



N° 2305

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES
SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2020** (n°2272)

TOME I

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

PAR M. PHILIPPE MICHEL-KLEISBAUER

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : MAINTENIR LES DISPOSITIFS EXISTANTS ET CORRIGER LES INIQUITÉS : LES CRÉDITS DE LA MISSION « ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION »	9
I. LE PROGRAMME 167 « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE »	10
A. LES LIENS ARMÉES-JEUNESSE	11
1. La Journée défense et citoyenneté	11
2. Le service militaire volontaire	12
B. LA MÉMOIRE	13
1. La politique de mémoire	13
a. Les actions de mémoire.....	14
b. Les subventions et transferts	15
2. Les sépultures de guerre et les lieux de mémoire	15
a. Les lieux de mémoire	15
b. Les subventions et transferts	16
II. LE PROGRAMME 169 « RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT »	17
A. L'ADMINISTRATION DE LA DETTE VIAGÈRE	19
1. Les pensions militaires d'invalidité	19
2. La retraite du combattant	20
B. L'ACTION SOCIALE ET LES DROITS LIÉS AUX PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ	23
1. Les droits liés aux PMI	23
a. Les soins médicaux gratuits et des appareillages	23
b. Les réductions sur les transports.....	24

c. Le régime de sécurité sociale des pensionnés de guerre	26
2. La solidarité	27
a. L'action sociale.....	27
b. Les subventions pour charges de service public aux opérateurs publics	28
C. LES ACTIONS EN FAVEUR DES HARKIS ET DES RAPATRIÉS	29
D. L'EFFORT FISCAL ET SOCIAL DE L'ÉTAT	30
III. LE PROGRAMME 158 « INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE »	31
A. L'INDEMNISATION DES ORPHELINS DE LA DÉPORTATION ET DES VICTIMES DE SPOLIATIONS	32
1. L'indemnisation des orphelins	32
2. L'indemnisation des victimes de spoliations	33
B. L'INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACTES DE BARBARIE	34
DEUXIÈME PARTIE : L'ONACVG À LA CROISÉE DES CHEMINS	37
I. UN ÉTABLISSEMENT CENTENAIRE AU CŒUR DE LA POLITIQUE NATIONALE EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT	39
A. L'ONAC, UN MODÈLE DE GOUVERNANCE UNIQUE AU PLUS PRÈS DES TERRITOIRES	39
1. La gouvernance paritaire de l'Office garantit la prise en compte des intérêts du monde combattant	39
2. Le maillage territorial de l'Office assure un accompagnement de proximité.....	40
B. UN VASTE PANEL DE MISSIONS AU SERVICE D'UN LARGE PUBLIC ..	41
1. Le « public » de l'Office n'a eu de cesse de s'élargir.....	41
a. Les ressortissants de l'ONACVG	41
b. Les autres publics	43
2. Les missions de l'Office se sont progressivement clarifiées	45
a. 15 ans de réformes	45
b. Une concentration autour de trois grandes missions	47
II. CONSTRUIRE L'ONAC DE DEMAIN	51
A. L'OFFICE FACE À SON DESTIN	51
1. Les mutations du monde combattant	51
2. Les défis de la politique de mémoire	53
B. VERS UN OFFICE NATIONAL DES COMBATTANTS ?	54
1. Les principaux axes du prochain contrat d'objectifs et de performance	54
2. Assurer le succès de la transformation de l'Office	56

TRAVAUX DE LA COMMISSION	61
I. AUDITION DE MME GENEVIÈVE DARRIEUSSECQ, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DE LA MINISTRE DES ARMÉES	61
II. AUDITION DE REPRÉSENTANTS D'ASSOCIATIONS D'ANCIENS COMBATTANTS	83
III. EXAMEN DES CRÉDITS	85
ANNEXE : AUDITIONS DU RAPPORTEUR POUR AVIS	111

INTRODUCTION

« La République française, reconnaissante envers les combattants et victimes de guerre qui ont assuré le salut de la patrie, s'incline devant eux et devant leurs familles. »

Le premier article du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG) consacre sobrement l'impérieux devoir de l'État à l'égard de celles et ceux qui ont sacrifié une part d'eux-mêmes au service de la France, ou en son nom. De la première génération du feu, dont la Nation vient de commémorer l'engagement pendant la Première Guerre mondiale, aux soldats qui combattent aujourd'hui le terrorisme djihadiste au Levant comme au Sahel, des pupilles de la Nation aux veuves de guerre, des militaires blessés aux victimes des attentats terroristes, c'est à l'ensemble du monde combattant auquel le droit à reconnaissance et à réparation s'adresse, et c'est à la mise en œuvre de ce droit que s'intéresse le présent avis budgétaire.

En première partie, il sera procédé à une évaluation des ressources affectées à la mission budgétaire « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » par le projet de loi de finances pour 2020. Comme chaque année, le montant total de la dotation budgétaire diminue en raison de la disparition progressive et naturelle du nombre de bénéficiaires des dispositifs du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, au premier rang desquels les pensions militaires d'invalidité et la retraite du combattant. Au total, le projet de budget pour 2020 des trois programmes s'élève à 2,16 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), 94 % de ce montant correspondant à des dépenses d'intervention en faveur du monde combattant.

Cette année encore, le volontarisme de Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre des Armées, a permis de maintenir l'ensemble des droits existants et de les conforter par de nouveaux dispositifs. Ainsi, la secrétaire d'État a poursuivi son action afin de corriger et de compenser les iniquités héritées de l'histoire, avec l'augmentation du montant de la pension militaire d'invalidité (PMI) touchée par les conjoints survivants des grands invalides ayant agi comme tierce personne, apportant des soins constants pendant une durée de quinze années. Cette majoration de PMI répond à une demande formulée de longue date par les associations représentatives du monde combattant, et traduit la reconnaissance de la Nation à l'égard de celles – car il s'agit essentiellement de femmes – qui ont consacré une large part de leur vie à l'accompagnement de leur conjoint lourdement blessé pour la France.

La seconde partie du présent avis sera consacrée à l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONACVG). Établissement centenaire, l'Office se trouve à la croisée des chemins. Son futur suscite de nombreuses inquiétudes de la part du monde combattant, notamment en raison de

la constitution par le Gouvernement d'une mission sur « l'avenir de l'ONACVG », confiée au contrôle général des armées, à l'inspection générale de l'administration et à l'inspection générale des finances. Que le monde combattant soit assuré de l'attachement de l'ensemble de la représentation nationale à la préservation de l'Office, véritable maison des combattants, à son action et à son organisation territoriale, au plus près des ressortissants qu'il lui incombe d'accompagner. Sans doute l'Office devra-t-il s'adapter à l'évolution du monde combattant mais, en aucun cas, il ne doit s'affaiblir. Au contraire, il convient de le conforter et tels sont l'enjeu du prochain contrat d'objectifs et de performance et la mission de sa nouvelle directrice générale.

À quelques jours de l'inauguration du « monument OPEX » et de la commémoration du 11 novembre, le rapporteur pour avis appelle avec solennité à l'adoption des crédits de la présente mission, à laquelle la commission de la Défense nationale et des forces armées a émis un avis favorable.

Le rapporteur pour avis avait demandé que les réponses à ses questionnaires budgétaires lui soient adressées au plus tard le 10 octobre 2019, date limite résultant de l'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. À cette date, 58 réponses sur 58 lui étaient parvenues, soit un taux de 100 %.

PREMIÈRE PARTIE :

MAINTENIR LES DISPOSITIFS EXISTANTS ET CORRIGER LES INIQUITÉS : LES CRÉDITS DE LA MISSION « ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION »

La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », couvre l'ensemble des politiques qui contribuent à pérenniser les liens entre la Nation et le monde combattant. Elle s'articule autour de trois programmes budgétaires complémentaires, dont les deux premiers sont placés sous la responsabilité du ministère des Armées :

– le programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » ;

– le programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » ;

– le programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale », qui relève du Premier ministre.

Le projet de budget pour 2020 des trois programmes de la mission s'élève à 2,16 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une diminution de près de 142 millions d'euros (6,17 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2019. Cette baisse importante n'est néanmoins pour l'essentiel que le reflet de la diminution naturelle du nombre de bénéficiaires de la dette viagère – pensions militaires d'invalidité et retraite du combattant. Les anciens appelés ayant combattu en Afrique du Nord il y a une soixante d'années constituent en effet la grande majorité des bénéficiaires de ces dispositifs et, l'âge avançant, nombre d'entre eux disparaissent.

À ce stade du rapport, le rapporteur pour avis souhaite rendre hommage à la mémoire de M. Jacques Goujat, disparu en mai dernier. Occupant encore alors les fonctions de premier vice-président du conseil d'administration de l'ONACVG, il avait fortement contribué au rapprochement des acteurs du monde combattant et en était une figure reconnue. Capitaine de réserve honoraire du train, il servit au Maroc du 15 septembre au 31 décembre 1957 et en Algérie du 1^{er} janvier au 15 octobre 1958. À travers lui, c'est l'ensemble des anciens combattants qui nous ont quittés et à leurs familles que le rapporteur pour avis salue.

Si certains s'émeuvent de l'évolution à la baisse du budget alloué à la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », il convient de souligner que le PLF 2020 comporte de nouvelles mesures, ayant vocation à assurer une meilleure équité dans la mise en œuvre des dispositifs de

reconnaissance et la réparation prévus par le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG).

On citera notamment :

– l'augmentation du montant de la pension militaire d'invalidité touchée par les conjoints survivants des grands invalides ayant agi comme tierce personne apportant des soins constants pendant une durée minimum de quinze ans de vie commune. Cette mesure concernera 461 personnes, pour un coût prévisionnel estimé à 600 000 euros ;

– la poursuite des actions décidées l'an dernier par le Président de la République en faveur des harkis et de leurs familles, comprenant la revalorisation des allocations de reconnaissance et viagère bénéficiant aux anciens membres des formations supplétives et à leurs conjoints survivants, ainsi que la mise en place d'un dispositif de solidarité au profit des enfants de harkis rencontrant aujourd'hui des difficultés liées à leur histoire spécifique.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION

(en millions d'euros)

(hors contribution de l'État au CAS Pensions)	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	LFI 2019	PLF 2020
Plafond des CP	2 613	2 540	2 461	2 302 ⁽¹⁾	2 160

Source : PAP 2020.

I. LE PROGRAMME 167 « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE »

Le programme 167 prévoit un budget de 29,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement, soit une diminution de 12,74 % et de 12,78 % respectivement.

De manière plus précise, on note, d'une part, une hausse de 3,75 % en AE et de 3,69 % en CP des crédits affectés à l'action 1 « liens armées-jeunesse » et, d'autre part, une baisse significative des crédits prévus pour la mise en œuvre de la politique de mémoire, à hauteur de 31,19 % en AE comme en CP, essentiellement en raison de la clôture du cycle du Centenaire.

(1) Ce montant tient compte d'un élargissement du périmètre de la mission budgétaire au service militaire volontaire, qui représentent un montant de 5 millions d'euros.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 167 DE 2018 À 2020

(en euros)

Mission « Anciens combattants »			LFI 2018		LFI 2019		PLF 2020	
			AE	CP	AE	CP	AE	CP
P 167	Action 1	Liens armées-jeunesse ⁽¹⁾	14787483	14624062	17792623	17 789 899	18460670	18 446 092
	Action 2	Politique de mémoire	28056938	28056938	15913166	15 913 166	10950000	10 950 000
	Total P167		42844421	42681000	33705789	33 703 065	29 410 670	29 396 092

Source : PAP 2020.

A. LES LIENS ARMÉES-JEUNESSE

Pour rappel, la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ) a vu ses missions se diversifier l’an dernier puisque, aux côtés de la Journée de défense et de citoyenneté (JDC), elle s’est vue confier la responsabilité du pilotage du service militaire volontaire (SMV), pérennisé par la loi de programmation militaire 2019-2025. Au-delà, la DSNJ assure la mise en œuvre du plan « égalité des chances » du ministère des Armées, qui comprend notamment les classes défense et sécurité globale ainsi que les divers programmes de cadets de la défense.

Député du Var, le rapporteur pour avis accorde une importance particulière à ces deux dispositifs. En effet, les classes défense et sécurité globale ont été créées au collège Henri Wallon de La Seyne-sur-Mer, dans l’académie de Nice, à l’initiative de l’une des enseignantes de l’établissement. Le fonctionnement de ces classes « à projets » repose sur un partenariat pluriannuel entre l’établissement concerné et une unité militaire, et dans le cadre duquel le rôle et le fonctionnement des armées est exposé aux élèves autour de projets académiques et concrets. Ces derniers se rendent également au contact des militaires et peuvent établir une correspondance électronique avec eux lorsqu’ils sont déployés en opération. De même, l’essor des programmes de cadets a été particulièrement marqué dans le Var, avec l’ouverture de six centres à la rentrée scolaire 2017.

1. La Journée défense et citoyenneté

La Journée défense et citoyenneté (JDC) assure la diffusion de l’esprit de défense auprès des jeunes Français. Conformément aux dispositions de l’article L. 114-3 du code du service national, elle a pour but de sensibiliser les jeunes aux droits et aux devoirs du citoyen, de détecter ceux qui se trouvent en situation d’échec scolaire ou d’illettrisme et d’assurer, avec le concours des mairies, leur recensement.

(1) Libellé à compter de la LFI 2019 ; auparavant, l’action 1 ne traitait que de la « JDC »

Établi sur la base d'une prévision de 766 382 jeunes, le budget prévu pour la conduite de la JDC en 2020 s'élève à 15,96 millions d'euros en AE et à 15,95 millions d'euros en CP, en hausse par rapport à la loi de finances initiale pour 2019 en raison de la revalorisation du barème d'indemnisation du transport des jeunes, à hauteur de 950 000 euros.

Fixé à huit euros depuis 1998, le montant de cette indemnité était en effet devenu bien trop faible pour couvrir les frais réels engagés par nombre de familles. La revalorisation du montant de l'indemnité repose sur la délimitation de deux zones tarifaires autour de chaque site accueillant des JDC, et l'instauration d'une indemnité de déplacement propre à chaque zone : dix euros lorsque le site se trouve à moins de vingt kilomètres du lieu d'habitation, vingt euros au-delà. En année pleine, le coût de cette revalorisation est estimé à 2,2 millions d'euros.

De manière plus précise, les crédits de l'opération stratégique « JDC » se répartissent en trois opérations budgétaires :

– l'opération « Subventions et transfert », pour un montant de 30 000 euros en AE comme en CP, qui se rapportent à la subvention versée à l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme ;

– l'opération « Organisation et soutien JDC », dont les crédits (3,18 millions d'euros en AE et 3,16 millions d'euros en CP) comprennent l'ensemble des dépenses liées à l'organisation générale de la JDC et au fonctionnement de la DSNJ : dépenses de service, de formation et d'instruction, de frais de déplacement du personnel, de communication interne, de réalisation de modules et formulaires, de fonctionnement des sites et du service civique, de transport des intervenants et encadrants ainsi que les dépenses d'acquisition et d'entretien des matériels techniques. Ainsi que l'indique le projet annuel de performance, l'écart inédit entre les AE et les CP correspond aux engagements résultant de la passation de marchés pluriannuels en logiciels et matériels techniques ;

– l'opération « Conduite et prestations JDC », qui regroupe les dépenses directement liées au déroulement de la JDC – alimentation, transport des jeunes, modules spécifiques – pour un montant de 12,75 millions d'euros en AE et CP, intégrant la revalorisation de l'indemnité de transport versée aux jeunes.

2. Le service militaire volontaire

Le rapporteur pour avis ne reviendra pas cette année en détail sur les modalités de fonctionnement du service militaire volontaire (SMV) et ses perspectives de développement, longuement évoquées dans son avis de l'an passé.

Le projet de budget pour 2020 de cette opération stratégique s'élève à 2,5 millions d'euros en AE comme en CP, soit un niveau identique à celui inscrit

en loi de finances initiale pour 2019. Plus concrètement, deux opérations budgétaires réunissent les crédits alloués au SMV :

– l’opération « Formation et soutien formation », dont la dotation s’élève à 1,8 million d’euros en AE et en CP et assure le financement de l’ensemble des dépenses liées à la formation des volontaires et au soutien inhérent à la formation ;

– l’opération « Rayonnement et recrutement », pour un montant de 700 000 euros en AE et en CP, crédits consacrés aux actions de relations publiques, de promotion du SMV et de recrutement auprès de la jeunesse et des acteurs du secteur de la formation professionnelle.

B. LA MÉMOIRE

Le budget de la politique de mémoire représente, en PLF 2020, 37,2 % des crédits du programme 167, et une forte diminution du financement budgétaire de la politique de mémoire, à hauteur de 31,2 % en AE comme en CP. Il convient néanmoins de se méfier d’une lecture rapide de ces données statistiques, en ce qu’elles ne reflètent pas pleinement l’effort de l’État en la matière.

D’une part, il est logique que le budget de l’action mémorielle diminue avec la fin du cycle du Centenaire. D’autre part, ces ressources ne constituent pas les seules ressources de la politique mémorielle. En effet, la diminution de 5,07 millions d’euros du budget prévisionnel de la politique de mémoire est en partie compensée par une contribution de l’ONACVG, à hauteur de 4,41 millions d’euros.

Du reste, la politique de mémoire ne relève pas exclusivement du ministère des Armées, et revêt un caractère résolument interministériel, tandis que nombre d’acteurs contribuent à sa mise en œuvre sur les territoires, à commencer par les collectivités territoriales et les associations mémorielles ou représentatives du monde combattant.

S’agissant du ministère des Armées, la politique de mémoire ne peut être considérée qu’au travers du seul prisme des commémorations, qui ne constituent que l’une des trois voies d’action du ministère, aux côtés de diverses actions pédagogiques et civiques et de l’entretien et la valorisation du patrimoine mémoriel, composé des sépultures de guerre et des neuf hauts lieux de la mémoire nationale.

1. La politique de mémoire

Du point de vue budgétaire, la mise en œuvre de la politique de la mémoire fait l’objet d’une opération stratégique comptant elle-même deux opérations budgétaires.

a. Les actions de mémoire

Sous cette dénomination, il est question du financement des cérémonies commémoratives et de la conduite de diverses actions à caractère essentiellement pédagogique ou éditorial.

Au titre des commémorations, l'année 2020 sera en grande partie consacrée au souvenir du général de Gaulle, notamment à l'occasion du quatre-vingtième anniversaire de l'Appel du 18 juin. Des activités évoquant sa carrière militaire et ses engagements seront conduites sous les angles commémoratif, culturel, scientifique et pédagogique. La principale cérémonie sera organisée le 18 juin au Mont-Valérien, selon des modalités qu'il convient encore de définir en lien avec l'Ordre de la Libération.

Par ailleurs, l'année 2020 sera également l'occasion de commémorer le cent-cinquantième anniversaire de la bataille de Gravelotte et, plus largement, de la Guerre de 1870, ainsi que le soixante-dixième anniversaire de la participation de la France à la guerre de Corée.

S'ajouteront également les onze journées dédiées à des commémorations nationales prévues par les textes et la cérémonie d'hommage à Jean Moulin, célébrée le 17 juin.

Les crédits prévus en PLF 2020 pour le financement de ces diverses commémorations atteignent 1,5 millions d'euros, l'essentiel de la dotation – 2,4 millions d'euros – étant en effet consacré au financement de l'organisation logistique du défilé du 14 juillet, encore assumée il y a peu par le ministère de la Culture. S'ajoute à ces montants une réserve de 100 000 euros pour le financement de manifestations ponctuelles liées à l'actualité, à l'instar des hommages nationaux.

Les ressources de cette opération budgétaire comprennent également une enveloppe de 350 000 euros permettant de financer l'édition de la revue « Les chemins de la mémoire », publiée à 23 000 exemplaires et disponible en format électronique, ainsi que diverses actions pédagogiques et le dispositif « Héritiers de mémoire », qui finance la réalisation de documentaires avec la participation de l'Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD).

À titre d'exemple, trois numéros de la revue « Les Chemins de la Mémoire » ont été publiés entre janvier et août 2019, autour des thèmes suivants : « 1919, honorer les combattants », « Résistances en Europe », « Le tourisme de mémoire en Île-de-France ». Un quatrième numéro sera publié d'ici la fin de l'année 2019, intitulé : « Libérer la France ».

b. Les subventions et transferts

La forte baisse des crédits alloués à cette opération budgétaire – diminution à hauteur de 1,64 million d’euros pour un montant total de 1,10 million – s’explique essentiellement par la dissolution de la Mission du Centenaire. Du reste, cette évolution tient compte de l’adjonction d’une dotation spécifique, pour un montant de 500 000 euros, destinée à financer des actions dans le domaine de la lutte contre la haine et les préjugés.

Il convient néanmoins de noter que la forte baisse de la dotation budgétaire allouée à la politique de mémoire affecte principalement les dépenses de subvention aux projets mémoriels portés par des associations ou des collectivités territoriales. En la matière, le montant de la dotation budgétaire passe de 868 333 euros en 2019 à 128 333 euros en PLF 2020. Pour rappel, les besoins de financement sont évalués à près d’1,6 million d’euros.

Si l’on peut comprendre que cette diminution soit notamment le fait de la fin du cycle du Centenaire, elle est néanmoins lourde de conséquences pour la vitalité de la mémoire sur les territoires.

2. Les sépultures de guerre et les lieux de mémoire

Du point de vue budgétaire, la politique de l’État en matière d’entretien et de valorisation des sépultures de guerre et des lieux de mémoire fait l’objet d’une opération stratégique, elle-même composée de deux opérations budgétaires.

a. Les lieux de mémoire

La nomenclature budgétaire ne reflétant pas toujours clairement l’action de la puissance publique, cette première opération budgétaire se rapporte aux actions financées directement par l’administration centrale. Si le budget prévisionnel de cette opération, d’un montant de 1,58 million d’euros, baisse de 1,03 million d’euros par rapport à 2019, c’est essentiellement en raison de l’achèvement des travaux relatifs à l’édification du monument en mémoire des soldats morts pour la France en opérations extérieures, dit « monument OPEX », qui sera prochainement inauguré dans le jardin Eugénie Djendi, qui jouxte le parc André Citroën, dans le XV^{ème} arrondissement de Paris. Pour rappel, ce mémorial sera composé d’une sculpture représentant six militaires portant symboliquement un cercueil, seulement suggéré, et d’un mur des noms des « Morts pour la France ».

Au-delà, le budget alloué permettra d’assurer l’entretien des sépultures de guerre situées outre-mer et à l’étranger ⁽¹⁾, ainsi que de valoriser certains sites mémoriels tels les musées et mémoriaux des conflits contemporains.

(1) Hors Algérie, Maroc et Tunisie.

b. Les subventions et transferts

Cette opération couvre la dotation versée à l'ONACVG au titre de sa mission d'entretien et de rénovation des sépultures de guerre et des lieux de mémoire, en France et en Afrique du Nord, ainsi que les crédits destinés au développement du tourisme de mémoire.

La dotation s'élève au total à 3,42 millions d'euros en AE et en CP, en diminution par rapport aux années précédentes. Il convient néanmoins de noter que s'ajouteront à ces crédits budgétaires une contribution de l'ONACVG, à hauteur de 4,41 millions d'euros, prélevée sur sa trésorerie. Alors que certaines voix s'élèvent pour remettre en cause cette décision, le rapporteur pour avis tient à préciser qu'au regard de l'importance des réserves de trésorerie de l'Office, le risque était grand de voir ces crédits ponctionnés par le ministère de l'Action et des comptes publics. Au travers de cette contribution, il s'agit donc de garantir que les ressources allouées au monde combattant par le passé lui soient préservées.

Au final, l'effort de l'État en faveur des sépultures de guerre s'avère donc à peu près constant. De manière plus précise, 50 000 euros sont prévus pour l'entretien des sépultures militaires perpétuelles des carrés militaires de cimetières communaux, 100 000 euros pour le financement de travaux de rénovation des monuments aux morts engagés par les communes, 120 000 euros pour la valorisation de lieux de mémoire et 2,25 millions d'euros pour l'entretien du patrimoine mémoriel de pierre de l'État. Dans ce contexte, le rapporteur pour avis salue la décision du ministère d'enfin se préoccuper du mémorial de la Lègue à Fréjus.

LA RÉNOVATION DU MÉMORIAL DE LA LÈGUE

Le mémorial de la Lègue renferme les restes mortels de 3 200 militaires rapatriés d'Indochine, ainsi que 3 500 corps précédemment inhumés dans le cimetière de garnison de La Baume à Fréjus. Il a été érigé en hommage à ces militaires ayant servi sous les drapeaux mais auxquels la mention « Mort pour la France » n'a pas été décernée.

À ce jour, un entretien occasionnel est assuré par des militaires du 21^e régiment d'infanterie de marine (21^e RIMA), à la veille des cérémonies organisées le 2 novembre de chaque année par la commune de Fréjus et dans le cadre d'opérations de devoir de mémoire dispensées aux nouvelles recrues.

Le 2 juillet 2019, les représentants de la DPMA et de l'ONACVG ont rencontré, sur place, les responsables du 21^e RIMA afin d'évoquer le devenir du mémorial de la Lègue, le régiment se proposant d'apporter une assistance à l'ONACVG autant que de besoin.

À l'issue des discussions, les décisions suivantes ont été prises :

- à titre exceptionnel, et en considération du nombre important de soldats qui y sont inhumés, ce site sera pris en charge par la DPMA, en tant que cimetière de tombes de garnison ;
- il sera entretenu par l'ONACVG ;
- il sera intégré dans la programmation pluriannuelle d'entretien et de restauration des nécropoles et carrés militaires, afin de rendre ce cimetière militaire digne des soldats qui y sont inhumés ;
- une convention de gestion et de valorisation du site entre le 21^e RIMA, la DPMA et l'ONACVG, est en préparation.

La préservation du patrimoine de pierre doit demeurer une priorité du Gouvernement, et il convient de se montrer vigilant face aux velléités de « Bercy » de ponctionner le budget d'entretien des nécropoles et des lieux de mémoire, au motif que le cycle du Centenaire serait terminé et que l'on pourrait revenir aux financements qui prévalaient avant son lancement. Nul ne peut transiger avec l'entretien des sépultures de guerre, qui abritent les dépouilles de ceux qui sont tombés pour la Nation.

Au contraire, il convient de poursuivre le travail engagé ces dernières années, d'autant que la nouvelle charte paysagiste adoptée par la direction du patrimoine, de la mémoire et des archives permettra d'affirmer encore plus la solennité de ces authentiques lieux de mémoire et de recueillement.

Pour le rapporteur pour avis, il ne peut être envisagé de poursuivre cette tendance baissière en matière d'entretien de la mémoire combattante, à l'heure même de la disparition des grands témoins des conflits contemporains. C'est précisément aujourd'hui que le Gouvernement doit fournir un effort important en faveur de la préservation et de la transmission de la mémoire combattante, essentiellement en direction des jeunes générations.

II. LE PROGRAMME 169 « RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT »

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 leur égard. Le monde combattant rassemble tous ceux qui, anciens combattants, combattants, victimes civiles de guerre, peuvent se prévaloir du bénéfice du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG), ainsi que les associations et fondations qui œuvrent pour la mémoire des conflits des XX^e et du XXI^e siècles. Au total, il rassemble 2,4 millions de personnes.

Le dispositif déployé en faveur du monde combattant concerne pour l'essentiel la reconnaissance de la qualité de pensionné, de combattant, d'ancien combattant ou de victime de guerre, selon les conditions et les procédures définies par le CPMIVG, ainsi que la mise en œuvre des droits et avantages accordés aux pensionnés, combattants, anciens combattants et victimes de guerre.

Le programme 169 représente 94 % des crédits de paiement inscrits au sein de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », en projet de loi de finances pour 2020. Ceci s'explique par l'importance des ressources affectées à l'administration de la dette viagère, qui représentent 1,57 milliard d'euros. De manière plus précise, le budget prévisionnel du programme s'élève à 2 023 millions d'euros en AE et à 2 037 millions d'euros en CP, ce qui correspond à une diminution de 7,81 % en AE et de 5,79 % en CP. Celle-ci traduit la baisse naturelle du nombre de bénéficiaires des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre : pensions

d'invalidité, retraite du combattant, dépenses médicales, dépenses complémentaires de sécurité sociale, aide sociale de l'ONACVG, etc.

Par ailleurs, le programme intègre les crédits liés aux nouvelles mesures de reconnaissance et de réparation instituées au titre du présent projet de loi de finances, au premier rang desquelles la majoration de pension militaire d'invalidité pour les conjoints survivants des grands invalides ayant agi comme tierce personne apportant des soins constants pendant une durée minimale de quinze années de vie commune. En outre, l'année 2020 verra les pleins effets des mesures annoncées en 2019 : l'élargissement du bénéfice de la carte du combattant aux anciens militaires qui peuvent justifier de quatre mois de présence en Afrique du Nord entre le 2 juillet 1962 et le 1^{er} juillet 1964, mesure qui pourrait toucher près de 50 000 anciens militaires, et la mise en œuvre du plan d'actions décidé par le président de la République en faveur des harkis et de leurs familles.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 169

Mission « Anciens combattants » Actions / sous-actions			LFI 2018		LFI 2019		PLF 2020	
			AE	CP	AE	CP	AE	CP
P169	Action 1	Administration de la dette viagère	1 817 743 717	1 817 743 717	1 673 800 000	1 673 800 000	1 571 889 714	1 571 889 714
	Sous-action 10	PMI-VG et allocations	1 073 900 000	1 073 900 000	965 300 000	965 300 000	911 689 714	911 689 714
	Sous-action 11	Retraite du combattant	743 843 717	743 843 717	708 500 000	708 500 000	660 200 000	660 200 000
	Action 2	Gestion des droits PMI	136 000 000	136 000 000	129 600 000	129 600 000	121 022 613	121 022 613
	Sous-action 21	SMG et appareillage	52 400 000	52 400 000	50 500 000	50 500 000	45 400 000	45 400 000
	Sous-action 22	Rembt transport SNCF	2 700 000	2 700 000	2 200 000	2 200 000	1 800 000	1 800 000
	Sous-action 23	Rembt prestations SECU	80 900 000	80 900 000	76 900 000	76 900 000	73 822 613	73 822 613
	Action 3	Solidarité	345 560 945	346 360 945	367 836 311	335 536 311	311 741 802	325 441 802
	Sous-action 31	Maj. Rentes mutualistes	247 400 000	247 400 000	234 700 000	234 700 000	226 100 000	226 100 000
	Sous-action 32	Subventions associations	260 000	260 000	310 000	310 000	310 000	310 000
	Sous-action 33	Indemnités, pécules et voyages	50 000	50 000	0 (transfert ONAC)	0 (transfert ONAC)	0 (transfert ONAC)	0 (transfert ONAC)
	Sous-action 34	Action sociale ONAC	26 400 000	26 400 000	26 400 000	26 400 000	26 000 000	26 000 000
	Sous-action 35	SCSP ONAC	58 027 168	58 027 168	57 627 168	57 627 168	45 532 659	45 532 659
	Sous-action 36	SCSP INI	12 089 143	12 889 143	47 089 143	14 789 143	12 089 143	25 789 143
	Sous-action 37	CNCL - Subventions (nouveau)	1 334 634	1 334 634	1 710 000	1 710 000	1 710 000	1 710 000

Action 7	Actions en faveur des rapatriés	17 570 000	17 570 000	23 331 015	23 331 015	18 622 944	18 622 944
Total P 169		2 316 874 662	2 317 674 662	2 194 567 326	2 162 267 326	2 023 277 073	2 036 977 073

Source : PAP 2019 et 2020.

A. L'ADMINISTRATION DE LA DETTE VIAGÈRE

L'action 1 finance les prestations versées au titre des pensions militaires d'invalidité (PMI) et de la retraite du combattant, qui représentent respectivement 44,75 % et 32,4 % des ressources du programme 169. Son budget proposé pour 2020 s'établit à 1 572 millions d'euros, soit une baisse de 102 millions d'euros par rapport à l'année 2019 (-6,09 %). Cette baisse traduit une diminution tendancielle du nombre de bénéficiaires des PMI comme de la retraite du combattant. Au total, l'administration de la dette viagère représente plus de 77 % des crédits du programme.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES PENSIONNÉS ET DE LA RETRAITE DU COMBATTANT

	PMI	Retraite du combattant
2009	336 272	1 393 201
2010	308 940	1 339 730
2011	295 073	1 287 388
2012	280 793	1 237 694
2013	266 914	1 200 185
2014	254 668	1 159 167
2015	241 360	1 108 925
2016	230 285	1 058 921
2017	216 496	1 000 550
2018	206 676	940 071
2019 ⁽¹⁾	196 260	931 754
2020 ⁽¹⁾	186 369	861 666

Source : PAP 2020.

1. Les pensions militaires d'invalidité

Pour rappel, les pensions militaires d'invalidité (PMI) 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.

Les crédits nécessaires au paiement des PMI sont inscrits à la sous-action 10. Ils sont intégralement reversés au compte d'affectation spéciale

(1) Prévisions.

« Pensions », dont le programme 743 assure le règlement via les centres régionaux des pensions et le centre de la trésorerie générale pour l'étranger.

En projet de loi de finances pour 2020, la dotation s'établit à 911,7 millions d'euros, ce qui représente une diminution de 53,6 millions d'euros par rapport à l'année 2019. Le rapporteur pour avis note d'ailleurs que l'évolution de la dotation tient compte de la majoration de pension accordée aux conjoints survivants des grands invalides justifiant d'au moins quinze années de vie commune et de soins constants, qui représente un montant de 600 000 euros.

Cette baisse traduit une diminution naturelle du nombre de pensionnés, constante au cours des dernières années. Pour l'année 2018, le nombre de pensionnés a ainsi chuté de 9 820 personnes, les prévisions de baisse pour les années 2019 et 2020 atteignant respectivement 10 416 et 9 891 pensionnés.

**PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE LA GUERRE
ÉVOLUTION DEPUIS 2012 – SITUATION AU 31 DÉCEMBRE DE L'ANNÉE CONSIDÉRÉE**

	Invalides	Conjoints et orphelins	Ascendants	Total	Taux d'évolution
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 %
2015	170 755	67 234	3 371	241 360	- 5,2 %
2016	163 860	63 179	3 246	230 285	- 4,6 %
2017	155 824	57 570	3 102	216 496	- 6 %
2018	149 654	54 027	2 995	206 676	- 4,5 %
Prévisions 2019*				196 260	- 5,3 %
Prévisions 2020*				186 369	- 5,3 %

* Moyenne des années 2017 et 2018.

Source : DGFIP, service des retraites de l'État, base des PMIVG 2018.

2. La retraite du combattant

Pour rappel, la carte du combattant ouvre droit, au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, à l'âge de 65 ans, voire dès 60 ans, à la retraite du combattant. Depuis le 1^{er} septembre 2018, elle est d'un montant annuel de 751,40 euros, soit 52 points de PMI d'une valeur actuellement de 14,45 euros, conformément à l'arrêté du 5 novembre 2018, avec effet rétroactif au 1^{er} avril 2017. La valeur du point de PMI devrait également connaître les réévaluations suivantes, avec effet rétroactif : 14,46 euros au 1^{er} octobre 2017 et 14,57 euros au 1^{er} janvier 2019.

Les crédits nécessaires au paiement de la retraite du combattant sont inscrits à la sous-action 11. Ils sont eux aussi intégralement reversés au compte d'affectation spéciale « Pensions », dont le programme 743 assure le règlement selon les mêmes modalités que pour les PMI.

Le versement de la retraite du combattant fait l'objet, en projet de loi de finances pour 2020, d'une dotation de 660,2 millions d'euros, qui intègre la mesure d'extension de la carte du combattant en faveur des appelés présents plus de quatre mois sur le territoire algérien entre le 2 juillet 1962 et le 1^{er} juillet 1964 (dite « carte 62-64 ») pour un coût estimé à 19,7 millions d'euros en année pleine.

Les estimations réalisées évaluait à 50 000 personnes le nombre de bénéficiaires de cette extension, susceptible selon les services du ministère de donner lieu à 35 000 demandes en 2019. À la date du 15 juillet 2019, près de 27 809 cartes du combattant avaient d'ores et déjà été attribuées, deux commissions d'attribution devant également se tenir à l'automne et en décembre. Il ressort des travaux du rapporteur pour avis que l'objectif de 35 000 cartes délivrées sera atteint en 2019, et que 5 000 cartes supplémentaires pourraient être attribuées en 2020. Par ailleurs, il convient de noter que la communication autour de cette mesure a amené des demandeurs pouvant bénéficier de la carte du combattant dite « carte à cheval », à faire valoir leurs droits et à solliciter le bénéfice de la retraite du combattant. Au 15 juillet 2019, 1 010 cartes du combattant ont été attribuées à ce titre alors que 563 l'avaient été en 2017 et seulement 530 en 2018.

Malgré tout, le montant de la dotation prévue pour le financement de la retraite du combattant est en baisse de près de 5 % par rapport à l'an dernier, cette évolution témoignant de la diminution continue du nombre de bénéficiaires, alors que les toutes dernières générations de combattants ne sont pas encore en âge de percevoir cette retraite. La diminution du nombre de titulaires de la carte du combattant au titre de la Deuxième Guerre mondiale s'accroît, à hauteur de 18,15 % en 2018 contre 6,6 % en 2017 et 7,3 % en 2016. En ce qui concerne les titulaires de la carte du combattant au titre de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc, la diminution du nombre de bénéficiaires est plus lente mais manifeste, à hauteur de 4,87 % en 2018, contre 3,7 % en 2016. Alors que l'âge médian des bénéficiaires de la carte du combattant est de 82 ans, la diminution du nombre de bénéficiaires est vouée à s'accroître au fil des ans.

NOMBRE DE RETRAITES DU COMBATTANT, PAR TRANCHE D'ÂGE, EN PAIEMENT AU 31 DÉCEMBRE 2018

Tranches d'âge	Total
Non renseigné	5
100 ans et plus	1 663
de 95 à 99 ans	10 930
de 90 à 94 ans	29 625
de 85 à 89 ans	140 417
de 80 à 84 ans	465 367
de 75 à 79 ans	280 271
de 70 à 74 ans	4 765

de 65 à 69 ans	6 574
moins de 65 ans	454
TOTAL	940 071

Source : direction générale des finances publiques.

RÉPARTITION PAR CONFLIT DES RETRAITES DU COMBATTANT VERSÉES

Conflits	effectifs au 31 décembre 2018	effectifs prévisionnels au 31 décembre 2019	effectifs prévisionnels au 31 décembre 2020
Guerre 14-18 ⁽¹⁾	1 157	915	592
Guerre 39-45 ⁽²⁾	60 211	50 332	34 562
Algérie, Tunisie et Maroc	797 863	767 606	707 025
Opérations extérieures	22 063	62 026	77 518
Non déterminé ⁽³⁾	58 777	50 875	41 969
TOTAL	940 071	931 754	861 666

(1) Les retraites du combattant de la catégorie « guerre 14-18 » comprennent toutes les opérations de guerre avant 1939.

(2) Les retraites du combattant de la catégorie « guerre 39-45 » concernent également la guerre d'Indochine.

(3) Correspond à des retraites payées dans les États ayant accédé à l'indépendance dont la nature du conflit n'est pas codifiée et des retraites du combattant versées en France pour lesquelles le conflit n'est pas renseigné.

Source : direction générale des finances publiques.

NOMBRE DE RETRAITES DU COMBATTANT EN PAIEMENT DEPUIS 2012

Années	Effectif au 1 ^{er} janvier	Attributions au cours de l'année	Extinctions au cours de l'année	Effectifs au 31 décembre	Solde
2013	1 287 388	16 303	65 997	1 237 694	-49 694
2014	1 237 694	18 327	55 836	1 200 185	-37 509
2015	1 200 185	17 058	58 076	1 159 167	-41 018
2016	1 159 167	11 395	61 637	1 108 925	-50 242
2017	1 108 925	8 741	58 745	1 058 921	-50 004
2018	1 058 921	5 472	63 843	1 000 550	-58 371
<i>Prévision 2019 au 31 décembre</i>	<i>1 000 550</i>	<i>4 731</i>	<i>65 210</i>	<i>940 071</i>	<i>-60 479</i>
<i>Prévision 2020 au 31 décembre</i>	<i>940 071</i>	<i>35 700</i>	<i>44 017</i>	<i>931 754</i>	<i>-8 317</i>

Source : ministère des Armées.

B. L'ACTION SOCIALE ET LES DROITS LIÉS AUX PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ

À l'instar des années précédentes, le rapporteur pour avis a pris le parti de présenter de manière regroupée les crédits inscrits au sein des actions 2 « Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité » et 3 « Solidarité », qui concourent tous à l'accompagnement social du monde combattant.

1. Les droits liés aux PMI

L'action 2 est dotée de 6 % des crédits du programme 169, soit un peu de plus de 121 millions d'euros en AE comme en CP. Ces crédits ont vocation à permettre le financement des droits accessoires ouverts aux titulaires d'une PMI au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, leur financement faisant l'objet de trois sous-actions budgétaires détaillées ci-dessous.

a. Les soins médicaux gratuits et des appareillages

La sous-action 21 regroupe les crédits nécessaires au financement :

– des prestations médicales, paramédicales, chirurgicales, pharmaceutiques et de cures thermales rendues nécessaires, pour les titulaires d'une pension militaire d'invalidité, par l'infirmité donnant lieu à pension ainsi que des appareils et accessoires nécessaires en raison de l'infirmité donnant lieu la pension. La réparation et le remplacement de ces équipements sont également à la charge de l'État. Ces différentes prestations sont prévues par les articles L. 212-1 et suivants ainsi que l'article L. 213-1 du CPMIVG.

Pour l'année 2020, la dotation des soins médicaux gratuits s'élève à 23,8 millions d'euros, soit une diminution de 3,6 millions d'euros par rapport à 2019, correspondant à une baisse de 13,1 %. Cette évolution budgétaire reflète notamment la diminution de nombre de bénéficiaires de ces soins, à hauteur de 4,3 % selon les prévisions du ministère des Armées.

S'agissant de l'appareillage des mutilés ? il convient de noter que la dotation inscrite en PLF 2020 est en baisse de 300 000 euros par rapport à l'an dernier, et s'élève à 6,7 millions d'euros. Toutefois, le rapporteur pour avis tient à rappeler que le Gouvernement avait décidé, en loi de finances initiale pour 2019, de rehausser de 500 000 euros le montant de cette dotation afin de tenir compte du renchérissement continu du coût des équipements. L'évolution des crédits permettra de maintenir l'effort en faveur d'un équipement de qualité pour les militaires et anciens combattants blessés. À titre d'exemple, un million d'euros est dédié au financement de prothèses de nouvelle génération ;

– des frais d'expertises médicales prescrites aux demandeurs dans le cadre de l'instruction des dossiers de PMI. Avec un million d'euros, la dotation budgétaire est maintenue à son niveau de l'an dernier, et ne revient donc pas sur

l'augmentation de 300 000 euros décidée l'an dernier afin de revaloriser la rémunération des expertises médicales pour les rendre plus attractives ;

– des dépenses de gestion de la caisse nationale militaire de sécurité sociale et des frais de soins en milieu civil des militaires ayant été reconnus victimes d'une affectation présumée imputable au service (APIAS), pour un montant de 5,3 millions et 8,6 millions d'euros.

Au total, l'ensemble de ces interventions fait l'objet d'une dotation de 45,4 millions d'euros, la baisse constatée – à hauteur de 5,1 millions d'euros – étant là aussi le fait de la diminution du nombre de bénéficiaires.

b. Les réductions sur les transports

Certains pensionnés dont le taux d'invalidité est d'au moins 25 % bénéficient de réductions tarifaires sur le réseau SNCF, de 50 % à 75 %. De plus, la gratuité est accordée à l'accompagnateur des plus grands invalides.

En PLF 2020, la dotation de la sous-action 22, dédiée à cette prestation, s'élève à 1,8 million d'euros, en diminution de 400 000 euros par rapport à la loi de finances pour 2019. Cette baisse rend simplement compte de la contraction du nombre de bénéficiaires.

Toutefois, alors que nombre d'inquiétudes se font jour quant au maintien de ces dispositifs, le rapporteur pour avis tient à exposer clairement les modifications juridiques intervenues dans le cadre de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire, qui deviendra effective le 3 décembre prochain.

À ce jour, huit tarifs sociaux établis par l'État sont appliqués par SNCF Mobilités au bénéfice de certaines catégories de voyageurs, définies en fonction de critères physiques, économiques ou sociaux. Ils offrent des réductions plus ou moins importantes, pouvant aller jusqu'à la gratuité. Outre les tarifs prévus le CPMIVG, on compte ainsi :

– le tarif familles nombreuses, créé par la loi du 29 octobre 1921 modifié et désormais prévu à l'article L. 112-2 du code de l'action sociale et des familles ;

– le billet populaire de congés annuels, créé par la loi n° 50-891 du 1^{er} août 1950 ;

– le tarif accompagnateurs de personnes handicapées civiles, créé par lettre du ministre des transports du 21 mars 1983 au président du conseil d'administration de la SNCF ;

– le tarif promenade d'enfants, créé par lettre du ministre chargé des transports en date du 29 décembre 1951 ;

– l'abonnement pour les élèves, étudiants ou apprentis, créé par lettre du ministre chargé des transports en date du 29 décembre 1951 ;

– l’abonnement de travail, créé par l’article 7 de la loi du 29 octobre 1921 modifié par le décret n° 59-171 du 2 novembre 1959.

L’incidence financière des tarifs sociaux fait l’objet d’une compensation afin de couvrir l’incidence financière nette occasionnée par ces tarifs pour les opérateurs concernés, actuellement SNCF Mobilités. Cette compensation est établie conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route pour éviter toute surcompensation qui pourrait être considérée comme une aide d’État au sens du droit européen.

Pour les services d’intérêt national conventionnés et les services commerciaux (TGV) la compensation des tarifs sociaux est versée par l’État, conformément à l’article 10 du décret n° 2016-327 du 17 mars 2016 relatif à l’organisation du transport ferroviaire de voyageurs et portant diverses dispositions relatives à la gestion financière et comptable de SNCF Mobilités. Déterminée en loi de finances, cette compensation s’élève à 19,70 millions d’euros en 2018.

Pour les services d’intérêt régional, la compensation est versée par les régions, selon les règles définies dans les conventions d’exploitation conclues entre SNCF Mobilités et les régions en application de l’article L. 2121-4 du code des transports. Au travers de la dotation générale de décentralisation, les régions reçoivent de l’État une dotation visant à couvrir ces coûts, mise en place au moment du transfert de la compétence ferroviaire.

À l’avenir, avec l’ouverture à la concurrence, de tels tarifs sociaux ne pourront plus peser sur les seuls services de SNCF Mobilités, mais bien sur l’ensemble des opérateurs ferroviaires. C’est pourquoi l’ordonnance du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l’infrastructure ferroviaire et à l’ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs, prise sur le fondement de plusieurs articles de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, a procédé, en son article 6, à la suppression de plusieurs dispositions du CPMIVG :

– les quatre derniers alinéas de l’article L. 251-1, qui prévoient que la carte d’invalidité délivrée aux pensionnés permettait une réduction sur les tarifs de SNCF Mobilités de 50 % pour les pensionnés pour un taux d’invalidité de 25 % à 45 % et de 75 % pour les pensionnés pour un taux d’invalidité de 50 % et plus ;

– l’article L. 251-2, qui prévoit la gratuité du voyage pour le guide de l’invalidé à 100 % obligé de recourir d’une manière constante aux soins d’une tierce personne ;

– l’article L. 251-5, qui dispose que les conjoints et partenaires survivants de guerre non remariés ou non dans les liens d’un pacte civil de solidarité, ayant au moins deux enfants d’âge scolaire à leur charge, et les orphelins de guerre ont

droit à un voyage aller et retour par an, délivré par SNCF Mobilités, quelle que soit la distance parcourue, au tarif des billets congés annuels ;

– l'article L. 523-1, au terme duquel SNCF Mobilités délivre chaque année, sur leur demande et sur certificat du maire, un billet aller-retour de seconde classe aux conjoints et partenaires survivants, ascendants et descendants des premier et deuxième degrés, et, à défaut de ces parents, à la sœur ou au frère aîné des militaires morts pour la patrie, pour leur permettre de faire un voyage gratuit de leur lieu de résidence au lieu d'inhumation faite par l'autorité militaire.

Toutefois, le Gouvernement a procédé en parallèle, au travers de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire à l'insertion d'un nouvel article L. 2151-4 dans le code des transports, afin de donner une nouvelle base législative à l'ensemble des tarifs sociaux applicables aux opérateurs de services ferroviaires.

ARTICLE L. 2151-4 DU CODE DES TRANSPORTS (ENTRÉE EN VIGUEUR LE 03.12.2019)

« Des tarifs sociaux peuvent être fixés par voie réglementaire. Ils s'appliquent à certaines catégories de voyageurs ferroviaires, pour tous les services ou certaines catégories de services assurés sur le territoire national. Les régions sont consultées dans le cadre de la fixation de ces tarifs. La mise en œuvre de ces tarifs fait l'objet d'une compensation visant à couvrir l'incidence financière pour les opérateurs. Pour les services d'intérêt national et les services librement organisés, la compensation est établie par l'État et versée aux opérateurs de manière effective, transparente et non discriminatoire. Pour les services d'intérêt régional, la compensation est versée par les autorités organisatrices de transport dans le cadre du contrat de service public conclu avec l'attributaire.

Un décret précise les modalités d'application du présent article. »

Si, comme l'a rappelé la secrétaire d'État devant la commission, l'évolution du socle juridique ne doit pas conduire à une diminution des droits existants pour les bénéficiaires du CPMIVG, le rapporteur pour avis s'en assurera, en agissant pour un rétablissement de ces dispositions au niveau législatif.

c. Le régime de sécurité sociale des pensionnés de guerre

La sous-action 23 retrace les crédits relatifs au financement de la section « Invalides de guerre » du régime général de l'assurance maladie, qui prend en charge les pensionnés invalides à 85 % et plus et qui ne détiennent pas déjà la qualité d'assuré social.

En 2020, la dotation prévue s'élève à 73,8 millions d'euros, ce qui représente une diminution de 3,1 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2019. Comme l'an dernier, elle tient compte d'un trop versé prévisionnel de 4,8 millions d'euros qui, en raison des règles de paiement des factures à la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, devrait minorer la consommation budgétaire 2020.

2. La solidarité

L'action 3 « Solidarité » est dotée de 15,4 % des crédits du programme 169, soit environ 311,7 millions d'euros en AE et 325,4 millions d'euros en CP. Elle couvre ainsi les crédits nécessaires au financement des prestations et avantages particuliers au titre de la solidarité envers les pensionnés et les titulaires d'un titre d'ancien combattant ou de victime de guerre, ainsi que les subventions pour charges de service public de trois opérateurs : l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre, l'Institution nationale des Invalides et l'Ordre de la Libération-Conseil national des communes « Compagnons de la Libération ».

a. L'action sociale

La mise en œuvre de la politique de solidarité revêt plusieurs modalités, qui font l'objet de trois sous-actions budgétaires présentées ci-dessous :

D'abord, la sous-action 31 regroupe les crédits nécessaires au financement de la majoration des rentes mutualistes des anciens combattants et des victimes de guerre. Pour rappel, les titulaires de la carte du combattant ou d'un titre de reconnaissance de la Nation peuvent adhérer à un dispositif particulier de rente viagère mutualiste, qui leur ouvre droit à une majoration légalement définie ainsi qu'à une majoration spécifique selon l'âge et le délai de souscription. Le plafond donnant lieu à une majoration de la retraite mutualiste du combattant est fixé à 1 806,25 euros depuis le 1^{er} janvier 2018, c'est-à-dire 125 points d'indice des PMI.

La dotation prévue s'élève à 226,1 millions d'euros, en baisse de 8,6 millions d'euros par rapport à l'an dernier. En 2020, cette dotation permettra de couvrir les coûts associés à un effectif présumé de 314 445 bénéficiaires, en diminution de 4,4 % selon les estimations du ministère des Armées.

Ensuite, la sous-action 32 retrace les crédits de subventions de fonctionnement versées à diverses associations et œuvres, pour un montant de 310 000 euros en PLF 2020 contre 260 000 jusqu'à l'an dernier, en raison d'une évolution de la maquette budgétaire, la sous-action 32 absorbant les crédits auparavant inscrits au sein de la sous-action 33, relatifs à la prise en charge par l'État des frais de pèlerinage des familles sur les tombes des « Morts pour la France ». Ces frais sont dorénavant pris en charge par l'ONACVG, à partir d'une subvention spécifique. Il convient de noter que le projet annuel de performance annexé au PLF relève « *une augmentation des demandes de subventions depuis la suppression de la réserve parlementaire en 2018* », preuve que cette dernière pouvait contribuer au financement d'actions tout à fait légitimes et honorables.

Enfin, la sous-action 34, dotée d'un budget de 26 millions d'euros, supporte la subvention d'action sociale versée par l'ONACVG. Son niveau est en baisse de 400 000 euros par rapport à celui prévu en loi de finances initiale pour 2019, mais permettra de soutenir les priorités définies par le conseil d'administration de l'Office en 2015 :

– accorder une vigilance particulière aux ressortissants les plus isolés et les plus démunis ;

– améliorer l’accompagnement de la quatrième génération du feu et tout particulièrement des militaires blessés en opération ;

– poursuivre l’accompagnement des victimes du terrorisme et notamment des nouveaux pupilles de la Nation.

b. Les subventions pour charges de service public aux opérateurs publics

L’action 2 assure également le financement des subventions pour charges de service public des trois opérateurs rattachés au programme 169 :

– la sous-action 35 retrace le montant de la subvention allouée à l’ONACVG. Celle-ci s’élève à 45,53 millions d’euros en PLF 2020, soit une diminution conséquente de 12,1 millions d’euros en un an. Cette forte baisse s’explique d’abord par la prise en compte de la réorganisation intervenue au sein de l’Office, qui s’est soldée par un grand nombre de départs. Surtout, le Gouvernement a décidé d’un prélèvement exceptionnel de 9,9 millions d’euros, qui contribuera pour près de la moitié à l’entretien des nécropoles. Si le rapporteur pour avis comprend qu’il convenait de revenir à la normale s’agissant de la trésorerie d’un établissement public, il suivra attentivement l’évolution des moyens accordés à l’Office afin de lui permettre de répondre aux défis auxquels il fait face pour conforter son statut de « maison des combattants ». En aucun cas le prélèvement sur la trésorerie de l’Office ne pourrait constituer un complément de ressource pérenne ;

– la sous-action 36 finance, quant à elle, les subventions et dotations allouées à l’Institution nationale des Invalides. La subvention de fonctionnement, demeure identique depuis 2014, à 12,9 millions d’euros en AE comme en CP. Cette dotation couvre également le budget de fonctionnement du centre d’étude et de recherche sur l’appareillage des handicapés (CERAH), dont l’excellence n’est plus à démontrer ;

En outre, le montant de la subvention d’investissement s’élève à 13,7 millions d’euros, conformément à la programmation d’investissement liée à la mise en place du projet d’établissement de l’INI, longuement évoquée par le rapporteur pour avis l’an dernier. Destiné à devenir le centre de référence de la prise en charge des blessés atteint de syndromes post-traumatique, l’INI doit enfin pouvoir lancer ses travaux, alors que ces derniers ont été retardés ;

– la sous-action 37, enfin, retrace les crédits versés à l’Ordre de la Libération – Conseil national des communes « Compagnons de la Libération ». La dotation correspondante s’élève à 1,7 million d’euros en PLF 2020, un montant identique à celui inscrit en loi de finances initiale pour 2019.

C. LES ACTIONS EN FAVEUR DES HARKIS ET DES RAPATRIÉS

L'action 7 retrace les crédits dédiés au financement de certaines aides instituées au bénéfice des harkis et rapatriés. Schématiquement, on distingue :

– 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 (4 784 harkis et veuves en bénéficiaient en juillet 2019) ;

– l'allocation viagère, créée par l'article 133 de la loi de finances initiale pour 2016 au profit des conjoints et ex-conjoints mariés survivants de harkis qui ont fixé leur domicile en France (991 veuves d'anciens supplétifs en bénéficiaient en juillet 2019) ;

– diverses mesures en faveur des harkis et rapatriés, parmi lesquelles des compléments de bourses pour les enfants scolarisés et les étudiants éligibles aux bourses de l'éducation nationale (121 enfants pour l'année scolaire 2017-2018), l'aide spécifique aux conjoints survivants, instituée en 1994, destinée aux veuves de plus de 60 ans dont le revenu n'excède pas l'allocation aux travailleurs âgés salariés (71 personnes en 2018), l'aide au rachat de trimestres de cotisation retraite pour des enfants de harkis ou encore des mesures d'accompagnement au désendettement ou d'aide à la sauvegarde du toit familial.

L'allocation de reconnaissance et l'allocation viagère ont été revalorisées de 100 euros par les lois de finances pour 2017 et 2018, et de 400 euros par la loi de finances initiale pour 2019. Par ailleurs, ces allocations sont systématiquement revalorisées chaque année en fonction de l'indice des prix à la consommation. Les revalorisations expliquent en grande partie les augmentations de crédits consacrés à ces deux allocations alors que le nombre total de bénéficiaires décroît.

En PLF 2020, le budget prévisionnel de cette action s'élève à 18,62 millions d'euros, afin de couvrir le financement des deux allocations précitées. La baisse de 500 000 euros par rapport à l'an dernier s'explique essentiellement par la diminution du nombre d'ayants droit. À cette dotation budgétaire, s'ajoutent 3,1 millions d'euros prélevés sur la trésorerie de l'ONACVG afin de financer les autres mesures précitées.

BILAN DES NOUVELLES MESURES D'AIDE ET DE RECONNAISSANCE AU PROFIT DES HARKIS ET DE LEURS FAMILLES MISES EN ŒUVRE LE 1^{ER} JANVIER 2019

L'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG) est, depuis le 1^{er} janvier 2019, chargé de mettre en œuvre le dispositif, institué pour quatre ans, d'aide de solidarité envers les enfants de harkis. Ce dispositif, proposé par le rapport intitulé « *Aux harkis, la France reconnaissante* » publié en juillet 2018, a pour objet d'apporter un soutien financier à des enfants de harkis, supplétifs et moghaznis qui ont séjourné au moins quatre-vingt-dix jours dans des camps ou hameaux de forestage, qui résident en France et qui rencontrent aujourd'hui des difficultés financières ayant trait soit au logement, soit à la santé, soit à la formation et à l'insertion professionnelles.

Ces aides de subsidiarité, répondant aux critères de l'action sociale de l'Office, interviennent en complément de ce qui peut être fait par l'État et sont limitées à une seule aide par personne.

Le budget prévisionnel du dispositif pris en compte lors de la construction de la LFI 2019 s'élevait à 7,35 millions d'euros.

Au 1^{er} août 2019, après réunion de cinq commissions ministérielles, le bilan est le suivant :

- 569 dossiers ont été enregistrés auprès du département de la solidarité ;
- 252 dossiers ont été instruits et présentés aux membres de la commission.

Sur ces derniers, 141 dossiers ont été approuvés, pour un montant total d'aides allouées de 660 756 euros. 111 dossiers (soit 44 %) ont fait l'objet d'un rejet, dont 91 pour inéligibilité. Les autres dossiers ont pour la plupart fait l'objet d'un report pour approfondissement. Le nombre de dossiers en cours d'élaboration par les intéressés à fin août 2019 est estimé à plus de 1 500.

Cette nouvelle mission, qui concerne un public qui n'est pas ressortissant de l'Office, a été mise en œuvre rapidement et efficacement. Pour autant, elle génère pour les services de proximité une charge de travail importante, face à un public difficile et revendicatif. Pour faciliter et améliorer les échanges, un programme de formation/information a été mis en œuvre.

Source : ministère des Armées.

D. L'EFFORT FISCAL ET SOCIAL DE L'ÉTAT

Le rapporteur tient à souligner qu'à l'effort budgétaire de l'État s'ajoute nombre de dispositifs fiscaux qui permettent également de témoigner de la reconnaissance de la Nation à l'égard des anciens combattants et de leurs familles. Si l'attention se focalise souvent sur la demi-part fiscale supplémentaire accordée aux titulaires de la carte du combattant âgés de plus de 74 ans et à leurs veuves, cinq autres dispositifs participent à cet effort fiscal, pour un coût total de 750 millions d'euros. Ces dispositifs ont été créés au profit des anciens combattants au titre du droit à réparation pour services rendus à la Nation. Il serait donc indécent d'y revenir, d'autant plus que les pensions versées par ailleurs ont des niveaux plutôt modestes.

DÉPENSES FISCALES SUR IMPÔTS D'ÉTAT RATTACHÉES AU PROGRAMME 169

(en millions d'euros)

Libellé	Chiffrage pour 2018	Chiffrage pour 2019	Chiffrage pour 2020
Demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 74 ans titulaires de la carte du combattant	560	540	540
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, ainsi que l'allocation viagère servie aux conjoints et ex-conjoints, 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	170	165	160
Déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant	44	44	44

Exonération des indemnités versées aux victimes des essais nucléaires français et à leurs ayants droit	1	1	1
Réduction de droits en raison de la qualité du donataire ou de l'héritier	Non significatif (<0,5M€)	Non significatif (<0,5M€)	Non significatif (<0,5M€)
Exonération de droits de mutation pour les successions des victimes d'opérations militaires ou d'actes de terrorisme	Non chiffrable	Non chiffrable	Non chiffrable
Coût total des dépenses fiscales	775	750	745

Source : PAP 2020.

III. LE PROGRAMME 158 « INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE »

Placé sous la responsabilité du Premier ministre, le programme 158 assure le financement de dispositifs d'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie commis durant la Seconde Guerre mondiale. Trois dispositifs ont été institués en ce sens par le pouvoir réglementaire :

– le décret n° 99-778 du 10 septembre 1999 a créé un dispositif d'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait de législations antisémites. Si l'activité de la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS) connaît un net ralentissement, de nouvelles demandes continuent néanmoins à être enregistrées et s'ajoutent aux dossiers encore à l'instruction ;

– le décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000 a créé un dispositif d'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites. L'activité demeure stable, et l'on constate un net ralentissement du dépôt de nouveaux dossiers ;

– le décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004 a créé un dispositif d'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie. L'activité demeure soutenue, et les services enregistrent encore de nouvelles demandes.

L'instruction des dossiers est réalisée par la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS) pour les spoliations, et pour l'aide aux orphelins par le département reconnaissance et réparation de l'ONACVG, situé à Caen. Les décisions accordant ou refusant des mesures de réparation financière sont prises par le Premier ministre, tandis que la mise en paiement est confiée à l'ONACVG par les trois décrets.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 158 DE 2019 À 2020

(en euros)

Mission « Anciens combattants »			LFI 2019	PLF 2020
			AE=CP	AE=CP
P 158	Action 1	Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	53 468 605	42 482 860
	Action 2	Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale	52 435 971	51 054 097
	Total P158		105 904 576	93 536 957

Source : PAP 2020.

A. L'INDEMNISATION DES ORPHELINS DE LA DÉPORTATION ET DES VICTIMES DE SPOLIATIONS

1. L'indemnisation des orphelins

Comme le rapporteur pour avis le rappelait dans son avis établi l'an dernier, le décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000 a institué une mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites. Ce dispositif s'adresse à toute personne, mineure de moins de vingt-et-un ans au moment des faits, dont le père ou la mère, déporté de France en raison des persécutions antisémites, est décédé ou a disparu en déportation.

Pour ces orphelins, cette mesure de réparation prend la forme, au choix du bénéficiaire, d'un capital au montant fixe de 27 440,82 euros ou d'une rente viagère dont le montant mensuel s'élève, en 2018, à 585,44 euros.

D'octobre 2000, début de la campagne d'indemnisation, au 31 juillet 2019, le service instructeur a enregistré 17 654 demandes, 14 346 décisions ont été transmises, 13 648 décisions d'indemnisation ont été prises et 698 rejets ont été notifiés. Sur les 13 648 indemnisations accordées, 6 648 l'ont été sous forme de capital (49 %) et 7 000 sous forme de rente viagère (51 %).

	Nombre de demandes reçues	Nombre de bénéficiaires indemnisés	Coût complet en M€
2000	12 135	4 000	24,9
2001	3 465	7 800	163,4
2002	1 072	845	50,7
2003	278	256	44,8
2004	195	201	39,8
2005	121	125	37,8
2006	112	112	38,4
2007	34	55	36,9
2008	19	18	35,7
2009	40	35	36,1
2010	44	28	36,3
2011	30	49	37,2
2012	31	22	36,5
2013	19	25	36,7
2014	14	10	36,4
2015	8	25	36,6
2016	12	22	36,2
2017	11	8	35,5
2018	11	9	35,0
Du 01/01 au 31/07/2019	3	3	20,2
total au 31/07/2019	17 654	13 648	855,2

Le coût total des aides financières accordées aux orphelins de parents victimes de persécutions antisémites s'élève, au 31 juillet 2019, à 855,2 millions d'euros.

À l'heure actuelle, force est de constater que l'essentiel des demandes a été traité, l'ONACVG n'étant plus destinataire que d'un faible nombre de requêtes : 8 en 2015, 12 en 2016, 11 en 2017 et 11 en 2018.

2. L'indemnisation des victimes de spoliations

Pour rappel, dans la foulée de la remise du rapport Mattéoli au Premier ministre en 1998, le décret du 10 septembre 1999 a institué auprès de ce dernier une commission d'indemnisation des victimes de spoliations, chargée « *de rechercher et de proposer les mesures de réparation, de restitution ou d'indemnisation appropriées* ». Cette commission propose au Premier ministre les mesures de réparation, de restitution ou d'indemnisation pour des préjudices consécutifs aux spoliations de biens.

Les indemnités accordées peuvent être mises à la charge de l'État français ou, en application des accords de Washington du 21 mars 2001, imputées sur les fonds du Fonds social juif unifié lorsqu'il s'agit d'indemniser des avoirs bancaires.

Entre le mois d'octobre 2000, qui marque le début de la campagne d'indemnisation, et le 30 juin 2019, 24 269 dossiers ont été transmis aux services du Premier ministre, 22 326 dossiers proposent une indemnisation mise à la charge de l'État français et 1 943 dossiers portent rejet ou désistement. Au 31 juillet 2019, 22 262 recommandations ont été traitées par le Premier ministre et concernent, compte tenu des partages successoraux, 48 947 bénéficiaires qui perçoivent des indemnités uniquement sous la forme d'un capital.

	Nombre de recommandations traitées	Nombre de bénéficiaires indemnisés	Coût complet (en millions d'euros)
2000/2001	726	1 576	13,655
2002	1 883	4 353	35,729
2003	2 117	4 719	53,378
2004	1 970	4 465	46,208
2005	2 381	5 290	44,039
2006	2 560	5 345	66,232
2007	2 712	5 565	59,337
2008	1 872	4 119	51,257
2009	1 318	3 090	27,590
2010	939	2 104	14,654
2011	927	1 998	17,220
2012	974	2 119	11,697
2013	470	972	7,792
2014	333	728	7,609
2015	352	847	7,553
2016	231	512	4,791
2017	205	417	4,801
2018	184	443	8,2
Du 01/01 au 31/07/2019	112	289	15,4
Total au 31/07/2019	22 262	48 947	492,9

Source : ministère des Armées.

Le coût total des aides financières accordées aux victimes de spoliations s'élève au 31 juillet 2019 à 492,9 millions d'euros.

B. L'INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACTES DE BARBARIE

L'action 2 du programme 158 couvre les dépenses relatives à l'indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale. Ce dispositif, institué par le décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004, prend la forme d'une aide financière versée en reconnaissance des souffrances endurées par les orphelins de déportés résistants et politiques morts en déportation, les orphelins de personnes arrêtées et exécutées dans les conditions définies aux articles L. 342-3 et L. 343-5 du code des pensions militaires d'invalidité et des

victimes de guerre, ainsi qu'aux personnes dont le père ou la mère a été déporté à partir du territoire national, durant l'Occupation et dans des conditions mentionnées aux articles L. 342-1 et L. 343-1 du même code.

Pour ces orphelins, la mesure prend la forme, au choix du bénéficiaire, d'un capital au montant fixe de 27 440,82 euros ou d'une rente viagère dont le montant mensuel s'élève à 585,44 euros en 2018.

Entre août 2004, qui marque le début de la campagne d'indemnisation et le 31 juillet 2019, le service instructeur a enregistré 34 342 demandes, 27 054 décisions ont été transmises, 22 754 décisions d'indemnisation ont été prises et 4 300 rejets ont été notifiés. Sur les 22 754 indemnisations accordées, 13 906 l'ont été sous forme de capital (61 %) et 8 848 sous forme de rente viagère (39 %).

	Nombre de demandes reçues	Nombre de bénéficiaires indemnisés	Coût complet (en millions d'euros)
2004	20 755	1 999	
2005	4 021	12 000	207,481
2006	2 260	4 736	190,561
2007	2 056	1 231	61,686
2008	1 091	496	56,653
2009	1 229	926	65,168
2010	818	507	55,839
2011	419	277	55,400
2012	583	150	53,734
2013	295	93	50,992
2014	260	54	51,270
2015	110	104	52,131
2016	100	58	51,616
2017	166	52	51,480
2018	139	32	50,9
Du 01/01 au 31/07/2019	40	39	30,1
Total au 31/07/2019	34 342	22 754	1 084,9

Source : ministère des Armées.

Le coût total des aides financières accordées aux orphelins de parents victimes d'actes de barbarie s'élève, au 31 juillet 2019, à 1 084,9 millions d'euros.

Il convient par ailleurs de noter que l'ONACVG, chargé d'instruire les requêtes en la matière, enregistre toujours un nombre significatif de nouvelles demandes : 110 en 2015, 100 en 2016, 166 en 2017 et 139 en 2018.

« Ces Français que nous fûmes contraints de jeter dans la bataille, ils ont des droits sur nous. Ils veulent qu'aucune de nos pensées ne se détourne d'eux, qu'aucun de nos actes ne leur soit étranger. Nous leur devons tout, sans aucune réserve. »

Georges Clémenceau, président du Conseil, ministre de la Guerre

Discours devant la Chambre des députés, 20 novembre 1917

DEUXIÈME PARTIE :

L'ONACVG À LA CROISÉE DES CHEMINS

Les auditions conduites par le rapporteur pour avis lui ont permis de mesurer l'ampleur des inquiétudes nées, parmi le monde combattant, de l'annonce de la création par le Gouvernement d'une **mission consacrée à l'avenir de l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre** (ONACVG). Confiée à trois membres du contrôle général des armées, de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration, cette mission devrait rendre ses conclusions au début du mois de novembre.

Le lancement de ces travaux n'est pas à l'origine de la décision du rapporteur pour avis de consacrer la partie thématique du présent avis à l'Office. Ce choix résulte plutôt du sentiment qu'à la veille de l'adoption de son **prochain contrat d'objectifs et de performance**, qui couvrira la période 2019-2023, l'ONACVG se trouve à la croisée des chemins. Pour le rapporteur pour avis, il ne fait aucun doute que l'Office verra son positionnement et ses missions confortés et demeurera au cœur de la politique nationale en faveur du monde combattant. Néanmoins, les mutations du monde combattant et les défis de la transmission de la mémoire qui l'accompagnent imposent de s'interroger, non pas sur la pérennité de l'établissement, mais sur les évolutions qu'il lui faudra connaître pour continuer à assurer ses missions.

Établissement centenaire, l'Office saura s'adapter une nouvelle fois.

Si la première mention de « l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre » date, sous cette forme, d'un décret de 1946⁽¹⁾, l'histoire de l'Office a débuté trente ans plus tôt, par **la création en pleine Première Guerre mondiale, le 2 mars 1916, d'un Office national des mutilés et réformés de guerre**. Confortée par la loi du 2 janvier 1918, cette structure était l'un des principaux acteurs du monde combattant constitués dans la foulée de la fin de la Grande Guerre, aux côtés de l'Office national des pupilles de la Nation et de

(1) Décret n° 46-1477 du 17 juin 1946 relatifs aux effectifs et au statut du personnel de l'administration centrale de l'Office national des anciens combattants et des victimes de la guerre ».

l'Office national du combattant, créés par les lois du 29 juillet 1917 et du 19 décembre 1926. Pour piloter leur action, un arrêté du 23 janvier 1920 institua un ministère des Anciens combattants.

La rationalisation progressive de l'administration du monde combattant s'acheva donc par la prise du décret précité, qui intégra les services sociaux du ministère des prisonniers, déportés et réfugiés au sein de l'Office national des mutilés, combattants, victimes de guerre et pupilles de la Nation. Par la suite, l'Office s'adapta aux évolutions de son périmètre d'intervention décidées par le législateur, notamment avec l'incorporation parmi ses ressortissants des victimes d'actes de terrorisme.

Il survécut à l'importante réforme des administrations du monde combattant conduite à la fin des années 1990 et, surtout, à la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui a conduit à la disparition de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale. **Les raisons qui avaient alors conduit au maintien de l'Office demeurent valables aujourd'hui : d'une part son mode de gestion paritaire et, d'autre part, son maillage territorial** reposant sur ses services de proximité. L'Office en est même ressorti renforcé.

À l'heure de construire l'Office de demain, il est primordial de se remémorer l'ancrage historique de cet établissement qui, sur les territoires, en France comme à l'étranger, est perçu comme l'interlocuteur de référence pour le monde combattant, des anciens appelés de l'Afrique du nord aux jeunes soldats blessés revenus du front, des veuves de grands invalides aux enseignants, des enfants de harkis aux visiteurs des hauts lieux de mémoire, des élus aux pupilles de la Nation. Cette richesse, l'Office la doit notamment à l'engagement de ses personnels, dont l'investissement au service du monde combattant mérite d'être salué.

Sans prétendre à l'exhaustivité, le rapporteur pour avis espère que les développements à venir contribuent à la réflexion de la mission gouvernementale comme à l'élaboration du prochain contrat d'objectifs et de performance de l'établissement, qu'il appartiendra à sa nouvelle directrice générale, Mme Véronique Peaucelle-Delelis ⁽¹⁾, de mettre en œuvre, au service de celles et ceux à qui « *nous devons tout, sans aucune réserve* ».

(1) Décret du 21 août 2019.

I. UN ÉTABLISSEMENT CENTENAIRE AU CŒUR DE LA POLITIQUE NATIONALE EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT

A. L'ONAC, UN MODÈLE DE GOUVERNANCE UNIQUE AU PLUS PRÈS DES TERRITOIRES

1. La gouvernance paritaire de l'Office garantit la prise en compte des intérêts du monde combattant

L'une des spécificités de l'ONACVG tient à son **mode de gestion paritaire**. Bien qu'établissement public administratif sous tutelle du ministère des Armées, l'Office est piloté par un **conseil d'administration** associant des représentants de l'État et les associations nationales du monde combattant et des victimes d'actes de terrorisme. Ce système de gouvernance permet à l'Office d'entretenir un lien unique avec les 2,4 millions de personnes qui composent le monde combattant, ses ressortissants ayant ainsi la possibilité de participer directement à la prise des décisions structurantes touchant à leurs droits et au fonctionnement de l'établissement.

Du reste, cette structure paritaire est déclinée à tous les stades : au sein du conseil d'administration, mais aussi des conseils départementaux et de l'ensemble des commissions spécialisées.

Jusqu'à aujourd'hui, le conseil d'administration est composé de **quarante membres** nommés pour quatre années. Présidé par le ministre chargé des Anciens combattants, le conseil d'administration est classiquement chargé de la définition de la politique générale de l'Office et se prononce sur le budget de l'établissement, son compte financier et les projets de contrats pluriannuels noués avec l'État.

Le conseil d'administration est composé de plusieurs collèges, le deuxième et le troisième étant respectivement composés de représentants des anciens combattants et des victimes de guerre, désignés par « génération du feu », et de représentants des fondations et associations nationales œuvrant pour des missions mémorielles et la citoyenneté. Ces deux collèges regroupent à eux deux vingt-neuf sièges, soit une large majorité.

Outre des représentants de l'État, le conseil d'administration comprend également deux représentants du personnel, avec voix délibérative, et cinq membres experts, nommés par le président du conseil d'administration et siégeant avec voix consultative.

La composition du conseil d'administration est néanmoins amenée à évoluer. Lors de sa dernière réunion, le 27 juin 2019, il a été décidé de la prochaine réduction de 40 à 31 du nombre d'administrateurs et celle de 24 à 15 du nombre de représentants des anciens combattants et victimes de guerre au sein du second collège.

En outre, la répartition des sièges au sein du second collège ne s'effectuera plus en fonction de l'appartenance à une génération du feu mais en fonction de l'appartenance à l'une des 18 catégories de ressortissants de l'ONACVG. Au final, les représentants du monde combattant et les associations mémorielles disposeront de 20 sièges sur 31.

Au niveau territorial, chaque **conseil départemental, présidé par le préfet** ou son représentant, est constitué de 31 à 39 membres répartis en trois collèges sur le modèle du conseil d'administration. En leur sein, diverses commissions, elles-mêmes paritaires, sont chargées de l'instruction des demandes d'aide sociale ou de délivrance des diplômes d'honneur de porte-drapeau ainsi que de l'octroi de subventions en faveur de projets mémoriaux. De manière cohérente avec la décision du conseil d'administration de revoir sa propre organisation, la composition des conseils départementaux sera revue à l'occasion du prochain renouvellement, prévu en 2023. D'ici là, un effort sera conduit afin de limiter le nombre de membres du deuxième collège à 16 au lieu de 24.

Cette organisation paritaire garantit la prise en compte des intérêts et des revendications du monde combattant, ô combien importante alors que ses spécificités sont parfois mal comprises et méconnues.

2. Le maillage territorial de l'Office assure un accompagnement de proximité

Souvent objet d'inquiétudes, le **maillage territorial** de l'Office constitue sa seconde spécificité, et l'une de ses richesses. Son existence est d'ailleurs prévue par la loi, l'article L. 613-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG) indiquant que « *l'Office dispose de services départementaux ou territoriaux* ».

À ce jour, l'ONACVG dispose d'un réseau composé de **105 services déconcentrés, dont trois sont implantés en Afrique du nord**, en Algérie, au Maroc et en Tunisie. Ce dernier est en cours de fermeture, ses missions étant transférées au poste diplomatique, qui pourra également compter sur un transfert de personnels. La prise en charge par les ambassades des missions de ces trois services avait déjà été envisagée il y a une dizaine d'années. Elle est au fond plutôt logique, et le rapporteur pour avis considère qu'aurait tout son sens l'extension aux deux autres bureaux d'Afrique du nord de la démarche engagée avec le bureau tunisien.

D'un point de vue organique, les services départementaux sont placés sous la double tutelle des préfets⁽¹⁾, au titre de leur fonction de président des conseils départementaux, et de la directrice générale de l'Office.

Les services départementaux (SD) et leurs 400 personnels exercent différentes missions.

(1) Ou, outre-mer, des Hauts commissaires et, à l'étranger, des ambassadeurs.

Premièrement, dans le champ de la **réparation**, ils constituent le « guichet unique » pour tous les ressortissants de l'Office. Les services départementaux accueillent, informent et orientent les ressortissants ou celles et ceux amenés à le devenir. C'est notamment dans ce cadre que les services départementaux suivent et accompagnent les pupilles de la Nation et les orphelins de guerre, les anciens militaires blessés en opération et les victimes d'actes de terrorisme.

Deuxièmement, en matière de **reconnaissance**, les services départementaux sont chargés de l'instruction des demandes de cartes et de titres.

Troisièmement, les services départementaux sont responsables de la mise en œuvre de la **politique d'action sociale** de l'Office.

Quatrièmement, enfin, ils participent grandement aux actions de **mémoire**, en contribuant à la transmission de la mémoire combattante et à l'affermissement du lien entre la Nation et le monde combattant. C'est particulièrement le cas dans les départements territorialement marqués par les grands conflits mondiaux, comme en Normandie ou dans les départements du nord et de l'est de la France. En outre, les services départementaux jouent un rôle spécifique dans les départements accueillant les hauts-lieux de la mémoire nationale.

Cinquièmement, les services départementaux contribuent à l'**animation de la vie du monde combattant sur les territoires**, et ce dans toutes ses composantes, au travers de partenariats établis avec des associations ou des acteurs institutionnels intervenant dans les domaines de la réparation, de la reconnaissance, de la solidarité ou de la mémoire.

Sixièmement, les directeurs des services départementaux sont les **conseillers des préfets** pour toutes les questions touchant au monde combattant. Ils sont dans ce cadre régulièrement amenés à représenter l'autorité préfectorale lors de congrès ou de cérémonies patriotiques.

À côté de ces missions « historiques », les services départementaux ont vu leurs compétences s'étendre ces dernières années avec le transfert, depuis 2010, des missions qui relevaient précédemment des directions interdépartementales des anciens combattants (DIAC) de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion (DSPRS), et, depuis 2014, de la gestion des dispositifs d'assistance destinés aux harkis et aux rapatriés, antérieurement confiées aux préfetures.

B. UN VASTE PANEL DE MISSIONS AU SERVICE D'UN LARGE PUBLIC

1. Le « public » de l'Office n'a eu de cesse de s'élargir

a. Les ressortissants de l'ONACVG

L'article L. 611-2 du CPMIVG attribue « *la qualité de ressortissants de l'Office* » aux bénéficiaires des dispositifs qu'il met en œuvre. Historiquement, on

ne comptait que trois catégories de ressortissants : les invalides pensionnés de guerre, les pupilles de la Nation et les veuves pensionnées.

Dorénavant, l'annexe au titre consacré à l'ONACVG au sein du CPMIVG liste **dix-huit catégories de ressortissants** :

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

S'ajoutent à cette liste **deux autres catégories** de ressortissants :

- les invalides pensionnés de guerre ou au titre des OPEX dont la pension viendrait à être supprimée, spécifiquement reconnus comme ressortissants de l'Office par l'annexe susmentionnée ;

– les victimes d’acte de terrorisme commis depuis le 1^{er} janvier 1982, l’article L. 113-13 du CPMIVG les assimilant à des victimes de guerre et en faisant, de fait, des ressortissants de l’Office.

LA PRISE EN CHARGE PAR L’ONACVG DES VICTIMES DE TERRORISME

La loi n° 90-86 du 23 janvier 1990 étend aux victimes d’actes de terrorisme les dispositions du code des pensions militaires d’invalidité et victimes de guerre applicables aux victimes civiles de guerre ; la qualité de ressortissants de l’ONACVG leur est par conséquent attribuée. Elle leur permet de bénéficier de l’action sociale et de l’assistance administrative mises en œuvre par les services de proximité de l’Office.

Sont considérées comme victimes toutes les personnes recensées comme telles par le ministère de la Justice, décédées (accompagnement des veuves et des orphelins) ou blessées physiquement ou psychologiquement.

Sont concernées les personnes victimes d’un acte de terrorisme sur le territoire français, quelle que soit leur nationalité, ainsi que les victimes de nationalité française lorsque l’acte de terrorisme intervient à l’étranger.

À ce jour, plus de 3 800 victimes directes d’actes de terrorisme, familles des victimes décédées, victimes blessées et victimes de traumatismes sont prises en charge par l’Office au titre des actes perpétrés de 2015 à 2018.

Cette prise en charge se concrétise notamment par l’instruction des procédures d’adoption par la Nation des enfants des victimes d’actes de terrorisme tuées ou gravement blessées, ou des enfants victimes directes de ces attentats. En 2017, 149 enfants ont été adoptés à ce titre et 115 en 2018. Le budget consacré aux pupilles de la Nation a augmenté sensiblement de 38 % en 2017 et 33 % en 2018. Au 1^{er} juillet 2019, le nombre d’adoptions liées aux actes de terrorisme enregistrés depuis le début de l’année 2019 s’élevait à 24.

L’ONACVG propose également aux victimes du terrorisme qui le souhaitent d’être assistées dans leur démarche de réinsertion professionnelle, dans le cadre d’un marché spécifique passé avec l’Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

Enfin, la présence des services de proximité de l’ONACVG au sein des comités locaux d’aide aux victimes d’actes de terrorisme présidés par les préfets, contribue très directement à l’amélioration du dispositif d’accompagnement.

Source : ministère des Armées.

Les dernières années ont vu le nombre de ressortissants de l’ONACVG croître en raison, d’une part, de la recrudescence des actes de terrorisme depuis 2015 et, d’autre part, du niveau d’engagement des forces en OPEX, à l’origine d’une augmentation de détenteurs de la carte du combattant. C’est ainsi que de 70 000 en 2013, le nombre de titulaires de la carte du combattant au titre des OPEX atteint aujourd’hui environ 180 000. En outre, des évolutions législatives ont également accru le nombre de ressortissants de l’Office, à l’instar de l’extension du bénéfice de la carte du combattant aux militaires déployés en Algérie entre le 3 juillet 1962 et le 1^{er} juillet 1964, qui devrait concerner près de 50 000 personnes au total.

b. Les autres publics

L’Office ne s’adresse pas uniquement à ses ressortissants. Il accompagne également des populations pour lesquelles des dispositifs particuliers ont été mis

en place et, surtout s'adresse au grand public, et notamment aux jeunes, dans le cadre de ses activités mémorielles.

Ainsi, bien que n'ayant pas la qualité de ressortissant de l'ONACVG, les **enfants de harkis** sont depuis de nombreuses années bénéficiaires de différents dispositifs destinés à corriger les injustices dont ils ont été victimes après les accords d'Évian et le cessez-le-feu en Algérie. Ces outils – emplois réservés ou bourses scolaires par exemple – ont été complétés l'an dernier par la création du fonds de solidarité envers les enfants de harkis ⁽¹⁾, qui vise à couvrir, durant trois ans, certains besoins ayant un caractère essentiel notamment dans les domaines de la formation, de l'insertion professionnelle, de la santé ou du logement. À l'heure de l'élaboration du présent avis, 141 enfants de harkis ont d'ores et déjà été aidés depuis la mise en place du fonds, le 1^{er} janvier 2019, pour un montant total de 660 756 euros.

En outre, l'Office accueille un **public de visiteurs** nombreux, notamment sur les sites des hauts lieux de la mémoire nationale (HLMN) et des nécropoles. Ainsi, en 2018, les neufs hauts lieux ont reçu la visite de 382 062 visiteurs dont 128 294 scolaires issus de 5 123 classes. À lui seul, le Centre européen du résistant déporté (CERD), sur le site du camp du Struthof, a reçu 194 355 visiteurs, soit 10,62 % de plus qu'en 2017, parmi lesquels 100 733 scolaires. L'ensemble des hauts lieux déploient des activités pédagogiques au profit des publics scolaires, se traduisant notamment par des parcours thématiques.

La **jeunesse** constitue précisément un public privilégié pour l'Office. D'abord, au travers des concours scolaires comme les *Bulles de mémoire*, auquel ont participé 1 700 élèves en 2018, présentant 400 bandes dessinées, ou celui des *Petits artistes de la mémoire, la Grande Guerre vue par les enfants*, qui a mobilisé plus de 1 700 classes et 44 500 élèves tout au long du cycle du Centenaire. Ensuite, l'ONACVG s'est fortement rapproché de la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ) du ministère des Armées, conduisant avec elle plus de 300 actions en 2018, impliquant près de 120 000 jeunes. La DSNJ a de son côté contribué à mieux faire connaître les lieux de mémoire et les nécropoles présents sur tout le territoire national, notamment dans le cadre des journées de défense et de citoyenneté (JDC). Les conseillers mémoire et communication de l'Office et les services départementaux auxquels ils sont rattachés ont également été fortement associés à l'élaboration et à l'animation des modules « mémoire » organisés dans le cadre de la phase expérimentale du service national universel (SNU).

Enfin, l'ONACVG constitue un acteur de référence pour les **associations du monde combattant**. Ce monde associatif représente plus de 8 000 associations dont 492 associations nationales, répertoriées dans un annuaire actualisé chaque année par la direction générale de l'Office. Schématiquement, on distingue quatre types d'associations : les associations d'anciens combattants qui regroupent les soldats, appelés ou engagés, ayant combattu pour la France dans les différents

(1) Décret n° 2018-1320 du 28 décembre 2018.

conflits ; celles de victimes de guerre ; celles de victimes d'actes de terrorisme ; les associations mémorielles ou patriotiques qui œuvrent pour promouvoir la mémoire combattante et défendre les valeurs du monde combattant.

L'Office agit comme le relais de leurs attentes, notamment auprès du secrétariat d'État chargé des anciens combattants et de la mémoire. L'Office apporte également un soutien d'ordre social et financier en direction de personnes soutenues par des associations ne disposant pas de fonds propres.

2. Les missions de l'Office se sont progressivement clarifiées

a. 15 ans de réformes

La refonte des administrations du monde combattant conduite dans la foulée de la **RGPP** a initié un vaste mouvement de réforme au sein de l'Office, qui se poursuit aujourd'hui.

D'abord, la RGPP a conduit à une **diversification des missions** de l'Office, du fait du redéploiement de celles exercées jusqu'alors par la DSPRS. Si la gestion des pensions a été confiée à la direction des ressources humaines du ministère chargé de la Défense (DRH-MD), qui l'assure toujours aujourd'hui à partir de son site de La Rochelle, l'ONACVG s'est vu confier la gestion des titres et de la carte du combattant, ainsi que l'entretien des HLMN et des nécropoles.

Ce mouvement s'est poursuivi par la suite, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du **contrat d'objectifs et de performance 2014-2018** de l'Office, à l'origine d'une vaste réorganisation.

Quatre points méritent d'être particulièrement soulignés.

Premièrement, le **transfert des huit établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD)** accueillant autour de 600 personnes, **des neuf écoles de reconversion professionnelle (ERP)** et **du centre de pré-orientation** dont l'Office assurait la gestion jusqu'au 31 décembre 2016. Engagée en 2017 conformément aux préconisations de la Modernisation de l'action publique (MAP), cette opération s'est clôturée au 1^{er} janvier 2018. Dans les deux cas, il s'agissait de recentrer l'Office sur ses missions principales.

En définitive, ce transfert a concerné 283 agents non-enseignants auxquels a été proposé un « droit d'option » pour rejoindre la fonction publique hospitalière, 349 agents contractuels dont les contrats ont été automatiquement transférés auprès des repreneurs et 145 membres du corps des professeurs des ERP, intégrés dans le corps des professeurs de lycées professionnels du ministère de l'Éducation nationale le 1^{er} septembre 2017. Selon les informations obtenues par le rapporteur pour avis, au 26 août 2019, le coût global de cette opération s'élève à 43,97 millions d'euros.

Deuxièmement, la **gestion de l'aide en faveur des rapatriés** a été profondément réorganisée à compter du 1^{er} janvier 2014, au travers de trois actions principales :

– les compétences de l'Agence pour l'indemnisation des Français d'outre-mer (ANIFOM), devenues au fil des ans essentiellement patrimoniales et archivistiques, ont été transférées à l'Office le 1^{er} janvier 2014 ;

– l'ONACVG s'est vu transférer les attributions de la mission interministérielle aux rapatriés (MIR) par deux décrets du 29 décembre 2014, l'Office devenant le guichet unique de l'État pour les rapatriés, les harkis et leurs familles ;

– le service central des rapatriés (SCR), rattaché au ministère de l'Intérieur, a été supprimé et ses missions transmises à l'Office à compter du 1^{er} janvier 2018.

À première vue, la création d'un guichet unique semble tout à fait satisfaisante, même si quelques difficultés ont été constatées initialement en raison, peut-être, d'un manque de formation des personnels et de l'attitude parfois revendicative de certains de leurs interlocuteurs.

Troisièmement, **la procédure de traitement des demandes de carte du combattant** a fait l'objet d'une rationalisation, consacrée par le décret n° 2014-397 du 14 avril 2014. Ce dernier renforce l'assise juridique de la formation restreinte à six membres de la commission nationale de la carte du combattant, qui se réunit périodiquement pour statuer sur les demandes, et permet à la formation plénière, composée de 27 membres, de concentrer ses travaux sur les dossiers les plus complexes.

Les travaux de dématérialisation des flux d'informations relatifs à la retraite du combattant ont été initiés, permettant la délivrance de 16 110 cartes du combattant, dont 14 004 au titre des OPEX, et 13 407 titres de reconnaissance de la Nation en 2018.

L'année 2019 a été marquée par la mise en œuvre des dispositions permettant l'attribution de la carte du combattant aux militaires déployés en Algérie pendant une durée de 4 mois ou 120 jours entre le 3 juillet 1962 et le 1^{er} juillet 1964 dans le cadre des missions menées sur le territoire algérien après le 2 juillet 1962. Sur les 35 549 cartes délivrées en 2019, 27 809 l'ont été au titre de cette nouvelle mesure. Du reste, le département « reconnaissance et réparation » de Caen a fourni un remarquable travail afin de répondre à cet afflux de demandes.

La numérisation des procédures se poursuit également, avec la mise en ligne des formulaires de demandes de carte du combattant, de titre de reconnaissance de la Nation et de retraite du combattant sur le site internet de l'Office et sur le site *www.service-public.fr*.

Enfin, l'Office a engagé une phase de rationalisation de son réseau, avec la création au sein de la direction générale d'un bureau du pilotage des services de proximité qui a conduit un travail de cartographie de l'environnement et des moyens de chacun des services départementaux.

Plus récemment, l'Office a également procédé à une réorganisation de sa direction générale, afin d'adopter les meilleures pratiques en vigueur dans les établissements publics administratifs de taille similaire, qu'ils relèvent du ministère des Armées ou d'autres départements ministériels.

b. Une concentration autour de trois grandes missions

Si de nombreux articles du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ont trait aux compétences de l'Office, celles-ci peuvent être regroupées en trois grandes missions.

Première mission, la reconnaissance et la réparation.

Pour rappel, l'Office est en charge de l'instruction et de la délivrance de l'ensemble des cartes et titres ainsi que des mentions à l'état civil et portées sur les monuments commémoratifs prévus par le CPMIVG, parmi lesquels :

- la carte du combattant ;
- le titre de reconnaissance de la Nation ;
- la mention « Mort pour la France » ;
- la mention « Mort en déportation » ;
- la mention « Mort pour le service de la Nation » ;
- la mention « Victimes du terrorisme ».

Mission historique, l'attribution des cartes, titres et mentions a peu évolué depuis 2010 dans ses modalités, si ce n'est au travers de la mise en service d'un système d'information KAPTA permettant la saisie des dossiers et l'archivage des pièces justificatives numérisées.

En revanche de nombreuses évolutions des critères d'attribution sont intervenues depuis 2010. Parmi les plus emblématiques, on citera l'instauration de la carte dite « à cheval » par l'article 109 de la loi de finances initiale pour 2014, la définition d'un critère de 120 jours de présence en OPEX pour la délivrance de la carte du combattant par l'article 87 de la loi de finances initiale pour 2015 et, plus récemment, de l'extension du bénéfice de la carte du combattant aux militaires déployés en Algérie sur la période dite « 62-64 ». En 2018, plus de 14 000 cartes du combattant OPEX ont été attribuées en 2018, auxquelles s'ajoutent 9 590 titres de reconnaissance de la Nation.

Au-delà des évolutions touchant à la carte du combattant, une nouvelle mention a été créée au début de la précédente législature, par la loi relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme. Applicable aux décès survenus depuis le 1^{er} janvier 2002, la mention « Mort pour le service de la Nation » a, à ce jour, été apposée sur l'acte de décès de plus d'une soixantaine de personnes, dont une large part de militaires. En outre, l'adjonction à l'ONACVG de la gestion des aides destinées aux rapatriés et harkis, déjà évoquée, a également étendu le champ de compétences de l'Office en la matière.

Deuxième mission, l'action sociale.

Prévu à l'article L. 611-3 du CPMIVG, l'action sociale constitue la seconde mission historique de l'Office. Sa mise en œuvre a connu quelques évolutions, notamment avec la suppression de l'aide différentielle au conjoint survivant et la refonte de la politique sociale décidée dans le cadre du précédent contrat d'objectifs et de performance. Dorénavant, la priorité est mise sur l'accompagnement des plus démunis tandis qu'a été décidé d'améliorer les conditions d'accueil et d'accompagnement des « nouveaux » ressortissants : quatrième génération du feu, militaires blessés et victimes d'actes de terrorisme. C'est dans ce cadre qu'ont été créés le bureau des blessés en 2015 et celui des victimes d'actes de terrorisme en 2018.

Le soutien aux ressortissants les plus âgés et les plus dépendants n'est pour autant pas négligé. En 2018, la part des crédits attribués aux veuves, qui ont souvent des revenus modestes, atteint néanmoins 44,87 % du budget total des aides financières, les anciens combattants bénéficiant pour leur part de 35,95 % des aides, dont 7,8 % en faveur de la quatrième génération du feu.

Quant à eux, les pupilles ont été accompagnés à hauteur de 18,77 % du budget de l'aide sociale, part en forte augmentation du simple fait du versement d'une aide exceptionnelle en décembre 2018 et de l'augmentation de leur nombre à la suite de la vague d'attentats qui a frappé la France depuis 2015. Ainsi, l'année 2018 a été marquée par l'adoption de 182 nouveaux pupilles, dont 70 ont moins de dix ans et 18 sont orphelins.

BILAN DE L'ACTION SOCIALE DE L'OFFICE EN 2018

Bénéficiaires	Interventions	Montant (euros)
Anciens combattants	17 461	10 110 823
- dont harkis	795	467 191
- dont anciens combattants des OPEX	3 015	2 329 892
Veuves	21 948	12 136 204
Pupilles de la Nation	6 458	5 076 404
- dont pupilles et orphelins de guerre majeurs	2 442	1 541 718
- dont pupilles mineurs ou en études	4 010	3 529 619
Assistance aux ressortissants à l'étranger	7 313	1 500 526

Victimes d'actes de terrorisme	142	136 628
Dossier gérés à l'échelon central	72	97 709
Action sociale collective en direction des ressortissants hébergés en EHPAD	2 035	258 669
Action sociale en direction des blessés	200	123 063
Total intervention	55 529	29 430 026
Prêts et avances remboursables	97	139 200
Total général	55 626	29 569 226

Source : ONACVG.

L'année 2019 a vu la poursuite du déploiement d'un guide pratique de la solidarité, qui détaille et harmonise l'ensemble de la procédure d'accueil de ressortissants et l'examen des demandes d'aides financières.

Troisième mission, la mémoire des conflits contemporains

S'il appartient à la direction du patrimoine, de la mémoire et des archives de définir la politique de mémoire des conflits contemporains, c'est à l'ONACVG de la mettre en œuvre en tant qu'opérateur majeur de cette politique.

Pour mener à bien cette mission, l'Office s'appuie depuis le début des années 2010 sur 34 conseillers mémoire et communication, affectés dans 18 missions interdépartementales. À l'avenir, le nombre de ces conseillers sera progressivement réduit, jusqu'à 13 en 2020, les actions mémorielles locales et départementales devenant à la charge des directeurs des services départementaux. Quoiqu'il en soit, les actions conduites par l'Office dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de mémoire sont fort diverses. Elles englobent de nombreuses activités pédagogiques à destination des publics scolaires, ainsi que le rapporteur pour avis a pu l'évoquer précédemment.

Surtout, elle repose sur l'entretien, la rénovation et la valorisation des hauts lieux de la mémoire nationale et des nécropoles, confiés à l'Office à la suite de la suppression de la DSPRS, au début de la décennie. Le rapporteur pour avis avait consacré une large part de son rapport sur le projet de loi de finances pour 2019 à ces questions. Il ne s'agit donc pas ici de revenir en détail sur cette mission, mais simplement d'en présenter les principaux éléments.

Le patrimoine mémoriel dont est en charge l'Office comprend les sépultures perpétuelles des soldats « Morts pour la France », dont l'État doit assurer l'entretien à perpétuité, et les hauts lieux de la mémoire nationale (HLMN). Le territoire métropolitain abrite 274 cimetières militaires, communément appelés « nécropoles nationales ». 740 000 corps y reposent, en tombes individuelles ou en ossuaires. Le rapporteur pour avis ayant consacré de longs développements à ces questions dans son précédent rapport, il invite le

lecteur à s’y reporter pour de plus amples développements ⁽¹⁾. La rénovation des sépultures de guerre fait l’objet de programmes pluriannuels. À l’heure de l’élaboration du présent avis, la programmation pour les années 2020 à 2023 est en cours de finalisation. Elle concentrera l’effort sur les sites les plus dégradés et sur ceux qui concernent les deux cycles mémoriels qui seront commémorés au cours de la période 2020-2023, à savoir les 150 ans de la Guerre de 1870 et les 80 ans de la Seconde Guerre mondiale.

Par ailleurs, l’ONACVG est chargé de la valorisation des neuf hauts lieux de la mémoire nationale :

– le cimetière national de Notre-Dame-de-Lorette, à Ablain Saint Nazaire (Pas-de-Calais), au titre des militaires morts pour la France aux côtés de leurs frères d’armes alliés (1914-1918) ;

– le cimetière national de Fleury-devant-Douaumont et de la tranchée des baïonnettes (Meuse), au titre du sacrifice des soldats français de la Grande Guerre à Verdun ;

– l’ancien camp de concentration de Natzweiler-Struthof (Natzwiller, Bas-Rhin), au titre du système concentrationnaire nazi et de la résistance européenne (1933-1945) ;

– le Mont-Valérien (Suresnes, Hauts-de-Seine), au titre de la répression exercée par les autorités allemandes pendant l’Occupation (1940-1944) et de la France combattante ;

– le mémorial des martyrs de la Déportation, sur l’Île de la Cité (Paris), au titre de la mémoire des déportés ;

– le mémorial de la prison de Montluc, à Lyon (Rhône), au titre de l’internement par le régime de Vichy et les autorités allemandes pendant l’Occupation (1940-1944) ;

– le mémorial du débarquement de Provence, au Mont-Faron (Toulon, Var), au titre du débarquement des 15 et 16 août 1944 et de l’armée de la Libération ;

– le mémorial des guerres en Indochine (Fréjus, Var), au titre de la Seconde Guerre mondiale en Indochine (1940-1945) et de la guerre d’Indochine (1946-1954) ;

– le mémorial de la guerre d’Algérie et des combats du Maroc et de la Tunisie, sur la promenade du Quai Branly, à Paris.

(1) Avis n°1306 de M. Philippe Michel-Kleisbauer sur les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », PLF 2019. Tome 1.12 octobre 2018.

Ces hauts lieux accueillent un public nombreux et constituent à la fois des lieux de commémoration et de transmission, nombre d'entre eux étant pourvus d'espaces de visites et muséographiques.

II. CONSTRUIRE L'ONAC DE DEMAIN

A. L'OFFICE FACE À SON DESTIN

1. Les mutations du monde combattant

Si l'Office fait face à son destin, c'est avant tout en raison des mutations du monde combattant. S'il rassemble encore près de 2,4 millions de femmes et d'hommes, le monde combattant se contracte inéluctablement à mesure de la disparition des anciens combattants. Une étude réalisée par le contrôle général des armées ⁽¹⁾ au premier semestre de l'année 2014 évaluait à trois millions le nombre de ressortissants en 2013, prévoyant une baisse d'environ 21 % sur cinq ans et d'environ 38,5 % sur 10 ans.

ÉVOLUTION ESTIMÉE DU NOMBRE DE RESSORTISSANTS DE L'OFFICE

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

Source : Contrôle général des armées.

Par ailleurs, il faut s'attendre à une accélération de la diminution du nombre de ressortissants de l'Office, alors que près de 70 % des bénéficiaires de la retraite du combattant ont plus de 80 ans.

(1) Rapport du 18 juin 2014 du contrôle général des armées sur l'évaluation du nombre de ressortissants de l'ONAC-VG : bilan et perspectives.

ÂGE MOYEN DES TITULAIRES D'UNE CARTE DU COMBATTANT (ÉTÉ 2019)

Tranches d'âge	Total
Non renseigné	5
100 ans et plus	1 663
de 95 à 99 ans	10 930
de 90 à 94 ans	29 625
de 85 à 89 ans	140 417
de 80 à 84 ans	465 367
de 75 à 79 ans	280 271
de 70 à 74 ans	4 765
de 65 à 69 ans	6 574
moins de 65 ans	454
TOTAL	940 071

Source : direction générale des finances publiques.

Tous les représentants des associations que le rapporteur pour avis a rencontrés lors des auditions ont conscience des défis auxquels le monde combattant est confronté, et en particulier les associations tournées vers un conflit en particulier. Si les structures plus fédératives comme l'UNC, la Fédération nationale André Maginot ou l'Union des blessés de la face et de la tête semblent plus robustes, surtout lorsque, comme c'est le cas des deux dernières, elles sont actionnaires de la Française des jeux, la diminution du nombre d'adhérents reste inexorable.

Quoiqu'il en soit, la forte baisse du nombre de ses ressortissants doit conduire à s'interroger sur le juste positionnement de l'Office, alors que l'une de ses principales missions est vouée à disparaître. Si les engagements des armées françaises en opérations extérieures alimenteront naturellement le flux de demandes de nouveaux titres et cartes, le volume n'atteindra jamais celui du temps des appelés. D'une certaine manière, l'Office renouera avec ses origines : créé pour accompagner des jeunes gens, poilus blessés dans les tranchées, veuves de vingt ans à peine et pupilles, l'ONACVG devra de plus en plus prendre en charge les « néo » anciens combattants et leurs familles, c'est-à-dire la génération post-Afghanistan.

Dans l'intervalle, l'Office devra être en mesure de répondre à des attentes très diverses afin d'accompagner à la fois ses ressortissants les plus âgés et les jeunes militaires blessés ou les familles de ceux tués au combat.

2. Les défis de la politique de mémoire

L'an dernier, le rapporteur pour avis avait pointé les risques d'un éclatement de la mémoire combattante en raison, d'une part, du défi constitué par la transmission de la mémoire sans témoins et, d'autre part, de la menace d'une dilution du patrimoine mémoriel des associations.

Ce constat demeure vrai aujourd'hui.

Il est plus que jamais temps d'agir afin de conserver et de mettre en valeur le patrimoine de la myriade d'associations qui, aujourd'hui, la font vivre sur le territoire national. Alors que nombre d'acteurs associatifs appellent à la constitution d'une « **maison commune** » à même d'accueillir toutes les **mémoires**, le rapporteur pour avis appelle de ses vœux l'initiation d'un plan d'action, sous la conduite de la DPMA. Si l'Office paraît tout indiqué pour devenir cette maison commune, c'est avant tout au monde combattant de s'attaquer à cet enjeu.

Au-delà de la préservation du patrimoine mémoriel des associations, il convient d'approfondir l'effort en faveur de la **transmission de la mémoire « sans voix »**. La disparition des témoins directs des conflits contemporains impose d'identifier de nouveaux outils de transmission. L'Office s'est ainsi attaché à développer ses activités pédagogiques en direction des plus jeunes. La plupart des hauts lieux de la mémoire nationale disposent de salles pédagogiques permettant d'accueillir des classes afin d'approfondir une visite, en lien avec l'équipe enseignante. De plus, les hauts lieux ont conçu plusieurs types de parcours thématiques ainsi que des ateliers. Ainsi, à la Prison de Montluc, en complément des visites guidées, des ateliers pédagogiques sont proposés pour les groupes scolaires. Ils permettent d'approfondir des thématiques liées au rôle de Montluc, et à l'enseignement des politiques antisémites et de répression politique. À titre d'exemple, les visites thématiques peuvent porter sur Jean Moulin, André Devigny ou la Guerre d'indépendance de l'Algérie, tandis que des ateliers ont été mis en place autour d'itinéraires de résistants, de lettre de fusillés ou de la justice militaire.

De même, la dimension territoriale de la mémoire combattante paraît du reste sous-estimée, alors que la structuration même de la mémoire nationale a évolué. Aujourd'hui, les collectivités territoriales comme les musées locaux contribuent toujours plus à la transmission de la mémoire. L'Office pourrait également jouer le rôle d'acteur de référence en matière d'**animation de la mémoire combattante sur les territoires**, ainsi qu'il le fait déjà s'agissant de la valorisation du patrimoine de pierre et au travers de ses activités pédagogiques et de conseil aux préfets sur les territoires.

En outre, il est sans doute nécessaire d'assurer une meilleure prise en compte de la **dimension internationale des conflits contemporains**. Chaque année, les sites mémoriels français attirent environ 20 millions de visiteurs venus pour près de la moitié de pays étrangers. Selon le ministère de l'Économie et des

finances, depuis 2014, les nombreux événements commémoratifs tels que le soixante-dixième anniversaire du Débarquement de Normandie et ceux organisés dans le cadre du cycle du Centenaire de la Première Guerre mondiale ont permis de mettre en lumière le patrimoine mémoriel français, contribuant ainsi à une hausse de la fréquentation des lieux de mémoire de plus de 25 % par rapport aux années précédentes et au développement de l'offre touristique et mémorielle sur l'ensemble du territoire. Pour des pays comme l'Australie ou la Nouvelle-Zélande, les plaines du nord et de l'est de la France sont constitutives de la naissance d'une nation tandis que le poids des plages de Normandie dans la mémoire collective américaine est incontestable. Quant au couple franco-allemand, il repose sur une histoire marquée par 75 ans de guerres – 1870-1945 – et 75 ans de paix depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Au-delà, une large part de la mémoire combattante est partagée avec des pays européens comme des pays lointains, des pays encore alliés et d'autres avec lesquelles nos relations sont plus distendues.

Le sol français accueille aussi de nombreuses tombes de soldats étrangers. Sept cimetières militaires étrangers sont d'ailleurs entretenus par la France à titre gracieux : un cimetière russe à Saint-Hilaire-le-Grand (Marne), deux « ex-soviétiques » à Valleroy (Meurthe-et-Moselle) et à Noyers-Saint-Martin (Oise), un polonais à Urville-Langannerie (Calvados), un tchécoslovaque à Neuville-Saint-Vaast (Pas-de-Calais), un néerlandais à Orry-la-Ville (Oise) et un roumain à Soultzmatt (Haut-Rhin). À l'inverse, près de 2 000 cimetières militaires français sont situés à l'étranger, dans près de 80 pays. Il y a sans doute là de quoi ouvrir de nouvelles perspectives.

B. VERS UN OFFICE NATIONAL DES COMBATTANTS ?

1. Les principaux axes du prochain contrat d'objectifs et de performance

La présentation du prochain contrat d'objectifs et de performance (COP) pour les années 2019-2023 au conseil d'administration de l'Office a été reportée dans l'attente des conclusions de la mission d'inspection conjointe sur l'avenir de l'ONACVG, attendues fin d'ici mi-novembre.

Néanmoins, le 27 juin dernier, le conseil d'administration de l'établissement a approuvé des « perspectives 2019-2023 », qui s'articulent autour cinq axes principaux et rappelés ci-dessous :

– Axe 1 : mieux connaître les ressortissants dans leur diversité pour répondre efficacement à leurs besoins

Organisme social au service du monde combattant et des victimes de guerre, l'Office doit poursuivre l'adaptation de sa politique sociale à l'évolution de la nature et du nombre de ses ressortissants. Cet objectif est d'autant plus important que le COP précédent a vu l'émergence de nouveaux profils de ressortissants : combattants des opérations extérieures, blessés – notamment psycho traumatisés – de ces mêmes opérations, victimes d'actes de terrorisme,

pupilles de la Nation, etc.. Autant de nouveaux « publics » sensibles, aux besoins et préoccupations spécifiques, parfois lourdes, qu'il appartiendra à l'ONACVG d'accompagner dans la durée, en étroite liaison et coordination avec le monde associatif, ses partenaires du ministère des Armées (armées, agence de reconversion de la défense, sous-direction des pensions et de l'action sociale, etc.) et ses partenaires extérieurs (Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme, etc.).

Pour autant, l'Office poursuivra ses efforts en vue d'accompagner ses ressortissants les plus anciens, et les veuves continueront de faire l'objet d'une attention particulière.

– Axe 2 : faciliter l'accès aux droits et être en capacité de mettre en œuvre les décisions gouvernementales

Dans le domaine de la reconnaissance et de la réparation, l'établissement devra être en capacité à la fois d'appliquer la décision d'attribuer à compter du 1er janvier 2019 la carte et la retraite du combattant aux combattants présents en Algérie entre le 3 juillet 1962 et le 1^{er} juillet 1964 et de mettre en œuvre les nouvelles mesures de reconnaissance et de solidarité que le gouvernement a adoptées en faveur des harkis, notamment la mise en œuvre du fonds de solidarité destiné aux enfants de harkis. Il devra par ailleurs faciliter l'accès au droit, notamment par la voie d'une démarche volontariste de dématérialisation des procédures.

– Axe 3 : valoriser la mémoire pour une citoyenneté active et un lien vivant entre le monde combattant et la jeunesse

Opérateur du ministère des Armées, fort de son histoire, de ses valeurs, des lieux de mémoire (hauts lieux de la mémoire nationale, sépultures de guerre) dont la gestion lui a été confiée, de son réseau de services de proximité et de ses liens privilégiés avec les services de l'Éducation nationale, l'Office joue d'ores et déjà un rôle important dans le domaine de la mémoire et de l'éducation à la citoyenneté des jeunes générations. L'objectif est de renforcer son activité de conception et de diffusion d'outils pédagogiques. Par ailleurs, son rapprochement récent avec la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ) matérialisé par la convention signée en mai 2018 lui permettra de toucher un public élargi de jeunes de toutes conditions.

– Axe 4 : poursuivre la modernisation en simplifiant le fonctionnement de l'établissement et de son organisation

À l'image des administrations des services de l'État et des autres établissements publics, l'Office est pleinement engagé dans la démarche « Action publique 2022 ». La gestion de ses achats, de son immobilier, de ses ressources humaines sont autant de domaines dans lesquels l'établissement prolongera les efforts de rationalisation déjà consentis.

En ce qui concerne son maillage territorial, de nouveaux formats seront expérimentés dans les départements dont l'activité est la plus faible tout en préservant l'échelon départemental, seul à même de répondre de manière satisfaisante aux demandes des ressortissants et des préfectures.

Au Maghreb, le service de Tunisie sera fermé et le devenir de certaines activités (centre d'appareillage du service du Maroc) sera reconsidéré.

– Axe 5 : renouveler l'esprit paritaire et la gouvernance pour répondre aux enjeux que l'établissement devra relever

La poursuite de la transformation de l'Office et la préservation de l'esprit paritaire qui le guide depuis sa création suppose de faire évoluer son conseil d'administration.

Aujourd'hui composé de 40 membres, dont 30 au titre des associations et fondations, le nombre d'administrateurs sera adapté aux évolutions du monde combattant. Par ailleurs, les commissions préparatoires à la séance plénière du conseil d'administration seront supprimées au profit d'une commission permanente renforcée.

Enfin, il apparaît de plus en plus essentiel que le nom de l'établissement évolue pour rendre davantage compte de l'action, des missions et de l'identité de l'établissement.

Dès 2020, les effectifs seront réduits, tant à la direction générale que dans 48 services de proximité de métropole et six d'outre-mer. En Afrique du Nord, les services d'Algérie et de Tunisie seront affectés, ce dernier, comme cela a déjà été précisé, devant être fermé en raison d'un nombre désormais très faible de ressortissants résidant dans ce pays. Toutefois le réseau départemental de l'ONACVG ne sera pas modifié ; il s'agit d'adapter, dans chaque département, les effectifs du service au nombre de ressortissants.

2. Assurer le succès de la transformation de l'Office

La transformation de l'Office est indispensable au regard des défis qu'il lui faudra relever. Elle ne pourra être réussie que si lui sont donnés les moyens de poursuivre son action au service du monde combattant. Pour le rapporteur pour avis, il convient notamment de prêter la plus vive attention à l'évolution des ressources de l'Office, à celle de sa gouvernance et de son réseau territorial et de sa capacité d'accueil et d'orientation de ses ressortissants, à un rééquilibrage de son action au profit des nouveaux représentants du monde combattant et, enfin, à la clarification de son rôle en matière de politique de mémoire.

Ces cinq axes ne traduisent pas l'ensemble des chantiers qu'il convient de mener, mais mériteraient, d'après le rapporteur pour avis, d'être pris en compte dans le cadre de l'élaboration du nouveau contrat d'objectifs et de performance.

Premièrement, les ressources de l'Office devront être confortées et sanctuarisées.

Le projet de loi de finances pour 2020 fixe la subvention pour charges de service public de l'ONACVG à 45,5 millions d'euros, soit une diminution de 12,5 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiales pour 2019. Dans le même temps, le plafond d'emplois de l'Office diminue de 33 ETPT par rapport à 2019.

Cette évolution appelle deux commentaires.

D'abord, elle s'explique aisément cette année, dans la mesure où elle est la conséquence de la démarche de réorganisation interne engagée par l'Office et, surtout, du prélèvement exceptionnel effectué sur la trésorerie de l'établissement, à hauteur de 9,9 millions d'euros, afin de financer une part des actions conduites en faveur des rapatriés ainsi que de l'entretien des nécropoles.

Ensuite, une telle décision ne saurait être reproduite à l'avenir, au risque de fragiliser l'établissement. En d'autres termes, il conviendra de rehausser le montant de la dotation afin de revenir au niveau comparable aux années précédentes hors prélèvement exceptionnel sur la trésorerie de l'établissement. De même, l'évolution du montant de la dotation versée à l'ONACVG au titre de sa politique d'action sociale, en baisse de 400 000 euros cette année, méritera l'attention la plus vive afin de garantir un accompagnement personnalisé de qualité des ressortissants.

Deuxièmement, le mode de gouvernance de l'Office pourrait être amené à évoluer.

Si le mode de gestion paritaire de l'ONACVG constitue l'une de ses forces, il est également source de questionnements, notamment à deux égards.

D'abord, il est surprenant que le conseil d'administration soit présidé par la secrétaire d'État en charge des Anciens combattants, qui se trouve placée de fait dans une position inconfortable, celle d'être à la fois juge et partie. Tel n'est par exemple pas le cas de l'Institution nationale des Invalides, dont le conseil d'administration est présidé par une conseillère d'État. S'il n'appartient pas au rapporteur de préconiser telle ou telle évolution, il lui semble qu'il pourrait être envisagé de nommer à cette fonction une personnalité qualifiée, à l'instar d'un ancien chef d'état-major d'armée.

Ensuite, dans la continuité des perspectives arrêtées par le conseil d'administration du 27 juin dernier, il semble au rapporteur pour avis que les représentants du monde combattant pourraient davantage représenter les jeunes générations de combattant ainsi que leurs familles. En la matière, il pourrait être envisagé de recentrer la composition du conseil d'administration sur la gestion administrative et financière de l'établissement, quitte à procéder dans le même temps à la création d'une nouvelle structure chargée d'éclairer les travaux du

conseil d'administration et composée de représentants des ressortissants. Une telle solution éviterait par ailleurs de devoir écarter certains acteurs faute de sièges en nombre suffisant.

Quelle que soit la solution retenue, il conviendra d'associer davantage les représentants de la dernière génération du feu et des familles.

Troisièmement, l'action de l'Office a vocation à connaître un rééquilibrage au profit de ses nouveaux ressortissants.

Les ressortissants devront demeurer au cœur de l'action de l'Office, afin d'accompagner de la meilleure manière qui soit celles et ceux qui ont sacrifié une part d'eux-mêmes pour la Nation. C'est en effet à leur profit que sont conduites les deux missions historiques, presque existentielles, de l'Office : le droit à la reconnaissance et la réparation d'une part, la solidarité d'autre part.

Dans ce contexte, la part des actions en faveur des jeunes anciens combattants et de leurs familles est amenée à croître, l'ONACVG intervenant alors en complément des armées et des services du ministère des Armées afin d'accompagner toujours plus les militaires blessés et celles et ceux qui quittent l'institution militaire, échappant parfois à ses « radars ». À cet égard, l'effort pourrait être encore plus qu'aujourd'hui porté sur les actions de réinsertion professionnelle.

Plus largement, l'Office a vocation à accompagner les évolutions du droit à reconnaissance et à réparation nécessaires à une meilleure prise en compte des difficultés rencontrées par les dernières générations du feu. À titre d'exemple, le guide-barème des invalidités qui est annexé au CPMIVG mériterait une actualisation, afin de prendre en compte des troubles auxquels les militaires sont souvent sujets comme les acouphènes, l'hypoacousie, des invalidités liées à une amputation des doigts ou des céphalées.

L'ONACVG a d'ores-et-déjà réorienté son action afin d'accompagner davantage les « jeunes » anciens combattants. Ainsi, en 2018, 441 interventions financières en faveur des anciens combattants des OPEX ont été mises en œuvre, pour un montant total de 530 000 euros. En intégrant les aides à la reconversion professionnelle, le montant des aides accordées aux anciens combattants des OPEX représentent près de 2,3 millions d'euros et 3 015 interventions. Toutefois, le rapporteur pour avis tient à préciser que ce total concerne l'ensemble des anciens combattants des OPEX, dont certains sont déjà âgés. Pour mener à bien ces actions, l'Office devra toujours pouvoir compter sur son réseau de proximité.

Quatrièmement, le maillage territorial de l'Office mériterait d'être adapté aux nouvelles réalités territoriales.

Il ne fait guère de doute que le maillage territorial de l'Office a vocation à évoluer. D'abord, le nombre de ressortissants est parfois faible dans certains départements et il ne semble plus toujours pertinent de disposer de « gros

services » départementaux. Il est toutefois essentiel de conserver des antennes de l'ONACVG sur les territoires, au niveau départemental, afin de permettre à l'Office de demeurer l'adresse de l'ensemble du monde combattant.

Pour autant, il n'est pas certain qu'une telle position doit conduire à maintenir un réseau uniformément décliné sur le territoire. Ainsi, certains services départementaux ont sans nul doute vocation à poursuivre leur spécialisation dans le champ mémoriel, surtout lorsque le nombre de ressortissants de l'Office sur le territoire est plutôt faible, alors que d'autres continueront de devoir être en mesure d'accompagner les anciens combattants et leurs familles au travers de l'aide sociale de l'Office.

À l'heure où il est prioritaire de rapprocher les services publics des Français, il n'est guère souhaitable de remettre en cause des lieux d'accueil physique qui reçoivent essentiellement des personnes souvent âgées, rencontrant souvent des difficultés de déplacement ou pour lesquelles la numérisation des services publics est synonyme d'exclusion.

D'ailleurs, le rapporteur pour avis souscrit totalement à la préconisation de la nouvelle directrice générale de l'Office de mettre en place un « numéro vert » permettant d'accompagner les ressortissants, voire de déployer des personnels itinérants pour se rapprocher toujours plus d'eux.

Au-delà, il sera sans doute possible d'envisager une réorganisation géographique, en lien avec le déploiement des « Maisons France Service », qui pourront toujours constituer un premier point d'entrée avant un rendez-vous physique. Les services de l'Office ont déjà intégré le dispositif dans les six départements dans lesquels une première expérimentation aura lieu à compter de 2020.

Cinquièmement, le positionnement de l'Office dans la mise en œuvre de la politique de mémoire mérite d'être clarifié.

De multiples acteurs interviennent aujourd'hui dans la définition et la mise en œuvre de la mémoire des conflits combattants. Néanmoins, pour les Français, l'acteur de référence du monde combattant demeure l'ONACVG, et son symbole le Bleuet de France. Le renforcement de la visibilité du Bleuet constitue d'ailleurs un enjeu de taille, ainsi que l'avait exposé le rapporteur pour avis il y a deux ans.

L'Office est connu du grand public et des enseignants, qui apprécient les activités pédagogiques mises en œuvre dans les hauts lieux. Celles-ci doivent donc être toujours plus approfondies, ce qui suppose d'une part de poursuivre les travaux de valorisation et de rénovation des hauts lieux ⁽¹⁾ et, d'autre part, de conforter les activités pédagogiques.

(1) Voir l'avis budgétaire établi sur le PLF 2019.

L'entretien des nécropoles constitue par ailleurs un défi particulier. Pour le rapporteur pour avis, il ne fait aucun doute que c'est à l'État qu'il appartient d'entretenir les tombes des « Morts pour la France ». Dès lors, il convient de clarifier la répartition des rôles entre les différents intervenants, d'autant que le Souvenir français, très actif en la matière, voit également ses adhérents vieillir. Il serait illusoire de penser que ses membres, malgré leur engagement, seront encore en mesure d'entretenir physiquement certaines tombes. Du reste, ce n'est pas leur rôle. En revanche, le Souvenir français peut jouer un rôle de premier plan en matière d'alerte, ses membres se muant en vigie à même d'identifier les lieux devant faire l'objet d'une remise en état.

Le rapporteur pour avis préconise donc l'établissement et la signature d'une convention tripartite associant la direction du patrimoine, de la mémoire et des archives, l'ONACVG et le Souvenir français, qui permettra d'identifier plus clairement le rôle de chacun.

La clarification du rôle de l'ONACVG en la matière devra conduire à s'interroger sur l'intensification de ses relations avec le réseau diplomatique afin d'accueillir et d'orienter les potentiels ressortissants installés à l'étranger et d'assurer l'entretien des tombes situées en dehors de nos frontières. De ce point de vue, il convient de noter qu'en Allemagne, le service d'entretien des nécropoles allemand (*Volksbund Deutsche Kriegsgräberfürsorge*) est rattaché au ministère des Affaires étrangères et prend directement en charge l'entretien des sépultures à l'étranger, nombreuses en l'espèce.

*

* *

Pour le monde combattant, l'ONACVG constitue la véritable « maison des combattants », qui apporte un supplément d'âme grâce à son histoire et à l'engagement constant de ses personnels. Né des tranchées, l'Office a évolué au cours du siècle afin de s'adapter à la transformation des conflits et aux mutations de la société. Sachons poursuivre cette mission et le conforter en tant qu'Office national des combattants, au service de celles et ceux qui ont sacrifié une part d'eux-mêmes au service de la France, et continuent de le faire aujourd'hui.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE MME GENEVIÈVE DARRIEUSSECQ, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DE LA MINISTRE DES ARMÉES

La Commission de la Défense nationale et des forces armées a entendu Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre des Armées, sur le projet de loi de finances pour 2020 (n° 2272), au cours de sa réunion du mercredi 2 octobre 2019.

Mme la présidente Françoise Dumas. Mes chers collègues, nous accueillons Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre des armées, qui vient présenter les crédits de la Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » du projet de loi de finances pour 2020. Je remercie pour son engagement M. Philippe Michel-Kleisbauer, qui sera notre rapporteur pour avis sur ce budget.

Sans surprise, le budget alloué à cette mission est en baisse par rapport à l'année dernière. Cette baisse structurelle s'explique pour l'essentiel par une baisse du nombre de bénéficiaires des deux dispositifs les plus emblématiques du droit à la reconnaissance et à la réparation : la retraite du combattant et les pensions militaires d'invalidité (PMI). Cela étant, le Gouvernement a, pour la troisième année consécutive, décidé de proposer l'inscription de mesures nouvelles, notamment la revalorisation du montant de la PMI touchée par les conjoints survivants de grands invalides de guerre ayant agi comme une tierce personne apportant des soins constants pendant au moins quinze années de vie commune.

Avant de vous laisser la parole, madame la secrétaire d'État, je veux saluer la concertation que vous avez menée avec le monde combattant afin d'examiner l'ensemble des revendications des associations. Si toutes ces propositions n'ont pu recevoir de suites favorables, ce travail a permis de fixer un cap à la politique de reconnaissance et de réparation et d'en déterminer les priorités pour les années à venir : je tenais à vous en féliciter.

Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre des armées. Mesdames et Messieurs les députés, je vous remercie d'être aussi nombreux pour parler du monde combattant, auquel, je le sais, vous êtes très attachés : je le constate chaque année lors de nos échanges sur ces sujets, notamment en période budgétaire.

Ce budget est important car il concerne la reconnaissance et la réparation du monde combattant. La nation doit respect et reconnaissance à ces personnes qui se sont fortement engagées pour elle ; elle doit aussi les accompagner tout au long de leur vie.

Comme vous l'avez dit, Madame la présidente, ce budget est en diminution en raison de la baisse régulière du nombre de bénéficiaires. Nous vivons une période d'évolution du monde combattant : j'ai d'ailleurs rencontré les associations pour les inciter à entamer une réflexion sur ce sujet.

Le budget s'établit globalement à 2,16 milliards d'euros en crédits de paiement, dont 2,07 milliards pour les Programmes 167 « Liens entre la nation et son armée » et 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ». Le plafond de crédits évolue ainsi à la baisse de 130 millions d'euros, soit une diminution de 5,9 % par rapport à 2019. C'est conforme à la tendance constatée depuis 2015 – entre moins 5 % et moins 7 %.

Ce budget retrace notre volonté d'accompagner le monde combattant. Tous les droits acquis à reconnaissance et à réparation sont intégralement maintenus, 912 millions d'euros étant consacrés aux PMI et 660 millions à la retraite du combattant. Aucun dispositif budgétaire ou fiscal n'est revu ; le coût de la dépense fiscale est estimé pour 2020 à 728 millions d'euros.

J'ai souhaité également soutenir le monde combattant en répondant à ses demandes. Ainsi, les crédits augmentent du fait de l'attribution de la carte du combattant aux anciens combattants présents en Algérie entre le 1^{er} juillet 1962 et le 1^{er} juillet 1964. Cette mesure a été mise en œuvre dès le 1^{er} janvier 2019 ; nous estimons qu'environ 35 000 cartes seront attribuées fin 2019. Le budget 2020 intègre le coût de cette montée en charge avec une dotation d'environ 24 millions d'euros, contre 6,6 millions d'euros en 2019. En rythme de croisière, le dispositif coûtera 30 millions d'euros en crédits budgétaires et 30 millions d'euros en mesures fiscales.

Par ailleurs, ce budget comporte des mesures en faveur des personnes vulnérables. Une mesure nouvelle, très attendue par les associations, consiste à mieux accompagner les conjoints survivants de grands invalides de guerre ayant agi comme tierce personne pendant de nombreuses années. Ces personnes ont droit à une pension militaire d'invalidité majorée ; la majoration varie selon la durée du mariage ou du PACS et des soins donnés de manière constante dans la limite de dix ans. Il s'avère que certaines d'entre elles ont aidé les grands invalides bien plus longtemps : j'ai donc souhaité leur accorder une majoration supplémentaire liée au nombre effectif d'années de soins. Leur pension sera rehaussée pour atteindre un montant moyen de 1 285 euros par an ; cela représente 600 000 euros, qui bénéficieront à environ 460 personnes.

Autre mesure en faveur des personnes les plus vulnérables, j'ai souhaité, malgré la diminution du nombre de ressortissants, que la dotation d'action sociale

de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG) soit maintenue à 26 millions d'euros. Il y aura donc plus d'aides pour les personnes les plus fragiles : c'est un signe fort de soutien aux anciens combattants et aux veuves.

La subvention à l'Institution nationale des Invalides sera quant à elle portée à 25 millions d'euros : la dotation de fonctionnement est maintenue et 13,7 millions d'euros sont inscrits pour financer les travaux d'infrastructures, qui permettront la création d'un pôle de réhabilitation post-traumatique physique et psychique d'envergure nationale, voire internationale.

Le budget consacré à la mémoire prend en compte la fin de plusieurs cycles mémoriels. Doté de 28 millions d'euros en 2018, il avait été ramené à 16 millions d'euros en 2019 au terme du cycle mémoriel du Centenaire de la Première Guerre mondiale. Le budget poursuit sa diminution et s'établit à 11 millions d'euros en 2020, pour plusieurs raisons : l'arrêt total de la mission du Centenaire, qui avait bénéficié d'un apport de 600 000 euros en 2019 ; la fin des grandes commémorations du soixante-quinzième anniversaire de la libération du territoire, pour lesquelles 2 millions d'euros avaient été prévus en 2019 ; la construction du monument à la mémoire des militaires morts en opération extérieure (OPEX), budgétée à hauteur de 1,2 million. Ce monument, qui sera inauguré dans quelques semaines, est très attendu par les militaires et leurs familles ; ce sera un beau lieu de mémoire et de recueillement.

Sur le budget consacré à la mémoire cette année, 4 millions d'euros assureront le financement des commémorations liées aux thématiques mémorielles de l'année 2020, dont le quatre-vingtième anniversaire de l'appel du 18 Juin. En outre, 1 million d'euros seront consacrés aux actions pédagogiques : 500 000 euros pour les actions habituellement réalisées par la direction des patrimoines de la mémoire et des archives ainsi que par l'ONACVG, et 500 000 euros de mesures nouvelles afin de contribuer à la sensibilisation des jeunes à la lutte contre la haine et les préjugés. Ainsi, le soixante-quinzième anniversaire de la libération des camps donnera lieu à des actions de mémoire et de médiation importantes auprès de la jeunesse.

Par ailleurs, 4 millions d'euros seront consacrés à la réhabilitation des sépultures et des hauts lieux de mémoire. Ils seront complétés par la mobilisation de 4,4 millions d'euros provenant de la trésorerie excédentaire de l'ONACVG – ces crédits avaient été mis en réserve à l'ONACVG pour financer des projets d'investissement qui n'ont finalement pu être exécutés. Enfin, 900 000 euros sont prévus pour le tourisme de mémoire.

Si nous ajoutons aux 11 millions d'euros du budget les 4,4 millions d'euros de trésorerie excédentaire de l'ONACVG, notre politique de mémoire reste dans les mêmes volumes budgétaires que l'an dernier. Le budget est même en augmentation si l'on soustrait la construction et l'inauguration du monument OPEX, la fin des commémorations du soixante-quinzième anniversaire et la fin

totale de la mission du Centenaire. Nous avons beaucoup de hauts lieux de mémoire et de sépultures à entretenir : tout cela demande des crédits conséquents.

Le budget du Programme 167 consacré au lien armées-jeunesse progresse de 3,69 %. Près de 16 millions d'euros sont consacrés à la Journée défense citoyenneté (JDC), contre 15,29 millions l'an dernier. L'indemnité de transport des jeunes réalisant une JDC – 8 euros versés sous forme de chèque transport – n'avait jamais été relevée depuis 1998 : elle passera à 20 euros pour les jeunes logeant à plus de vingt kilomètres de leur site de convocation, et à 10 euros pour les autres. Cette mesure de soutien aux familles est en adéquation avec le coût des transports.

Les crédits du service militaire volontaire, dont le format a été pérennisé par la loi de programmation militaire, restent stables avec 2,5 millions d'euros. La formation des volontaires dans ce cadre apporte un soutien précieux aux jeunes en difficulté. Ce système d'insertion dans la vie professionnelle donne des résultats plus que satisfaisants, près de 75 % des jeunes trouvant, au terme du service militaire volontaire, une issue professionnelle positive et durable.

L'état-major du service militaire volontaire est très actif dans la recherche de financements, en particulier auprès des régions, qui sont les collectivités compétentes en matière de formation. Plusieurs régions ont déjà signé des conventions, comme l'Île-de-France ou la région Grand Est. Je me rendrai à Brest lundi prochain pour signer une convention avec la région Bretagne ; d'autres sont en attente.

Je veux faire un point particulier sur l'ONACVG. Je me déplace beaucoup dans les départements, où je rencontre systématiquement les associations d'anciens combattants : je sais donc leur attachement à l'ONACVG. Outre son soutien au monde combattant, l'Office joue un rôle précieux dans les territoires et dans le travail de mémoire auprès des établissements scolaires.

Toutefois, l'ONACVG doit continuer son évolution. Il s'est transformé à plusieurs reprises depuis 2013, quand il a été décidé qu'il se recentrerait sur son cœur de métier, c'est-à-dire l'accompagnement du monde combattant. Cela s'est traduit par le transfert de dix-huit établissements médico-sociaux dont il avait alors la responsabilité, le dernier transfert étant intervenu le 1^{er} janvier 2018. L'Office avait conservé dans ce but une réserve importante, renforcée par une capacité limitée à engager tous les chantiers de rénovation des sépultures de guerre et des hauts lieux de mémoire.

Par ailleurs, l'ONACVG a évolué dans sa structuration. L'architecture départementale, indispensable, doit être conservée : nous ne pouvons pas enlever des services publics dans les territoires alors que nous sommes en train d'en remettre ! L'ONACVG se transforme en se modernisant, comme toutes les administrations. L'idée générale est de l'adapter à l'évolution du monde combattant tout en conservant son maillage territorial. Il a donc été demandé à

l'ONACVG de réfléchir à son organisation en tenant compte du nombre d'anciens combattants dans chaque département. L'Office s'est engagé à réaliser 2 millions d'euros d'économies en fonctionnement et prévoit pour l'année 2020 une baisse du plafond d'emplois de 33 ETPT – équivalent temps plein travaillé. Ces décisions de bon sens ont été adoptées par le conseil d'administration de l'ONACVG.

La subvention pour charges de service public de l'Office s'élèvera à 45 millions d'euros en 2020, contre 57 millions l'an dernier. Près de 10 millions d'euros seront prélevés sur sa trésorerie, qui est très largement excédentaire : elle s'élève en effet à 40 millions d'euros, ce qui est anormal pour un établissement public. Ces réserves se sont constituées au fil des années du fait de la non-consommation de certains crédits liés au transfert des établissements médico-sociaux et à des opérations d'investissement. Une saine gestion budgétaire suppose donc de recourir à cette trésorerie, de façon exceptionnelle, pour financer les politiques de façon cohérente.

Sur les 17,45 millions d'euros ainsi prélevés, 4,41 millions d'euros seront consacrés à l'entretien des nécropoles, 3,1 millions à des actions en faveur des rapatriés et 9,94 millions au fonctionnement de l'ONACVG, raison pour laquelle la subvention pour charges de service public sera exceptionnellement de 45 millions d'euros cette année. Un établissement public doit avoir une trésorerie correspondant à trois mois de fonctionnement ; nous répondons ainsi à une remarque de la Cour des comptes, qui trouvait cette situation anormale.

La nouvelle directrice générale de l'ONACVG, Mme Véronique Peaucelle-Delelis – elle a pris ses fonctions après le départ à la retraite de Mme Rose-Marie Antoine, que je remercie pour le travail formidable qu'elle a effectué –, sait qu'elle doit mener à bien le chantier de la modernisation. Celui-ci devra se faire dans la proximité du monde combattant.

Pour l'essentiel, le budget diminue en raison de la baisse démographique du monde combattant. Toutefois, il permet le maintien de tous les droits acquis, la poursuite des mesures de réparation et d'aide aux anciens Harkis, à leurs épouses et à leurs enfants, mises en œuvre l'an dernier, ainsi que de l'aide aux personnes les plus fragiles et aux blessés. Il finance des mesures nouvelles à destination de la jeunesse, ainsi que des veuves et des conjoints survivants de grands invalides de guerre. Enfin, il maintient le réseau départemental de l'ONACVG tout en participant aux efforts de saine gestion. Tels sont les objectifs de ce projet de loi de finances pour 2020 et les actions que je mènerai aux côtés de la ministre de la défense, Florence Parly.

Mme la présidente Françoise Dumas. Je vous remercie, Madame la Ministre, pour cette présentation très exhaustive. Votre domaine d'intervention est à la fois le respect du passé et l'adaptation aux nouveaux besoins. Je donne la parole à M. Philippe Michel-Kleisbauer, qui est notre rapporteur pour avis sur ce budget.

M. Philippe Michel-Kleisbauer. Permettez-moi tout d'abord de saluer la belle revalorisation de la PMI pour le conjoint survivant d'un grand invalide de guerre ayant agi comme une tierce personne pendant plus de quinze ans.

Je souhaite vous poser brièvement quelques questions. Tout d'abord, avez-vous prévu de réunir la commission tripartite souhaitée par les associations depuis plusieurs années et, si oui, sur quels thèmes ?

Ensuite, où en est la parution du décret relatif aux tarifs sociaux sur les réseaux ferroviaires ? Nous avons beaucoup travaillé par ordonnances sur la SNCF mais un vide existe concernant la réduction tarifaire accordée aux anciens combattants : nous attendons un décret.

Enfin, il est vrai que le monde combattant vieillit, mais il intègre de nouvelles générations composées de ceux qui ont servi en tant que Casques bleus ou, dans un autre contexte, en Afghanistan. La question se pose donc de savoir si le droit à réparation tel qu'il a été créé il y a un siècle est encore adapté à ces nouveaux anciens combattants.

Puisque vous avez évoqué l'Institution nationale des invalides (INI), je rappelle que nous avons beaucoup insisté, l'an dernier, sur la qualité du projet de cette institution, qui doit devenir la Maison du post-trauma. Or, l'intervention, sans doute un peu maladroite, d'un architecte des Bâtiments de France a provoqué un certain retard. Peut-être pourriez-vous nous en dire un mot.

Pour conclure, l'ONACVG – j'aurai l'occasion d'y revenir lors de la présentation de mon rapport – est un établissement important : tout le monde l'identifie et connaît son adresse. Je vous remercie donc de maintenir sa répartition territoriale, notamment dans les départements ; ce maintien est salutaire.

M. Christophe Blanchet. Madame la secrétaire d'État, la Journée défense et citoyenneté (JDC) doit être remplacée, à terme, par le Service national universel (SNU), dont je souhaiterais savoir si, selon les retours dont vous disposez, il remplit sa mission.

Au mois de juin dernier, 2 000 jeunes ont été accueillis dans le cadre du SNU. Or, on sait que celui-ci a notamment pour vocation de favoriser le recrutement par les armées, à l'instar de la JDC, qui est actuellement à l'origine de 10 % des recrutements. Il est donc fort probable que, parmi ces 2 000 jeunes volontaires, un grand nombre s'oriente vers le Service militaire volontaire. Trois cents places supplémentaires sont programmées cette année. L'an prochain, le contingent sera de 40 000 jeunes volontaires, proches des métiers de l'armée, qui s'intéresseront peut-être davantage au Service militaire volontaire (SMV). Dès lors, ne conviendrait-il pas d'augmenter dès à présent le budget de ce dispositif, qui a vocation à compléter le SNU dans sa mission d'intégration mais aussi de recrutement pour les armées futures, sachant que, au terme du quinquennat, le contingent devrait atteindre 760 000 jeunes ?

Mme Marianne Dubois. Ma question rejoint celle de M. Blanchet. Au lieu de réfléchir à des scénarios difficiles à mettre en œuvre pour 750 000 jeunes – je pense, bien entendu, au SNU –, pourquoi ne pas mettre davantage l’accent sur le SMV, qui est un véritable succès ? Dans ce dispositif qui s’adresse à des jeunes désocialisés, ceux-ci sont volontaires, bénéficient d’un encadrement resserré, d’une formation de longue durée et leur taux d’insertion est de plus de 70 %. Pourtant, il n’existe que six centres de SMV en métropole. Ne pourrait-on pas imaginer un centre par région ? J’ajoute que, lorsque j’ai vanté, il y a quelques semaines seulement, ce dispositif auprès du président de la région Centre, je me suis aperçue qu’il ne le connaissait pas du tout...

M. Joaquim Pueyo. Madame la secrétaire d’État, je suis inquiet de la réduction des crédits de l’Office national des anciens combattants. En effet, sur le terrain, on entend souvent dire que les crédits de fonctionnement sont insuffisants, par exemple pour soutenir les initiatives destinées à renforcer le lien armée-nation. Je pense notamment aux classes de défense qui, lorsqu’elles recherchent des subventions ou des aides pour permettre à leurs élèves de se rendre à des cérémonies ou dans des lieux de mémoire, s’adressent souvent aux collectivités. Or, ce n’est pas suffisant. L’Office national pourrait, me semble-t-il, jouer un rôle non négligeable en la matière. Je crains donc que cette réduction de crédits ait des conséquences négatives.

Par ailleurs, vous avez indiqué que 500 000 euros seraient consacrés au financement d’actions pédagogiques de sensibilisation à la lutte contre la haine et les préjugés. J’y suis tout à fait favorable, mais je souhaiterais savoir ce que vous entendez par « préjugés ». Avez-vous d’ores et déjà donné des directives dans ce domaine ?

Enfin, s’agissant du SMV, je rejoins Mme Dubois. Il s’agit d’un très bon dispositif, qui donne des résultats et fonctionne très bien, de même que le Service militaire adapté (SMA) outre-mer. Marianne Dubois et moi-même avons rédigé un rapport dans lequel nous préconisons son renforcement. Je crois en effet qu’il pourrait accueillir davantage de jeunes, dans la mesure où les candidats sont assez nombreux. Je souhaiterais donc savoir s’il est envisageable de créer, dans les années à venir, un ou deux régiments supplémentaires.

M. Yannick Favennec Becot. Madame la secrétaire d’État, les titulaires d’une carte du combattant bénéficient, à compter de l’âge de 74 ans, d’une demi-part supplémentaire pour le calcul de l’impôt sur le revenu. Pouvez-vous nous dire à combien s’élève cette dépense fiscale, qui était en diminution l’an passé, puisqu’elle est passée, entre 2018 et 2019, de 530 millions à 515 millions ?

Le cas échéant, le conjoint survivant continue de bénéficier de cette demi-part fiscale. Toutefois, tel n’est pas le cas lorsque l’ancien combattant décède avant 74 ans, donc avant d’avoir pu bénéficier de cette demi-part supplémentaire. Cette situation est parfois ressentie comme une inégalité entre les veuves. Compte tenu de la baisse tendancielle du nombre de bénéficiaires, ne peut-on pas envisager

d'abaisser le seuil de 74 ans, qui pourrait, par exemple, être aligné sur l'âge ouvrant droit à la retraite du combattant, c'est-à-dire 60 ans ou 65 ans ?

M. André Chassaigne. Madame la secrétaire d'État, je veux tout d'abord saluer l'augmentation de la pension des conjoints survivants des grands invalides de guerre, qui améliorera les conditions de vie des 800 veuves dont l'époux était bénéficiaire de la majoration pour tierce personne.

Je souhaiterais vous interroger sur un engagement qui aurait été pris lors de la séance plénière du 1^{er} juillet 2019 du « G12 », qui rassemble les associations d'anciens combattants. Au cours de cette réunion, le ministère, reconnaissant un retard de 4,5 % de la valeur du point PMI (Pension militaire d'invalidité), aurait indiqué que celle-ci évoluerait favorablement au cours de la période 2019-2021 et que serait créée une commission tripartite en 2020. Pourriez-vous nous donner davantage de précisions ?

En ce qui concerne l'ONACVG, je ferai trois observations. Premièrement, pourquoi avoir ramené de 40 à 31 le nombre de ses administrateurs, au détriment en particulier des représentants des anciens combattants et victimes de guerre, même si le chef d'état-major des armées a été intégré dans le premier collège, ce qui semble tout à fait légitime ?

Ensuite, 42 emplois ont été supprimés depuis le 1^{er} janvier 2019, et l'on évoque le chiffre de 89 suppressions jusqu'en 2023 alors que l'on comptera encore à cette date 1,8 million de ressortissants. Vous venez d'annoncer 38 équivalents temps plein, mais on nous dit, sur le terrain, que le personnel manque.

Enfin, qu'en est-il de la vacance des postes de directeur des services départementaux ? Il manquerait, en effet, 13 directeurs ou directrices, ce qui nuit au bon fonctionnement de l'ONACVG dans les départements.

Je souhaitais vous interroger également sur l'arrêté relatif aux règles de fonctionnement de la commission de recours de l'invalidité et aux modalités d'examen des recours. En effet, les associations d'anciens combattants souhaiteraient être représentées lors des auditions.

M. Bastien Lachaud. Madame la secrétaire d'État, à l'heure actuelle, le statut de « mort pour le service de la nation » n'est pas automatiquement attribué aux soldats qui ont trouvé la mort dans l'exercice de leur profession mais pas en opération. Cette situation nous paraît profondément injuste. Il nous semble en effet difficile de faire un tri entre les soldats décédés du fait de leur travail selon qu'ils étaient en opération ou non. La mort n'est un fait normal ni pour les uns ni pour les autres.

Qu'entendez-vous faire dans ce domaine ? Nous sommes contactés par de nombreuses familles qui tentent d'obtenir ce statut pour leur enfant. Il me semble qu'une telle mesure n'aurait pas une portée budgétaire considérable.

Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre des armées. Monsieur le rapporteur, il est évident – je réponds, ici, également à M. Chassaigne – que les associations sont sensibles à l'évolution du point PMI. Celui-ci, je le rappelle, augmente régulièrement, conformément à son indexation sur l'évolution des traitements de la fonction publique – sur laquelle l'ensemble des acteurs, notamment les associations, étaient accord – prévue par la loi de 2005. Fixé à 14,46 euros au 1^{er} octobre 2017, il sera porté à 14,57 euros au 1^{er} janvier 2019, avec un effet rétroactif. Il a ainsi été réévalué à plus de vingt reprises depuis 2005.

Cela dit, j'ai proposé la réunion d'une commission tripartite rassemblant des parlementaires, les ministères concernés ainsi que les associations du monde combattant, dont je comprends parfaitement les demandes, afin de parvenir à une évaluation partagée. Un groupe de travail consacré à cette question a déjà mené une première réflexion. Il nous faut cependant attendre de connaître – là encore, les associations sont d'accord – l'incidence de l'application, à compter de janvier 2019, du dispositif PPCR (Parcours professionnel, carrières et rémunérations), qui devrait entraîner une augmentation plus importante du point PMI. Je compte donc installer cette commission tripartite dans le courant de l'année 2020, une fois que nous aurons connaissance de l'évaluation portant sur l'année 2019.

Quant aux décrets visant à rétablir les tarifs sociaux ferroviaires en faveur du monde combattant – après la suppression d'une disposition par la Loi d'orientation sur les mobilités (LOM), me semble-t-il –, ils sont en cours d'écriture. M'étant engagée à ce qu'il n'y ait aucune vacance législative en la matière, je veillerai à ce qu'ils soient publiés avant le 3 décembre prochain, date à laquelle expire le texte précédent. Il me semblerait cependant intéressant d'étudier la manière dont nous pourrions réinscrire cette mesure dans la loi, sachant qu'il s'agit, non pas de revenir sur les droits du monde combattant, mais de les améliorer. En effet, la loi disposait que ce mode de soutien au monde combattant était assuré par la SNCF. Or, celle-ci ne sera plus le seul opérateur ferroviaire en France. Il convient donc de prévoir que tous les opérateurs susceptibles de travailler dans notre pays sont concernés. À ce propos, je précise que ces tarifs préférentiels sont compensés par le budget de notre ministère, à hauteur de 2 millions d'euros par an.

Le droit à réparation est-il adapté aux nouveaux anciens combattants ? Je veux que nous réfléchissions à cette question ensemble et avec les associations du monde combattant. Actuellement, celui-ci est majoritairement composé des anciens d'Algérie. Progressivement, leur nombre diminue et celui des nouveaux anciens combattants, ceux qui ont participé aux opérations extérieures, augmente chaque année, sans pour autant compenser cette diminution. Nous assistons donc à une évolution du monde combattant. C'est pourquoi je conseille aux diverses associations de s'unir pour être plus efficaces et, surtout, pour avoir les moyens de continuer à travailler sur ces sujets. C'est également la raison pour laquelle nous nous efforçons d'encourager les jeunes anciens combattants à adhérer à ces

associations. En tout état de cause, il nous faudra évaluer l'ensemble de ces droits à réparation. Mais ceux-ci comprennent, pour les jeunes anciens combattants, l'accompagnement des blessés, le droit à la PMI et le dispositif de la rente mutualiste, qui font partie du statut du militaire. Il nous faut penser collectivement, sans en faire un sujet de division, l'avenir des associations et celui de l'ONACVG, qui soutient le monde combattant. Peut-être faudra-t-il l'appeler, par exemple, la Maison du combattant. En tout cas, nous devons mener une réflexion d'ensemble.

Mon objectif est simple : il nous faut entourer le mieux possible ces personnes qui se sont engagées pour la nation. Mais cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas penser à l'avenir et évoluer.

Par ailleurs, j'ai rencontré récemment le médecin-chef de l'INI, qui m'a fait part des problèmes liés aux travaux notamment les avis émis par les autorités du ministère de la culture: ... Tout cela retarde les travaux et augmente parfois les coûts. Quoi qu'il en soit, j'espère que les raisons invoquées étaient bonnes et justifiées par l'histoire de ce bâtiment emblématique – il est normal que les architectes des Bâtiments de France soient consultés dans de telles situations. En définitive, le retard est de trois mois, puisque les travaux doivent démarrer début janvier.

Monsieur Blanchet, s'agissant du service national universel, nous avons des retours sur la participation de notre ministère, qui consiste dans la formation des encadrants, la journée Défense et mémoire et l'encadrement par les anciens militaires et réservistes. Nous attendons bien entendu avec intérêt le rapport complet commandé par Gabriel Attal à l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP). Je puis cependant vous dire que les jeunes ont plébiscité non seulement la journée Défense et mémoire mais aussi le cadre du SNU qui, sans être militaire, était tout de même républicain et centré sur les valeurs nationales : levée des couleurs le matin, organisation en maisonnées, apprentissage de la cohésion... Certes, des évolutions sont nécessaires, qu'il s'agisse du contenu des modules ou de l'organisation des journées, trop denses pour des jeunes de cet âge. Mais les valeurs qu'il nous semblait important de promouvoir auprès de la jeunesse l'ont été, et de façon positive.

La JDC – et le SNU lorsqu'il l'aura remplacée – est, pour la plupart des jeunes, la seule occasion d'entendre parler des armées et de la sécurité du pays. Il s'agit donc d'un moment très important puisqu'il permet de leur faire connaître non seulement les armées, la notion d'engagement et les valeurs républicaines, mais aussi tous les métiers qu'il est possible d'y exercer, métiers qui sont très divers et peuvent intéresser la jeunesse. Ainsi, 10 % des 750 000 à 800 000 jeunes qui suivent la JDC se rendent ensuite dans un centre de recrutement pour se renseigner, ce qui ne veut pas dire qu'ils s'engagent tous dans les armées. Peut-être, du reste, les élèves devraient-ils être davantage informés des possibilités que leur offrent les armées dans le cadre de l'orientation scolaire. En tout état de cause, au-delà de cette information, la JDC peut offrir ainsi une base de

recrutement et une opportunité pour créer des pools de réservistes dans différents métiers, ce qui est particulièrement important. Nous devons donc continuer à porter tous ces messages. J'ajoute que nos armées offrent des stages de préparation militaire de quinze jours à ceux qui sont intéressés.

Par ailleurs, je tiens à rappeler que le SMV n'a rien à voir avec le SNU, puisqu'il relève des politiques d'égalité des chances et vise à donner une deuxième, une troisième, voire une quatrième chance à des jeunes qui sont en très grande difficulté. Il s'agit d'un dispositif d'insertion dans la vie professionnelle ; il n'est pas destiné au recrutement des armées. Du reste, ces jeunes sont peu nombreux à y rester ensuite : ils s'orientent ensuite vers des métiers civils.

La loi de programmation militaire prévoit que le SMV accueille 1 000 jeunes par an. Cela implique, je le rappelle, la mobilisation de près de 350 militaires, soit un taux d'encadrement d'un pour trois. Cet encadrement est nécessaire, s'agissant de jeunes en difficulté, mais les armées n'ont pas pour rôle de prendre en charge à elles seules l'insertion dans notre pays. Nous pouvons éventuellement étudier la manière dont chaque centre de Service militaire volontaire pourrait accueillir davantage de jeunes sans que cela nuise à la qualité du travail accompli. Mais il me paraît difficile de multiplier de tels centres, sachant que ce dispositif représente, pour le budget de la défense, un investissement de 35 000 euros par jeune et par an.

En revanche, je crois que le mode d'encadrement et de prise en charge de ces jeunes, l'apprentissage du respect de la hiérarchie et de l'autorité sont des éléments que nos militaires pourraient transmettre, dans le cadre de formations, aux encadrants issus d'autres structures. J'ai en effet pu mesurer combien le ministère de l'éducation nationale et l'éducation populaire ont apprécié la formation dispensée par le ministère des armées aux encadrants issus de leurs rangs, formation qui consistait à leur apprendre comment encadrer efficacement, c'est-à-dire sans brutalité mais avec respect et fermeté.

Je crois avoir répondu à votre question, Madame Dubois. J'ajoute que, si un centre de SMV était implanté dans la région Centre, son président en aurait entendu parler.

Monsieur Pueyo, vous avez compris, je crois, ma philosophie concernant l'ONACVG. La réduction des moyens – 2 millions d'euros, cette année – demandée à cet établissement est en cohérence avec une structuration adaptée et efficace de celui-ci. Ces mesures ont été présentées au conseil d'administration ainsi qu'aux organisations syndicales de l'établissement, qui ont voté favorablement. Elles sont donc, me semble-t-il, parfaitement comprises, dans la mesure où elles obéissent à des objectifs : le maintien de la territorialité, qui me paraît essentiel, et l'adaptation au monde combattant existant. S'y ajoutent la dématérialisation et l'amélioration des transmissions. Nous avons en effet complètement dématérialisé certaines demandes. Les relations avec les services

des pensions et tous ceux qui travaillent directement avec l'ONACVG sont fluidifiées par le numérique.

J'ajoute que des suppressions de postes porteront aussi sur des doublons en administration centrale.

J'aborde la fin de l'année 2019 et l'année 2020 animée par une réflexion sur la structuration de tous les acteurs traitant de la mémoire, en particulier la direction des patrimoines, de la mémoire et des archives, d'une part, et l'ONACVG, d'autre part. Peut-être de nouvelles missions seront-elles confiées à l'ONACVG, acteur territorial indispensable pour traiter de certains sujets. En tout état de cause, je veux y travailler avec vous.

J'en viens à la haine et aux préjugés. Vous avez évoqué la libération des camps de concentration. Il faut que nous amplifiions tous les messages à destination de la jeunesse pour combattre la haine raciale et communautaire. J'ai trouvé remarquables les supports présentés dans ce magnifique lieu qu'est le camp des Milles, qui montrent comment on peut progressivement transformer des cerveaux et les rendre atones face à des situations inacceptables. Je suis persuadée que nous devons assumer ce type de missions pour lutter contre ce phénomène. C'est un travail qui devra être conduit, notamment, avec les établissements scolaires et prendre appui sur les lieux de mémoire, comme le camp des Milles – qui est, au demeurant, très visité. Je voudrais que les messages qu'il porte soient largement diffusés, partout en France, dans tous les établissements scolaires. C'est dans cette direction que je compte travailler.

Je vous ai répondu sur les centres du service militaire volontaire (SMV).

Monsieur Favennec Becot, l'abaissement de l'âge nécessaire pour bénéficier de la demi-part fiscale supplémentaire n'aurait plus de sens, car ceux qui avaient 18 ans en 1964 auront 74 ans en 2020 et bénéficieront ainsi du dispositif de droit commun – il n'y a donc pas de raison de changer les règles aujourd'hui. Les dépenses fiscales liées à ce dispositif, autrement dit le manque de recettes pour l'État, s'élèvent à 515 millions en 2019. Il a été mis en œuvre pour témoigner notre reconnaissance aux combattants : il leur est destiné, et doit demeurer tel. Je n'ai donc pas proposé de changer quoi que ce soit à cette mesure, puisque les veuves – ce qui n'enlève rien au respect que je leur porte – ne sont pas des combattants – nous ne parlons évidemment pas des veuves de soldats morts pour la France, auxquelles s'appliquent des dispositifs complètement différents. Cela étant, nous accordons la plus grande importance aux veuves, qui font l'objet d'une demande très ancienne du monde combattant. De fait, comme vous l'avez constaté, j'ai maintenu les budgets de l'ONACVG pour soutenir les personnes les plus en difficulté, lesquelles, bien souvent, ne paient pas l'impôt sur le revenu – l'octroi de la demi-part fiscale supplémentaire ne leur est, à cet égard, pas très utile.

Monsieur Chassaigne, je crois avoir répondu à vos questions sur la commission tripartite. Pour compléter mes propos sur l'ONACVG, je dois vous dire que je ne partage pas votre analyse sur le manque de personnel dont souffrirait cet établissement. Il faut procéder, en son sein, à une réorganisation, à une répartition différente, plus adaptée à la réalité du monde combattant. Par cette démarche pragmatique et logique, à laquelle je suis attachée, nous renforcerons l'efficacité de notre action. Vous me parlez de treize vacances de postes de directeur départemental des services de l'Office. Je n'en ai pas connaissance mais je vais vérifier auprès de la directrice générale.

Vous avez également évoqué la gestion des contentieux de l'invalidité devant les tribunaux administratifs. Les plaignants qui ne peuvent se rendre à l'audience choisissent la personne qui les représente – il peut s'agir, par exemple, d'un médecin ou d'un avocat.

Monsieur Lachaud, vous savez que la mention « mort pour la France » désigne les personnes décédées en opération extérieure tué à l'ennemi, tandis que celle de « mort pour le service de la nation » a été instituée à la suite des attentats terroristes. Nous ne pouvons pas dire que notre pays est en guerre, mais des terroristes pourraient tuer des militaires. Vous me parlez de soldats décédés en exercice : il ne s'agit absolument pas du même contexte. Tout cela est très significatif pour nos militaires, qui attachent une grande importance à ces différentes reconnaissances. Il faut en rester à ces définitions très précises. Cela étant, des accidents peuvent survenir dans des situations très exceptionnelles...

M. Bastien Lachaud. Absolument !

Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre des armées. Ces cas sont alors étudiés par la ministre des armées et par moi-même. Il faut que nous conservions des cadres clairs : le sacrifice suprême du militaire, tué par un ennemi sur un territoire extérieur en état de guerre, ou par un terroriste sur le territoire français doit être spécifiquement identifié. Je peux vous assurer que c'est très important pour nos militaires.

Mme Patricia Mirallès. Madame la secrétaire d'État, dans le cadre de la politique mémorielle active que vous menez, 500 000 euros vont être alloués à des actions pédagogiques nouvelles de sensibilisation contre la haine et les préjugés. Pourriez-vous préciser quelles actions seront liées aux quatre thèmes commémoratifs de 2020, et si certaines seront pérennes ?

M. Jean-Michel Jacques. Madame la secrétaire d'État, ma question porte sur le monument aux morts en opération extérieure – OPEX –, dont la construction est issue d'un projet né en 2011. Les travaux n'ont cependant commencé qu'en 2017 car, comme vous nous l'aviez dit, cela « cafoillait sec », entre autres, avec la mairie de Paris, en raison notamment de problèmes de foncier et de financement. S'agissant des noms qui y figureront, apparaîtront-ils par ordre alphabétique ou par théâtre d'opération ? Par ailleurs, l'inauguration du monument

pourra-t-elle avoir lieu le 11 Novembre, ce qui serait un très beau symbole ? Je n'ignore pas l'existence d'obstacles de taille, car beaucoup d'imprévus demeurent, hélas, mais le lien entre les différentes générations du feu serait ainsi assuré.

M. Laurent Furst. Madame la secrétaire d'État, j'ai été très sensible à vos propos sur la mémoire et sur ce que nous devons aux générations qui nous ont précédés. Je note toutefois qu'on parle peu des 130 000 Alsaciens-Mosellans incorporés de force dans l'armée allemande et, parmi eux, des 40 000 qui ont perdu la vie. Serez-vous la ministre des Alsaciens-Mosellans incorporés de force et de leur mémoire ?

Par ailleurs, le bâtiment qui abrite l'Institution nationale des Invalides est certes marqué par l'histoire, mais est très peu adapté à l'activité hospitalière, tandis que l'hôpital du Val-de-Grâce est aujourd'hui vide. Avez-vous étudié la possibilité du transfert de cette institution au Val-de-Grâce ?

M. Jean-Pierre Cubertafon. La réserve opérationnelle est une organisation indispensable à la France, autant pour nos armées, qui sont fortifiées par ces volontaires, que pour ces derniers, qui peuvent s'engager dans les territoires. Grâce à la nouvelle LPM, la réserve opérationnelle bénéficie d'un budget spécifique, qui doit être maintenu à environ 200 millions par an sur la période, doublant presque la ressource allouée par rapport à 2015. Madame la secrétaire d'État, pourriez-vous nous communiquer des éléments sur le budget de la réserve pour l'année 2020, nous confirmer que les engagements de la LPM sont tenus et nous faire connaître la dynamique de ce budget spécifique ?

Mme Séverine Gipson. Madame la secrétaire d'État, je sais combien le lien entre l'armée et la nation vous tient à cœur. Dans ma circonscription, sur la base aérienne 105 d'Évreux, le dispositif des « cadets de la défense » remporte un vif succès, qui va croissant, à telle enseigne que les jeunes qui en ont bénéficié s'engagent dans la réserve afin de participer à la mission d'accueil de ceux qui souhaitent emprunter le même chemin. Quelles orientations budgétaires sont prévues pour les cadets de la défense ? Que pensez-vous de ce dispositif qui me paraît important et utile pour notre jeunesse ?

Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre des armées. Madame Mirallès, je souhaite que les actions liées à la mémoire qui sont menées auprès de la jeunesse soient pérennes. En 2020, nous mettrons en avant quatre thèmes importants : de Gaulle, le cent-cinquantième anniversaire de la guerre de 1870, la libération des camps et la Corée.

Monsieur Jacques, le feuilleton du monument aux morts en OPEX va connaître une fin heureuse dans quelques semaines. Je me réjouis d'avoir proposé la forme juridique, à défaut de laquelle nous serions encore en discussion, et, surtout, d'avoir décidé que le financement serait essentiellement assumé par notre ministère. En effet, une articulation de financements était prévue entre la mairie de Paris— et notre ministère. C'était très complexe. J'ai proposé qu'on nous octroie

une autorisation d'occupation du domaine public, comme cela se fait couramment dans les collectivités – mon expérience de maire m'a servi – et que nous financions le monument. Ces attermolements m'apparaissent en effet scandaleux au regard de l'enjeu. Seront inscrits sur le monument tous les noms de la quatrième génération du feu, par théâtre d'opération et, ensuite, par ordre alphabétique. Je suis l'évolution des travaux. Ce sera beau. Prévoir son inauguration le 11 Novembre serait formidable mais, vous l'avez compris, cela ne dépend pas que de moi. Le Président de la République tient absolument à l'inaugurer. Dès que nous aurons des indications sur cette date, nous vous les communiquerons.

Monsieur Furst, les 130 000 Alsaciens-Mosellans, que vous évoquez ne sont pas oubliés : ils bénéficient des droits attachés aux anciens combattants ; le Président de la République leur a rendu hommage et le ministère finance le mémorial de Schirmeck.

M. Laurent Furst. Il n'y a rien eu à leur intention dans les commémorations !

Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre des armées. Ils n'ont pas été oubliés : la Nation est auprès d'eux.

Par ailleurs, l'Hôtel des Invalides a été construit par Louis XIV, avec la mission de soutenir ses soldats blessés et malades. Il est important que l'Institution nationale des Invalides – INI – continue à abriter cette structure médicale, dans laquelle se développe en outre un centre de recherche, notamment dans les matériels de reconstruction pour les amputés. Il faut garder ce lien avec notre histoire. Les locaux ne sont pas forcément inadaptés : ils ont surtout besoin d'être rénovés. La rénovation prévue, d'une ampleur considérable, et pour un coût de 110 millions, vise à adapter l'activité au projet, préalablement élaboré. Il y aura, d'une part, la maison de nos anciens, puisque quatre-vingts lits sont affectés à des anciens combattants très dépendants, ce qui constitue, à mes yeux, une belle symbolique, et d'autre part, un pôle dédié à la réparation physique et psychique des blessés de guerre, de ceux qui ont été victimes d'attentats ou d'autres traumatismes encore – cet établissement ouvrant assez largement l'accès à ses compétences. Il y a la place nécessaire : il faut simplement rénover les bâtiments en ce sens.

Monsieur Cubertafon, nous constituons en effet, par la réserve opérationnelle, un véritable vivier dans les armées. Notre objectif est d'atteindre un budget de 153 millions en 2020. Les ressources du titre II allouées à la réserve opérationnelle ont plus que doublé depuis 2015, date à laquelle elles s'élevaient à quelque 70 millions. Bien qu'il ne fasse pas partie des budgets que je défends, je suis de près l'évolution de ce dispositif. Notre objectif est d'atteindre 40 000 réservistes, comme l'indiquait la LPM 2019-2025. À l'heure actuelle, nous en sommes à 38 000, hors gendarmerie. Nous avons besoin de tous ces vecteurs de communication et d'incitation à rejoindre la réserve, que sont les JDC, les SNU et

les opérations menées dans les écoles, les facultés, et tous les lieux où on peut toucher la jeunesse. La réserve opérationnelle doit couvrir divers métiers et compétences.

Madame Gipson, oui, le dispositif des cadets de la défense est une belle initiative, qui fait l'objet, dans le Var, d'une forte dynamique, et qui commence à se développer dans d'autres départements. Ce programme, qui s'inscrit dans le cadre du plan Égalité des chances, vise à accueillir, hors temps scolaire, des jeunes de 14 à 16 ans dans un cadre militaire, et à les faire participer à des activités éducatives, culturelles et sportives. On en dénombre aujourd'hui 400.

Mme Séverine Gipson. Ce n'est pas assez !

Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre des armées. Certes. Sa mise en œuvre n'est pas obligatoire ; elle repose souvent sur la volonté d'un principal de collège ou d'un enseignant, qui souhaite en faire un projet interdisciplinaire dans l'établissement. Les jeunes s'engagent à participer, hors temps scolaire, le mercredi et le samedi, à certaines activités, souvent encadrées par les armées. Notre rôle est donc important parce que nous mettons à disposition des ressources humaines, mais la mise en œuvre des projets, au sein des établissements scolaires, ne dépend pas de nous. Je suis favorable au développement de ce dispositif, là où c'est possible, où des unités militaires sont susceptibles d'encadrer les jeunes, quelques heures au cours de la semaine, et travailleraient avec tous ceux qui souhaitent aller en ce sens.

Mme Anissa Khedher. Madame la Secrétaire d'État, je tiens à vous remercier pour la considération que vous portez aux personnes en difficulté, aux blessés et à leurs familles. Les moyens mis en avant dans le PLF 2020 participent activement à leur soutien dans la durée, à l'expression de la fraternité d'armes au sein de nos armées.

M. Thomas Gassilloud. Madame la secrétaire d'État, vous avez lancé hier le plan Handicap et inclusion 2019-2021 du ministère des armées, qui est exemplaire en la matière puisqu'il présente un taux de plus de 7 % de bénéficiaires de l'obligation d'emploi, soit plus de 4 000 agents au 1^{er} janvier 2018. Pouvez-vous nous indiquer les grandes lignes de ce plan ? Concerne-t-il uniquement le personnel civil ou inclut-il également le personnel militaire ? J'ai noté qu'il était doté de près de 6 millions d'euros et était cofinancé par le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique. Quel est son impact sur le budget 2020 ?

M. Thibault Bazin. Madame la secrétaire d'État, on avait augmenté les crédits de la JDC fin 2018. Combien a coûté à la défense, en 2019, le SNU, qui a concerné 2 000 jeunes ? Combien prévoyez-vous, au titre de ce programme, dans le budget 2020 ? La formation et les actions des encadrants ne sont pas gratuites, en effet.

De manière plus anecdotique, connaissant l'attention que vous portez aux jeunes, je souhaitais vous livrer un témoignage. Je me trouvais lundi dernier dans un rallye citoyen organisé au 53^e régiment de transmissions de Lunéville avec des collégiens scolarisés à proximité. C'était une très belle expérience pour les jeunes mais, faute de crédits, il n'a pas été possible de leur offrir un souvenir commun, ne serait-ce qu'un tee-shirt, qui aurait contribué à renforcer leur esprit de corps l'espace d'une journée. N'est-il pas envisageable de dégager symboliquement quelques crédits pour ces rallyes citoyens des classes de troisième ? Cela permettrait de marquer les esprits et, peut-être, de faire germer les vocations dont nous aurons tant besoin, demain, pour assurer notre remontée en puissance ?

M. Didier Le Gac. Je souhaitais interroger la ministre sur la restructuration de l'ONAC, mais ses propos parfaitement clairs ont répondu aux questions que je me posais. J'ai bien noté l'importance donnée à la conservation et la consolidation de l'architecture départementale, ce qui me convient.

M. Jacques Marilossian. Madame la secrétaire d'État, je vous ai interrogée l'an dernier sur le suivi psychologique des soldats revenus d'OPEX ; c'est l'accompagnement des militaires blessés dans l'emploi qui focalise cette année mon attention. Le dernier rapport du Haut comité d'évaluation militaire propose d'ouvrir l'accès aux emplois civils réservés du ministère aux anciens militaires blessés. Le dispositif devrait également être étendu aux officiers, ce qui est à saluer.

Cependant, les anciens militaires blessés ne sont pas reconnus comme des travailleurs handicapés. Le ministère des armées doit poursuivre le plan Handicap et inclusion, et le rapport recommande de comptabiliser les anciens militaires blessés recrutés au titre de l'article L. 4139-3 du code de la défense parmi les 6 % de bénéficiaires des obligations d'emploi au titre du handicap. Approuvez-vous cette recommandation, et le cas échéant, quelles sont les pistes pour l'appliquer ?

Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre des armées. J'ai déjà largement répondu concernant l'ONAC, je n'y reviendrai pas.

S'agissant des blessés et de leurs familles, Florence Parly et moi sommes très soucieuses de leur porter toute l'attention requise. Un véritable parcours est prévu pour les blessés, physiques ou psychiques, dans le domaine médical, social, ou en matière de reconversion. Nous essayons également de prévenir les blessures, par des mesures de prévention et de santé publique générale. Cette politique est essentielle pour nous, et nous continuerons à l'améliorer et à la décliner au mieux. L'ONAC participe à ce parcours des blessés, puisque c'est lui qui les soutient s'ils sont complètement sortis de l'institution.

Hier, j'ai lancé le sixième plan Handicap – le premier remonte à 2005. Son impact budgétaire sera de 5,7 millions d'euros pour 2020, dont 50 % seront mis en œuvre par le fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction

publique (FIPHFP). Auparavant, nous menions des politiques de recrutement et d'accompagnement. Nous voulons désormais améliorer la formation professionnelle pour offrir aux personnes en situation de handicap des possibilités d'évolution de carrière, ce qu'elles s'interdisent souvent. Ce plan comprend dix-neuf mesures au total, dans quatre grands domaines. Il démontre la dynamique que nous souhaitons donner.

Bien sûr, les anciens militaires blessés seront comptabilisés au sein des 6 % lorsqu'ils obtiendront des emplois réservés. Tel n'est pas tout à fait le cas à l'heure actuelle. Il faut noter que notre ministère est assez vertueux dans ce domaine, puisque nous comptons plus de 4 100 personnes en situation de handicap au sein du personnel civil, ce qui représente à peu près 7,2 % de l'effectif total.

Si les militaires blessés peuvent concourir aux emplois réservés dans le domaine administratif, il faut avoir à l'esprit que beaucoup d'entre eux souhaitent quitter l'institution. Pour les accompagner, le service de reconversion de la défense met en œuvre la valorisation des acquis de l'expérience, offre des formations adaptées et les aides à trouver des entreprises dans le secteur privé, en fonction de leurs capacités. Tous ces aspects sont essentiels à nos yeux. Plan Famille, plan Mixité, plan Handicap : il s'agit pour nous d'un plan Humain, pour les hommes et les femmes de ce ministère.

Monsieur Bazin, nous n'avons pas tous les retours de l'analyse du SNU. Notre participation au budget a été directe, avec les moyens que nous déployons habituellement avec la direction du service national et de la jeunesse. Nous allons procéder très clairement à son évaluation. Un module de formation a été organisé à Brétigny, dans les locaux du service militaire volontaire, un autre à Saint-Cyr Coëtquidan, dans des locaux inutilisés à cette période. Les coûts sont donc très faibles, ils se limitent à l'occupation temporaire de locaux.

M. Thibault Bazin. Ma question portait sur les moyens humains. Le nombre d'encadrants a-t-il augmenté ?

Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre des armées. Non. Les moyens humains du ministère ont essentiellement été affectés à la journée « Défense et mémoire nationales », qui est l'équivalent de la JDC. Cette tâche est effectuée par des militaires d'active, par des réservistes opérationnels, par des gendarmes, des policiers et des pompiers : tous les corps en uniforme. S'agissant des actions relatives à la mémoire, des personnels de l'ONAC et éventuellement des associations du monde combattant ou les trinômes académiques sont plus spécifiquement intervenues. Bref, tout cela n'a pas entraîné de coûts supplémentaires ou de recrutements particuliers ; cela s'est fait à effectifs constants dans nos établissements. Deux ou trois personnes ont été mises à disposition de la mission SNU au niveau central, et chaque ministère a mis du personnel à disposition pour monter en puissance lors de cette première préfiguration.

Monsieur Bazin, je trouve formidables les rallyes citoyens. J'ai participé à l'un d'entre eux dans le Médoc, pas loin du camp de Souge. Votre idée de prévoir un stock de T-Shirts n'est pas mauvaise, nous allons étudier les moyens de la mettre en œuvre. Les jeunes qui ont fait le SNU gardent d'ailleurs leur tenue, et il leur est demandé de la revêtir lors des cérémonies. Dans certains départements, un carré leur est même réservé lors de ces manifestations, ce qui favorise la présence de la jeunesse.

Concernant l'accompagnement des militaires blessés dans l'emploi civil, je peux ajouter que j'ai visité à deux reprises une unité qui travaille au reclassement des militaires, à Fontenay-le-Comte – elle fait partie des unités mal connues de nos armées que j'ai pour habitude de visiter. Cette structure, formidable, que les militaires ont eux-mêmes mise en place, fait partie de nos armées et entre dans le budget de la défense. C'est une école de reclassement qui propose des formations aux militaires qui vont quitter l'armée, soit parce qu'ils sont en fin de contrat, soit parce qu'ils démissionnent, soit parce qu'ils sont blessés. On les forme à des métiers, puis on les aide à trouver un emploi dans le privé ou dans la fonction publique. L'accompagnement est complet, et je vous encourage à aller constater de vous-même ce qui se fait dans cette unité.

M. Christophe Lejeune. Madame la secrétaire d'État, vous avez pris la décision, et je vous en remercie, d'étendre le bénéfice de la carte du combattant à ceux qui ont servi en Algérie après le 1^{er} juillet 1962. En 2018, vous estimiez à 60 millions d'euros le coût de cette mesure, pour 50 000 bénéficiaires. Ce nombre a-t-il été atteint ? Pourquoi 30 millions d'euros seulement ont-ils été prévus pour 2020 ?

M. Jean-Charles Larssonneur. Madame la secrétaire d'État, je me félicite de votre prochaine venue à Brest. S'agissant des sous-mariniers, les textes en vigueur ne reconnaissent pas la qualité de combattant aux vétérans, ce qui les prive du bénéfice de la carte du combattant et du titre de reconnaissance de la nation. Or ils livrent une guerre sous la mer, une guerre sans bataille, qui ne laisse que peu de monuments et qui fait souvent des victimes. Les récentes commémorations en hommage à l'équipage de *La Minerve* viennent nous le rappeler.

Je sais qu'une réflexion sur le sujet est en cours au ministère. Il me semble que le moment est venu de leur accorder la reconnaissance de la nation. Pouvez-vous nous en dire davantage ?

Mme Sereine Mauborgne. S'agissant tout d'abord de la stèle du monument sur les OPEX, j'ai le sentiment qu'une présentation par ordre chronologique serait plus simple à gérer pour l'avenir.

Ma question concerne la revalorisation de l'allocation de reconnaissance et viagère des harkis de 400 euros, dont je me félicite, car beaucoup d'entre eux résident dans le Var. La mise en place d'un dispositif de solidarité pour les enfants

de supplétifs ayant séjourné dans les hameaux de forestage m'intéresse aussi, puisque sur soixante-quinze camps en France, onze se trouvaient dans le Var, dont quatre dans ma circonscription. Nous avons d'ailleurs inauguré en mai 2018 une stèle à Gonfaron, en hommage au hameau de forestage et aux harkis qui y avaient séjourné, car les pistes de défense contre les incendies du Var leur doivent beaucoup.

Pourriez-vous me donner quelques éléments de l'étude d'impact que vous avez réalisée en amont du cadrage de ce dispositif de solidarité ?

Mme Monica Michel. Plusieurs dispositifs existent afin d'encourager le sentiment d'appartenance citoyenne de nos jeunes, vous les avez cités : SMV, SMA, SNU. L'étude annuelle du Conseil d'État de 2018, consacrée à la citoyenneté, a salué la capacité d'insertion sociale et de construction du sentiment d'appartenance à la communauté nationale de ces trois mécanismes.

Pourriez-vous nous préciser les différences entre ces dispositifs, et surtout leurs complémentarités ?

Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre des armées. Monsieur Lejeune, 50 000 personnes sont concernées par l'extension du bénéfice de la carte du combattant. Au 31 juillet 2019, 27 800 cartes ont été attribuées – je tiens à cet égard à saluer l'énorme travail réalisé par l'ONAC, qui, dès le 1^{er} janvier 2019, a commencé à rentrer les dossiers et à aider les associations locales à les remplir. À la fin de l'année, nous devrions en être à 35 000 cartes. Nous allons donc monter en charge : 24 millions d'euros sont prévus pour 2020 et nous inscrirons 30 millions d'euros en 2021. Ce sont les sommes dont nous aurons besoin. Ce budget est sincère.

Monsieur Larssonneur, vous m'interrogez sur les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) et les vétérans.

L'attribution de la carte de combattant, ou le titre de reconnaissance de la nation, est liée à l'existence d'un conflit ou d'une OPEX. Or par définition, les SNLE ne participent pas aux conflits, ils ont un rôle de prévention, de dissuasion, c'est pourquoi leurs équipages ne peuvent pas bénéficier de la carte du combattant ou de titres de reconnaissance de la nation. C'est la réponse qui a été donnée par Florence Parly et l'état-major des armées lors du dernier conseil supérieur de la fonction militaire. Toutefois, les équipages de SNLE bénéficient d'autres formes de reconnaissance : des décorations et des indemnités spécifiques leur sont réservées au regard des sujétions particulières et de la pénibilité de leur service.

Madame Mauborgne, les noms sur le monument pour les OPEX seront regroupés par grand théâtre d'opération et par date d'opérations à l'intérieur de ces théâtres, dans l'ordre alphabétique. Il a été prévu de laisser de la place pour ajouter des noms par la suite.

S'agissant de la solidarité à l'égard des enfants de harkis, la mise en œuvre du fonds de solidarité a été longue, du fait des délais pour envoyer et étudier les dossiers. Depuis le 1^{er} janvier 2019, près de 3 000 dossiers ont été retirés, ce qui est assez significatif – mais tous n'ont pas été renvoyés. La commission s'est réunie à six reprises et se réunira encore trois fois d'ici à la fin de l'année – 9 réunions sur un an, c'est un bon rythme. Elle a instruit 265 dossiers, et environ 120 autres seront examinés lors des prochaines réunions, soit un peu moins de 400 en 2019. Le montant total des aides allouées après les six premières réunions de la commission s'élève à plus de 1,2 million d'euros, soit une moyenne de 4 600 euros par dossier, certains ayant pu faire l'objet d'une allocation de 10 000 euros. Nous devrions en être à 2 millions d'euros pour l'année complète, ce qui est loin des 7,5 millions que nous avons envisagés. Il était prévu de dépenser 7,5 millions par an pendant quatre ans, soit 30 millions. Si nous ne pouvons pas consommer ces crédits en quatre ans du fait des délais, je proposerai de maintenir la somme, et d'étaler la mise en œuvre de cette mesure dans le temps.

Les informations qui me remontent font apparaître que la constitution des dossiers est assez complexe. Il est difficile, pour ces enfants de harkis, de présenter des pièces justificatives de leur présence dans ces hameaux de forestage parce que les documents sont parfois détenus par d'autres membres de leur famille, et certains ne souhaitent pas les donner. Je ne suis pas opposée non plus à l'idée de revoir les critères d'attribution pour rendre cette aide plus accessible.

Mme Sereine Mauborgne. L'État n'a pas d'archives sur les hameaux de forestage ?

Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre des armées. Nous en avons : ces archives nous ont été transmises par le ministère de l'intérieur, mais nous les avons mises à l'abri car elles sont en mauvais état. Elles sont toutefois consultables.

Dès lors que les critères d'éligibilité sont respectés, nous pouvons peut-être simplifier les choses et faire évoluer le règlement d'intervention. Je suis prête à en discuter avec vous.

Voici encore quelques précisions pour finir : 790 dossiers complets sont enregistrés et seront instruits au fur et à mesure ; certains ont été rendus irrecevables parce que le camp évoqué n'était pas répertorié ; un autre a été rejeté parce que les revenus du foyer demandeur étaient trop élevés. Par ailleurs des recours gracieux ont été déposés pour contester les montants attribués, jugés insuffisants. Sept recours contentieux ont également été déposés, pour les mêmes motifs que les recours gracieux. Enfin, un recours porte sur un dossier qui n'a pas encore été examiné : ils se plaignent avant d'avoir mal !

Le sentiment d'appartenance à la nation doit faire l'objet de notre travail au quotidien, avec toute la jeunesse et la participation du monde combattant. Il n'est peut-être pas nécessaire de multiplier les cérémonies. Les symboles

républicains sont maintenant partout. Ainsi, la Marseillaise est chantée dans les établissements scolaires, ce qui participe à ce sentiment d'appartenance. Ces pratiques avaient été abandonnées pendant de très nombreuses années, et les résultats n'ont pas été formidables. Il faut continuer à travailler sur ces sujets, notamment les thèmes mémoriels, et nous le faisons main dans la main avec l'éducation nationale – je sais que Jean-Michel Blanquer y est très attaché.

Pour finir, et même si les statues ne sont pas encore fixées, si certains d'entre vous le souhaitent, nous pouvons organiser une visite du monument aux OPEX avant son inauguration. Nous le ferons avec grand plaisir.

Mme la présidente Françoise Dumas. Merci, Madame la secrétaire d'État. Nous avons beaucoup de perspectives : de beaux moments mémoriels à prévoir, la poursuite des plans centrés sur l'humain, auxquels vous êtes particulièrement attachée, et l'adaptation des services aux besoins de la transmission. Sans compter cette proposition de visite que nous allons très vite concrétiser.

II. AUDITION DE REPRÉSENTANTS D'ASSOCIATIONS D'ANCIENS COMBATTANTS

La Commission de la Défense nationale et des forces armées a entendu des **représentants d'associations d'anciens combattants, sur le projet de loi de finances pour 2020 (n° 2272)**, au cours de sa réunion du mercredi 16 octobre 2019.

Les débats sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée à l'adresse suivante :

http://videos.assemblee-nationale.fr/video.8255775_5da7276aa8de0.commission-de-la-defense--projet-de-loi-de-finances-pour-2020-representants-d-associations-d-ancie-16-octobre-2019

III. EXAMEN DES CRÉDITS

La Commission de la Défense nationale et des forces armées a examiné, pour avis, les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », au cours de sa réunion du mercredi 23 octobre 2019.

M. Philippe Michel-Kleisbauer, rapporteur pour avis (mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »). Cette année encore, vous m'avez fait l'honneur de me confier la fonction de rapporteur de notre commission sur les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », ce dont je suis profondément fier et heureux.

Cette mission s'articule autour de trois programmes budgétaires complémentaires, dont les deux premiers sont placés sous la responsabilité du ministère des Armées : le programme 167 « Liens entre la Nation et son armée », qui retrace les crédits alloués à la journée de défense et de citoyenneté, au service militaire volontaire ainsi qu'à la mise en œuvre de la politique de mémoire ; le programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant », qui regroupe les crédits permettant de financer l'ensemble des dispositifs au profit du monde combattant, au premier rang desquels le versement des pensions militaires d'invalidité et de la retraite du combattant ; enfin, le programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale », qui relève du Premier ministre.

Le projet de budget pour 2020 des trois programmes de la mission s'élève à 2,16 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une diminution de près de 142 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2019.

Comme chaque année, cette baisse n'est que le reflet de la diminution naturelle du nombre de bénéficiaires des dispositifs de reconnaissance et de réparation, qui représentent à eux seuls 94 % des crédits de la mission. Il s'agit bien sûr des pensions militaires d'invalidité et de la retraite du combattant.

Faute de temps, je n'évoquerai ici que les points les plus saillants du projet de budget pour 2020 ; vos questions permettront de revenir sur des points plus particuliers.

À l'instar des années précédentes, le Gouvernement a choisi de corriger les iniquités issues de l'histoire.

En 2018, nous avons mis fin à la dichotomie entre le taux du grade et le taux du soldat, et augmenté l'allocation reconnaissance et l'allocation viagère en faveur des supplétifs rapatriés et de leurs conjoints survivants ; en 2019, nous avons procédé à l'extension de la carte du combattant à la génération déployée en

Algérie entre 1962 et 1964 et engagé un plan d'actions en faveur des harkis ; cette année, nous prévoyons de majorer la réversion des pensions militaires d'invalidité touchées par les veuves des grands invalides de guerre qui ont consacré leur vie à soigner leur conjoint lourdement blessé au combat. Le projet de loi de finances instaure donc une majoration de la pension militaire d'invalidité pour les conjoints survivants des grands invalides ayant agi comme tierce personne en fournissant des soins constants pendant quinze années de vie commune.

Concrètement, il s'agit de reconnaître l'engagement de celles – car il s'agit pour l'essentiel de femmes – qui ont consacré leur vie à prendre soin de leur mari ou de leur compagnon lourdement blessé au combat au nom de la France. Renonçant le plus souvent à travailler, elles n'ont que rarement cotisé – ou si peu – et nombre d'entre elles se trouvent dans des situations financières difficiles après le décès de leur mari. Demain, elles recevront l'équivalent d'une retraite d'aide-soignante – dans les faits, tel fut leur métier.

En outre, l'année 2020 verra les pleins effets des mesures annoncées en 2019 : premièrement, l'élargissement du bénéfice de la carte du combattant aux militaires déployés sur le territoire algérien entre le 2 juillet 1962 et le 1^{er} juillet 1964 qui, à terme, concernera plus de 50 000 personnes – 20 000 cas restent à traiter ; deuxièmement, la poursuite de la mise en œuvre du plan d'actions décidé par le Président de la République en faveur des harkis.

Permettez-moi également de dire un mot de la politique de mémoire. La diminution de près de 30 % de la dotation budgétaire qui lui est consacrée a suscité quelques inquiétudes et nourrira vos questions. Il va sans dire que je les comprends mais il convient de rappeler que cette évolution tient compte, d'une part, de la fin du cycle du Centenaire, qui a mécaniquement entraîné une atténuation de l'effort budgétaire en raison de la diminution du nombre d'événements commémoratifs ; d'autre part, d'une contribution de 4,41 millions d'euros de la part l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG), prélevée sur la trésorerie de l'établissement. Cette ressource complémentaire permettra de financer une large part des opérations d'entretien et de rénovation des nécropoles.

Au final, l'effort de l'État en la matière paraît donc relativement constant. Toutefois, il nous appartiendra de demeurer vigilant à l'avenir, en lien avec la secrétaire d'État auprès de la ministre des Armées, Mme Geneviève Darrieussecq, car nous ne pourrions pas compter éternellement sur la trésorerie de l'ONACVG.

Dès l'an prochain, le niveau de la dotation devra être rehaussé, faute de quoi il y aura lieu de réellement s'inquiéter quant à la préservation et à la transmission de la mémoire combattante et à l'entretien de notre patrimoine de pierre. Nous sommes à l'étiage ; or, de l'avis de votre rapporteur, il n'est pas possible de faire moins.

Permettez-moi d'évoquer brièvement l'avenir de l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre, auquel j'ai consacré la partie thématique de mon avis.

L'Office se trouve en effet à la croisée des chemins en raison des mutations du monde combattant, confronté à la disparition croissante de ses membres, ce qui explique que le Gouvernement ait confié une mission à l'Inspection générale des finances et à l'Inspection générale de l'administration et au Contrôle général des armées sur l'avenir de l'ONACVG, dont les conclusions sont attendues très prochainement.

Celles-ci nourriront le prochain contrat d'objectifs et de performance qui couvrira la période 2019-2023 dont la mise en œuvre sera confiée à Mme Véronique Peauccelle-Delelis, nouvelle directrice générale de l'Office.

Au cours des dix dernières années, l'ONACVG a entrepris une vaste réorganisation : il s'est séparé des établissements médico-sociaux dont il assurait la gestion et s'est recentré sur trois grandes missions : la reconnaissance et la réparation ; l'accompagnement de ses ressortissants à travers, notamment, son action sociale ; la valorisation et la transmission de la mémoire combattante.

Pour mener à bien ses missions, l'Office s'appuie sur son mode de gestion paritaire, qui associe les représentants du monde combattant à tous les niveaux de décisions, ainsi que sur son réseau de proximité constitué, encore aujourd'hui, de 105 services départementaux, dont trois sont situés en Afrique du Nord.

Dans le champ mémoriel, l'Office assure l'entretien et la valorisation des nécropoles et des neufs hauts lieux de la mémoire nationale, dont la fréquentation ne cesse d'augmenter.

Il n'en demeure pas moins que l'Office a vocation à évoluer. Peut-être faudra-t-il même qu'il change de nom, revenant à ses origines centenaires en se muant en un Office national des combattants ? Quoi qu'il en soit, sa transformation ne pourra être réussie que si les moyens de poursuivre son action au service du monde combattant lui sont donnés.

Cinq axes de réflexion me paraissent devoir être pris en considération.

Premièrement, les ressources de l'Office devront être confortées et sanctuarisées afin de lui permettre de poursuivre son action en faveur du monde combattant.

Deuxièmement, le mode de gouvernance de l'Office pourrait être amené à évoluer afin d'associer davantage les représentants des dernières générations du feu ainsi que leurs familles. J'ai reçu l'association des épouses de militaires, lesquelles sont les premières à être au contact de ceux qui développent des symptômes post-traumatiques. Je préconise que les femmes se retrouvent au sein du conseil d'administration de l'ONACVG.

Troisièmement, l'action de l'Office a vocation à être rééquilibrée au profit de ses nouveaux ressortissants en développant toujours davantage son action au profit des jeunes anciens combattants, des blessés et de leurs familles.

Quatrièmement, le maillage territorial de l'Office pourrait être adapté aux nouvelles réalités territoriales. Si je suis convaincu de l'importance de conserver un réseau dense, à proximité des ressortissants, nous devons développer de nouveaux outils tel le numéro vert, la visioconférence, ou nous appuyer sur les maisons d'administration à venir.

Cinquièmement, le positionnement de l'Office dans la mise en œuvre de la politique de mémoire mérite d'être clarifié alors que nombre d'acteurs interviennent en la matière ; les compétences des uns et des autres, parfois, se chevauchent, ce qui est dommageable. Mais mieux vaut plusieurs personnes qui fassent la même chose que personne du tout...

Véritable maison des combattants, l'ONACVG apporte un supplément d'âme grâce à son histoire et à l'engagement constant de ses personnels. Né des tranchées, il a évolué au cours du siècle afin de s'adapter à la transformation des conflits et aux mutations de la société. Sachons poursuivre ce travail et conforter l'Office en tant qu'Office national des combattants.

M. Yannick Favennec Becot. Je constate encore une fois qu'aucune mesure de réparation n'est prévue pour les pupilles de la Nation et les orphelins de guerre dans leur ensemble, qui ne peuvent bénéficier des dispositifs adoptés en 2000 et 2004 en faveur des orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites ou d'actes de barbarie durant la Deuxième Guerre mondiale. Pourquoi une telle iniquité ?

M. André Chassaing. Je lis dans la partie du projet annuel de performance consacrée au programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » que l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre poursuit un ambitieux projet d'amélioration de la qualité des services rendus qui prévoit notamment la dématérialisation, d'ici à 2022, de l'ensemble des démarches spécifiques au monde combattant. Un tel objectif ne doit-il pas nous inquiéter ? Je pense en particulier aux demandes d'aides et de solidarité – généralement instruites en porte-à-porte par des représentants d'associations d'anciens combattants – qui remplacent l'allocation différentielle disparue il y a quelques années et dont l'attribution était automatique pour ceux qui sont sous le seuil de pauvreté. Pour des personnes très âgées et isolées, la dématérialisation des processus ne me semble pas de bon aloi.

Mme la présidente Françoise Dumas. Je donne la parole et souhaite la bienvenue à M. Arnaud Viala, qui nous vient pour ce débat de la commission des lois.

M. Arnaud Viala. Je vous remercie pour votre accueil, madame la présidente.

M. le rapporteur a donné beaucoup d'explications sur la baisse de ce budget, ce qui inquiète le monde combattant.

Est-il envisagé de revenir sur les implantations départementales de l'ONACVG alors que la proximité est essentielle dans l'accomplissement du devoir de mémoire ? Précisément, beaucoup reste à faire pour y associer les jeunes générations, notamment en lien avec l'éducation nationale. Pouvez-vous nous en dire un mot ?

Enfin, la revalorisation de la retraite ne figure pas parmi les propositions budgétaires de cette année. Qu'en est-il ?

M. Thibault Bazin. M. le rapporteur a indiqué qu'il faut préserver les moyens de l'ONACVG, or, ses ressources diminuent, son réseau est plus fragile, en particulier s'agissant des assistantes sociales, ce qui soulève des problèmes en matière de proximité. Il est question de restructurations, de mutualisations entre plusieurs départements ; mais lorsqu'on a besoin d'une aide, que l'on apprend, après avoir fait parfois une heure de route, que l'assistance sociale ne sera pas là avant le jeudi de la semaine suivante, les choses deviennent compliquées, surtout pour les veuves.

En outre, au-delà des chiffres, avez-vous un droit de regard, monsieur le rapporteur, sur la réforme organisationnelle de l'ONACVG ?

Enfin, vous nous avez dit que ce budget corrige les iniquités du passé ; pourtant, certaines d'entre elles demeurent, en particulier pour les pupilles de la Nation et pour ces anciens combattants qui ont sécurisé des sites stratégiques, dans le cadre des accords d'Évian, mais au-delà des fameuses dates 62-64 : j'ai reçu le témoignage d'une personne dont sept collègues sont morts depuis. D'autres iniquités seront-elles corrigées à l'occasion des prochains budgets ?

M. Philippe Michel-Kleisbauer, rapporteur pour avis. Le régime prévu par les décrets de 2000 et 2004 ne s'applique en effet pas à l'ensemble des pupilles de la Nation, mais concerne spécifiquement les victimes de la Shoah. Il n'est donc pas étonnant que ceux dont vous parlez n'en bénéficient pas, mais il ne m'appartient pas de rouvrir seul ce dossier.

S'agissant de la dématérialisation des processus et du maillage territorial, monsieur le président Chassaigne, la secrétaire d'État a réaffirmé l'autre jour devant nous son attachement à une « organisation territoriale départementalisée ». La mission que j'évoquée dans mon propos introductif vise notamment à définir la répartition des ressortissants, ce qui permettra une modulation ou un recours à cette dématérialisation – j'ai évoqué la télétransmission.

La secrétaire d'État tient à ce que soient maintenus des liens et des contacts avec les anciens combattants qui ne peuvent effectuer leurs démarches seuls, et à faire en sorte qu'il y ait au minimum un relais par département. Nous avons tous été victimes de ces formulaires électroniques où il faut revenir en

arrière à la toute dernière question faute d'avoir effectué à un moment ou à un autre une validation... Ces outils peuvent être très utiles, mais également vous perdre dans un vide sidéral dans lequel on ne saurait laisser ces personnes toutes seules.

Cela m'amène à la question de M. Viala. La secrétaire d'État souhaite maintenir l'implantation départementale de l'ONACVG. Nous attendrons les résultats de la mission et les remontées des services départementaux pour savoir où moduler et où mutualiser, même dans des départements où les anciens combattants sont nombreux. Une aide interdépartementale pourrait même être envisagée en fonction des réseaux et des limites départementales – Var et Alpes-Maritimes, Var et Bouches-du-Rhône, Meuse et Marne etc. Nous avons besoin que les gens travaillent ensemble.

S'agissant des crédits dédiés à la mémoire et des liens avec l'Education nationale, il nous appartiendra de consulter à nouveau la secrétaire d'État. Le développement du service national universel, en particulier, devrait fournir quelques réponses. La jeunesse doit être pleinement associée à la politique de la mémoire, qu'elle concerne les hauts lieux de mémoire nationaux ou les musées d'armes ou territoriaux.

La question de la revalorisation de la retraite sera abordée dans les discussions qui auront lieu cette année au sein de la commission tripartite sollicitée par les associations et les grandes fédérations d'anciens combattants. Nous avons proposé un plan pour lutter contre ces iniquités et inégalités massives ; il appartient maintenant à l'administration, aux anciens combattants et au Parlement de travailler ensemble sur la question du point de la PMI, la pension militaire d'invalidité, première chose que nous devons réexaminer ensemble. L'année dernière, la secrétaire d'État a déjà eu l'occasion de dire qu'elle avait l'intention de convoquer cette commission tripartite – elle nous l'a rappelé l'autre jour.

M. Bazin s'est interrogé à propos du réseau des assistantes sociales de l'ONACVG. Toutes les discussions avec les associations et les fédérations ont montré qu'il fonctionne très bien et que nos aînés sont très heureux de s'adresser à ces assistantes sociales. Peut-être pourraient-ils d'ailleurs bénéficier parfois de meilleurs services de la part des conseils départementaux – qui travaillent très bien – mais les habitudes, les relations humaines qui se sont créées font qu'elles sont le biais le plus aisé. La mission, que j'ai reçue, l'a également relevé. Tout le monde est donc conscient que ces assistances sociales font un travail extraordinaire. La coordination des actions avec les conseils départementaux, si elle peut toujours être améliorée, est déjà satisfaisante. Quoi qu'il en soit, ce maillage est humainement essentiel. Nous avons recommandé à la mission de ne pas y toucher et, même, de le renforcer.

Ai-je droit de regard ? Oui, à condition de l'exercer... J'ai invité les trois missionnés à nous rencontrer et à débattre mais force est de constater que l'inverse

ne s'est pas produit. Nous avons donc un droit de regard, nous pouvons les inviter à n'importe quel moment ; mais c'est nous qui avons usé de ce droit-là, pas eux.

Enfin, l'extension de la carte « 62/64 » au-delà de 1964 ne constituait pas une revendication unanime de l'ensemble des associations. J'opère quant à moi une distinction un peu subtile entre ce qui concerne toute une classe d'âge – en l'occurrence la génération 1962-1964 qui, elle, avait fait l'objet d'un consensus – et ce qui est plus épars. En l'état, cette question n'est pas à l'ordre du jour et je ne sais pas si elle le sera dans les années qui viennent.

M. Charles de La Verpillière. Les crédits alloués dans le programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » à la Journée défense et citoyenneté sont en hausse alors que le nombre de jeunes accueillis diminue. Pouvez-vous nous garantir que cette augmentation n'a aucun lien avec un financement du service national universel – même si j'ai bien noté que sa raison officielle est la prise en charge des frais de transport des jeunes qui se rendent à la JDC ?

S'agissant du programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant », ne conviendrait-il pas d'augmenter, faiblement mais régulièrement, chaque année, la retraite du combattant, comme cela fut le cas sous la présidence de M. Sarkozy, au lieu de procéder par à-coups, comme ce fut le cas durant le quinquennat de M. Hollande, en prévision des élections de 2017 – et avec le succès que l'on sait ? Nous défendrons tout à l'heure une augmentation annuelle de deux points, d'autant plus envisageable du fait de l'érosion naturelle des effectifs d'anciens combattants.

M. Christophe Blanchet. Vous avez évoqué deux points qui ne nous sont pas indifférents : la JDC et le SNU.

Nous savons que 2 000 jeunes ont participé cette année au SNU et qu'ils seront 40 000 l'année prochaine. Le budget de la JDC augmente compte tenu de la prise en charge des coûts de transport, or, les jeunes qui ont effectué leur SNU ont effectué « douze jours de JDC », en immersion totale, et ils seront donc 40 000 l'année prochaine. Pour autant, il n'existe aucun transfert de charge de la JDC vers l'Education nationale – laquelle, demain, sera chargée de ce projet national. Pensez-vous que la JDC devrait conserver son propre budget et relever du budget « Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation » afin de garder le contrôle du futur SNU ? La JDC a vocation non seulement à maintenir le lien entre l'armée et la Nation et à favoriser le devoir de mémoire mais, également, à contribuer au recrutement des armées puisque 10 % des recrues en sont issues. Comment voyez-vous l'évolution du futur budget JDC transféré vers le SNU ?

M. Jean-Charles Larsonneur. En ce 23 octobre, je souhaite rendre hommage aux 241 soldats américains et aux 58 parachutistes français qui ont trouvé la mort lors des attentats du Drakkar, à Beyrouth, en 1983.

En 2018, l'œuvre nationale du Bleuets de France a rapporté 2,1 millions à la solidarité avec le monde combattant. Qu'en a-t-il été en 2019 et quelles sont les perspectives pour 2020 ?

M. Philippe Michel-Kleisbauer, rapporteur pour avis. La hausse du budget de la JDC est effectivement dédiée à la prise en charge des coûts de transport. Je ne saurais mettre en doute la parole de notre secrétaire d'État, en qui j'ai entière confiance : depuis que nous travaillons ensemble, je sais que les promesses sont tenues et, jusqu'à présent, la transparence est totale. Il ne s'agit donc pas de financer autre chose.

La JDC joue en effet un rôle extrêmement important. Elle permet de repérer des jeunes en rupture sociale : entre 40 000 et 45 000 cas par an, dont 35 000 sont renvoyés aux missions locales, ce chiffre étant malheureusement en augmentation. C'est l'un des seuls endroits où il soit possible de récupérer des jeunes qui étaient jusqu'alors hors radar et dont la trajectoire était négative.

Nous nous situons dans des mécanismes interministériels beaucoup plus larges car, monsieur Blanchet, les jeunes du SNU ne seront pas accueillis sur les seuls sites militaires. Vous connaissez mon pragmatisme : je considère que nous devons conserver ce qui marche. Cela vaut également s'agissant d'organisations internationales que tout le monde n'aime pas – il y a parfois des accrochages avec des collègues – mais, en l'occurrence, lorsqu'un outil fonctionne, il faut le garder tant que nous n'avons pas mieux. D'où ma réponse à propos de la JDC.

Ce sont en effet 10 % des participants – je crois même plus encore, entre 15 % et 20 % – qui s'engagent. Selon le directeur du musée des Armées, un jeune sur trois qui s'y rend demande à se renseigner sur l'engagement. C'est probablement parmi les publics qui sont passés par la JDC et le service militaire volontaire – dont nous reparlerons lorsque nous en viendrons aux amendements – qu'il y a le moins d'attrition par la suite. D'où la valeur de ce processus d'entrée, auquel je suis très attaché.

S'agissant de l'augmentation de la retraite, soit régulièrement, soit politiquement, juste avant les élections : comme je l'ai dit à la secrétaire d'État au début de notre mandat, nous avons la possibilité de résoudre toutes les questions en suspens, comme la carte « 62/64 », et de combler tous les trous de la raquette. Il fallait réunir les grandes fédérations, ce qui a été fait dans le cadre de groupes de travail – je vous invite à consulter le rapport de mai 2018 – où nos aînés ont eux-mêmes retourné des questions dont nous traiterons dans les amendements. La commission tripartite, que nous attendons, sera le lieu idoine pour qu'ils puissent formuler leurs recommandations et que nous les suivions. Je préconise de leur donner la parole pour qu'ils nous disent ce qu'ils veulent. Je sais, en l'occurrence, qu'ils préfèrent une revalorisation du point PMI car celle-ci touche tout le monde.

Je remercie M. Larssonneur de s'être souvenu du Drakkar et des soldats du 1^{er} Régiment de chasseurs parachutistes.

Nous poursuivons notre action avec le Bleuet de France, dont nous avons beaucoup parlé avec la nouvelle directrice de l'ONACVG, particulièrement impliquée. J'ai eu l'occasion de le dire dans le cadre de la mission gouvernementale : l'ONACVG est une « marque » connue de tous et il faut à mon avis la garder, même s'il faut transformer le A des « Anciens combattants » en « a » pour Office *national* des combattants — sans oublier les veuves de guerre, qui seront bientôt plus nombreuses que ces derniers. Le Bleuet doit rester le symbole de cette action. Nous devons tous travailler en ce sens.

J'aurais d'ailleurs l'occasion de revenir sur cette question lorsque nous évoquerons celle de la loterie. Je n'ai de cesse de recommander aux associations qui peuvent participer au capital de La Française des Jeux de profiter de la trésorerie pour ce faire. Je sais que telle n'est pas leur culture mais dès lors que la porte est ouverte, je les invite à faire le pas afin de pouvoir ainsi se renforcer. Il est toujours profitable de siéger dans un conseil d'administration, surtout en étant minoritaire – je suis d'ailleurs issu d'un parti minoritaire qui sait très bien profiter de cette situation (*Sourires*). La Française des Jeux a des points de distribution sur tout le territoire. ; s'associer avec elle, par exemple en organisant le 11 novembre la super-cagnotte du Bleuet, apporterait ainsi un peu d'argent, le Bleuet disposant de la sorte du réseau qu'il n'a pas eu jusqu'alors.

Mme la présidente Françoise Dumas. Je vous remercie d'avoir ainsi conclu sur le Bleuet. Plus que d'autres, nous devons tous, individuellement, nous investir dans l'intérêt de tous nos anciens combattants.

*

* *

La commission en vient maintenant aux interventions des représentants des groupes politiques.

M. Joaquim Pueyo. Madame la présidente, je tiens à vous remercier de me donner la parole maintenant. Des impératifs m'obligent à quitter notre réunion vers onze heures cinquante.

Comme nous sommes plusieurs à nous exprimer sur ce budget, je ne vais pas revenir longuement sur les grandes évolutions budgétaires des missions « Défense » et « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

Je tiens à saluer l'augmentation de 1,6 milliard d'euros des crédits de la mission « Défense », ce qui place le budget à plus de 37 milliards d'euros pour l'année 2020, hors pensions. L'effort de notre pays permet de consacrer 1,86 % du

produit intérieur brut aux dépenses de défense, ce qui nous rapproche de l'objectif de 2 % fixé à l'horizon 2025 par la LPM.

Plusieurs évolutions sont à saluer.

Les budgets relatifs à la défense sont spécifiques, nous le savons. Ils doivent être considérés sur le temps long. Les investissements matériels se développent sur plusieurs années. Il est donc essentiel de maintenir des budgets de recherche importants afin de concevoir les matériels du futur. Cela évitera des ruptures capacitaires qui viendraient mettre en cause l'autonomie de la France dans ses opérations. L'augmentation des crédits alloués aux études en amont est donc particulièrement pertinente.

Plusieurs livraisons de matériel attendues par nos soldats seront effectuées cette année. Citons 138 blindés dans le cadre du programme SCORPION et les hélicoptères NH90, particulièrement bienvenus car la fonction stratégique de protection pâtit des tensions sur le parc des aéronefs. La livraison des A400M Atlas et la commande du C-130 rénové viendront soulager le transport aérien.

Les évolutions positives des budgets consacrés à l'entretien programmé des matériels (EPM) et au maintien en condition opérationnelle (MCO) sont également appréciables.

Face à un engagement élevé des matériels sur des zones de combat éprouvantes, nous devons nous assurer que les personnels déployés disposent des équipements nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. Notons toutefois qu'une attention particulière devra être portée à la réforme du MCO aéronautique dans les mois à venir. Beaucoup d'aéronefs sont issus de programmes menés en coopération avec d'autres États européens et comme le précisait un avis budgétaire de 2018, « l'amélioration de la disponibilité de ces équipements dépend donc d'une démarche européenne et non du seul bon vouloir de la France ».

La création de 300 équivalents temps plein pour renforcer les services de renseignement et de cybersécurité est à souligner. C'est une augmentation indispensable compte tenu de la conjoncture géopolitique qui évolue très vite. Face à la menace grandissante dans le domaine numérique, notre pays doit se doter de tous les moyens nécessaires pour se défendre et répondre aux agressions de plus en plus fréquentes venues d'États ou d'entités proches de certains pouvoirs.

Cependant, certains points appellent notre vigilance.

Se pose tout d'abord la question des restes à payer, que j'avais déjà soulevée lors des auditions. Le volume des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2018 connaît une croissance inédite : il atteint 3,8 milliards d'euros. La trajectoire prévisionnelle de maîtrise puis de réduction du report de charges prévue par la LPM est de 16 % en 2019 et de 10 % d'ici à 2025. Cela reste un objectif ambitieux qui pose question.

Il y a ensuite la fidélisation. Nous reconnaissons les efforts consentis : 40 millions lui sont consacrés ainsi qu'à l'attractivité ; 12,5 millions d'euros sont dédiés à une prime de lien au service, qui permettra d'accorder entre 5 000 et 25 000 euros à des personnels opérant dans des spécialités sous tension face au privé. Cependant, c'est bien l'ensemble des militaires qui sont affectés par les défauts de fidélisation, notamment les militaires du rang. Il est donc temps de réfléchir sérieusement à étendre ces primes ou, de manière plus ambitieuse, à réévaluer le point d'indice afin d'améliorer le pouvoir d'achat des militaires.

Autre point important, l'immobilier. Je salue l'effort de 120 millions effectué dans le cadre de l'action soutenant la politique immobilière. Il permettra la création et l'adaptation de logements. Toutefois, nous assistons à une baisse du budget fléchi vers les aides au logement, notamment celles destinées à soutenir les familles dans les zones tendues comme la région parisienne.

Enfin, certains matériels font toujours défaut, ce qui entame les contrats opérationnels. Je pense notamment aux MRTT ou aux nouveaux patrouilleurs outre-mer dont les premières livraisons ne sont prévues qu'après 2022, selon le bleu budgétaire.

Concernant les anciens combattants, j'ai trois motifs d'inquiétude, mais notre rapporteur a déjà donné des éléments de réponse.

Tout d'abord, les crédits de l'action « Politique de mémoire » du programme 167 « Liens entre la nation et son armée » diminuent de 30 %. La ministre des anciens combattants m'avait donné à ce sujet une réponse dont je ne suis pas totalement satisfait. Cette baisse sera en partie compensée, nous dit-on, par des ressources prélevées sur la trésorerie de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG). Les documents budgétaires évoquent pour le service militaire volontaire 2,5 millions d'euros pour 1 000 stagiaires ; or le Gouvernement prévoit 1 200 stagiaires en 2019 et 1 500 pour 2020, avec un budget identique. C'est une bonne chose de développer le service militaire volontaire ; encore faudrait-il que son budget évolue suffisamment pour accueillir ces jeunes dans de bonnes conditions.

L'ONACVG se voit imposer plusieurs baisses, qu'il s'agisse des crédits qui lui sont dévolus en tant qu'opérateur de l'État, des montants affectés à la sous-action 03.34 « Action sociale en faveur du monde combattant », en diminution de 400 000 euros, ou de la ponction de 4,4 millions d'euros de trésorerie ; ce à quoi s'ajoute la suppression de trente-trois emplois. Nous nous inquiétons de cette évolution et tenons à rappeler que les actions de l'ONACVG doivent toujours être liées aux départements si nous voulons assurer un accompagnement au plus proche du terrain.

Pour répondre aux diverses préoccupations que je viens d'exprimer, nous avons déposé plusieurs amendements. Cela dit, nous abordons ce budget de manière très positive.

M. Fabien Gouttefarde. La guerre, dont Clausewitz a dit qu'elle était un véritable caméléon, connaît de nouvelles mutations : elle se réinstalle au premier plan de l'histoire mais, surtout, elle change de nature. Elle devient un état permanent, mêlant conflit et paix. Elle est hybride, à la fois intérieure et extérieure, civile et militaire, régulière et irrégulière.

Les mesures d'économie prises pour boucler la LPM précédente ont poussé sa cohérence aux limites de la rupture, d'autant que cette mise à la diète s'est opérée sans réévaluation globale de la stratégie de défense arrêtée en 2008. La nouvelle loi de programmation budgétaire, dans laquelle nous sommes engagés depuis deux ans, vise à remédier à de nombreuses fragilités capacitaires héritées de la période antérieure. Le projet de budget pour 2020 a ainsi pour objet de garantir qu'à chaque instant, la France est à la hauteur de sa mission suprême, celle de protéger les Français.

L'on dit généralement que l'encre d'une loi de programmation militaire n'est pas encore sèche que la loi de finances qui suit s'écarte déjà sensiblement des ambitions fixées. Le budget de 2020 pour la défense est un budget dont nous pouvons être fiers, car il est au rendez-vous des engagements pris. En hausse pour la troisième année consécutive, avec plus de 1,7 milliard de ressources nouvelles à périmètre constant, il s'approche un peu plus de l'objectif d'atteindre 2 % du PIB. C'est un budget encore plus sincère, puisqu'il prévoit des dépenses intégralement financées sur les crédits budgétaires et comporte 1,1 milliard d'euros de provisions pour les OPEX et les MISSINT en 2020 – contre, je vous le rappelle, 450 millions en 2017. Ainsi le financement des opérations est désormais mieux sécurisé.

Le budget des armées s'inscrit, par ailleurs, dans les territoires, au profit de ces derniers. L'État lui-même doit repenser son action sur le terrain en ayant une autre approche de sa présence dans le territoire. Le ministère des armées ne fait pas exception à cette règle et se délocalise, au plus près des Français : la cyberdéfense à Rennes, la direction des ressources humaines à Tours, le commandement de l'espace à Toulouse.

Le projet de budget profite à l'ensemble des territoires, sans exclusive : 2,5 milliards pour la Bretagne, 4 milliards pour la Nouvelle Aquitaine, près de 2 milliards pour le Grand Est. Cette lecture territoriale du budget peut également s'appliquer aux principales livraisons de matériel en 2020. Ainsi, 24 véhicules Griffon arriveront à Fréjus et deux Mirage 2000D rénovés à Nancy, tandis qu'Orléans accueillera deux A400M et Uzein, dans le Sud-Ouest, sept hélicoptères Caïman Terre.

Si le budget de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » est effectivement en diminution, l'ensemble des dispositifs de reconnaissance et de réparation sont maintenus. Il n'est pas aberrant qu'un budget dont les dépenses d'intervention représentent 96 % des crédits – c'est-à-dire dont 96 % des crédits correspondent à des aides économiques, des transferts financiers

aux anciens combattants ou à leurs ayants droit – s’adapte à la diminution du nombre de ses bénéficiaires.

Au demeurant, la majorité actuelle a fait beaucoup pour les anciens combattants : augmentation de 100 euros de l’allocation de reconnaissance pour les Harkis en 2017, hausse de deux points de la retraite du combattant depuis le 1^{er} septembre 2017, attribution de la carte du combattant au titre de la période 1962-1964, à propos de laquelle des membres de l’opposition nous disaient encore, il y a peu : « Il est regrettable que depuis si longtemps, les gouvernements se succèdent avec toujours la même rengaine, toujours la même ritournelle : cette mesure est toujours renvoyée aux calendes grecques ». Cette mesure, nous l’avons adoptée : 35 000 cartes seront produites fin 2019. Enfin, le monument aux morts en OPEX, qui, de l’avis de l’ensemble des groupes ici présents, aurait dû être édifié depuis de nombreuses années, sera inauguré par le Gouvernement dans quelques jours.

En conclusion, le redressement économique de la France et le rétablissement de la sécurité intérieure et extérieure sont indissociables. De fait, il n’existe pas de développement sans sécurité, non plus que de sécurité sans croissance, laquelle peut, seule, assurer l’effort financier requis pour notre défense.

C’est donc avec fierté que le groupe La République en Marche émettra un avis favorable à l’adoption des crédits de ces missions.

M. Jean-Louis Thiériot. Le groupe Les Républicains a examiné très attentivement les crédits de ces missions, en ayant à l’esprit trois idées fortes.

Premièrement, la défense nationale est liée au rayonnement et à la puissance de la France dans le monde ; elle est au cœur de la souveraineté, du domaine régalien et de l’intérêt national. Son budget doit par conséquent être examiné avec le plus grand sang-froid, la plus grande attention et sans aucun esprit partisan.

Deuxièmement, la remontée en puissance de ce budget demande nécessairement du temps. Rappelons-nous les propos du général Lecointre qui, lors d’une audition par notre commission, a déclaré que l’effort consenti était « juste nécessaire » pour disposer d’un modèle d’armée complet, de nature à relever le nouveau défi que représente l’accroissement probable de la conflictualité et des risques dans les années qui viennent.

Enfin, troisièmement, nos décisions budgétaires ont un impact direct sur la vie des femmes et des hommes de nos armées, présents sur le terrain pour défendre la France, et peuvent se payer au prix du sang.

J’en viens au projet de budget lui-même. Premier constat : son augmentation de 5 % mérite d’être saluée. Pour la première fois depuis fort longtemps, la loi de programmation militaire respecte le Livre blanc et son

exécution s'inscrit dans le même esprit. De fait, nous avons tous pu constater, lors de nos déplacements auprès de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air, que nos soldats ont le sentiment que l'enjeu de la défense est à nouveau pris en compte.

Cette satisfaction mérite néanmoins d'être relativisée. Tout d'abord, compte tenu de l'inflation, le budget augmente, en fait, non pas de 5 %, mais de 3 %. Ainsi, l'ambition d'atteindre 2 % du produit intérieur brut, soit 50 milliards d'euros – ambition à laquelle nous souscrivons – ne se réalisera probablement pas dans les délais prévus, compte tenu du ralentissement de la croissance. En somme, pour nos armées, ce n'est ni Fontenoy ni Austerlitz, mais ce n'est pas non plus Sedan ou Gravelotte. Aussi notre groupe aurait-il tendance à voter ce budget.

Toutefois, le diable se cache dans les détails. J'exprimerai trois réserves à cet égard.

Premièrement, on sait que les réserves ont des conséquences très fâcheuses sur l'exécution des budgets ; elles doivent donc faire l'objet de la plus grande vigilance. Deuxièmement, nous saluons le fait qu'1,1 milliard d'euros soient inscrits dans le projet de budget pour 2020 au titre des OPEX, mais il reste 400 millions à trouver pour 2018 et 2019. Or, ils risquent fort d'être imputés sur le programme 146, consacré à l'équipement des forces. Troisièmement, le financement du Service national universel (SNU) demeure obscur. Ainsi, nous ne comprenons pas l'augmentation de 9 millions du budget des personnels chargés de la Journée défense et citoyenneté (JDC), puisque 30 000 jeunes de moins suivront cette journée. C'est pourquoi nous aurions souhaité, comme l'a demandé le président de la commission de la défense du Sénat, qu'une ligne spécifique soit consacrée au budget du SNU.

Ces éléments conduisent notre groupe à opter, à ce stade, en commission, pour une abstention positive, ce qui ne préjuge en rien de son vote en séance publique. Nous nous concerterons à ce sujet, mais je peux d'ores et déjà vous annoncer qu'un certain nombre d'entre nous voteront ce budget, et que je serai l'un d'entre eux.

Mme Josy Poueyto. Je veux tout d'abord remercier l'ensemble des rapporteurs pour l'éclairage que nous ont apporté ces premiers éléments du contrôle parlementaire de l'exercice budgétaire.

Pour le groupe MODEM et apparentés, les documents budgétaires qui nous sont soumis se caractérisent par leur sincérité et leur cohérence avec nos travaux sur la LPM. À cet égard, je tiens à souligner les mesures qui, conformément à l'esprit de cette loi de redressement conçue à hauteur d'homme, témoignent de l'attention portée aux conditions de vie de nos forces et de l'importance accordée à l'investissement, que nous pouvons unanimement saluer après des années de restrictions.

La trajectoire de livraison des matériels suit son cours nominal tout en intégrant de nouveaux projets fondamentaux pour notre avenir, notamment dans le secteur spatial. Cohérent, programmé, le budget n'en est pas moins capable de s'adapter en fonction du contexte stratégique. On observe un maintien, à hauteur d'1,450 milliard, des efforts de soutien à l'innovation et à la commande publique, alors que nous savons la pression toujours plus grande qui s'exerce sur certains ministères. Rappelons cependant qu'au-delà du rôle inestimable de notre défense pour la nation, un euro investi dans la défense, c'est 2 euros dans le PIB à l'horizon de dix ans.

Nous saluons, par ailleurs, un budget sincère qui, avec une augmentation d'1,7 milliard à périmètre constant, suit la trajectoire de la LPM, y compris en ce qui concerne les OPEX, qui n'a jamais fait l'objet d'un tel effort de « sincérisation ».

Mais ce qui nous donne une plus grande confiance encore dans ce budget, c'est la capacité de nos ministres à allier ambition budgétaire et annonces concrètes. Nous saluons ainsi la possibilité, annoncée il y a quelques jours, pour les militaires de disposer de chambrées de quatre avec salle d'eau à leur niveau au lieu de chambrées de huit actuellement. Cet élément concret, parmi tant d'autres, témoigne de la solide ambition de la politique immobilière du ministère – que nos collègues Fabien Lainé et Laurent Furst évaluent en ce moment – au service des problématiques du quotidien de nos forces.

Saluons également la mise en œuvre du plan de rénovation énergétique, de dépollution et de déploiement des Énergies renouvelables (ENR) sur nos emprises. Ces investissements sont une source d'économies et de financements innovants et maintiennent notre pays dans le concert des nations responsables.

Sincérité et innovation sont des objectifs que nous soutiendrons toujours.

S'agissant de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation », nous souhaitons souligner à nouveau la qualité de l'exécution du budget, notamment le succès des commémorations du centenaire de la Grande Guerre. Malgré la fin progressive de cette séquence, le budget présenté maintient un effort conséquent en vue des importantes commémorations qui auront lieu l'année prochaine, ce dont nous nous félicitons.

Le maintien du financement des dispositifs en faveur du monde combattant, notamment la carte du combattant 62-64 et la revalorisation de la pension militaire d'invalidité (PMI) des conjoints survivants de grands invalides, issues d'un travail de concertation sans précédent avec les associations, témoigne, là encore, de la détermination à maintenir un objectif commun de reconnaissance à l'égard du monde combattant pour toutes les générations du feu.

Notre groupe souscrit ainsi aux positions de notre collègue Philippe Michel-Kleisbauer, qui fait de la reconnaissance, du ciblage budgétaire et de la co-

construction les maîtres mots de la confiance acquise dans ce domaine en 2018, en 2019 et maintenant en 2020.

En ce qui concerne la mission « Sécurité », nous ne souhaitons pas commenter outre mesure sur le fond ce budget cohérent, caution faite de la question de mon collègue Cubertaon sur les réserves. Je me permettrai cependant de proposer, avec mes collègues du groupe MODEM et apparentés, que nous renforçons notre intérêt pour le continuum sécurité-défense, compte tenu des risques auxquels nous devons faire face.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous émettrons un avis favorable aux projets de budgets examinés par notre commission.

Selon Napoléon, « *la guerre est un art simple mais tout d'exécution* ». Nous voterons donc sans réserves ce budget cohérent, sincère et innovant, mais comptez sur notre groupe pour rester vigilants quant à son exécution, en particulier sur les sujets qui nous tiennent à cœur : condition des personnels, soutien au renouveau de la réserve opérationnelle, cohérence du lien entre innovation et rationalité budgétaire, et ce, jusqu'à la prise en compte effective d'un continuum stratégique entre l'économie, l'information, la culture, la sécurité et la défense.

M. Joachim Son-Forget. Puisque nous examinons le projet de budget correspondant à la deuxième année de mise en œuvre de la loi de programmation militaire 2019-2025, votée en mars 2018, je tiens, tout d'abord, à saluer, en mon nom et au nom du groupe UDI, Agir et Indépendants, le Gouvernement qui, par ce budget, respecte les engagements qu'il a pris dans ce texte.

Nos armées, après avoir connu des décennies de lacunes budgétaires, d'abandons capacitaires et de réductions de leurs moyens humains, se réhabituent progressivement au fait que des déclarations politiques fortes peuvent être suivies d'actes concrets. Avec une augmentation des crédits de la mission « Défense » de 1,7 milliard par rapport à l'année 2019 et un budget qui atteint 37,5 milliards en 2020, la France progresse à un bon rythme vers son objectif de consacrer, comme elle s'y est engagée, 2 % du PIB aux dépenses de défense à l'horizon 2025. Cette augmentation de crédits mérite d'autant plus d'être saluée qu'elle s'inscrit, rappelons-le, dans un contexte budgétaire qui nous oblige à contenir les dépenses publiques.

Ainsi notre pays est en bonne voie pour disposer, à l'horizon 2030, d'un modèle d'armée équilibré, complet et efficient, permettant de répondre aux défis et aux menaces qui lui font face, comme le terrorisme, les crises migratoires, les démonstrations de force de grandes puissances militaires, la prolifération des armements ou encore les bouleversements climatiques. Gardons toutefois à l'esprit qu'un tel modèle d'armée ne sera jamais le gage d'une sécurité absolue. Il suffit pour s'en convaincre d'observer nos alliés Américains. Ceux-ci disposent depuis un certain temps maintenant de l'armée la plus complète et la plus équilibrée du

monde. Pourtant, la diversité et l'intensité des menaces, tant intérieures qu'extérieures, auxquelles ils sont confrontés ne se sont jamais évanouies.

Même si toutes les qualités de ce budget ont été largement soulignées par les rapporteurs pour avis et les différents orateurs, je souhaite revenir sur certaines d'entre elles.

Premièrement, notre groupe salue la poursuite du déploiement du plan « Famille », qui contribue à l'amélioration des conditions de vie de nos soldats et de leur famille, de même que l'amélioration de leurs conditions d'hébergement et d'équipement. Face à la rude concurrence du secteur privé, nos armées doivent, plus que jamais, être capables d'attirer les talents de notre pays et de les conserver. Dans ces conditions, nous approuvons pleinement la création d'une enveloppe de 40 millions d'euros destinée à la fidélisation du personnel et à la préservation de l'attractivité des carrières. Par ailleurs, la création de 300 emplois nets contribuera au renforcement de nos armées dans des domaines aussi stratégiques et prioritaires que le renseignement et la cyberdéfense.

Au plan capacitaire, la livraison de nombreux équipements, tels que le premier sous-marin de classe Barracuda, les 128 véhicules Griffon, les quatre blindés Jaguar ou le ravitailleur MRTT Phénix supplémentaire, ainsi que les différentes commandes prévues par la programmation 2020 sont des signes visibles et concrets de la remontée en puissance de nos armées.

Alors que de nombreuses puissances militaires, reléguées hier au rang de puissances de seconde zone, luttent avec acharnement pour rattraper leur retard, nos armées se doivent de garder « un coup d'avance » pour faire, le cas échéant, la différence sur les théâtres d'opérations. Dans un secteur de plus en plus compétitif, innover demeure une question de survie. L'augmentation de 8,3 % des crédits alloués à l'innovation témoigne du fait que le Gouvernement semble avoir pris la mesure de l'urgence en la matière.

Concernant le financement des OPEX et des Missions intérieures, notre groupe ne peut que saluer l'effort de « sincérisation » et le respect des engagements pris dans le cadre de la LPM. Avec une réserve de 1,1 milliard, contre 850 millions en 2019 et 450 millions lors du précédent quinquennat, le financement des engagements de la France sera sécurisé et facilité.

Pour ce qui est de la mission « Anciens combattants », certains des députés de notre groupe estiment qu'un signal fort aurait pu être envoyé à nos vétérans en prolongeant, en 2020, le budget 2019. Toutefois, nous saluons les différentes mesures de justice et de bon sens que comportent les programmes de la mission, qu'il s'agisse du maintien des droits acquis à reconnaissance et réparation, de la revalorisation de la PMI pour les conjoints de grands invalides et de celle de l'indemnité de transport pour les jeunes convoqués à la JDC ou de la mise en œuvre d'actions pédagogiques de sensibilisation contre la haine et les préjugés à destination des plus jeunes.

Pour toutes ces raisons, ce projet de budget aura le plein soutien du groupe UDI, Agir et Indépendants.

M. Yannick Favennec Becot. Il faut reconnaître, et le groupe Libertés et territoires le reconnaît, que le projet de budget de la défense pour 2020 traduit fidèlement les orientations que nous avons votées dans la LPM 2019-2025. Le panorama des menaces établi tant par la revue stratégique que par la LPM est aujourd'hui marqué par une augmentation significative des crises et de l'instabilité internationale. Nous devons donc répondre à ces enjeux et assurer notre autonomie stratégique.

Ainsi une augmentation très significative des moyens était nécessaire. Cet effort budgétaire annuel de 1,7 milliard est important ; il le sera plus encore entre 2023 et 2025. Il doit permettre d'amorcer une remontée en puissance de nos armées ; c'est la fonction que nous lui avons attribuée. Cette hausse témoigne de l'engagement de la France de renforcer les moyens de nos armées, dans un contexte international instable et dangereux.

Je tiens à vous faire part de la satisfaction qu'inspire au groupe Libertés et territoires l'effort consenti en faveur de l'amélioration de l'hébergement des personnels militaires via le plan « Famille », dédié à l'amélioration des conditions de vie des familles et bien sûr des militaires eux-mêmes.

L'effort réalisé en faveur de l'équipement des forces est également particulièrement attendu. En augmentation de 1,3 milliard, il se concrétisera, en 2020, par la livraison du sous-marin nucléaire d'attaque de nouvelle génération *Suffren*, par le déploiement du programme SCORPION (Synergie du contact renforcée par la polyvalence et l'infovalorisation), la livraison du Griffon ou d'un avion ravitailleur MRTT supplémentaire. Permettez-moi néanmoins de m'interroger, comme chaque année, sur l'externalisation en OPEX et les affrètements, comme l'ont d'ailleurs révélé la Cour des comptes ainsi que plusieurs rapports parlementaires, notamment celui de notre collègue François Cornut-Gentille. Les contrats pluriannuels d'entretien, innovation de cet exercice, devront faire l'objet d'un suivi attentif, compte tenu des montants engagés.

Par ailleurs, 2019 a été marquée par la création d'un grand commandement de l'espace, qui montera progressivement en puissance au cours de la programmation, avec une équipe de 220 personnes. Notre groupe souhaite partager ses doutes quant aux moyens alloués à un tel programme. En effet, alors que les États-Unis souhaitent investir annuellement 8 milliards de dollars, la LPM française prévoit un budget de 3,6 milliards d'euros pour toute la durée de la programmation. Ces moyens semblent insuffisants face aux défis qui nous attendent.

La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » joue, bien entendu, un rôle essentiel, en ce qu'elle incarne l'hommage que la nation rend à nos armées pour l'engagement et le sacrifice de nos soldats au service de la

sécurité de notre pays. Ce budget est en baisse par rapport à l'année dernière en raison de la décroissance naturelle du nombre de bénéficiaires. Néanmoins, certaines dispositions permettent, dans certains cas, l'augmentation des droits ou l'extension du champ des bénéficiaires. Ainsi, dans la loi de finances initiale pour 2019, les conditions d'attribution de la carte du combattant aux forces françaises présentes en Algérie ont été étendues aux soldats présents entre le 2 juillet 1962 et le 1^{er} janvier 1964 ; nous nous en réjouissons, bien sûr. La montée en charge de cette mesure se poursuit, pour un coût budgétaire annuel estimé à 30 millions d'euros.

En outre, fin 2018, le gouvernement a présenté un plan Harkis prévoyant une revalorisation des dispositifs de reconnaissance et de réparation pour les anciens supplétifs et leurs ayants droit, des initiatives mémorielles et une aide personnalisée au retour à l'emploi. Cette mesure nous paraît juste et légitime, car très attendue ; il faut donc la saluer.

Parmi les revendications des anciens combattants, que j'ai l'occasion de rencontrer régulièrement dans mon département de la Mayenne, figure la revalorisation des prestations, le plus souvent calquée sur celle du point d'indice de la fonction publique. Une mesure nouvelle est prévue en 2020 afin de tenir compte, dans le calcul de la pension de réversion, des soins apportés par les conjoints survivants de grands invalides de guerre pendant une longue période. Je tiens à saluer, au nom de mon groupe, cette nouvelle mesure qui conduit à augmenter le montant de la pension perçue par les conjoints survivants de grands invalides ayant prodigué des soins constants pendant au moins quinze ans.

J'exprimerai cependant quelques regrets. Je pense notamment, je l'ai indiqué tout à l'heure, au fait qu'aucune mesure de réparation ne soit prévue pour les pupilles de la nation et les orphelins de guerre. Le rapporteur m'a apporté une réponse, que je comprends. J'espère néanmoins que ce dossier sera rouvert avant la fin du quinquennat. Autre regret : la non-revalorisation du point de retraite de nos anciens combattants, dont la progression est à nouveau bloquée alors qu'il s'agit d'une légitime reconnaissance de la nation.

Cela étant dit, au nom de l'intérêt de nos armées et des difficiles missions que nous leur demandons d'accomplir pour la défense de notre pays et pour notre sécurité et notre liberté, le groupe Libertés et territoires, qui restera vigilant sur les points que j'ai indiqués, votera ce projet de budget.

*

* *

La commission en vient à l'examen, pour avis, des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ».

Mme la présidente Françoise Dumas. Il nous revient à présent de procéder à l'examen des amendements et au vote sur les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ».

Article 38 et état B

La commission est saisie de l'amendement II-DN3 de M. Charles de La Verpillière.

M. Jean-Louis Thiériot. Cet amendement a pour objet d'augmenter l'indice de la retraite du combattant de deux points afin de ne pas rompre le cercle vertueux amorcé en 2005 et de permettre à nos anciens combattants de percevoir une pension qui suive la hausse du coût de la vie. Cette mesure interviendrait le 1^{er} juillet 2020, pour un coût de 7 millions, son coût en année pleine s'établissant à 18 millions d'euros. C'est, me semble-t-il, le moins que l'on puisse faire pour ceux qui se sont battus sous nos couleurs.

M. Philippe Michel-Kleisbauer, rapporteur pour avis. Nous nous accordons tous à reconnaître que le montant de la retraite des anciens combattants, 751,40 euros par an, est très modeste. Je félicite le groupe Les Républicains d'avoir revu sa copie, car l'amendement qui avait été déposé l'an dernier était rédigé de telle manière qu'il sortait des clous budgétaires et devait donc être rejeté pour ce motif. Tel n'est pas le cas cette année. Toutefois, vous proposez, Monsieur Thiériot, de prélever les crédits nécessaires sur l'action « Liens armées-jeunesse ». Or – j'aurais pu y revenir plus en détail lors de l'examen d'autres amendements, mais apparemment ceux-ci ne seront, hélas ! pas défendus –, l'allocation de 9 millions supplémentaires à la participation à la JDC se justifie. En outre, une réunion tripartite se tiendra, cette année, sur la revalorisation du point PMI. Pour ces différentes raisons, j'émetts un avis défavorable.

M. Fabien Gouttefarde. Le groupe LaREM votera contre cet amendement. Je rappelle que si le montant de la retraite du combattant est, cette année, de 752 euros, il n'était que de 463 euros en 2006. Il a donc augmenté de 62 % depuis cette date, soit un effort, au cours de cette période, de 2,5 milliards supplémentaires en faveur des titulaires de la carte du combattant.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement II-DN23 de M. Jean-Christophe Lagarde.

M. Joachim Son-Forget. L'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 a notamment supprimé les réductions accordées sur les tarifs de SNCF Mobilités aux titulaires d'une pension militaire d'invalidité d'au moins 25 %, ainsi qu'à leurs accompagnants. Or, ces suppressions, qui découlent de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire en France, soulèvent un réel problème. Cet

amendement d'appel a donc pour objet de demander au Gouvernement d'imposer ces réductions à l'ensemble des opérateurs ferroviaires ou alors de prendre pleinement en charge ce droit.

M. Philippe Michel-Kleisbauer, rapporteur pour avis. Au plan technique, les dotations budgétaires ne manquent pas : elles sont bien prévues. Toutefois, le dispositif prévu dans l'ordonnance de 2018 priverait bien nos anciens combattants du bénéfice de cette réduction en l'absence de nouvelle base juridique à compter du 3 décembre prochain. Lors de son audition, Mme la secrétaire d'État auprès de la ministre des Armées nous a indiqué qu'un décret, dont la publication est prévue au plus tard le 3 décembre, viendrait remédier à cette situation. Néanmoins, le « G12 » des associations réclame une disposition d'ordre législatif. Dès lors, non seulement certains de nos collègues travaillent à un amendement en ce sens, mais le Gouvernement est en train de préparer un texte législatif concernant toutes les catégories lésées par ces dispositions. Je vous demanderai donc de retirer votre amendement ; à défaut de retrait, avis défavorable.

M. Fabien Gouttefarde. Le groupe LaREM est également défavorable à cet amendement. Tenons-nous en aux promesses que nous a faites, ici même, il y a quelques jours, Mme la secrétaire d'État, qui nous a assuré qu'un décret résoudrait le problème avant le 3 décembre. Jusqu'à présent, les promesses qui nous ont été faites dans ce domaine ont toujours été tenues ; je crois que nous pouvons faire confiance au Gouvernement.

M. Joachim Son-Forget. Compte tenu de la proximité de la date du 3 décembre, je retire l'amendement, tout en prenant date.

L'amendement est retiré.

Avant l'article 73

La commission examine l'amendement II-DN20 de M. Jean-Christophe Lagarde.

M. Joachim Son-Forget. Il s'agit de mettre un terme aux discriminations existant entre les générations du feu, notamment celles des combattants d'Afrique du Nord, concernant l'attribution de la campagne double au titre de laquelle chaque jour de service effectué est compté pour trois jours dans le calcul de la pension de retraite. Elle est donc attribuée en raison des situations de combat que le combattant a subies, et non en raison de son stationnement en Afrique du Nord. Or, aujourd'hui, on dénombre 135 unités combattantes pour lesquelles la France ne dispose plus de l'historique des opérations. Ainsi certains anciens combattants qui pourraient prétendre légitimement à l'attribution de la campagne double n'en bénéficient pas car ils sont dans l'impossibilité de démontrer leur exposition au feu.

Par ailleurs, en ce qui concerne le conflit en Indochine, le bénéfice de la campagne double est accordé sur le seul critère de la présence sur le territoire, ce qui crée une discrimination entre les combattants des différents conflits.

Pour ces raisons, la campagne double devrait être attribuée aux anciens combattants d'Afrique du Nord sur le seul critère de la présence sur le territoire. Tel est l'objet de cet amendement.

M. Philippe Michel-Kleisbauer, rapporteur pour avis. Les bénéficiaires des campagnes constituent une bonification prévue par le code des pensions civiles et militaires et par certains régimes spéciaux de retraite. Il s'agit d'avantages particuliers accordés aux ressortissants de ce code et de ces régimes, notamment aux militaires ainsi qu'aux fonctionnaires et assimilés. L'attribution de cette campagne signifie que chaque jour de service effectué est compté pour trois jours dans le calcul de la pension de retraite. Ces bonifications s'ajoutent, dans le décompte des trimestres liquidés, aux périodes de service militaire ou assimilées au moment de la liquidation de la pension de retraite.

Toutefois, les conditions d'attribution du bénéfice de cette campagne sont propres à chaque conflit. Ainsi, comme vous le disiez, le régime appliqué pour l'Afghanistan, le Mali et la République centrafricaine n'est pas le même que celui qui est appliqué pour la Libye, le Liban ou la Côte d'Ivoire. Nous respectons ce principe. Dans le cadre des groupes de travail réunissant le secrétariat d'État et les 12 associations d'anciens combattants, cette question a été exclue de notre champ d'intervention pour maintenir précisément cette approche différenciée de chaque conflit. C'est la raison pour laquelle j'émet un avis défavorable à cet amendement.

M. Fabien Gouttefarde. Non seulement cet amendement entraînerait une modification du droit, mais il modifierait aussi la philosophie du dispositif. Le Conseil d'État a rappelé que la campagne double ne devait pas être accordée à raison de la présence sur un territoire mais au titre des situations de combat. Vous soulignez très justement que des régiments peuvent avoir perdu l'historique des opérations, mais quand bien même des anciens combattants parviendraient à prouver leur présence, cela ne suffirait pas à démontrer leur exposition au feu. Ce n'est pas l'esprit du dispositif et c'est la raison pour laquelle le groupe La République en Marche ne votera pas cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

La commission examine ensuite l'amendement II-DN21 de M. Jean-Christophe Lagarde.

M. Joachim Son-Forget. Depuis la loi de finances pour 2016, le régime fiscal des anciens combattants accorde une demi-part supplémentaire au titre de l'impôt sur le revenu à partir de 74 ans. Or les veuves dont le mari est décédé avant cet âge ne sont pas éligibles et se retrouvent pour beaucoup dans des

situations financières extrêmement difficiles. Nous proposons d'abaisser l'âge d'accès à cette demi-part à 73 ans.

M. Philippe Michel-Kleisbauer, rapporteur pour avis. Dans leur rapport, les groupes de travail pour la politique de reconnaissance et de réparation en faveur du monde combattant rappellent la régulation stricte des dépenses fiscales et soulignent que cette modification reviendrait à attribuer au conjoint survivant un avantage auquel l'ancien combattant lui-même n'a pas eu droit. En outre, cet élargissement des conditions d'octroi passerait par une modification législative du code général des impôts. Par ailleurs, tel qu'il est rédigé, l'amendement ne permettrait une application qu'en 2021 et aurait dû se rapporter à la première partie du PLF pour une prise d'effet dès 2020. Enfin, je signale que la plupart des anciens combattants ont plus de 75 ans. Sur ces considérations, je vous suggère de retirer votre amendement.

M. Joachim Son-Forget. L'amendement est caduc, en effet. Je le retire.

L'amendement est retiré.

La commission en vient à l'amendement II-DN22 de M. Jean-Christophe Lagarde.

M. Joachim Son-Forget. Dans le même esprit, il s'agit d'attribuer la demi-part fiscale aux veuves d'anciens combattants âgées de 74 ans.

M. Philippe Michel-Kleisbauer, rapporteur pour avis. D'un point de vue philosophique, il semble difficile d'ouvrir un droit à l'ayant-cause d'une personne qui n'aurait pas bénéficié de ce même droit. C'est ce que soulignait le rapport du groupe de travail.

J'aimerais que notre position sur ces amendements ne laisse pas accroître que les veuves ne sont pas accompagnées par les services de l'État. Le PLF comporte des mesures qui concernent certaines d'entre elles, comme la majoration de PMI versée au conjoint survivant de grands invalides ayant agi comme tierce personne. Par ailleurs, les veuves peuvent bénéficier de l'action sociale de l'ONAC, à laquelle sont destinés 12 millions d'euros, soit 40 % de la dotation de l'office. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Après l'article 75.

La commission examine l'amendement II-DN11 de M. Joaquim Pueyo, portant article additionnel après l'article 75.

M. Régis Juanico. Cet amendement, présenté en première partie du PLF, a failli être adopté à deux voix près. Je ne reviendrai pas sur les conditions dans lesquelles les arguments ont été échangés avec le ministre des Comptes publics, je

me contenterai de poser cette question simple : quel geste accepterons-nous de faire à l'attention des veuves d'anciens combattants qui sont imposables ?

Nous proposons d'abaisser à 70 ans l'âge auquel les veuves peuvent bénéficier d'une demi-part fiscale. Les anciens combattants d'Algérie ont aujourd'hui entre 78 et 88 ans, la moyenne d'âge est de 82 ans : l'impact budgétaire de cet amendement ne sera donc certainement pas de 150 millions d'euros, un chiffre avancé par M. Darmanin dans l'hémicycle pour faire peur aux députés.

Par ailleurs, l'âge minimum de 75 ans n'a jamais figuré dans aucun texte depuis l'entrée en vigueur de cette disposition. Une instruction fiscale en 2005 a invité les directions départementales des finances publiques à faire preuve de tolérance et à accorder la demi-part fiscale à toutes les veuves pouvant attester de la qualité d'ancien combattant de leur conjoint. C'est cet esprit que nous voulons retrouver.

Il existe aujourd'hui une discrimination intolérable sur l'âge ; elle constitue une injustice sociale et fiscale. Nous ne sommes pas là dans le cadre d'un droit dérivé, mais dans celui du droit à réparation institué par la loi de 1919.

Ce geste est attendu par l'ensemble du monde combattant, qui en fait sa priorité numéro un. Cette mesure coûterait quelques millions d'euros, certainement pas 150 millions d'euros.

M. Philippe Michel-Kleisbauer, rapporteur pour avis. Cette demande est devenue la priorité numéro un précisément parce que, depuis le début de la législature, nous nous sommes efforcés de répondre aux revendications du G12 des associations patriotiques ou mémorielles. Et si la carte du combattant « 62/64 » était unanimement demandée, ce n'est pas le cas de cette mesure qui consiste à accorder un droit supplémentaire à des personnes imposables. Nous avons déjà eu ce débat sur l'âge minimum et j'ai souligné que la plupart des anciens combattants avaient dépassé l'âge de 75 ans. Notre logique était, dans cette première phase du mandat, de faire disparaître les iniquités entre les anciens combattants et entre les veuves d'anciens combattants. Il nous reste à régler la question de la retraite, du point PMI, à laquelle viendra se greffer celle de la demi-part fiscale. Je vous invite à attendre les discussions de la commission tripartite et à reporter ce débat.

M. Fabien Gouttefarde. La moyenne d'âge des veuves étant de 80 ans, la majeure partie d'entre elles sont déjà concernées par ce dispositif. Je rappelle que c'est un gouvernement socialiste qui a fixé, dans la loi de finances pour 2016, l'âge ouvrant droit à cette demi-part supplémentaire à 74 ans. Étendre ce dispositif aux veuves âgées de 70 ans serait une mesure certes peu coûteuse, étant donné le faible nombre de bénéficiaires, mais elle viendrait s'ajouter à un dispositif qui constitue lui-même une dépense fiscale de 515 millions d'euros. Avis défavorable.

M. Régis Juanico. Je précise, à l'attention de ceux qui ne siégeaient pas sous la législature précédente, que ce que nous avons voté dans le PLF pour 2016, c'est l'abaissement de l'âge minimum de 75 à 74 ans.

Par ailleurs, nous avons interrogé à deux reprises le ministère des Comptes publics : la condition d'une année d'imposition après l'âge de 74 ans n'existe pas. Elle est pourtant beaucoup commentée et relayée, y compris dans l'hémicycle. À partir du moment où un ancien combattant a bénéficié à partir de l'âge de 74 ans de la demi-part fiscale supplémentaire, sa veuve peut en bénéficier.

L'inégalité concerne les anciens combattants qui décèdent avant 74 ans. Doit-on tolérer cette inégalité ou faire un geste en direction de leurs veuves ? Nous nous efforçons, avec la Fédération nationale des anciens combattants (FNACA), de chiffrer le nombre de personnes potentiellement concernées. Il ne fait pas de doute que cela constitue l'une des priorités des associations les plus représentatives.

La commission rejette l'amendement.

La commission est saisie de l'amendement II-DN12 de M. Joaquim Pueyo.

M. Régis Juanico. Nous proposons que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur la revalorisation du point d'indice de pension militaire d'invalidité (PMI). Malgré les augmentations de la valeur du point d'indice de la grille de la fonction publique, l'écart entre l'évolution du montant des pensions militaires d'invalidité et celle des prix en général demeure constant : ces quinze dernières années, le monde combattant a vu son pouvoir d'achat amputé de 7 à 7,5 %. Il s'agirait de mesurer le retard du point de PMI et d'envisager ainsi un rattrapage avant la fin de cette législature.

M. Philippe Michel-Kleisbauer, rapporteur pour avis. La secrétaire d'État auprès de la ministre des Armées, Geneviève Darrieussecq, a confirmé lors de son audition que la commission tripartite se réunirait pour discuter de la revalorisation du point de PMI. Je ne peux que vous inviter à interroger la ministre en séance, qui précisera ses intentions. En tout état de cause, cela ne me paraît pas nécessiter un rapport. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis, suivant l'avis du rapporteur, la commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattant, mémoire et liens avec la nation ».

ANNEXE :

AUDITIONS DU RAPPORTEUR POUR AVIS

(Par ordre chronologique)

➤ **Fédération nationale André Maginot – Amiral Henri Lacaille**, président, **M. Alain Clerc**, secrétaire national ;

➤ **Fondation des plus grands invalides de guerre – M. Raymond Casal**, président ;

➤ **Union des blessés de la face et de la tête « les gueules cassées » – Général Paul Dodane**, vice-président et président du comité d'entente des grands invalides de guerre ;

➤ **Association nationale des participants aux opérations extérieures – M. le colonel (2S) Jean-Pierre Pakula**, président ;

➤ **Fédération nationale des combattants prisonniers de guerre et combattants d'Algérie, Tunisie, Maroc – M. Serge Auffredou**, secrétaire général ;

➤ **Association de soutien à l'armée française – M. le général (2S) Henri Pinard Legry**, président ;

➤ **Fédération nationale des déportés, des internés résistants et patriotes – M. Hubert Siebenschuh**, trésorier général ;

➤ **Office national des anciens combattants et des victimes de guerre – Mme Véronique Peaucelle-Delelis**, directrice générale ;

➤ **Le Souvenir français – M. le contrôle général Serge Barcellini**, président ;

➤ **Union nationale des combattants – M. le général (2S) Hervé Longuet**, président ;

➤ **Association républicaine des anciens combattants et victimes de guerre, des combattants pour l'amitié, la solidarité, la mémoire, l'antifascisme et paix – Mme Liliane Rehby**, secrétaire nationale ;

➤ **Ministère des Armées, direction du patrimoine, de la mémoire et des archives – M. Sylvain Mattiucci**, directeur ;

➤ **Institution nationale des Invalides – M. le médecin inspecteur général Michel Guisset, directeur, M. le commissaire en chef de 1^{ère} classe Philippe Havil, directeur-adjoint ;**

➤ **Association nationale des femmes de militaires – Mme Florence Lendroit, présidente, Mme Isabelle Gomart, secrétaire générale ;**

➤ **Fédération nationale des anciens combattants en Algérie, Maroc et Tunisie – M. André Cognard, secrétaire général ;**

➤ **État-major de l'armée de terre, sous-direction des études et de la politique de la direction des ressources humaines de l'armée de terre – M. le général de brigade Marc Conruyt, sous-directeur ;**

➤ **Mission gouvernementale sur l'avenir de l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre - M. le contrôleur général des armées Samuel Heuzé, Mme l'inspectrice générale de l'administration Yasmina Goulam, M. l'inspecteur général des finances Julien Senèze ;**

➤ **M. Éric Lucas, directeur de cabinet de Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre des Armées.**