



N° 3110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE
BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2016** (n° 3096),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 7

**ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE
ET LIENS AVEC LA NATION**

Rapporteur spécial : M. Razzy HAMMADI

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
LE PROGRAMME 167 : <i>LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE</i>	7
I. LA JOURNÉE DÉFENSE ET CITOYENNETÉ (JDC)	8
A. UN DISPOSITIF RECENTRÉ SUR LES NOUVEAUX ENJEUX DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ	8
B. UNE ACTION PERMANENTE DE SIMPLIFICATION DU RECENSEMENT	9
C. DES COÛTS TOUJOURS MAÎTRISÉS	10
II. UNE POLITIQUE DE LA MÉMOIRE ACTIVE	11
A. DES CRÉDITS DÉSORMAIS ADAPTÉS	11
B. LES COMMÉMORATIONS ET AUTRES ACTIONS DE MÉMOIRE	11
C. L'ENTRETIEN ET LA VALORISATION DES SÉPULTURES DE GUERRE ET DES LIEUX DE MÉMOIRE	12
D. LA CONSTRUCTION DU MONUMENT AUX MORTS EN OPÉRATIONS EXTÉRIEURES	14
LE PROGRAMME 169 : <i>RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT</i>	15
I. UNE ORGANISATION PLUS FONCTIONNELLE	15
A. L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE (ONAC-VG)	15
B. L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES (INI)	17
C. UN TRAITEMENT DES DOSSIERS EN PROGRÈS RÉGULIER	18
II. DES CRÉDITS EN DIMINUTION RÉGULIÈRE, DES PRESTATIONS MAINTENUES OU AMÉLIORÉES	19
A. UN PROGRAMME QUI REPRÉSENTE LA QUASI-TOTALITÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION	19
1. Une diminution régulière de l'effectif des ressortissants	19
2. Le poids toujours croissant des dépenses fiscales	20

B. L'ADMINISTRATION DE LA DETTE VIAGÈRE	21
1. Les pensions militaires d'invalidité	22
2. La retraite du combattant	24
a. Des crédits en diminution régulière	24
b. La nouvelle génération du feu	25
C. LA GESTION DES DROITS LIÉS AUX PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ	26
D. LES PRESTATIONS DE SOLIDARITÉ	28
1. La majoration des retraites mutualistes	28
2. L'action sociale en faveur du monde combattant	29
a. L'aide complémentaire spécifique aux conjoints survivants (ACCS)	30
b. Les autres subventions et indemnités	32
E. LES ACTIONS EN FAVEUR DES RAPATRIÉS	32
LE PROGRAMME 158 : INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE	35
I. L'ORGANISATION ET LES CRÉDITS DU PROGRAMME	35
II. L'INDEMNISATION DES ORPHELINS DE LA DÉPORTATION ET DES VICTIMES DE SPOILIATIONS DU FAIT DES LÉGISLATIONS ANTISÉMITES EN VIGUEUR PENDANT L'OCCUPATION	36
III. L'INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACTES DE BARBARIE DURANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE	37
EXAMEN EN COMMISSION	39
<i>Article 49</i> : Proportionnalité de la majoration de l'article L. 52-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre selon la durée de mariage ou de pacte civil de solidarité et de soins	40
<i>Article 50</i> : Extension de l'attribution du bénéfice de la campagne double pour les anciens combattants d'Afrique du Nord aux pensions liquidées avant le 19 octobre 1999	43
<i>Article 51</i> : Création d'une allocation de reconnaissance des conjoints et ex-conjoints survivants d'anciens supplétifs	45
<i>Après l'article 51</i>	46

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

Avec 2,61 milliards d'euros, les crédits de la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation*, sont comme chaque année, en légère diminution. Cette diminution est de 4,71 % pour 2016.

La raison de cette évolution récurrente est connue : le nombre d'anciens combattants diminue chaque année, l'effectif entrant de la « nouvelle génération du feu », les militaires servant en opérations extérieures, ne compensant pas, et de loin, les disparitions des mobilisés de la Deuxième Guerre mondiale et des anciens conscrits d'Algérie.

Dès lors, et même si les crédits de la mission prennent leur part d'une gestion nécessairement rigoureuse des finances publiques, la diminution mécanique des crédits n'exclut pas, chaque année, la mise en œuvre de mesures nouvelles au profit des anciens combattants et du lien entre la Nation et son armée.

En 2016, quatre mesures nouvelles sont ainsi proposées.

La première est l'extension du bénéfice de la « campagne double » aux anciens combattants d'Afrique du Nord, militaires d'active et appelés du contingent, agents de la fonction publique et assimilés, dont les droits à pension ont été liquidés avant 1999 ;

La deuxième est l'élargissement du dispositif en faveur des conjoints survivants de grands invalides de guerre (CSGIG) prévu à l'article L. 52-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

La troisième consiste en un dispositif en faveur des conjoints et ex-conjoints survivants d'anciens membres des formations supplétives touchés par la forclusion des demandes d'allocations de reconnaissance.

Ces trois mesures font l'objet des articles 49, 50 et 51 du présent projet de loi de finances.

Enfin, un effort est organisé en faveur de l'action sociale de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG) afin de permettre une meilleure prise en compte de l'ensemble des ressortissants les plus démunis dans le cadre du dispositif de droit commun des aides sociales de l'Office.

CHIFFRES CLEFS

La mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* s'articule autour de trois programmes.

Le programme 167 *Liens entre la Nation et son armée* a pour objet la promotion de l'esprit de défense et de citoyenneté au sein de la population. Il inclut la dimension mémorielle.

Le programme 169 *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* témoigne de la reconnaissance de la Nation envers les anciens combattants et les victimes de guerre. Il a pour fonction de garantir et de gérer les droits des anciens combattants et la qualité des prestations qui leur sont fournies.

Le programme 158 enfin, qui relève du Premier ministre, porte sur *l'Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale*.

Budgétairement, ces trois programmes ne concourent pas de façon égale au budget de la mission. Avec 2,47 milliards d'euros, le programme 169 représente en 2015, 94,70 % des crédits de paiement demandés, le programme 167 n'en représentant, avec 37,50 millions d'euros, que 1,43 % et le programme 158 3,87 %, avec 101,05 millions d'euros.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en euros)

	Crédits ouverts en LFI pour 2015	Crédits demandés pour 2016	Évolution en euros	Évolution en %
167 Liens entre la Nation et son armée	42 457 843	37 499 200	- 4 958 643	- 11,68 %
169 Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 598 166 031	2 473 578 357	- 124 587 674	- 4,80 %
158 Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	100 555 549	101 053 148	+ 497 599	+ 0,49 %
Total pour la mission	2 741 179 423	2 612 130 705	- 129 048 718	- 4,71 %

Source : commission des Finances sur la base du projet annuel de performances.

LE PROGRAMME 167 : LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE

Composé de deux actions, l'action 1 *Journée défense et citoyenneté* et l'action 2 *Politique de mémoire*, le programme 167 *Liens entre la Nation et son armée* a pour objet la promotion de l'esprit de défense et le renforcement du lien entre la Nation et les forces armées.

Avec 37,5 millions d'euros demandés au lieu de 42,5 millions d'euros ouverts en 2015, les crédits de paiement de ce programme sont en baisse de près de 4,96 millions d'euros (soit de 11,7 %). La diminution est encore plus forte pour les autorisations d'engagement, qui passent de 53,2 millions d'euros à 37,3 millions d'euros, soit une diminution de 15,9 millions d'euros, près de 30 %.

Ces diminutions s'imputent en quasi-totalité sur l'action *Journée défense et citoyenneté*, les crédits de l'action *Politique de mémoire* ne comptant que pour 1,2 million d'euros à chaque fois. On trouvera les explications de ces diminutions ci-après.

PROGRAMME 167 ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en euros)

	Ouvertes en LFI pour 2015	Demandées pour 2016	Évolution en euros	Évolution en %
167 – Liens entre la Nation et son armée	53 183 843	37 299 200	– 15 884 643	– 29,87 %
Journée défense et citoyenneté	29 786 000	15 099 200	– 14 686 800	– 49,31 %
Politique de mémoire	23 397 843	22 200 000	– 1 197 843	– 5,12 %

Source : commission des Finances sur la base du projet annuel de performances.

PROGRAMME 167 ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en euros)

	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution en euros	Évolution en %
167 – Liens entre la Nation et son armée	42 457 843	37 499 200	– 4 958 643	– 11,68 %
Journée défense et citoyenneté	19 060 000	15 299 200	– 3 760 800	– 19,73 %
Politique de mémoire	23 397 843	22 200 000	– 1 197 843	– 5,12 %

Source : commission des Finances sur la base du projet annuel de performances.

I. LA JOURNÉE DÉFENSE ET CITOYENNETÉ (JDC)

A. UN DISPOSITIF RECENTRÉ SUR LES NOUVEAUX ENJEUX DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ

Élément clé du parcours de citoyenneté instauré par la loi du 28 octobre 1997 pour les jeunes Françaises et Français, la JDC constitue l'occasion privilégiée de sensibiliser les jeunes aux enjeux de sécurité nationale et susciter l'adhésion de la Nation à l'effort militaire, et de renforcer la cohésion nationale et l'insertion sociale des jeunes par le rappel des droits et des devoirs de chaque citoyen.

Chaque année, environ 800 000 jeunes Français, garçons et filles, sont appelés sur 259 sites du territoire national, en majorité militaires. L'accomplissement de la JDC est notamment nécessaire pour l'inscription au baccalauréat et à l'examen du permis de conduire. La JDC doit être effectuée avant 25 ans.

La JDC évolue régulièrement. Ainsi, en application des recommandations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (LBDSN) de 2013, son contenu a été recentré sur les aspects directement liés à la défense militaire, dans le cadre d'une pédagogie renouvelée pour mieux répondre aux attentes de la jeunesse. De courts films (10 films d'environ 1 minute 30) sont proposés afin de présenter les missions, les moyens et les métiers des armées, les autres formes d'engagements (préparations militaires, réserve militaire, stages...) et le travail de mémoire.

Les appelés vont aussi désormais recevoir des informations sur le service militaire volontaire (SMV) dont l'expérimentation est prévue par la loi du 28 juillet 2015 actualisant la loi de programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense. Les données personnelles des candidats intéressés par ce dispositif seront communiquées aux structures du SMV.

Outre ses éléments relatifs à la cohésion autour de la sécurité nationale, la JDC comporte une dimension d'insertion sociale. Ainsi, journée universelle, elle est utilisée pour détecter les jeunes en difficulté de lecture, de façon à leur permettre ensuite de bénéficier d'un accompagnement personnalisé. À partir de 2016, sera aussi donnée aux jeunes une information sur le droit au retour en formation, destinée tout particulièrement à ceux qui ont interrompu leur parcours en cours de formation.

À partir de 2016 également un module de prévention à la sécurité routière sera intégré au programme de la JDC. Il remplacera le module de secourisme, considéré comme redondant avec les enseignements dispensés par le ministère de l'éducation nationale.

La JDC implique de nombreux acteurs, au sein du ministère (états-majors d'armées, gendarmerie, délégation à l'information et à la communication de la défense, établissement cinématographique et photographique des armées, secrétariat général pour l'administration...), mais aussi des organismes interministériels (Service civique, Établissement français du sang...). En 2015, l'animation de la JDC a été assurée par 6 980 militaires d'active et personnels de la défense et 1 637 réservistes, soit 8 617 personnes.

B. UNE ACTION PERMANENTE DE SIMPLIFICATION DU RECENSEMENT

Afin de garantir et d'améliorer le taux de participation des jeunes dans les délais légaux, la direction du service national conduit deux types d'actions.

La première consiste, tout au long de l'année, dans des actions de sensibilisation auprès des mairies et des jeunes sur leur obligation de recensement.

La deuxième a pour but de simplifier les démarches demandées aux jeunes pour accomplir la JDC. À cette fin la DSN travaille à offrir un ensemble de services dématérialisés permettant d'effectuer en ligne, hors participation « physique » à la JDC elle-même, toutes les démarches du parcours de citoyenneté.

Deux actions ont d'ores et déjà commencé à porter leurs fruits en 2015. D'abord, après l'expérimentation réussie avec la mairie de Paris, « le e-recensement » est désormais proposé, sous l'impulsion du ministère par plus de 3 500 mairies abonnées et se déploie peu à peu sur l'ensemble du territoire. Ensuite, l'application mobile « Ma JDC Mobile » est disponible depuis avril 2015 en téléchargement libre sur certaines plateformes. Cette application permet aux jeunes de s'informer sur le recensement et le service national ainsi que de localiser les sites de la JDC.

À compter de 2017-2018, grâce au système d'information PRESAJe (programme de dématérialisation des démarches administratives de la JDC), les jeunes Français et Françaises devraient avoir accès, sur Internet, à un espace sécurisé personnel où leur seront adressés les documents nécessaires au parcours de citoyenneté, depuis la convocation jusqu'aux attestations justificatives (nécessaires pour l'inscription au baccalauréat, à l'examen du permis de conduire ou à des concours administratifs).

Enfin, la DSN s'est fixée pour 2015 l'objectif d'un taux de satisfaction de 90 % de la part des jeunes pour la qualité de la prestation offerte et le caractère positif de l'impact de la JDC sur l'image de la défense et des armées. En 2014, dernière année renseignée, ce taux a été de 88,5 % pour la qualité de la prestation et de 89,2 % pour l'impact sur l'image de la Défense et des armées. Dans l'incertitude de l'impact sur les jeunes du nouveau module sur la sécurité routière, la prévision pour 2016 a été légèrement abaissée, à 86 %.

C. DES COÛTS TOUJOURS MAÎTRISÉS

Après le transfert en 2014 des crédits de rémunération des personnels de la Direction du service national au programme 212, le budget de la JDC, tel qu'il figure au programme 167, est principalement constitué de dépenses d'alimentation, de transport – des jeunes et des intervenants – et de prestations en matière de secourisme.

Cette année, ces dépenses diminuent considérablement. Les crédits de paiement passent en effet de 19,06 millions d'euros ouverts en 2015 à 15,30 millions d'euros, perdant 3,76 millions d'euros (19,73 % de leur montant). La diminution est encore plus radicale pour les autorisations d'engagement puisque, avec 15,10 millions d'euros, elles diminuent de 49,31 %, perdant 14,69 millions d'euros par rapport aux 29,79 millions d'euros de 2015.

Ces importantes variations ont deux origines principales. La première est le transfert de 4,2 millions d'euros (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) du programme 167 vers le programme 212 afin de financer le système d'information PRESAJe.

La deuxième est l'abandon du module de formation au secourisme au profit d'un module de sensibilisation à la sécurité routière. Dans la perspective du renouvellement du marché de secourisme, les autorisations d'engagement avaient en effet été doublées en 2015. Le non-renouvellement du marché entraîne logiquement la disparition des autorisations d'engagement correspondantes. Le nouveau module s'avère de ce fait nettement moins coûteux que le précédent.

Rémunérations du personnel et des intervenants comprises, le coût de la JDC par jeune présent s'est établi en 2014 à 142,50 euros, pour une prévision de 149 euros. Le coût pour 2015 est également prévu à 142,50 euros. La prévision pour 2016 est de 140 euros.

Il reste que, malgré la qualité de la gestion de la JDC, on peut se demander si une réflexion ne devrait pas être engagée sur son apport réel et son avenir.

II. UNE POLITIQUE DE LA MÉMOIRE ACTIVE

La politique de la mémoire constitue l'action 2 du programme 167. Elle s'articule autour de trois types d'actions, les actions commémoratives, les actions pédagogiques et civiques (organisation du concours national de la Résistance et de la déportation, soutien aux projets, publications et mise à disposition d'outils pédagogiques en partenariat avec l'éducation nationale) et enfin la mise en valeur du patrimoine mémoriel (hauts lieux de la mémoire nationale et sépultures de guerre), ce volet incluant le soutien aux opérations de tourisme de mémoire.

Elle est mise en œuvre, pour le ministère de la défense, par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA). L'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG) participe à sa mise en œuvre en tant qu'opérateur, en s'appuyant notamment sur ses services départementaux et ses services en Afrique du Nord. Il assure également l'entretien courant des sépultures de guerre et des hauts lieux de mémoire. Il reçoit des subventions à ce titre.

A. DES CRÉDITS DÉSORMAIS ADAPTÉS

La faiblesse des dotations de la politique de la mémoire faisait l'objet de plaintes récurrentes, notamment en matière d'entretien des cimetières militaires français en France et à l'étranger.

À l'approche des commémorations du centenaire du déclenchement de la Première Guerre mondiale, mais aussi du soixante-dixième anniversaire de la Résistance intérieure, de la Libération du territoire national et de la victoire contre le nazisme, les projets de loi de finances pour 2013 et 2014 ont rompu avec cette situation. Les crédits de l'action 2 *Politique de mémoire* du programme 167 sont passés de 12,03 millions d'euros en 2012 à 23,54 millions d'euros en 2014.

Avec 22,2 millions d'euros en 2016, ces crédits sont en légère diminution par rapport à 2015 (23,4 millions d'euros de crédits ouverts). Ils permettent néanmoins la poursuite de la rénovation des nécropoles et des lieux de mémoire dans le cadre du programme de travaux pluriannuel de l'ONAC-VG et la tenue des commémorations liées au Centenaire de la Première Guerre mondiale – dont les manifestations dureront jusqu'en 2018. Par ailleurs, l'effort consenti en 2015 en faveur du tourisme de mémoire est maintenu.

B. LES COMMÉMORATIONS ET AUTRES ACTIONS DE MÉMOIRE

Les crédits destinés aux actions de mémoire se montent en 2016 à 9,71 millions d'euros (9,81 millions d'euros en 2015). Ils sont répartis entre 6,04 millions d'euros de crédits de fonctionnement de l'État (comme en 2015) et 3,67 millions d'euros de subventions et transferts, destinés au financement d'actions de mémoire par des partenaires du ministère de la défense.

Comme en 2015, le budget consacré par l'État aux commémorations s'élèvera à 5,69 millions d'euros. Cette dotation permet de financer les cérémonies liées aux onze journées nationales commémoratives fixées par des textes législatifs ou réglementaires et des cérémonies ponctuelles organisées en France et à l'étranger, pour un coût évalué à 1,69 million d'euros. Ces commémorations sont reconduites sous des formes analogues d'une année sur l'autre, tout en prenant une ampleur particulière lors des anniversaires décennaux.

Comme en 2015, un montant de 4 millions d'euros est prévu pour financer le programme commémoratif établi pour le Centenaire de la Grande Guerre, en particulier les batailles emblématiques de Verdun et de la Somme. Ces deux commémorations majeures donneront lieu à des événements d'ampleur internationale.

Les autres actions de mémoire, financées à hauteur de 350 000 euros, concernent notamment des actions et expositions pédagogiques ainsi que la production de la revue bimestrielle « Les chemins de la mémoire ». La rénovation du protocole défense - éducation nationale du 31 janvier 2007, engagée en 2013, devrait se concrétiser avant la fin de l'année 2015. Le protocole rénové permettra de poursuivre en 2016 les actions engagées conjointement.

Le budget des subventions et transferts s'élève à 3,67 millions d'euros. Sont inscrits à ce titre III, 4 millions d'euros permettant d'apporter un soutien à des acteurs publics ou privés (associations, fondations, collectivités territoriales, *etc.*) pour la réalisation de projets mémoriels de toute nature (cérémonies commémoratives et éducatives, représentations théâtrales, expositions, création ou rénovation d'espaces mémoriels...)

Un montant de 270 000 euros est prévu pour contribuer au développement des actions pédagogiques de l'ONAC-VG : participation à l'organisation dans chaque département du concours national de la Résistance et de la Déportation, pédagogie autour des cérémonies patriotiques, actions de mémoire rendant hommage aux combattants et victimes de tous les conflits.

C. L'ENTRETIEN ET LA VALORISATION DES SÉPULTURES DE GUERRE ET DES LIEUX DE MÉMOIRE

Au titre des « lieux de mémoire », l'État entretient 266 cimetières militaires nationaux et 7 cimetières militaires étrangers situés en métropole, (où reposent 748 000 corps, à 88 % des soldats de la Première Guerre mondiale), les cimetières qui lui sont concédés à l'étranger (un millier de lieux de sépulture répartis dans 78 pays, dont 234 cimetières importants, où reposent 230 000 corps), et quelque 2 000 carrés spéciaux des cimetières communaux, où se trouvent 115 000 sépultures perpétuelles concédées à l'État par les communes.

Il a aussi la charge de neuf « hauts lieux » de la mémoire nationale. Il s'agit du cimetière national de Notre-Dame-de-Lorette (Pas-de-Calais), du cimetière national de Fleury-devant-Douaumont et de la « tranchée des baïonnettes » (Meuse), du site de l'ancien camp de concentration de Natzweiler, au Struthof (Bas-Rhin), du site du Mont-Valérien à Suresnes, du mémorial des martyrs de la déportation de l'île de la Cité, à Paris, du mémorial du débarquement de Provence au Mont-Faron, à Toulon, du mémorial de l'ancienne prison de Montluc, à Lyon, du mémorial des guerres d'Indochine, à Fréjus et enfin du mémorial national de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de la Tunisie, quai Branly, à Paris. Fréquentés par près de 300 000 visiteurs par an, ces neuf « hauts lieux » constituent à la fois des lieux de commémoration et de transmission, bon nombre d'entre eux étant pourvus d'espaces de visite et muséographiques.

En 2016, 12,49 millions d'euros sont affectés à l'entretien et à la valorisation des lieux de mémoire (12,89 millions d'euros en 2015).

Sur ce montant, il est prévu 1,96 million d'euros pour des opérations conduites directement par l'État – en France par la DMPA et à l'étranger (hors Algérie, Maroc et Tunisie) par les ambassades. Un million d'euros est prévu pour l'entretien des sépultures de guerre à l'étranger et 700 000 euros pour des travaux de rénovation, notamment au Mali, en Macédoine, en Roumanie, en Belgique, en Italie et à Madagascar, ainsi qu'en Hongrie, aux Comores et au Vietnam. Une enveloppe de 260 000 euros est aussi prévue pour le financement des actions de valorisation des sites mémoriels par les services de l'État (DMPA).

Le budget des subventions et transferts s'élève à 10,53 millions d'euros. Il recouvre les subventions versées à l'ONAC-VG et celles destinées au tourisme de mémoire.

Sur ce montant, 8,88 millions d'euros sont attribués à l'ONAC-VG pour la poursuite des travaux de rénovation des sépultures de guerre, en France et en Afrique du Nord (6,02 millions d'euros), l'entretien (2,2 millions d'euros) et la valorisation (460 000 euros) des hauts lieux de la mémoire nationale et enfin la rénovation des monuments aux morts (200 000 euros).

Le ministère promeut par ailleurs une politique de tourisme de mémoire. En 2015, l'enveloppe prévue pour apporter un soutien à des projets structurants menés par des collectivités territoriales dans ce domaine est augmentée de 10 % et portée à 1,65 million d'euros.

D. LA CONSTRUCTION DU MONUMENT AUX MORTS EN OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

Suite au rapport de la commission présidée par le général Thorette présenté en 2011, la construction d'un monument nominatif dédié aux soldats morts pour la France sur des théâtres d'opérations extérieures (Opex) a été décidée. Ce monument devait être implanté à Paris, à proximité de l'Hôtel national des Invalides, place Vauban. Le projet a été lancé en 2012. La maîtrise d'ouvrage déléguée a été confiée au service d'infrastructure de la défense (SID). Un jury a été réuni le 10 décembre 2012 pour examiner les sept candidatures reçues et la commission de choix a été réunie le 29 mars 2013.

Des débats se sont cependant engagés, notamment sur le lieu d'implantation (place Vauban).

Par ailleurs, alors que le rapport du général Thorette préconisait d'inscrire les noms des personnes décédées en OPEX après 1963, ce qui excluait les opérations de Corée (371 morts dont 323 « morts pour la France ») et de Suez (16 « morts pour la France ») d'autres voix – notamment parmi les anciens du bataillon de Corée – se sont fait entendre.

Dans ces conditions, l'appel d'offres a été déclaré sans suite et une mission de réflexion complémentaire a été confiée au général Pierre de Percin Northumberland.

À la suite de cette mission, trois premiers arbitrages ont été rendus, sur le lieu d'implantation (le parc André Citroën, dans le 15^{ème} arrondissement de Paris), le type de monument (un « mur des noms » avec une éventuelle sculpture simple dans un espace de verdure), et l'inscription des noms (les « Morts pour la France » uniquement).

Dans une lettre du 29 juin 2015, la Maire de Paris a émis un avis favorable à l'installation du monument aux morts en opérations extérieures sur l'esplanade du parc André Citroën. Ce projet doit cependant être soumis à la délibération du Conseil de Paris en novembre prochain.

*

* *

LE PROGRAMME 169 : RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT

I. UNE ORGANISATION PLUS FONCTIONNELLE

Le programme 169 *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* retrace l'ensemble des actions et interventions réalisées au profit du monde combattant, et destinées à témoigner la reconnaissance de la Nation à l'égard des anciens combattants et victimes de guerre.

La gestion du dispositif a été marquée par la suppression, au 31 décembre 2011, de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) et de l'ensemble des services constituant son réseau territorial.

La suppression de la DSPRS s'est traduite par le transfert de ses attributions à la direction des ressources humaines du ministère de la Défense (DRH-MD), ainsi que par un rôle accru donné aux établissements publics sous tutelle du ministère : l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG), l'Institution nationale des invalides (INI) et la Caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS).

La réforme n'a pas été sans difficultés. Celles-ci sont maintenant résolues et la réforme produit désormais les effets qui en étaient attendus en matière de simplicité et de réduction des coûts et des délais de traitement des dossiers.

Par ailleurs, budgétairement, le programme ne comprend plus que des crédits de prestations et des subventions à des organismes, comme l'ONAC-VG et l'INI.

A. L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE (ONAC-VG)

L'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG) a pour mission première l'action sociale en faveur des anciens combattants et des bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Cette action sociale recouvre pour l'essentiel l'attribution de secours et de prêts individuels ainsi que la tutelle des pupilles de la Nation. Des maisons de retraite et des écoles de reconversion professionnelle relèvent également de l'ONAC-VG.

L'ONAC-VG remplit cependant bien d'autres missions.

D'abord, il est doté d'une compétence administrative pour la délivrance de cartes et titres de combattant et victime de guerre, ainsi que pour l'établissement des cartes d'invalidité des pensionnés anciens combattants. En effet, depuis la disparition de la DSPRS, le service de proximité aux anciens combattants est assuré par les directions départementales de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG). L'ONAC-VG est devenu leur point unique d'accueil et de renseignements dans les départements.

Ensuite, l'ONAC-VG mène, en liaison avec la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DPMA), des actions en faveur de la « mémoire combattante », notamment à travers des voyages pédagogiques, des brochures, des colloques et des rencontres intergénérationnelles.

Depuis le 1^{er} janvier 2010, il assure la rénovation des lieux de mémoire. À cette fin une subvention annuelle lui est versée à partir de l'action 2 du programme 167 sur la base de la programmation arrêtée par la DMPA en concertation avec lui.

L'ONAC-VG est également chargé du paiement des indemnités (rentes viagères ou capital) prévues par les trois dispositifs du programme 158, placé sous la responsabilité du Premier ministre.

Il est désormais également chargé du versement des prestations destinées aux rapatriés.

Enfin, le nouveau contrat d'objectifs et de performance 2014-2018, approuvé le 20 octobre 2014, prévoit le transfert à d'autres opérateurs relevant du secteur public de la gestion des dix-huit établissements médico-sociaux de l'Office, la refonte de l'action sociale de l'établissement, la consolidation de son maillage territorial et la poursuite de son action en faveur de la transmission de la mémoire des conflits contemporains et de leurs acteurs.

En 2015, le plafond d'emploi de l'établissement s'établit à 871 ETP, en diminution de 4 emplois équivalent temps plein travaillés (ETPT). S'ajoutent à ces emplois 765 emplois hors plafond (comme en 2015) correspondant à ceux des établissements médico-sociaux, qui ne sont pas financés par la subvention pour charges de service public versée par le programme 169.

En 2015, la subvention pour charges de service public de l'ONAC-VG sera de 57,15 millions d'euros. Cette diminution, de 550 000 euros, recouvre d'une part la non-reconduction de la subvention d'investissement exceptionnelle de 350 000 euros versée en 2015 pour l'achat d'un nouveau logiciel de comptabilité et une diminution de 200 000 euros de la subvention de fonctionnement, correspondant à la suppression de 4 ETPT. Il faut souligner que pour légère qu'elle soit, cette diminution des effectifs est concomitante avec l'extension des missions de l'ONAC-VG aux harkis et aux rapatriés.

La tutelle de l'ONAC-VG est assurée par le ministère de la Défense.

B. L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES (INI)

Établissement public à caractère administratif depuis 1991, l'INI est dotée d'une triple mission :

– accueillir dans un centre de pensionnaires, à titre permanent ou temporaire, les invalides bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre satisfaisant aux conditions fixées ;

– dispenser dans un centre médico-chirurgical des soins en hospitalisation ou en consultation, en vue de la réadaptation fonctionnelle, professionnelle et sociale des patients, et délivrer les soins nécessaires aux assurés sociaux ;

– participer aux études et à la recherche sur l'appareillage des handicapés conduites par le ministre chargé des anciens combattants.

Rattachée à l'action 3 *Solidarité* du programme 169 et placée sous la tutelle du ministère de la Défense, l'INI avait signé le 8 décembre 2010 avec celui-ci et le ministère chargé de la santé un contrat d'objectifs et de performance qui a précisé jusqu'au 31 décembre 2013 ses orientations stratégiques.

L'objectif de performance attribué à l'opérateur est la maîtrise des coûts de prise en charge des pensionnaires.

Des indicateurs internes mesurent la valorisation des compétences de l'INI et l'utilisation de ses capacités cliniques.

Un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), validé par France Domaine, est mis en œuvre. Les opérations d'infrastructure se déroulent sur la période 2010-2016. Une partie d'entre elles est cependant gelée en l'attente du nouveau projet d'établissement.

En effet, le nouveau projet d'établissement de l'INI, et par voie de conséquence son nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) ne sont pas encore rédigés.

Les grandes lignes du projet, telles qu'elles se dessinent, devraient se traduire par une forte coordination entre les hôpitaux d'instruction des armées et l'INI. Les hôpitaux pourraient être en charge de la prise en compte initiale des blessés, des différentes pathologies dans leurs phases les plus aiguës et de la phase précoce de la rééducation – période post-opératoire et évaluation du handicap notamment. L'INI assurerait des soins de suite, des traitements de longue durée et la prise en charge des grands blessés. Elle se spécialiserait plus précisément dans les domaines de l'orthopédie et de l'appareillage, avec le centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés (CERAH), de la neurologie et des complications de brûlures.

Le nombre d'emplois équivalent temps plein travaillés (ETPT) sous plafond de l'INI est descendu à 436. Ce nombre est maintenu en 2016. S'y ajouteront trois emplois d'apprentis, hors plafond.

Il faut rappeler que l'INI n'est pas intégralement financé par l'État. La lecture de son budget prévisionnel pour 2014 montre que les subventions de l'État – qui figurent à l'action 3 – ne représentent le tiers de son budget de 36 millions d'euros. Les ressources propres de l'INI proviennent essentiellement des prestations d'hospitalisation et de soins qu'elle assure (centre des pensionnaires, centre médico-chirurgical) et des actions de recherche, formation et études sur l'appareillage des handicapés menées par le centre d'études et de recherches sur l'appareillage des handicapés (CERAH).

Pour 2015, la subvention versée à l'INI sera identique à celle de 2015, avec 12,09 millions d'euros.

C. UN TRAITEMENT DES DOSSIERS EN PROGRÈS RÉGULIER

La restructuration opérée en 2011 produit désormais ses effets : alors que le coût de traitement par dossier est passé sous les 330 euros (327 euros en 2014), le délai de traitement, qui était monté à 431 jours en 2010, était de 358 jours fin 2014. La prévision pour 2015 est de 300 jours. Le secrétariat d'État justifie la difficulté à passer sous les 300 jours par la poursuite de l'apurement du stock d'anciens dossiers, qui devrait produire ses pleins effets à partir de 2017, année pour laquelle l'objectif de délai de traitement des dossiers est fixé à 260 jours.

Des mesures de simplification sont en effet régulièrement prises pour accélérer le traitement des demandes de pensions militaires d'invalidité. Il s'agit notamment de prononcer des rejets directs, sans instruction médicale, dès lors que la demande présente un défaut manifeste d'imputabilité au service, de systématiser la mise en œuvre d'un circuit court pour les dossiers pouvant aller directement en phase d'instruction médicale et de privilégier les commissions de réforme sur pièces.

Les dossiers des blessés graves en Opex continuent de faire l'objet d'un traitement prioritaire en moins de 180 jours dans le cadre d'une procédure spécifique. Ce délai de six mois est cependant incompressible. En effet, l'obtention d'une pension militaire d'invalidité nécessite la conduite d'une expertise médicale. Or les séquelles du demandeur ne peuvent être estimées qu'une fois les blessures consolidées.

La modernisation des méthodes de la CNMSS a permis de faire passer le nombre moyen de dossiers de soins médicaux gratuits traités par agent de 13 610 en 2010 à 17 584 en 2014. La prévision pour 2015 reste fixée à 18 000 dossiers, pour un objectif en 2017 de 18 200 dossiers.

La modernisation a également concerné l'ONAC-VG. Là aussi, les retards initialement créés par le basculement vers un outil de gestion informatique des demandes de carte du combattant ont été surmontés : en 2012, il avait été traité deux fois plus de dossiers de cartes du combattant (28 310) que pendant l'année 2011 (14 797). Alors que l'objectif pour 2014 était de 900 dossiers de cartes traitées par agent, chacun d'eux en a traité 1 318 en moyenne, soit un dépassement de l'objectif de 46 %.

II. DES CRÉDITS EN DIMINUTION RÉGULIÈRE, DES PRESTATIONS MAINTENUES OU AMÉLIORÉES

A. UN PROGRAMME QUI REPRÉSENTE LA QUASI-TOTALITÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION

1. Une diminution régulière de l'effectif des ressortissants

Avec 2,47 milliards d'euros, le programme 169 représente une fois de plus près de 95 % (94,7 %) des crédits de paiement demandés pour la mission *Anciens combattants*. Le programme est construit sur la base d'une égalité des autorisations d'engagement et des crédits de paiement.

PROGRAMME 169 ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en euros)

		Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution en euros	Évolution en %
169	Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 598 166 031	2 473 578 357	- 124 587 674	- 4,80 %
01	Administration de la dette viagère	2 080 250 000	1 946 320 000	- 133 930 000	- 6,44 %
02	Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	146 374 830	153 050 000	+ 6 675 170	+ 4,56 %
03	Solidarité	352 140 201	356 708 357	+ 4 568 156	+ 1,30 %
07	Actions en faveur des rapatriés	19 401 000	17 500 000	- 1 901 000	- 9,80 %

Source : commission des Finances sur la base du projet annuel de performances.

Par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2014, les crédits du programme sont en diminution de 124,59 millions d'euros, soit 4,80 %.

Comme l'an dernier, toutes les actions du programme ne concourent pas à la diminution des crédits. La diminution des charges permet au contraire d'accroître le champ des bénéficiaires et les montants alloués à la solidarité.

Les crédits de l'action 1 *Administration de la dette viagère*, autrement dit le montant des pensions et retraites versées, passent de 2 080,25 millions d'euros en 2015 à 1 946,32 millions d'euros en 2016. La diminution est de 124,59 millions d'euros, soit 4,80 % des crédits de l'action, qui passent sous les 2 milliards d'euros.

Avec 153,93 millions d'euros, les crédits de l'action 2 *Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité* augmentent de 6,68 millions d'euros et de 4,56 %.

Avec 356,71 millions d'euros, ceux de l'action 3 *Solidarité* eux aussi augmentent, de 4,57 millions d'euros, soit 1,3 %.

Les crédits de l'action 7 *Actions en faveur des rapatriés* passent en revanche de 19,4 millions d'euros à 17,5 millions d'euros, soit une diminution de 1,9 million d'euros et 9,80 %.

La diminution des crédits a pour cause essentielle la diminution du nombre des bénéficiaires. Celui-ci diminue chaque année, de 5 % environ. Alors qu'en 2009 les bénéficiaires de pensions militaires d'invalidité étaient plus de 300 000, ils devraient n'être que 230 000 environ en 2016.

2. Le poids toujours croissant des dépenses fiscales

Le poids du programme 169 au sein de la mission est encore plus élevé si l'on tient compte des dépenses fiscales qui y sont rattachées. Le projet de loi de finances les chiffre à 789 millions d'euros ; autrement dit, le coût des dépenses fiscales s'approche désormais du tiers de celui des dépenses budgétaires du programme.

Ces dépenses sont en hausse constante : le projet de loi de finances pour 2016 ne chiffre qu'à 759 millions d'euros les dépenses fiscales pour 2015 et à 722 millions d'euros celles pour 2014. La hausse entre 2014 et 2015 est ainsi de 5,12 % et celle entre 2015 et 2016 de 3,95 %.

Par ailleurs, le chiffrage de ces dépenses est marqué de façon récurrente par une sous-estimation de leur coût. Chaque année, on constate un accroissement considérable de la dépense par rapport à la prévision. Ainsi, alors que le chiffrage pour 2014 établi dans le projet de loi de finances pour cette même année se montait à 606 millions d'euros, il est passé à 675 millions dans le projet de loi de finances pour 2015 et à 722 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2016 l'écart entre la prévision initiale et la réalisation est ainsi de près de 20 % (19,14 %) par rapport à la prévision initiale.

Le chiffrage pour 2015 n'est pas en reste : alors le projet de loi de finances de l'an dernier chiffrait la dépense à 710 millions d'euros, la prévision pour 2015 est déjà passée à 759 millions d'euros cette année !

Dans ces conditions, on peut se demander quel sera le chiffrage définitif pour 2016 : si l'on redresse la prévision de la sous-estimation constatée aujourd'hui pour le chiffrage de 2014, (19,14 %) il faut envisager que la dépense pour 2016 frôle le milliard d'euros.

Le Rapporteur spécial l'avait déjà écrit l'an dernier, l'écart à la prévision est imputable pour 80 % aux prévisions de dépense fiscale liée à la demi-part supplémentaire pour les contribuables titulaires de la carte de combattant et âgés de plus de 75 ans. La cause de l'augmentation de cette dernière dépense est évidemment l'arrivée progressive à cet âge des soldats du contingent envoyés en Algérie jusqu'en 1962.

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme de manière principale	Chiffrage pour 2015	Chiffrage pour 2016
Demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 75 ans titulaires de la carte du combattant	520	550
Exonération de la retraite du combattant, des pensions militaires d'invalidité, des retraites mutuelles servies aux anciens combattants et aux victimes de guerre et de l'allocation de reconnaissance servie aux anciens membres des formations supplétives de l'armée française en Algérie (harkis) et à leurs veuves	200	200
Déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant	39	39
Réduction de droits en raison de la qualité du donataire ou de l'héritier (mutilé, etc.)	Non significatif	Non significatif
Exonération des indemnités versées aux victimes des essais nucléaires français et à leurs ayants droit	Non significatif	Non significatif
Exonération de droits de mutation pour les successions des victimes d'opérations militaires ou d'actes de terrorisme	Non chiffrable	Non chiffrable
TOTAL	759	789

Source : *Projet annuel de performances*

NB : Non significatif : inférieur à 500 000 euros.

Le Rapporteur spécial fait observer au passage l'incroyable disparité entre le poids de la dépense fiscale et la modestie des crédits affectés aux dispositifs d'aide individuelle proposés par l'ONAC-VG qui, on le verra plus loin, ne se montent qu'à 25,4 millions d'euros, alors que, par définition, la dépense fiscale profite exclusivement aux anciens combattants les plus aisés, et leur bénéficie d'autant plus qu'ils sont plus aisés.

Il souhaite qu'une réflexion soit engagée sur la réorientation de cette dépense vers une action au profit des anciens combattants et de leurs veuves les plus démunis.

B. L'ADMINISTRATION DE LA DETTE VIAGÈRE

La dette viagère, qui fait l'objet de l'action 1, recouvre les dépenses relatives au paiement des pensions militaires d'invalidité et de la retraite du combattant. Avec 1 946 320 000 euros, elle représente 78,65 % des crédits du programme, et 74,50 % des crédits de la mission. Par ailleurs, l'essentiel des dépenses fiscales relève des prestations qui lui sont rattachées.

Les pensions d'invalidité sont concédées aux ayants droit pour indemniser la gêne fonctionnelle consécutive aux maladies ou aux blessures reconnues imputables au service ou à un fait de guerre. Elles sont versées à titre militaire ou de victime civile. Les pensions d'ayants cause sont concédées, sous certaines conditions, aux conjoints survivants, orphelins et ascendants d'un militaire décédé au combat ou d'un invalide pensionné.

La retraite du combattant, non réversible, est accordée aux titulaires de la carte du combattant, en principe à l'âge de 65 ans.

Les montants des pensions militaires d'invalidité et de la retraite du combattant sont calculés en nombre de points d'indice (point PMI) dont la valeur évolue selon les variations de l'« indice de traitement brut-grille indiciaire », publié conjointement par l'INSEE et la DGAFP.

Les principaux intervenants de ces dépenses sont la DRH-MD (instruction des pensions militaires d'invalidité, contentieux, suivi statistique, etc.) et l'ONAC-VG (instruction des demandes de retraite du combattant).

Le paiement des pensions et de la retraite du combattant est assuré par l'intermédiaire du compte d'affectation spéciale *Pensions* porté par le programme 743.

1. Les pensions militaires d'invalidité

Les crédits de paiement mis en place pour le paiement des pensions militaires d'invalidité en 2016 se montent à 1 189 720 000 euros, soit un peu plus de 60 % (61,12 %) des crédits de l'action 1, et un peu moins de la moitié des crédits du programme (48,10 %) pour un nombre prévu de pensionnés au 31 décembre 2016 de 230 974 bénéficiaires. La diminution est de 105,83 millions d'euros (8,2 %) par rapport à 2015.

L'effectif du nombre de pensionnés au 31 décembre de chaque année figure ci-après.

PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE LA GUERRE SITUATION AU 31 DÉCEMBRE DE L'ANNÉE CONSIDÉRÉE

	Invalides	Veuves et orphelins	Ascendants	Total	Taux d'évolution
2011	204 503	86 451	4 119	295 073	- 4,4 %
2012	195 562	81 305	3 926	280 793	- 4,8 %
2013	186 614	76 570	3 730	266 914	- 4,9 %
2014	179 027	72 100	3 541	254 668	- 4,6 %
<i>Prévisions 2015</i>				242 532	- 4,8 %
<i>Prévisions 2016</i>				230 974	- 4,8 %

Source : secrétariat d'État chargé des anciens combattants et de la mémoire et projet annuel de performances.

**NOMBRE DE PENSIONS ALLOUÉES AUX AYANTS CAUSE
(AU 1ER JANVIER)**

Année	Veuves	Orphelins	Ascendants	Total
2010	96 713	3 257	5 223	105 193
2011	87 776	3 139	4 348	95 263
2012	83 312	3 139	4 119	90 570
2013	78 255	3 050	3 926	85 231
2014	73 631	2 939	3 730	80 300
2015	69 246	2 854	3 541	75 641

Source : secrétariat d'État chargé des anciens combattants et de la mémoire.

En 2014, le coût total des pensions militaires d'invalidité a été de 715,47 millions d'euros pour les invalides, de 487,46 millions d'euros pour les veuves et les orphelins et de 10,42 millions d'euros pour les ascendants.

Le nombre de bénéficiaires continue donc à décroître. La diminution inéluctable des effectifs des catégories historiques, issues de la guerre de 1939 - 1945 et de la guerre d'Algérie n'est en effet pas compensée par les nouvelles entrées, lesquelles concernent à 80 % environ des affections contractées par des militaires de carrière servant « hors guerre » et, plus marginalement, des militaires servant en opération extérieure.

Au 31 décembre 2014, les 11 170 titulaires de pensions égales ou supérieures à 100 % – qui indemnisent les invalides se trouvant dans l'incapacité d'assurer une activité professionnelle – représentaient 6,2 % des 179 027 titulaires d'une pension militaire d'invalidité, y compris les pensions anciennement cristallisées (pensions versées aux anciens combattants ressortissant d'États devenus indépendants et dont les revalorisations étaient effectuées en fonction du niveau de vie local). Les pensions inférieures ou égales à 55 % étaient au nombre de 140 364, soit 78,4 % de l'ensemble des pensions d'invalides. Enfin, 108 683 invalides, soit 61 % de l'effectif, percevaient une pension d'invalidité inférieure à 30 %.

Le tableau ci-après fournit des éléments relatifs aux montants des pensions versées aux invalides.

**PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ
MONTANTS MOYENS – 2014**

(en euros)

	Nombre	Montant moyen annuel	Montant maximal annuel	Montant médian annuel
Hors ex-cristallisées	173 513	3 986	268 531	2 012
Ex-cristallisées	5 514	4 316	84 312	2 005

Source : DGFIP-Service des retraites de l'État. Base des PMIVG 2011.

Un dispositif particulier de réversion a été institué pour les conjoints survivants des grands invalides. Après celle opérée par la loi de finances pour 2015, une nouvelle amélioration de ce dispositif est proposée à l'article 49 du projet de loi de finances. Elle est examinée dans le commentaire du Rapporteur spécial sur cet article.

2. La retraite du combattant

a. Des crédits en diminution régulière

Les crédits de paiement demandés en 2016 pour le paiement de la retraite du combattant se montent à 756,6 millions d'euros, soit près de 40 % (38,87 %) des crédits de l'action 1. La dotation est en diminution de 28,1 millions d'euros par rapport à celle de 2015 pour un nombre moyen de bénéficiaires estimé à 1 095 922.

Les conséquences financières de la baisse du nombre de bénéficiaires restent atténuées, aujourd'hui encore, par les flux d'entrées – ainsi, 9 893 cartes ont été attribuées en 2015 au titre de la prise en compte de la présence en Afrique du Nord au-delà du 2 juillet 1962. Les hypothèses de sorties, déterminées à l'aide d'une table de mortalité de l'INSEE, sont de 55 500 sorties brutes en 2016. Les dernières prévisions d'entrées s'établissaient à 10 010 entrants pour 2016, dont 2 010 au titre des opérations extérieures. Les flux d'entrée n'empêchent donc pas la poursuite de la diminution du nombre de retraites du combattant en paiement.

RETRAITES DU COMBATTANT EN PAIEMENT

Années	Effectifs au 1 ^{er} janvier	Attributions en cours de l'année	Extinctions au cours de l'année	Effectifs au 31 décembre	Solde
2011	1 339 730	10 686	63 028	1 287 388	- 52 342
2012	1 287 388	16 303	65 997	1 237 694	- 49 694
2013	1 237 694	18 327	55 836	1 200 185	-37 509
2014	1 200 185	17 058	58 076	1 159 167	- 41 018
<i>Prévision 2015</i>	<i>1 159 167</i>	<i>15 000</i>	<i>55 500</i>	<i>1 118 667</i>	<i>-40 500</i>
<i>Prévision 2016</i>	<i>1 118 667</i>	<i>10 010</i>	<i>55 500</i>	<i>1 073 177</i>	<i>-45 490</i>

Source : secrétariat d'État chargé des anciens combattants et de la mémoire.

La répartition par conflit des retraites du combattant au 31 décembre 2014 était la suivante (sachant que les militaires de carrière ayant effectué plusieurs campagnes jusqu'à la guerre d'Algérie ne sont recensés qu'une seule fois) :

Conflit	Effectif
Guerre 14-18 (1)	1 441
Guerre 39-45 (2)	109 965
Algérie	944 500
Hors guerre (3)	29 157
Non déterminé (4)	74 104
TOTAL	1 159 167

(1) Les retraites du combattant de la catégorie « guerre 1914-1918 » comprennent toutes les opérations de guerre avant 1939.

(2) Les retraites du combattant de la catégorie « guerre 1939-1945 » concernent également la guerre d'Indochine.

(3) Comprend les OPEX avant 2008 ainsi que les pensions attribuées à des militaires alors qu'ils n'étaient pas sur des territoires en guerre.

(4) Correspond à des retraites du combattant payées à l'étranger pour lesquelles la nature du conflit n'est pas codifiée.

Source : secrétariat d'État chargé des anciens combattants et de la mémoire.

**NOMBRE DE RETRAITES DU COMBATTANT,
PAR TRANCHE D'ÂGE, EN PAIEMENT AU 31 DÉCEMBRE 2013 :**

Tranches d'âge	Total
100 ans et plus	1 887
de 95 à 99 ans	12 307
de 90 à 94 ans	41 587
de 85 à 89 ans	57 905
de 80 à 84 ans	277 211
de 75 à 79 ans	580 488
de 70 à 74 ans	184 503
de 65 à 69 ans	3 105
moins de 65 ans	174
TOTAL	1 159 167

Source : secrétariat d'État chargé des anciens combattants et de la mémoire.

Compte tenu de la valeur du point au 1er avril 2014, le montant de la retraite du combattant est de 670,56 euros par an (13,97 euros x 48 points).

Il faut rappeler que la retraite du combattant n'est pas le seul avantage consenti chargé des anciens combattants et de la mémoire. La quasi-totalité des dépenses fiscales répertoriées plus haut leur bénéficie même lorsqu'ils ne sont pas titulaires d'une pension militaire d'invalidité.

b. La nouvelle génération du feu

Mis à part les cartes encore attribuées au titre des opérations en Afrique Nord, les nouveaux « anciens combattants » sont désormais les militaires ayant participé aux opérations extérieures (Opex).

Le décret n° 2010-1 377 du 12 novembre 2010 a adapté aux Opex les critères d'attribution de la carte du combattant. Des arrêtés mettent régulièrement à jour la liste des opérations extérieures terrestres, navales et aériennes constituant des actions de feu ou de combat. Aujourd'hui, 88 000 titulaires de la carte du combattant le sont au titre des Opex.

Un nouvel élargissement a été opéré par l'article 87 de la loi de finances initiale pour 2015, qui prévoit l'attribution de la carte du combattant aux personnels ayant servi quatre mois en opération extérieure. L'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG) prévoit de délivrer à ce titre près de 150 000 cartes entre 2015 et 2018.

Si cette mesure est porteuse de changements futurs importants au sein de la population des anciens combattants, ces changements seront très progressifs. Ainsi, aujourd'hui, les 88 000 titulaires de la carte Opex ne constituent que 7,6 % des 1 160 000 titulaires de la carte du combattant.

Par ailleurs, eu égard à leur âge, seulement 1 % environ des nouveaux bénéficiaires de la carte, les militaires ayant servi en opérations extérieures, seront en situation dans l'immédiat d'obtenir la retraite du combattant.

C. LA GESTION DES DROITS LIÉS AUX PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ

Cette action recouvre la gestion des droits accessoires ouverts aux titulaires d'une pension militaire d'invalidité.

Il s'agit d'abord des soins médicaux et appareillages gratuits. Les articles L. 115 et L. 128 du code des pensions militaires et des victimes de la guerre (CPMIVG) disposent que l'État doit gratuitement aux titulaires d'une pension d'invalidité les prestations médicales, paramédicales, chirurgicales, pharmaceutiques et de cures thermales nécessitées par les infirmités qui donnent lieu à pension ou appareillage ainsi que ces appareillages eux-mêmes.

Le suivi sanitaire des anciens militaires est également pris en charge par l'État.

Le deuxième poste de cette action est constitué par les réductions sur les transports. Il s'agit de réductions tarifaires de 50 % à 75 % pour les pensionnés dont le taux est d'au moins 25 % et de la gratuité pour l'accompagnateur des plus grands invalides (taux à 100 % avec nécessité d'avoir en permanence recours à une tierce personne).

Figure également à cette action le financement du régime de sécurité sociale des pensionnés de guerre. Celui-ci prend en effet en charge les pensionnés à 85 % et plus qui ne détiennent pas déjà la qualité d'assuré social.

Les principaux intervenants de cette action sont la Caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS) et l'ONAC-VG pour les soins médicaux gratuits et l'appareillage, et la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) pour le régime de sécurité sociale des pensionnés de guerre.

Les autorisations d'engagement et crédits demandés se montent à 153 050 000 euros, répartis entre 4 700 000 euros de dépenses de fonctionnement autres que de personnel – comme en 2014 et 2015 – et 148 350 000 euros de transferts aux ménages, autrement dit de prestations. La dotation est ainsi en augmentation de 6 675 170 euros, soit de 4,56 %, par rapport à la dotation ouverte par la loi de finances initiale pour 2015. Elle représente 6,19 % des crédits du programme.

Avec 56,25 millions d'euros, la dotation consacrée à la sous-action 21 « soins médicaux gratuits et appareillage des mutilés » bondit de 7,95 millions d'euros (+ 16,46 %) malgré la diminution continue du nombre de bénéficiaires (53 634 prévus début 2016 pour 58 707 début 2015).

En effet, dans le cadre de l'unification du régime du militaire blessé, il a été décidé de transférer les dépenses relatives aux affections présumées imputables au service (APIAS) du programme 178 *Préparation et emploi des forces* vers le programme 169. À ce titre, la sous-section 21 reçoit une dotation de 10,35 millions d'euros supplémentaires, correspondant au montant des crédits transférés.

À périmètre constant, les crédits destinés aux bénéficiaires de la sous-section 21 sont bel et bien en baisse : hors transferts, ils passent en effet de 48,3 millions d'euros à 45,9 millions d'euros, soit une diminution de 2,4 millions d'euros et de 4,97 %.

Les crédits destinés aux soins médicaux gratuits proprement dits passent ainsi de 35,1 millions d'euros à 33,5 millions d'euros et, malgré la volonté ferme de continuer à faire bénéficier les mutilés des appareillages de nouvelle génération les plus efficaces, les crédits destinés à l'appareillage (de 7 825 mutilés) passent de 7,5 millions d'euros à 6,9 millions d'euros. Même les remboursements de frais d'expertise diminuent, passant de 1 million d'euros à 800 000 euros. Le solde, soit 4 700 000 euros, comme l'an dernier, correspond au remboursement des dépenses de gestion de la sous-action par la CNMSS.

Les crédits consacrés à la prise en charge par l'État des réductions sur les tarifs du réseau de la SNCF (sous-action 22) ne représentent en 2016 que 3,3 millions d'euros, soit 170 000 euros de moins qu'en 2015, pour un effectif estimé de 41 537 bénéficiaires, en baisse de 8,8 % par rapport à l'an dernier.

Enfin, le remboursement des prestations de sécurité sociale versées par la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés aux invalides (sous-action 23) est inscrit au projet de loi de finances pour 93,5 millions d'euros, en baisse de 1,1 million d'euros par rapport à l'an dernier compte tenu aussi d'un trop

versé prévisionnel à la CNAMTS de 4,4 millions d'euros en 2015. Sur la base de charges prévisibles de 97,9 millions d'euros, le coût unitaire par pensionné sera de 10 836 euros, pour un effectif prévisionnel de 9 038 au 1^{er} janvier 2016 (10 178 au 1^{er} janvier 2015).

D. LES PRESTATIONS DE SOLIDARITÉ

Cette action concerne les prestations et avantages particuliers ouverts au titre de la solidarité aux pensionnés ou aux titulaires d'un titre d'ancien combattant ou de victime de guerre : majorations des rentes mutualistes, subventions de fonctionnement versées aux fondations, œuvres ou associations d'anciens combattants et victimes de guerre, indemnités et pécules versés à certaines catégories du CPMIVG, et enfin prise en charge des pèlerinages des familles sur les sépultures des « Morts pour la France ».

Cette action recouvre également les subventions pour charges de service public aux deux opérateurs de la mission, l'ONAC-VG et l'INI, présentés au début de la présente partie.

Avec 356,71 millions d'euros, les crédits de cette action, qui représente 14,4 % des crédits du programme (13,5 % en 2015), sont en hausse de près de cinq millions d'euros, trois millions d'euros environ destinés à faire face à la hausse du coût des majorations des retraites mutualistes et deux millions d'euros destinés à l'amélioration de l'action sociale en faveur du monde combattant. Les principaux intervenants de cette action sont la DRH-MD (rentes mutualistes), la DMPA (subvention aux associations), l'ONAC-VG et l'INI.

1. La majoration des retraites mutualistes

La retraite mutualiste du combattant, créée par la loi du 4 août 1923 sous le nom de « rente mutualiste du combattant », repose sur le principe du versement d'une majoration financée par l'État en plus de la rente normalement constituée par les anciens combattants et leurs ayants cause.

Au-delà des titulaires de la carte du combattant, le décret n° 95-410 du 18 avril 1995 a étendu le bénéfice de la retraite mutualiste du combattant à tous les titulaires du titre de reconnaissance de la Nation. Au 1^{er} juillet 2014, le nombre de ces titulaires était de 1 997 978.

Les contribuables anciens combattants ou titulaires du titre de reconnaissance de la Nation peuvent, chaque année, déduire de leur revenu imposable, dans la limite d'un plafond, les versements effectués en vue de la constitution d'une rente donnant lieu à majoration de l'État. Cette rente bénéficie, en plus de la majoration légale attachée à toute rente viagère, d'une majoration spécifique de l'État de 12,5 % à 60 % selon le titre détenu et sa date d'obtention. La rente mutualiste se cumule avec toutes les autres pensions et retraites. Elle est exonérée d'impôt pour sa part inférieure au plafond légal. Au-delà de ce plafond, le régime fiscal est celui de l'assurance-vie.

Le total formé par la rente et la majoration spéciale de l'État est limité à un plafond, dit « plafond majorable ».

Au 1er janvier 2014, le plafond donnant lieu à majoration de la retraite mutualiste du combattant est fixé à 125 points d'indice des pensions militaires d'invalidité (PMI), soit 1 745 euros.

Les mutuelles et les sociétés mutualistes versent les majorations aux souscripteurs et sont remboursées l'année suivante par l'État.

Alors que le montant inscrit pour le remboursement des majorations des rentes mutualistes aux mutuelles a été de 258,3 millions d'euros en 2013, pour 375 054 bénéficiaires, les prévisions sont de 261,7 millions d'euros en 2016, pour 370 043 bénéficiaires seulement. On observe en effet une augmentation régulière du coût moyen de la majoration. La majoration des retraites mutualistes continue à représenter près des trois quarts des crédits de l'action 3 *Solidarité*.

Par ailleurs, sur la base des chiffres fournis par les organismes mutualistes, 56 716 seulement des 375 054 bénéficiaires, soit 15,1 % d'entre eux, avaient atteint le plafond de la majoration en 2014.

2. L'action sociale en faveur du monde combattant

En 2016, au titre de l'action 3, le secrétariat d'État chargé des anciens combattants affectera 25,4 millions d'euros aux divers dispositifs d'aide individuelle proposés par l'ONAC-VG auprès de ses ressortissants. C'est 2 millions d'euros de plus qu'en 2015, et 3,5 millions d'euros de plus qu'en 2014. Cette augmentation doit notamment permettre à l'Office de renforcer son soutien aux ressortissants les plus démunis, dans le cadre de l'extinction du mécanisme d'aide différentielle aux conjoints survivants. Elle permettra également d'accentuer l'effort consenti au profit des ressortissants affectés par les retards observés dans le processus de décrystallisation des pensions et les efforts en faveur de la dernière génération du feu (militaires blessés en opérations extérieures).

En 2013, l'ONAC-VG avait diligenté un total de 49 866 interventions en faveur de ses ressortissants anciens combattants les plus démunis, pour un montant de 20,38 millions d'euros. En 2014, le nombre des interventions a augmenté de 2 000 environ, pour un total de 22,9 millions d'euros. La subvention de l'État continuant à progresser, le nombre des interventions devrait également continuer à s'accroître.

La répartition des interventions en 2014 figure dans le tableau ci-après.

**BILAN GLOBAL DES INTERVENTIONS SOCIALES
DILIGENTÉES PAR L'ONAC-VG EN 2014**

Bénéficiaires	Nombre d'interventions	Montant (en euros)
Anciens combattants	11 423	5 360 581
Harkis	771	334 012
Veuves	16 862	7 652 638
conjoint survivants -ADCS-	3 730	4 729 187 ⁽¹⁾
Pupilles et orphelins de guerre majeurs	2 030	1 039 981
Pupilles mineurs ou en études	1 485	871 649
OPEX	1 034	595 007
Victimes d'attentats	25	11 901
Assistance aux ressortissants à l'étranger	10 392	1 125 109
Office de Pondichéry	74	27 457
Dossiers de reconversion professionnelle	326	445 959
Secours permanents et occasionnels aux compagnes et aux pensionnés hors-guerre	73	61 686
Dossiers sociaux gérés à l'échelon central	53	75 789
Subvention pour l'équipement automobile et équipements prothétique des grands invalides, mutilés de guerre et pensionnés militaires d'invalidité	6	40 497
Subventions d'action sociale aux associations	0	0
Action sociale collective en direction des ressortissants hébergés en EHPAD	3 476	300 212
Total interventions individuelles	51 760	22 671 665
Prêts et avances remboursables	145	213 500
Total général	51 905	22 885 165

« La différence entre cette somme et celle reportée dans le rapport de l'ordonnateur sur l'exécution 2014 (7,40 M€) tient à des dépenses de fin de gestion. Ainsi, certaines dépenses validées en 2014 par le département solidarité ont en fait été payées en 2015. »

Source : secrétariat d'État chargé des anciens combattants et de la mémoire.

Parmi les mesures ainsi financées, la plus emblématique est sans doute l'aide différentielle au conjoint survivant (ADCS), à laquelle a succédé depuis cette année l'aide complémentaire spécifique aux conjoints survivants (ACCS).

a. L'aide complémentaire spécifique aux conjoints survivants (ACCS)

Créée en 2007, l'aide différentielle au conjoint survivant (ADCS) avait vocation à aider ceux de ces conjoints dont les revenus se situent en dessous du seuil de pauvreté. Originellement fixé à 550 euros par mois, le montant de son plafond mensuel a été fixé, dans l'optique de permettre aux ressources des bénéficiaires de se rapprocher du seuil de pauvreté, à 900 euros le 1^{er} avril 2012, puis à 932 euros en 2014.

L'ADCS était gérée par l'ONAC-VG. Les décisions d'attribution ou de rejet relevaient des commissions départementales compétentes pour l'examen des questions de solidarité, qui sont des émanations des conseils départementaux pour les anciens combattants et victimes de guerre et la mémoire de la Nation.

Pouvaient y prétendre les conjoints survivants de ressortissants de l'ONAC-VG (veuves de guerre, conjoints survivants pensionnés, conjoints survivants de titulaires de la carte du combattant ou de bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre) âgés au minimum de soixante ans au moment de la demande, justifiant d'un niveau de ressources mensuelles inférieur à 900 euros et résidant de façon régulière et continue dans le département où la demande est déposée.

Le principe de subsidiarité de l'ADCS par rapport aux dispositifs sociaux de droit commun était appliqué strictement : pour en bénéficier, il fallait aussi remplir les critères pour bénéficier des dispositifs sociaux de droit commun (RSA ou allocation de solidarité aux personnes âgées) et avoir fait la demande de ces prestations auprès des services compétents.

En 2014, 4 084 dossiers ont été instruits ; 3 750 d'entre eux ont été déclarés éligibles et 354 ont été rejetés. La dépense en gestion 2014 a atteint 4,7 millions d'euros.

À l'occasion d'un contentieux, fin 2014, il est cependant apparu que le Conseil d'administration de l'ONAC n'avait pas compétence pour créer une telle allocation, ni son directeur pour en fixer les critères d'attribution.

En 2015 l'ADCS a donc été remplacée par *l'aide complémentaire spécifique aux conjoints survivants (ACCS)*. L'objectif de cette nouvelle aide était de permettre à ceux-ci de bénéficier des aides de l'ONAC-VG pour porter leurs revenus au montant du seuil de pauvreté, actuellement de 987 euros. L'accroissement de 1,5 million d'euros des crédits destinés à l'action sociale en faveur du monde combattant s'explique entièrement par le financement de cette mesure nouvelle. C'est ainsi 6,5 millions d'euros qui ont été affectés au financement de l'ACCS.

De façon plus générale, la création de l'ACCS s'inscrit dans le cadre de la refonte de la politique sociale de l'ONAC-VG qui doit conduire à une amélioration sensible de la situation des plus nécessiteux des ressortissants de l'Office. Cette refonte a été adoptée par le conseil d'administration du 27 mars 2015. À terme, la situation de chaque ayant-cause sera réétudiée au regard de différents critères de fragilité et non plus au vu de leurs seuls revenus. De même, l'aide apportée ne sera plus différentielle mais adaptée à chaque situation étudiée isolément. Cet examen individualisé des dossiers permettra d'apporter une aide plus significative aux conjoints survivants, aux anciens combattants les plus démunis, les plus fragiles et les plus isolés, ainsi qu'aux autres ressortissants en situation de précarité.

b. Les autres subventions et indemnités

L'action 3 comporte enfin, de façon marginale, d'autres crédits de subventions et d'indemnités.

Ainsi, 260 000 euros sont inscrits au titre de l'aide au fonctionnement d'associations d'anciens combattants et de victimes de guerre. Chaque année, une cinquantaine d'associations sont subventionnées à ce titre.

Les pèlerinages des familles sur les tombes des « Morts pour la France » font l'objet d'une inscription de 110 000 euros, pour 605 bénéficiaires prévus. Sur ces crédits, 3 000 euros d'allocations diverses sont prévus pour 35 bénéficiaires.

E. LES ACTIONS EN FAVEUR DES RAPATRIÉS

L'action 7 du programme, intitulée *Actions en faveur des rapatriés*, a pour objectif de mettre fin aux difficultés liées aux conditions de réinstallation des Français ayant dû quitter, en raison des événements, des territoires précédemment placés sous souveraineté ou protectorat de la France.

Afin de pérenniser l'action entreprise et remédier à la multiplicité des structures en faveur des rapatriés, la gestion de l'ensemble des dispositifs a été recentrée sur l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG) et sur le service central des rapatriés (SCR), qui deviendra à terme un des pôles spécialisés de l'Office. Les harkis et rapatriés bénéficieront désormais d'un guichet unique, constitué par les services départementaux de l'Office.

Pour 2016, le montant prévu des crédits destinés à financer les actions en faveur des rapatriés est de 17,5 millions d'euros. Ce montant est en baisse de 2,1 millions d'euros (– 9,79 % par rapport à 2015).

La principale dépense au titre de cette action est *l'allocation de reconnaissance*, instituée par la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés.

Le montant prévisionnel de cette allocation est estimé à 15,3 millions d'euros en 2015 au lieu de 17,2 millions d'euros en 2014. Cette diminution de 1,9 million d'euros par rapport à 2015 correspond à l'ajustement des prévisions de dépenses aux projections démographiques de la population rapatriée, tout en tenant compte des effets de la levée de la forclusion pour les conjoints survivants.

Le dispositif destiné au *désendettement des rapatriés installés* n'engendre plus que des coûts marginaux ; comme en 2015, 600 000 euros sont prévus au budget à ce titre.

Comme en 2015, le coût prévisionnel des *compléments de bourses scolaires et universitaires*, attribués aux enfants des anciens supplétifs au titre de l'aide à la formation, devrait se monter à 300 000 euros, pour 850 bourses versées en moyenne. Les aides à la formation professionnelle sont elles aussi reconduites.

Il est prévu, au titre des autres mesures pérennes en faveur des rapatriés, 300 000 euros au titre de l'aide spécifique aux conjoints survivants, destinée aux veuves de plus de 60 ans dont le revenu n'excède pas l'allocation aux vieux travailleurs salariés, pour environ 120 bénéficiaires, 400 000 euros pour le remboursement des cotisations de retraites complémentaires versées à l'Association pour la Prévoyance collective, et 200 000 euros pour les mesures de sauvegarde du toit familial. Ces montants sont identiques à ceux provisionnés en loi de finances pour 2015.

Enfin, comme en 2015, 240 000 euros sont prévus au titre des secours en vertu des dispositions de la loi n 61-1439 du 26 décembre 1961 relative à l'accueil et à la réinstallation des Français d'outre-mer et du décret n° 62-261 du 10 mars 1962. Cette dotation intègre des subventions aux associations de harkis.

(en euros)

Actions	2014	2015	2016 (prévisions)
Allocation de reconnaissance	16 200 000	17 200 000	15 200 000
Compléments de bourses scolaires et universitaires	269 248	300 000	300 000
Formations professionnelles	121 239	160 000	160 000
Aides spécifiques aux conjoints survivants	300 000	300 000	300 000
Sauvegarde du toit familial	0	200 000	200 000
Désendettement	334 056	600 000	600 000
Cotisations retraites	436 784	400 000	400 000
Subventions aux associations et secours	72 236	240 000	240 000
Autres mesures en faveur des rapatriés	66 437	0	0
TOTAL	17 800 000	19 400 000	17 500 000

Source : secrétariat d'État chargé des anciens combattants et de la mémoire.

*

* *

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

I. L'ORGANISATION ET LES CRÉDITS DU PROGRAMME

Le programme *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale* rassemble trois dispositifs d'indemnisation en faveur de victimes de la seconde guerre mondiale ou de leurs ayants cause :

– les victimes de spoliations intervenues du fait de législations antisémites (décret n° 99-778 du 10 septembre 1999) ;

– les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites (décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000) ;

– les orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie (décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004).

L'instruction des dossiers d'indemnisation des spoliations est réalisée par la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS). Rattachée au programme 158, celle-ci est dotée de 24 emplois.

L'instruction des dossiers d'indemnisation des orphelins est réalisée par l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC-VG).

Les décisions accordant les mesures de réparation financière sont prises par le Premier ministre.

Le paiement des indemnisations est assuré par l'ONAC-VG, auquel le versement des crédits nécessaires est assuré par les services du Premier ministre. Au titre de cette mission, l'ONAC-VG reçoit des services du Premier ministre les crédits nécessaires au paiement des indemnisations, ainsi que des frais de gestion. Il n'a pas été prévu de forclusion.

À l'exception des dossiers rendus complexes par des procédures notariales ou juridictionnelles pour lesquels les délais sont importants et non maîtrisables (environ 5 % des dossiers donnant lieu à paiement), les délais de règlement des dossiers de spoliation après émission de la recommandation favorable sont de 4,5 mois pour les résidents français et de 5,5 mois pour les résidents étrangers.

L'évolution des crédits est la suivante :

**PROGRAMME 158
ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT**

(en euros)

		Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution en euros	Évolution en %
158	Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	100 555 549	101 053 148	+ 497 599	+ 0,49 %
01	Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	46 051 419	46 469 528	+ 418 109	+ 0,91 %
02	Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale	54 504 130	54 583 620	+ 79 490	+ 0,15 %

Ces dernières années, le règlement progressif des dossiers aboutissait à une lente, mais régulière diminution des crédits : ceux-ci sont en effet passés de 116,31 millions d'euros en 2012 à 100,55 millions d'euros en 2015. Le budget pour l'année 2016 anticipe une stabilisation de cette évolution. La hausse prévue, de moins de 1 %, est en effet tout à fait marginale.

II. L'INDEMNISATION DES ORPHELINS DE LA DÉPORTATION ET DES VICTIMES DE SPOLIATIONS DU FAIT DES LÉGISLATIONS ANTISÉMITES EN VIGUEUR PENDANT L'OCCUPATION

L'action 1 recouvre deux types d'indemnisation : celle des victimes de spoliations du fait des législations antisémites et celle des orphelins de parents victimes de persécutions antisémites.

Les deux tiers des crédits consacrés aux indemnisations concernent le versement annuel de rentes destinées aux orphelins de parents victimes de persécutions antisémites ; le tiers restant indemnise, en capital, des victimes de spoliations.

L'indemnisation des *orphelins* de victimes de persécutions antisémites concerne essentiellement le versement des arrérages des rentes concédées depuis la publication du décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000. Les prévisions 2016 intègrent les arrérages en année pleine des 5 555 crédiérentiers attendus au 31 décembre 2015, soit un montant de 37 144 euros.

Le coût de l'arrérage annuel s'élève par crédiérentier à 6 687,76 euros, au lieu de 6 523,68 euros l'an dernier. Si cette revalorisation annuelle suffit à justifier l'essentiel de la hausse des crédits demandés, depuis 2007, le service chargé de l'instruction des dossiers continue à enregistrer des demandes nouvelles, de l'ordre de quelques dizaines par an.

En ce qui concerne les *spoliations*, un ralentissement progressif de l'activité de la CIVS a été constaté depuis quelques années. Le coût moyen prévisionnel de chaque dossier traité est de 20 000 euros, coût en hausse par rapport aux prévisions de l'an dernier (14 118 euros).

Le Rapporteur spécial rappelle que le coût moyen traduit mal la très grande diversité des patrimoines spoliés, et donc les disparités considérables entre les indemnités accordées.

III. L'INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACTES DE BARBARIE DURANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE

Ce dispositif prévoit l'indemnisation de toute personne dont le père ou la mère, de nationalité française ou étrangère, a été déporté à partir du territoire national, durant l'Occupation dans les conditions prévues aux articles L. 272 et L. 286 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

Le bénéfice de cette indemnisation est également ouvert aux personnes, mineures de moins de vingt et un ans au moment des faits, dont le père ou la mère, de nationalité française, a, durant l'Occupation, été exécuté dans les circonstances définies aux articles L. 274 et L. 290 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Toutefois, le décret ne bénéficie pas aux personnes qui perçoivent déjà, à raison des mêmes faits, une indemnité viagère versée par la République fédérale d'Allemagne ou par la République d'Autriche.

Pour ces orphelins, l'aide financière prend la forme, au choix du bénéficiaire, d'une indemnité en capital ou d'une rente viagère. Les indemnités sont du même montant que celles accordées au titre de l'action 1 (27 440,82 euros pour une indemnisation en capital).

Les demandes d'indemnisation ont pris, à plus de 60 %, la forme d'une demande de versement d'un capital.

Les prévisions 2015 sont établies, à dispositif réglementaire constant, sur la base des arrérages en année pleine des 7 840 crédientiers attendus au 31 décembre 2015, soit un montant de 52 424 198 euros (en hausse par rapport au montant de 52 130 727 euros attendus pour 2015), et du coût de 40 nouveaux dossiers attendus sur l'exercice et dont les prises en charge sont étalées sur 10 mois. Les 60 dossiers d'indemnisation en capital représentent un montant de 1 646 449 euros.

D'autre part, 100 nouveaux dossiers d'indemnisation sont attendus en 2016, aucune forclusion n'ayant été prononcée.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Jean-Marc Todeschini, secrétaire d'État aux anciens combattants et à la mémoire, (voir le compte rendu de la réunion de commission élargie du 22 octobre 2015 à 9 heures 30⁽¹⁾), la commission des finances examine les crédits de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ainsi que les articles 49, 50 et 51, rattachés.

La commission est saisie de l'amendement II-AE7 de M. François Rochebloine.

M. François Rochebloine. Cet amendement, comme le suivant, l'amendement II-AE6 qui est un amendement de repli, a pour objet d'accroître les crédits du programme 169 afin de permettre de majorer le point d'indice des pensions militaires d'invalidité qui a moins augmenté que l'inflation du fait de son indexation sur les traitements de la fonction publique. Il faut rappeler que l'allocation de reconnaissance des conjoints survivants d'anciens supplétifs est, elle, indexée sur le taux d'évolution moyen annuel des prix à la consommation.

M Razy Hammadi, rapporteur spécial. Je précise que le choix de l'indexation de ces pensions sur les traitements de la fonction publique a été fait dans l'objectif de leur donner une assise solide. Par ailleurs, adopter cet amendement, qui diminue à due concurrence les crédits de la journée défense et citoyenneté (JDC) de 5 millions d'euros, reviendrait à mettre en péril cette dernière, qui verrait ainsi ses crédits diminuer du tiers.

M. François Rochebloine. Je n'ai jamais défendu la JDC !

La commission rejette l'amendement II-AE 7.

Après avis défavorable du rapporteur spécial, elle rejette ensuite l'amendement II-AE6 du même auteur.

Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la commission adopte ensuite les crédits de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation.

Elle examine ensuite les articles rattachés.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/

Article 49

Proportionnalité de la majoration de l'article L. 52-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre selon la durée de mariage ou de pacte civil de solidarité et de soins

Texte du projet de loi :

I. - L'article L. 52-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre est ainsi rédigé :

« *Art. L. 52-2.* - Le conjoint survivant d'un grand invalide relevant de l'article L. 18 du présent code perçoit une majoration spéciale proportionnelle à la durée, au moins égale à cinq ans, de mariage ou de pacte civil de solidarité et de soins apportés de manière constante à ce dernier.

« Le montant de cette majoration est fixé comme suit, selon que l'invalide était titulaire de l'allocation n° 5 *bis* a ou n° 5 *bis* b mentionnée à l'article L. 31 du présent code :

Années de mariage ou de pacte civil de solidarité et de soins donnés de manière constante postérieures à l'ouverture de l'avantage prévu à l'article L. 18	Grand invalide titulaire de l'allocation n° 5 <i>bis</i> b (en points d'indice)	Grand invalide titulaire de l'allocation n° 5 <i>bis</i> a (en points d'indice)
Au moins 5 ans	150	105
Au moins 7 ans	300	230
Au moins 10 ans	500	410

II. - Le présent article entre en vigueur le 1^{er} juillet 2016.

Observations et décisions de la Commission :

I. L'ÉTAT DU DROIT

La pension de réversion des conjoints survivants d'invalides de guerre est accordée lorsque le taux d'invalidité de l'ouvrant-droit est supérieur à 60 %. La pension de réversion dite « de taux normal », lorsque le taux d'invalidité de l'ouvrant-droit était de 85 % ou plus, est de 500 points auxquels s'ajoute une majoration forfaitaire de 15 points depuis 2004.

Les conjoints survivants de grands invalides relevant de l'article L. 18 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre bénéficient en outre d'une majoration spéciale.

Aux termes de cet article, ces invalides sont ceux « *que leurs infirmités rendent incapables de se mouvoir, de se conduire ou d'accomplir les actes essentiels de la vie* » et qui, n'étant pas hospitalisés sont « *obligés de recourir d'une manière constante aux soins d'une tierce personne* ».

Cette « majoration spéciale » est versée pour compenser la perte de revenu du conjoint survivant qui, en raison des soins prodigués à son conjoint avant son décès, a abandonné l'exercice d'une activité professionnelle.

Aux termes de la loi de finances pour 2010, cette majoration était de 400 points pour le conjoint ou partenaire survivant d'un invalide titulaire de l'allocation 5 bis b (aveugles, bi-amputés, paraplégiques) et de 310 points pour le conjoint ou partenaire survivant d'un invalide titulaire de l'allocation 5 bis a (toute autre infirmité justifiant de l'attribution de l'article L. 18 du CPMIVG). Ces conjoints devaient avoir prodigué leurs « soins constants » pendant au moins quinze ans.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 85 de la loi de finances pour 2015 a revalorisé la majoration spéciale qui abonde les pensions des conjoints survivants des grands invalides relevant de l'article L. 18 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG) et bénéficiaires de l'allocation spéciale dite « n° 5 bis b » ou de l'allocation spéciale dite « n° 5 bis a », et abaissé la durée minimale exigée de mariage et de soins prodigués d'une manière constante à leur conjoint avant son décès, en la faisant passer de 15 ans à 10 ans.

La revalorisation est effectuée à travers deux augmentations de 50 points, au 1^{er} janvier 2015 puis au 1^{er} janvier 2016, de la majoration spéciale. Les deux majorations passent donc respectivement de 400 à 450 puis 500 points et de 310 à 360 puis 410 points.

Le présent article ne modifie pas les dispositions introduites par l'article 85 de la loi de finances pour 2015. Les majorations spéciales destinées aux conjoints ayant prodigués des soins constants pendant au moins dix ans avant le décès du grand invalide resteront fixées, après le 1^{er} janvier 2016, à 500 points pour le conjoint survivant d'un invalide titulaire de l'allocation 5 bis b et à 410 points pour le conjoint survivant d'un invalide titulaire de l'allocation 5 bis a.

En revanche, il réécrit l'article 52-2 pour l'élargir nommément aux partenaires liés avec un grand invalide par un pacte civil de solidarité, la rédaction précédente de l'article ne mentionnait que le mariage.

De plus, **il prévoit de nouvelles majorations pour des partenaires ayant prodigué des soins constants à un grand invalide, avant son décès, pendant moins de dix ans.** Pour les partenaires ayant prodigué des soins constants pendant au moins sept ans avant le décès de l'invalide, il introduit des majorations

spéciales de 300 points (conjoints survivants d'un invalide titulaire de l'allocation 5 bis b) et 230 points (conjoints survivants d'un invalide titulaire de l'allocation 5 bis a). Pour les partenaires ayant prodigué des soins constants pendant au moins cinq ans avant le décès de l'invalide, les majorations spéciales instituées sont de 150 points (conjoints survivants d'un invalide titulaire de l'allocation 5 bis b) et 105 points (conjoints survivants d'un invalide titulaire de l'allocation 5 bis a).

*

* *

*Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission **adopte** l'article 49, rattaché.*

*

* *

Article 50

Extension de l'attribution du bénéfice de la campagne double pour les anciens combattants d'Afrique du Nord aux pensions liquidées avant le 19 octobre 1999

Texte du projet de loi :

Les pensions de retraite liquidées en application du code des pensions civiles et militaires de retraite avant le 19 octobre 1999 peuvent être révisées, sur la demande des intéressés déposée postérieurement au 1^{er} janvier 2016 et à compter de cette demande, afin de prendre en compte le droit à campagne double prévu en application du c de l'article L. 12 du même code, au titre de leur participation à la guerre d'Algérie ou aux combats en Tunisie et au Maroc, selon les modalités en vigueur à la date de promulgation de la présente loi.

Observations et décisions de la Commission :

Les bénéficiaires de campagne constituent une bonification d'ancienneté prévue par le code des pensions civiles et militaires de retraite et par certains régimes spéciaux de retraite. Ce sont des avantages particuliers accordés aux ressortissants de ce code et de ces régimes, c'est-à-dire aux militaires ainsi qu'aux fonctionnaires et assimilés.

En substituant à l'expression « aux opérations effectuées en Afrique du Nord », l'expression « à la guerre d'Algérie ou aux combats en Tunisie et au Maroc », qualifiant le conflit en Algérie de « guerre », la loi n° 99-882 du 18 octobre 1999 a créé une situation juridique nouvelle. Il en a découlé que les personnes exposées à des situations de combat au cours de la guerre d'Algérie étaient susceptibles de bénéficier de la campagne double (l'attribution de la campagne double signifie que chaque jour de service effectué par le militaire est compté pour trois jours dans le calcul de sa pension).

Le décret n° 2010-890 du 29 juillet 2010 portant attribution du bénéfice de la campagne double aux anciens combattants d'Afrique du Nord a accordé ce droit aux militaires d'active et aux appelés pour toute journée durant laquelle ils ont pris part à une action de feu ou de combat ou ont subi le feu. L'application du décret ne pouvait néanmoins rétroagir par rapport à la date d'entrée en vigueur de la loi de 1999, celle-ci n'étant pas rétroactive ; le bénéfice de la campagne double n'a donc pu être appliqué qu'aux seuls fonctionnaires et assimilés dont les pensions de retraite ont été liquidées à compter du 19 octobre 1999, date d'entrée en vigueur de la loi, et ce alors même que la grande majorité des appelés et la quasi-totalité des militaires ayant combattu en Afrique du Nord ont liquidé leur pension avant cette date. Ce principe a été confirmé par le Conseil d'État, dans une décision du 13 juin 2013.

Le présent article vise à remédier à cette différence de traitement, en étendant le bénéfice de la campagne double aux civils et militaires ayant participé à des actions de feu et de combat en Afrique du Nord entre 1952 et 1962 et qui ont liquidé leur pension avant le 19 octobre 1999.

Le coût annuel de cette mesure a été évalué à 600 000 euros pour 2016 et 500 000 euros pour 2017. Elle concernerait moins de 6 000 ayants droit et ayants cause.

*

* *

*Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission **adopte** l'article 50, rattaché.*

*

* *

Article 51

Création d'une allocation de reconnaissance des conjoints et ex-conjoints survivants d'anciens supplétifs

Texte du projet de loi :

I. - Une allocation viagère d'un montant annuel de 3 415 €, indexé sur le taux d'évolution en moyenne annuelle des prix à la consommation de tous les ménages (hors tabac), est instituée au profit des conjoints et ex-conjoints, mariés ou ayant conclu un pacte civil de solidarité, survivants de harkis, moghaznis et personnels des autres formations supplétives de statut civil de droit local ayant servi en Algérie qui ont fixé leur domicile en France.

Le bénéfice de cette allocation est ouvert dès lors que :

- a) Le conjoint ou l'ex-conjoint survivant n'est pas remarié ou n'a pas conclu un pacte civil de solidarité ;
- b) Il ne perçoit pas l'allocation de reconnaissance ni n'a perçu un capital mentionné à l'article 6 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés ;
- c) Il présente sa demande dans le délai d'un an suivant le décès de l'ancien membre des formations supplétives.

II. - Les demandes d'attribution de l'allocation prévue au I présentées par les conjoints et ex-conjoints survivants d'anciens membres des formations supplétives décédés avant la date d'entrée en vigueur du présent article sont recevables, dans le respect des conditions mentionnées au a et au b du I, jusqu'au 31 décembre 2016.

III. - L'allocation prévue au I est, le cas échéant, répartie entre les conjoints et ex-conjoints survivants non remariés ou n'ayant pas conclu un pacte civil de solidarité, en fonction de la durée effective de leur union avec l'ancien membre des formations supplétives décédé.

IV. - Le 4° de l'article 81 du code général des impôts est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« c) L'allocation prévue à l'article □□ de la loi n° 2015-□□□□ du □□ décembre 2015 de finances pour 2016. »

Observations et décisions de la Commission :

En application de l'article 52 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, les demandes d'octroi de l'allocation de reconnaissance prévue à l'article 6 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés sont forcloses depuis le 20 décembre 2014.

En raison de cette forclusion, le présent article instaure une allocation au profit des conjoints et ex-conjoints survivants qui étaient mariés ou qui avaient conclu un pacte civil de solidarité avec d'anciens harkis, moghaznis ou personnels des autres formations supplétives de statut civil de droit local, ayant servi en Algérie et fixé leur domicile en France, qui n'ont pas bénéficié des dispositions de l'article 6 de la loi du 23 février 2005 précitée, ne se sont pas remariés ou n'ont pas conclu un nouveau pacte civil de solidarité. La demande d'octroi de la nouvelle allocation doit enfin être présentée dans le délai d'un an suivant le décès de l'ancien membre des formations supplétives. Le montant de l'allocation est le même que celui de l'allocation de reconnaissance.

Le conjoint ou ex-conjoint qui n'a pas bénéficié des dispositions de l'article 6 de la loi du 23 février 2005 précitée et dont le conjoint est décédé avant le 1^{er} janvier 2016 peut solliciter le bénéfice de cette nouvelle allocation.

Enfin, l'article précise, d'une part, les règles de partage de la rente entre les conjoints et les ex-conjoints survivants non remariés d'un ancien membre d'une formation supplétive sur la base d'un *prorata temporis* lié à la durée du mariage et, d'autre part, reprend l'exonération de l'assiette de l'impôt sur le revenu prévu par l'article 81 du code général des impôts pour l'allocation de reconnaissance.

*

* *

Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission adopte l'article 51, rattaché.

*

* *

Après l'article 51

La commission est saisie de l'amendement n° II-AE8 de M. François Rochebloine, portant article additionnel après l'article 51.

M. François Rochebloine. Cet amendement demande que soit réalisé un bilan de la réforme qui a remplacé l'aide différentielle au conjoint survivant par une aide complémentaire. Il s'agit de ma part d'une démarche constructive tendant à ce que nous disposions des éléments nécessaires à l'appréciation des effets de cette réforme.

M Razy Hammadi, rapporteur spécial. Cette réforme a été mise en place pour sécuriser juridiquement le dispositif de l'aide au conjoint survivant. Je ne suis pas hostile par principe à son évaluation car elle soulève des interrogations et je m'en remets donc à la sagesse de la commission.

M. Joël Giraud. Cet amendement est le bienvenu. Il permettra de vérifier la réalité de l'apport du nouveau dispositif.

La commission rejette l'amendement n° II-AE8.

*

* *