3 : Séparer l'indemnisation des orphelins de la déportation et celle des victimes des spoliations au sein de l'action 01 du programme 158.

Les deux dispositifs de l'action 01 du programme sont de nature complètement différentes. L'instruction des demandes de réparation pour des biens volés relève d'ailleurs d'une commission *ad hoc* instituée auprès du Premier ministre et non de l'ONACVG.

DEUXIÈME PARTIE : LES POLITIQUES DE RECONNAISSANCE ET DE RÉPARATION EN FAVEUR DES COMBATTANTS DES OPEX

La mémoire des soldats morts pour la France en opérations extérieures (OPEX) fait l'objet de commémorations de plus en plus importantes. L'année 2021 marque d'ailleurs le trentième anniversaire de la guerre du Golfe (janvier-février 1991) et les vingt ans du début de l'intervention en Afghanistan (octobre 2001).

L'inauguration du monument aux morts en OPEX, érigé en haut lieu de la mémoire nationale, le 11 novembre 2019 à Paris dans le parc André-Citroën a été un moment important dans la reconnaissance de la Nation pour ces anciens combattants.

En raison de la spécificité de son engagement et des nombreuses opérations auxquelles elle a pris part, la « quatrième génération du feu », expression par laquelle les combattants des OPEX sont parfois désignés, se différencie des autres générations d'anciens combattants ⁽¹⁾ ayant connu les grands conflits mondiaux du XX^e siècle et la décolonisation..

D'ici quelques années, les anciens combattants des OPEX surpasseront en nombre leurs aînés de la guerre d'Algérie. Dans ce contexte, **le rapporteur a souhaité évaluer les politiques de reconnaissance et de réparation en leur faveur, politiques qui représentent l'essentiel des dépenses de la mission.** Toutefois, ces dispositifs dépassent le seul cadre du programme éponyme et concernent également les liens entre la Nation et son armée.

I. LA PROGRESSION CONSTANTE DES EX-MILITAIRES AYANT PARTICIPÉ AUX OPEX PARMIS LES ANCIENS COMBATTANTS INTERROGE LE CONTENU DE LA POLITIQUE DE RECONNAISSANCE ET DE RÉPARATION À LEUR ÉGARD

Le monde combattant est à la veille d'une transition décisive entre une génération ayant participé à la guerre d'Algérie – anciens appelés du contingent aujourd'hui à la retraite – et de nouvelles générations, numériquement moins nombreuses, ayant participé au cours des cinquante dernières années et jusqu'à aujourd'hui aux différentes OPEX et qui, pour une partie d'entre elle, est engagée dans la vie active, voire toujours dans la vie militaire.

(1) La première génération du feu désigne les anciens combattants de la Grande Guerre (1914-1918), la deuxième ceux de la Seconde Guerre mondiale (1939-1945) tandis que la troisième fait référence aux soldats engagés dans les guerres d'Indochine (1946-1954) et de Corée (1950-1953) ainsi que dans la guerre d'Algérie et les combats en Tunisie et au Maroc (1954-1962).

A. LA « QUATRIÈME GÉNÉRATION DU FEU » DEVRAIT DEVENIR LA GÉNÉRATION D'ANCIENS COMBATTANTS LA PLUS IMPORTANTE D'ICI UNE DIZAINE D'ANNÉES

Les opérations extérieures (OPEX) désignent l'ensemble des interventions des forces militaires françaises en dehors du territoire national. L'article L311-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG) en donne une définition alternative en parlant « d'opérations ou missions menées conformément aux obligations et engagements internationaux de la France ». Cette disposition législative rappelle que les OPEX peuvent avoir lieu dans le cadre de résolutions de l'Organisation des nations unies (ONU), de la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne (UE) ou bien de coalitions internationales (OTAN par exemple).

1. Une génération d'anciens combattants qui s'étend sur près d'une soixantaine d'années

Toutefois, les anciens combattants « OPEX » correspondent seulement, d'un point de vue historique ⁽¹⁾, aux militaires engagés dans les conflits postérieurs à la guerre d'Algérie (1954-1962). L'année 1964 – qui marque la fin de la présence militaire française en Afrique du Nord ⁽²⁾ – est généralement considérée comme le point de départ de cette génération d'anciens combattants qui s'étale sur plus d'une cinquantaine d'années jusqu'à aujourd'hui. Le grand nombre d'OPEX et leur étalement dans le temps sont une caractéristique majeure qui distingue leurs anciens combattants des précédentes générations du feu.

C'est pourquoi le rapporteur estime que le terme même de « quatrième génération » peut être sujet à débat parce qu'il est en réalité question de plusieurs générations OPEX, chacune pouvant d'ailleurs avoir participé à plusieurs interventions. À la différence, les autres conflits majeurs du XX^e siècle avaient chacun été un marqueur fort d'identité pour une seule génération et avaient principalement impliqué des conscrits dans le cadre d'une mobilisation générale ou bien d'un appel au contingent.

Le rapporteur constate ainsi que les anciens des OPEX ont logiquement plus de difficultés à s'unir pour faire valoir leurs droits et porter leurs revendications que leurs aînés.

(1) Bien que l'engagement de forces françaises dans la guerre de Corée en 1950 se soit fait sous l'égide de l'ONU, les militaires y ayant pris part ne sont pas considérés comme appartenant à la génération « OPEX ».

(2) Le bénéfice de la carte du combattant pour les services effectués en Algérie de juillet 1962 à juillet 1964 – soit postérieurement à la fin officielle de la guerre d'indépendance – a été reconnu par le Gouvernement à compter du 1^{er} janvier 2019.

2. Une reconnaissance de la qualité d'ancien combattant relativement récente

La qualité d'ancien combattant est reconnue aux militaires qui ont participé à des actions de feu et de combat ou bien qui ont effectué au moins quatre mois de service au titre d'une OPEX ⁽¹⁾. La liste des opérations et de leurs périodes de déroulement est fixée par arrêté de la ministre des armées. Parmi elles, certaines sont encore en cours, comme les opérations Barkhane (depuis le 1^{er} août 2014) et Chammal (depuis le 15 août 2014).

Cette condition de quatre mois de présence en OPEX est relativement récente puisqu'elle a été introduite par la loi de finances pour 2015 ⁽²⁾. Elle a permis d'étendre la carte du combattant à un nombre nettement plus important d'ex-militaires engagés dans ces interventions. Cette carte reconnaît à son bénéficiaire la qualité d'ancien combattant et lui ouvre droit aux avantages et dispositifs y afférant (cf. *infra*).

L'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONACVG) estime à 203 431 le nombre de cartes délivrées au titre d'OPEX (hors présence en Afrique du Nord de 1962 à 1964) ⁽³⁾. Le nombre de cartes délivrées chaque année oscille autour 15 000 depuis l'extension permise par la loi de finances pour 2015 et hors effet de la reconnaissance de la période 1962-1964 en Afrique du Nord.

NOMBRE DE CARTES DE COMBATTANT DÉLIVRÉES CHAQUE ANNÉE À D'ANCIENS DES OPEX

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
3 653	8 897	16 322	17 900	30 141	26 342	17 264	14 005	47 587	14 089

Source : réponses au questionnaire.

Actuellement, les anciens combattants les plus nombreux sont les appelés du contingent de la guerre d'Algérie dont la moyenne d'âge oscille désormais autour de 80 ans. D'ici la fin de la décennie actuelle, l'ONACVG anticipe un effet de bascule où les anciens des OPEX deviendront les plus importants en termes d'effectifs. **Le rapporteur considère qu'il est donc temps d'anticiper cette transition et que celle-ci donne l'opportunité d'interroger le contenu des politiques de reconnaissance et de réparation en faveur du monde combattant.**

(1) Article L311-2 du CPMIVG

(2) Article 87 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

(3) Réponses au questionnaire.

B. SI LES ANCIENS DES OPEX DEMEURENT ACTUELLEMENT MINORITAIRES PARMI LES BÉNÉFICIAIRES DE LA DETTE VIAGÈRE, LEUR PROGRESSION INVITE À REPENSER DÈS MAINTENANT LE CONTENU DE CES POLITIQUES

Dans une optique budgétaire, les politiques de reconnaissance et de réparation font l'objet du programme éponyme n° 169 qui retrace les actions et interventions réalisées au profit du monde combattant et destinées à témoigner la reconnaissance de la Nation à leur égard (cf. *supra*).

1. Un droit à réparation qui tend à se rapprocher du droit commun des accidents du travail et des maladies professionnelles

Le droit à réparation recouvre le bénéfice de la pension militaire d'invalidité (PMI) pour les combattants touchés par une infirmité résultant de blessures ou de maladies contractées en service ainsi que les soins médicaux et prestations sociales auxquels elle ouvre droit.

Le secrétariat général pour l'administration (SGA) du ministère des armées estime à 5 274 le nombre de pensionnés au titre d'une OPEX au 31 décembre 2020, soit un pourcentage de 4 % des 129 363 PMI liquidées à cette date ⁽¹⁾. Cette faible part est corrélée aux effectifs déployés en OPEX par comparaison avec le nombre d'appelés dans les combats d'Afrique du Nord et, surtout, par les militaires victimes de blessures ou de maladies en service mais hors OPEX.

Le rapporteur se réjouit des avancées récentes permises par la loi de programmation militaire 2019-2025 qui a, d'une part, institué un recours administratif préalable obligatoire devant la commission de recours de l'invalidité et transféré son contentieux vers les juridictions administratives de droit commun ⁽²⁾ ainsi que, d'autre part, rapproché le régime d'imputabilité des infirmités sur celui des accidents du travail et des maladies professionnelles des salariés (présomption de la responsabilité du service, intégration du tableau des maladies professionnelles du régime général de la sécurité sociale) ⁽³⁾.

2. Un droit à reconnaissance qui va au-delà du bénéfice de la retraite du combattant

Le droit à reconnaissance prend, quant à lui, la forme du bénéfice de la « retraite » du combattant, avantage pécuniaire versé à tous les titulaires de la carte du combattant à partir de 65 ans ⁽⁴⁾ en témoignage de la reconnaissance de la Nation. Les anciens des OPEX représentaient 60 577 des 857 205 bénéficiaires de la retraite du combattant, soit 7 %, au 31 décembre 2020 d'après le SGA.

(1) *Idem*.

(2) Article 51 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

(3) Article 54.

(4) Dès 60 ans pour les bénéficiaires de la PMI.

Sans possibilité de connaître le nombre exact d'anciens des OPEX, il convient également de rappeler que ces combattants ont droit, comme leurs aînés, à la majoration légale des rentes mutualistes auxquelles ils peuvent souscrire ainsi qu'aux avantages fiscaux propres au monde combattant (demi-part supplémentaire pour les contribuables ou leurs veuves de plus de 74 ans et exonération fiscale de la PMI et de la retraite du combattant).

Si la Cour des comptes recommande de procéder à l'appréciation de la pertinence de ces dépenses fiscales ⁽¹⁾, **le rapporteur tient à rappeler que ces avantages sont très loin d'être les plus coûteux pour les finances publiques ⁽²⁾, par comparaison à ceux accordés aux ménages les plus aisés et aux grandes entreprises, et que le nombre de leurs bénéficiaires diminue d'année en année.**

Enfin, les politiques de reconnaissance s'incarnent également dans les dispositifs d'action sociale mis en œuvre par le ministère des armées et l'ONACVG à l'attention des familles des militaires tués ou blessés au combat : prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile (PSAD), aide aux familles de blessés hospitalisés (AFBH), séjours gratuits dans les résidences de l'Institut de gestion sociale des armées (IGESA), dispositif de soutien psychologique, cellules d'aide aux blessés... Le développement de l'aide aux blessés et à leurs familles est l'une des priorités comprises dans le contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'ONACVG pour 2020-2025.

Le rapporteur note le caractère relativement récent de ces dispositifs qui témoignent d'une véritable prise de conscience de la part de l'administration du ministère des armées à l'égard des combattants et de leurs familles.

Il considère ainsi que les politiques de reconnaissance et de réparation ne sauraient se limiter à une logique d'indemnisation et de rétribution pécuniaires et individuelles au titre des services rendus à la Nation au péril de la vie mais devraient, au contraire, constituer le fondement de l'action sociale à destination du monde combattant d'hier et d'aujourd'hui.

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation.

(2) Évaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances pour 2021, tome II Les dépenses fiscales.

II. L'ÉVOLUTION EN COURS DU MONDE COMBATTANT APPELÉ À DONNER PLUS D'AMBITIONS AUX POLITIQUES DE RECONNAISSANCE ET DE RÉPARATION MAIS AUSSI DE MÉMOIRE

Les politiques de reconnaissance et de réparation reposent principalement sur l'administration de la dette viagère, c'est-à-dire le versement de la PMI et de la retraite du combattant. L'évolution progressive et inéluctable du monde combattant interroge la place de cette prise en charge financière dans ces politiques à l'égard des combattants d'hier et d'aujourd'hui.

A. LA RÉDUCTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE LA DETTE VIAGÈRE NE DOIT PAS ÊTRE LE PRÉTEXTE D'UNE RÉDUCTION DES MOYENS

Le monde combattant vivra, au cours des prochaines années, une transition « démographique » décisive qui sera caractérisée par, d'une part, la proportion de plus en plus importante des générations OPEX et, d'autre part, la réduction importante du nombre de bénéficiaires, conséquence logique de la professionnalisation des armées et de la disparition des derniers citoyens mobilisés dans un conflit.

Dans ce contexte, un audit sur l'évolution du nombre de ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre a été confié au contrôle général des armées (CGA). **Le rapporteur sera attentif aux conclusions de cet examen et à ses conséquences concernant le financement de la dette viagère par le programme 169.**

1. Tous les anciens combattants doivent pouvoir bénéficier de l'intégralité de leurs droits

Par ailleurs, **le rapporteur tient à ce que les droits auxquels peuvent prétendre tous les anciens combattants soient assurés.** Se pose en effet la question des militaires ayant participé à des OPEX et qui n'ont jamais sollicité la détention de la carte du combattant. L'ONACVG estime que les personnes qui ne valorisent pas les droits auxquels ils pourraient avoir accès font partie des générations ayant participé aux OPEX avant les années 1990, à une époque où la diffusion de l'information et le suivi des anciens engagés étaient différents.

L'extension de la reconnaissance de la qualité d'ancien combattant à partir de quatre mois d'opération en 2015 a beaucoup fait pour l'amélioration du suivi de ces ex-militaires. L'office s'efforce aujourd'hui, en collaboration avec les différents corps d'armée, d'orienter les militaires qui retournent à la vie civile vers ses services afin qu'ils puissent bénéficier de l'accompagnement auquel ils peuvent prétendre. Il s'agit d'ailleurs de l'une des priorités comprises dans le COP 2020-2025 de l'ONACVG.

Les associations d'anciens combattants agissent également en ce sens grâce à leurs propres réseaux mais elles soulignent la difficulté de susciter un sentiment d'appartenance au monde combattant pour ces personnes. La projection en OPEX d'un engagé volontaire constitue un événement socialement moins marquant que la mobilisation de conscrits dans des guerres qui définissaient l'appartenance à une véritable génération (à l'instar des 1,5 million de jeunes Français nés dans les années 1930 et ayant été appelés en Algérie de 1954 à 1962).

Le rapporteur est satisfait de cet effort de recherche des « oubliés » des OPEX qu'il recommande de ne pas cesser et d'améliorer, en lien notamment avec les services d'aide et d'action sociales des collectivités territoriales.

Recommandation n° 4 : Améliorer la coordination entre les services du ministère des armées, de l'ONACVG, des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale afin de permettre aux anciens combattants de bénéficier de l'ensemble de leurs droits.

Ces services ainsi que les organismes de Sécurité sociale ou les agences de Pôle Emploi pourraient avoir un rôle à jouer dans la détection des anciens combattants des OPEX parmi les personnes en difficulté. Les associations regrettent qu'une partie des publics pris en charge ne soient pas orientés vers l'ONACVG ou bien vers elles pour bénéficier de l'accompagnement et du soutien auxquels ils ont droit.

2. L'évolution du monde combattant appelle un renforcement de ses moyens et non une diminution

Afin de poursuivre cette ambition, **le rapporteur recommande de ne pas remettre en cause le maillage territorial de l'ONACVG qui est fort d'une centaine de services de proximité en métropole et en outre-mer et dispose de relais à l'étranger.**

Recommandation n° 5 : Maintenir le maillage territorial actuel de l'ONACVG.

À ce titre, il faut observer, pour les raisons évoquées ci-avant, que les nouvelles générations d'anciens combattants sont généralement moins impliquées que les précédentes dans le tissu associatif du monde combattant sur lequel s'appuie l'ONACVG (dont le conseil d'administration comprend des représentants). Il apparaît donc nécessaire de ne pas compromettre cette présence de l'office au niveau local au moment même où la raréfaction des relais associatifs est à craindre.

De manière générale, **il appelle à sortir d'une logique comptable fondée sur le seul effectif des bénéficiaires de la dette viagère et aboutissant à la réduction des moyens budgétaires accordés aux politiques de reconnaissance et de réparation.**

B. LA PROGRESSION DE LA PART D'ANCIENS COMBATTANTS DES OPEX DOIT ÊTRE L'OCCASION DE CONFORTER ET D'AMÉLIORER LES DISPOSITIFS DE RECONNAISSANCE ET DE RÉPARATION

L'existence d'une armée de métier, qui ne repose plus principalement sur la conscription des citoyens mais sur l'engagement volontaire de militaires professionnels, a comme conséquence de rendre moins forte la séparation entre les officiers et soldats d'active et les anciens combattants.

1. Un monde combattant bientôt plus jeune, plus féminisé et plus inséré professionnellement

En effet, être titulaire de la carte du combattant, après avoir participé à des actions de feu et de combat ou bien après avoir effectué quatre mois de service au titre d'une OPEX ⁽¹⁾, n'est pas réservé aux personnes retournées à la vie civile. Un militaire, qu'il soit de carrière ou engagé sous contrat, peut très bien avoir été projeté plusieurs fois dans différentes interventions à l'étranger.

Les politiques de reconnaissance et de réparation incluant les différents dispositifs d'action sociale s'adressent donc autant aux militaires d'active, qu'aux réservistes et à ceux retournés à la vie civile. Dans ce contexte, le terme « d'ancien » combattant peut donc sembler de plus en plus impropre aujourd'hui. Une proposition de loi visant à renommer l'ONACVG en Office national des *combattants* des victimes de guerre (ONCVG) a d'ailleurs été adoptée par le Sénat le 9 mars 2021 ⁽²⁾.

La transition en cours du monde combattant aboutira donc à un effectif de ressortissants moins nombreux mais plus jeunes, plus féminisés et insérés dans la vie active pour lesquels la question de l'insertion professionnelle prendra de plus en plus d'importance.

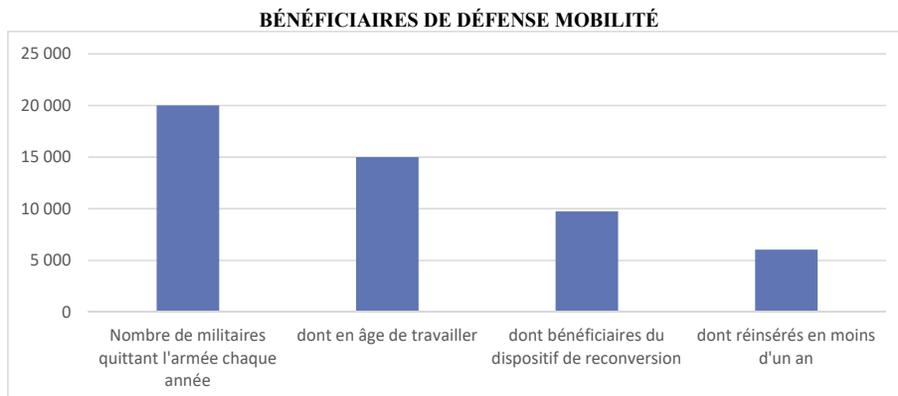
Le rapporteur ne peut que se réjouir que les aides financières accordées aux ressortissants de l'ONACVG aient augmenté de près de 25 % en 2020 ⁽³⁾. Le montant moyen de ces aides a, lui aussi, sensiblement augmenté, traduisant l'importance que l'office accorde à cette mission de réinsertion professionnelle qui profite essentiellement aux anciens des OPEX. Elles complètent les aides de Défense Mobilité (agence de reconversion du ministère des armées) pour les soldats dont le reste à charge est trop élevé.

Défense Mobilité est chargée d'orienter et d'accompagner l'insertion professionnelle des 15 000 militaires qui retournent chaque année à la vie civile.

(1) Article L311-2 du CPMIVG.

(2) Proposition de loi n° 3954, adoptée par le Sénat, relative au monde combattant (enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 mars 2021).

(3) Réponses au questionnaire.



Source : ministère des armées (SGA).

2. La diminution de la population d'anciens combattants doit permettre de réallouer des moyens

De manière générale, **le rapporteur recommande de réallouer les moyens économisés du fait de la baisse naturelle des bénéficiaires de la dette viagère en direction de l'ensemble des dispositifs d'action sociale pour les blessés, les familles ou l'aide à la reconversion professionnelle.**

Recommandation n° 6 : Allouer les moyens dégagés par la diminution naturelle du nombre de bénéficiaires de la PMI et de la retraite du combattant vers les dispositifs d'action sociale pour les blessés et les familles ainsi que pour l'aide à la reconversion professionnelle.

Enfin, les politiques de reconnaissance et de réparation ne sauraient se limiter aux dépenses prises en charge par le programme éponyme de la mission. Elles concernent également l'enjeu de la mémoire à laquelle les anciens combattants, au travers notamment de leurs associations, sont très sensibles.

La valorisation des initiatives locales en matière de mémoire des OPEX est l'une des priorités définies dans le COP 2020-2025 de l'ONACVG. Celle-ci prend actuellement la forme d'une exposition thématique à travers la France, d'outils pédagogiques pour les écoliers, collégiens et lycéens, ainsi que d'une plateforme numérique autour du nouveau Monument aux morts pour la France en OPEX érigé au parc André-Citroën de Paris en novembre 2019.

Le rapporteur est sensible au développement de ces initiatives alors que les témoins vivants des conflits sont de moins en moins nombreux.

La politique de reconnaissance à travers la commémoration concerne également les soldats morts hors des OPEX dans un contexte où l'engagement de nos soldats se déroule également sur le sol national, que cela soit pour lutter contre le terrorisme (opération Sentinelle) ou contre les trafiquants d'or en Guyane par exemple.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 21 heures, le mardi 25 mai 2021, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Jean-Paul Dufrègne, rapporteur spécial de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation.

La vidéo de cette réunion est disponible sur le [portail dédié](#) de l'Assemblée nationale. Le compte rendu sera prochainement lisible en ligne.

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère des armées :

- Mme Isabelle Saurat, secrétaire générale pour l’administration ;
- Mme Aude Ballarin, cheffe du bureau des pensions, de la couverture des risques professionnels, des prestations et des droits des anciens combattants ;
- M. Christophe Magnenet, chargé de mission pour les blessés, les familles endeuillées, le monde combattant et les victimes d’actes de terrorisme :

Office national des anciens combattants et des victimes de guerre :

- Mme Véronique Peaucelle-Delelis, directrice générale ;
- M. Éric Maury, directeur-adjoint.

Associations :

- M. Laurent Attar-Bayrou, président de la FNAME-OPEX ;
- M. Hervé Longuet, président de l’UNC ;
- M. Jean-Pierre Pakula, président de l’ANOPEX.

SOURCES UTILISÉES

– Rapport annuel de performance de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation annexé au projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes pour 2020 ;

– Note d’analyse de l’exécution budgétaire de la Cour des comptes sur la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation en 2020 ;

– Rapport d’activité 2019 de l’office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONACVG) ;

– Contrat d’objectifs et de performance 2020-2025 de l’ONACVG.