

... le projet de loi de finances pour 2024

MISSION « ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION »

Marc LAMÉNIE, rapporteur spécial, Sénateur des Ardennes

Programmes 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation » et 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale ».

1. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES FISCALES DE LA MISSION MOINS MARQUÉE EN 2024

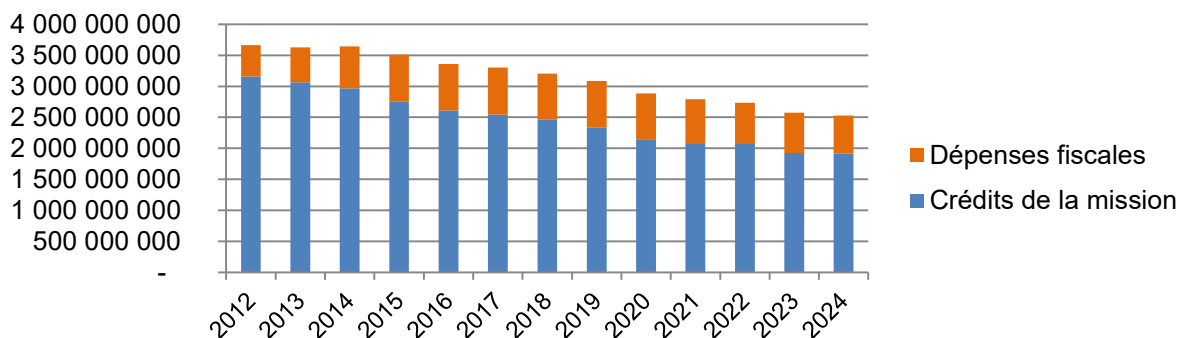
La retraite du combattant a été renommée par décret « allocation de reconnaissance du combattant » le 30 juin 2023.

La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » voit ses crédits baisser de manière constante année après année. L'année 2024 représente une diminution plus mesurée des crédits, de 9,9 millions d'euros en AE (- 0,5 %), après une année 2023 qui se démarquait par l'ampleur de sa baisse (- 161 millions d'euros AE, soit - 7,7 %). Cette moindre diminution s'explique par une modification des modalités de paiement de l'allocation de reconnaissance du combattant qui avait entraîné un report de paiement et une économie de 45,5 millions d'euros sur la seule année 2023. La réduction des crédits s'explique comme chaque année par la baisse du nombre de bénéficiaires des pensions servies par la mission et se concentre en 2024 sur les pensions militaires d'invalidité.

Malgré une extension significative de la demi-part fiscale des anciens combattants et de leurs veuves votée en loi de finances initiale pour 2023 dont le coût avait alors été estimé à plus de 130 millions d'euros, la dépense fiscale rattachée à la mission a diminué de 25 millions d'euros en 2024. L'administration fiscale indique que cette baisse est due au phénomène démographique. Le Gouvernement a annoncé vouloir conduire une évaluation de cette dépense fiscale, ce qui est bienvenue.

Évolution des crédits et des dépenses fiscales de la mission

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après la documentation budgétaire

Par ailleurs, en 2024, la demi-part fiscale des anciens combattants et de leurs veuves de plus de 74 ans (489 millions d'euros en prévision initiale) représente 90 % des crédits alloués au titre de l'allocation de reconnaissance du combattant (536 millions d'euros).

2. DEUX TRAJECTOIRES CONTRADICTOIRES : DES CRÉDITS À DESTINATION DES ALLOCATIONS VIAGÈRES EN BAISSÉ MAIS UNE HAUSSE DES CRÉDITS LIÉS AUX AUTRES ACTIONS DE LA MISSION

Si les crédits de la mission se réduisent année après année du fait de la baisse des allocations viagères, leur évolution n'est pas homogène en fonction des actions. En particuliers, les crédits des opérateurs et de la politique de mémoire sont en hausse.

A. LA BAISSÉ DES CRÉDITS DES ALLOCATIONS VIAGÈRES

Les pensions militaires d'invalidité baissent en 2024 de 64,5 millions d'euros (AE), soit une diminution de 8,5 %. Exceptionnellement, l'allocation de reconnaissance du combattant augmente de 27 millions d'euros (AE) en 2024, soit une augmentation 5,30 %. Cette hausse n'est cependant pas liée à une quelconque revalorisation : une économie ponctuelle de 45,5 millions d'euros avait été réalisée en 2023 suite à une modification des modalités de paiement de l'allocation. Si cette économie exceptionnelle n'avait pas eu lieu, les crédits seraient apparus en baisse de 18,5 millions d'euros.

Les allocations du programme 158, qui concentrent la grande majorité des crédits du programme, présentent un profil similaire aux rentes du programme 169 : il s'agit d'allocations viagères servies à une population très âgée. Elles s'inscrivent également sur une trajectoire structurellement baissière. Les crédits du programme diminuent de 3,4 millions d'euros en 2024, soit - 3,7 %.

B. DES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ PARTICULIÈREMENT TOUCHÉES PAR L'INFLATION

Les deux pensions servies par le programme 169 sont indexées sur un point d'indice lui-même indexé sur l'évolution des rémunérations publiques. **La revalorisation de ce point d'indice est traditionnellement très peu dynamique et, excepté en 2017, systématiquement inférieure à l'inflation depuis plus d'une décennie.** La revalorisation au 1^{er} janvier 2024 sera de 0,13 %.

Si pour l'allocation de reconnaissance du combattant, **l'augmentation plus ou moins régulière du nombre de points de l'allocation contrebalance le faible dynamisme du point d'indice, la situation est très différente pour les pensions militaires d'invalidité dont le nombre de points dépend du degré d'invalidité du pensionnaire.**

Compte tenu de ce constat, le rapporteur spécial compte mener une évaluation sur l'évolution du niveau d'indemnisation des invalides de guerre.

C. LES AUTRES CRÉDITS DE LA MISSION EN HAUSSE

Les crédits des autres actions sont au contraire en hausse.

L'action en faveur des rapatriés continue d'augmenter en 2024, pour s'établir à 112 millions d'euros, suite à une extension du dispositif de réparation en faveur des harkis et autres rapatriés.

La politique de mémoire connaît aussi un renforcement significatif de ses moyens, avec + 87 %, pour s'élever à 42,4 millions d'euros. Cela s'explique principalement par la création d'un groupement d'intérêt public pour la célébration du 80^{ème} anniversaire des débarquements et de la libération, ainsi que par le renforcement des moyens consacrés à l'entretien du patrimoine mémoriel combattant de l'État.

Les crédits consacrés à la journée défense et citoyenneté (JDC) et au service militaire volontaire (SMV) sont également en hausse, au bénéfice exclusif de la JDC. Ils ne représentent cependant qu'environ 20 % de la totalité des crédits effectivement consacrés à ces deux politiques.

Les opérateurs de la mission voient leurs crédits de fonctionnement également augmenter (+ 700 000 euros pour l'**Institution nationale des Invalides** et + 2,3 millions d'euros pour l'**Office national des combattants et des victimes de guerre**), notamment du fait de surcoûts liés au prix de l'énergie et à quelques recrutements de l'Office pour faire face à l'afflux de dossiers d'indemnisation des rapatriés (stock actuel : 21 000 dossiers à traiter).

3. UNE ACTION EN FAVEUR DES RAPATRIÉS FORTEMENT RENFORCÉE DEPUIS 2022

L'action en faveur des harkis, autres supplétifs et rapatriés a connu un renforcement exceptionnel en 2022.

Ainsi, le montant de l'allocation de reconnaissance¹ et de l'allocation viagère a été doublé par voie réglementaire, et la loi n° 2022-229 du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées a levé le délai de forclusion de l'allocation viagère et a créé une indemnité de réparation des préjudices résultant de l'indignité de leurs conditions d'accueil et de vie dans des camps et des hameaux de forestage.

Le texte initial du projet de loi de finances pour 2022 prévoyait une dotation de 26,6 millions d'euros pour les actions en faveur des rapatriés. Une provision supplémentaire de 50 millions d'euros a été votée lors de l'examen du texte en prévision du dispositif de la loi du 23 février 2022. Le texte initial du projet de loi de finances pour 2023 prévoyait une dotation de 100,9 millions d'euros pour les actions en faveur des rapatriés. **Sur une période d'un an, les moyens de la politique de reconnaissance et de réparation en faveur des rapatriés ont ainsi presque quadruplé.**

Cette augmentation des crédits continue en 2024 suite à une extension par décret de la liste de sites donnant droit à l'indemnité prévue par la loi du 23 février 2022. **Les crédits s'établissent désormais à 112,2 millions d'euros, en hausse de 11,3 millions d'euros.**

Cette hausse significative des moyens devrait être cependant relativement limitée dans le temps car le dispositif de réparation des préjudices résultant de l'indignité des conditions d'accueil et de vie dans des camps et des hameaux de forestage a vocation à s'éteindre une fois les dossiers traités. Cette extinction, au regard du nombre de dossiers déposés et des capacités de traitement de l'Office national des combattants et victimes de guerre, ne devrait cependant pas intervenir avant 2026.

Le doublement de l'allocation de reconnaissance et de l'allocation viagère aura un effet durable dans le temps, ces deux allocations étant viagères et les conjoints survivants des allocataires de l'allocation de reconnaissance pouvant demander à bénéficier de l'allocation viagère.

¹ Allocation s'adressant aux harkis et autre rapatriés et qui est distincte de l'allocation de reconnaissance du combattant.

4. ONACVG ET INI : UN FINANCEMENT INTÉGRAL DES DÉPENSES D'INTERVENTION MAIS DES RISQUES DE RETARD POUR LES OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES

La mission « Anciens combattants » a deux opérateurs principaux : l'Office national des combattants et victimes de guerre (ONaCVG) et l'Institution nationale des Invalides (INI).

A. L'OFFICE NATIONAL DES COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE (ONACVG)

Les crédits transférés à l'ONaCVG en 2024 sont en hausse du fait d'un renforcement des moyens des politiques publiques qu'il doit mettre en œuvre. Les dépenses exigées de l'ONaC sont normalement couvertes par ces transferts après que l'Office a dû de nouveau recourir à sa trésorerie en 2023.

Il faut souligner qu'en l'état actuel de la prévision budgétaire, **la trajectoire inscrite dans le COP 2020-2025 de l'Office est dépassée**, car il n'avait pas anticipé – et ne pouvait le faire – un quadruplement des crédits en faveur des réfugiés accompagné de 40 000 dossier à traiter, et l'inflation qui a affecté l'Office de différentes manières : rémunération des agents, renchérissement du coût des travaux d'entretien du patrimoine mémoriel combattant, etc...

La restructuration de l'Office prévue par le même COP a cependant été mise en œuvre et a eu les effets escomptés : le traitement des dossiers a été centralisé à Caen et ces derniers sont traités plus rapidement qu'auparavant avec moins d'agents.

B. L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES (INI)

L'INI s'engage dans un contrat d'objectifs et de performance (COP) 2022-2026. Ce dernier porte l'ambition de la **création d'un parcours de soins complet et complémentaire avec le service de santé des armées qui prenne désormais en compte les blessures psychiques**, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent.

Le COP porte également sur la bonne mise en œuvre du schéma directeur immobilier de l'INI. **L'Institution s'est en effet lancée dans un vaste plan de rénovation de ses locaux, pour un coût total de ces travaux qui doit s'élever à 77 millions d'euros**, dont 12,7 millions d'euros financés par les ressources propres de l'INI. 33,7 millions d'euros ont déjà été engagés par l'État pour ces travaux, auxquels doivent s'ajouter 9,2 millions d'euros en 2024.

Réunie le mardi 17 octobre 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission. Elle a également proposé d'adopter un amendement à l'état G tendant à créer un nouvel indicateur de performance.



Marc LAMÉNIÉ
Rapporteur spécial
Sénateur (apparenté Les Républicains)
des Ardennes

Commission des finances

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

Téléphone : 01.42.34.23.28