

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2024

MISSION ANCIENS COMBATTANTS,
MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Avis



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

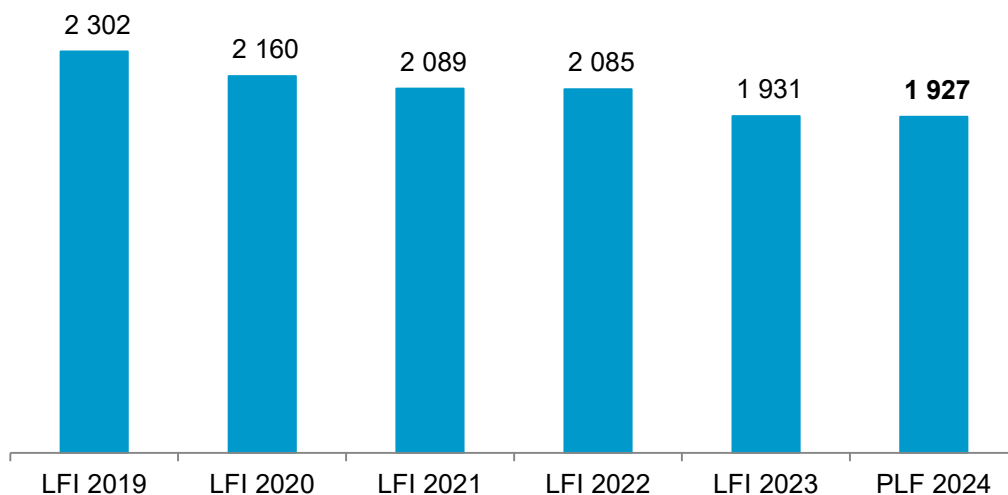
La commission a émis un avis favorable à leur adoption ainsi qu'aux articles 50 B et 50 C rattachés à la mission.



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

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

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

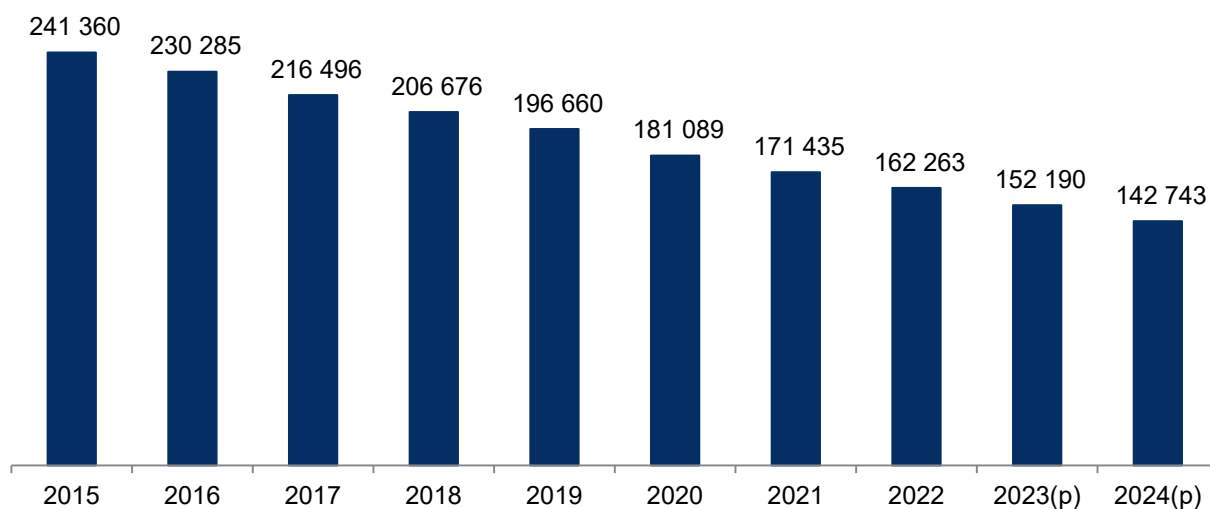


1. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR LES ALLOCATIONS AUX ANCIENS COMBATTANTS S'AJUSTENT À L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE ET À LA STABILITÉ DU NIVEAU DES PENSIONS

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

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

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

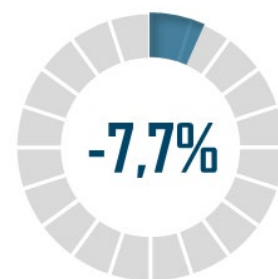


Source : Commission des affaires sociales (données : PAP 2024)

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Un décret du 4 février 2022² a fixé de nouvelles modalités de calcul du point de PMI en fonction des rémunérations publiques : l'évolution de la rémunération des fonctionnaires est répercutée sur la valeur du point de PMI une seule fois par an, au début de chaque année civile, sur la base d'une période de référence allant du troisième trimestre de la pénultième année au deuxième trimestre de l'année précédente inclus. Cette mesure entrant en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2024, le décret a prévu à titre transitoire que la valeur du point de pension au 1^{er} janvier 2023 serait fixée en fonction de l'évolution cumulée et constatée de l'indice d'ensemble des traitements bruts de la fonction publique de l'État des deux premiers trimestres de l'année 2022. Or, sur ce fondement, la revalorisation du point d'indice de la fonction publique de 3,5 %, intervenue en juillet 2022, n'aurait pu être répercutée sur le point de PMI qu'au 1^{er} janvier 2024. Le Gouvernement a donc fait le choix de tenir compte de cette revalorisation dès le 1^{er} janvier 2023, ce qui a représenté un coût pour la mission en 2023 évalué à 40,97 millions d'euros, dont 24,44 millions d'euros pour les PMI et 16,53 millions d'euros pour la retraite du combattant. Au total, sur la période 2022-2024, ces revalorisations successives représentent un effort budgétaire de 84,9 millions d'euros.

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

Toutefois, lors de son audition par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale le 11 octobre dernier³, la secrétaire d'État chargée des anciens combattants et de la mémoire a indiqué que le point de PMI serait revalorisé de 1,5 % dès le 1^{er} janvier 2024, prenant ainsi en compte la hausse du point d'indice de la fonction publique intervenue le 1^{er} juillet 2023, qui n'aurait dû être répercutée sur le point de PMI qu'au 1^{er} janvier 2025. Cette annonce n'a toutefois pas été suivie d'une majoration des crédits de la mission dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale.

Valeur du point de PMI

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

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

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

³ Assemblée nationale, commission de la défense nationale et des forces armées, compte rendu de réunion n° 12, mercredi 11 octobre 2023, audition de Mme Patricia Mirallès, secrétaire d'État chargée des anciens combattants et de la mémoire, sur le projet de loi de finances 2024.

Ces hausses demeurent toutefois en dessous de l'inflation, alors qu'en juillet 2023, les prix à la consommation ont augmenté de 4,3 % sur un an. Pour la préservation du pouvoir d'achat, **il apparaît nécessaire, comme s'y était engagé le Gouvernement, que la commission tripartite se réunisse en 2024 pour évaluer les nécessités de prendre à l'avenir de nouvelles mesures de correction.** Cette commission pourra s'appuyer sur le rapport que le Gouvernement doit établir en 2024, sur le fondement de l'article D. 125-5 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, pour comparer l'évolution constatée de la valeur du point de pension et de celle de l'indice des prix à la consommation hors tabac.

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

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

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

- La subvention pour charge de service public versée à l'**Institution nationale des Invalides (INI)** augmenterait de 15,41 % en 2024, passant de 20,4 millions d'euros (LFI 2023) à 23,6 millions d'euros (PLF 2024) afin de financer des surcoûts de fonctionnement (électricité, restauration).
- La subvention versée à l'**Office national des combattants et des victimes de guerre (ONaCVG)** passerait de 60,2 millions d'euros (LFI 2023) à 62,56 millions d'euros (PLF 2024), soit une progression de 3,9 %, afin notamment de financer le fonctionnement de deux nouvelles maisons « Athos », structures de réhabilitation psychosociale des militaires blessés psychiques.

Les maisons Athos

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

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

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

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

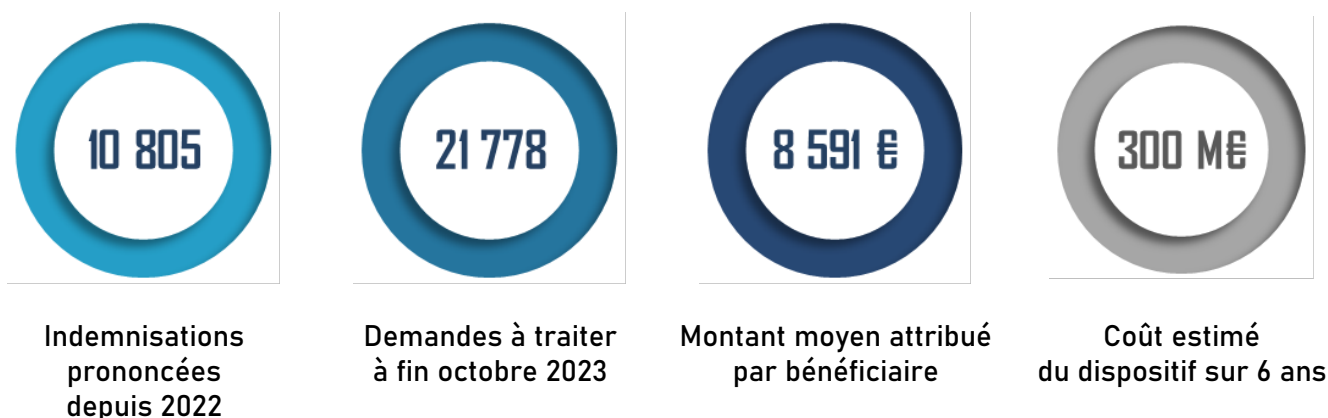
B. UNE AUGMENTATION SUBSTANTIELLE DES CRÉDITS EN FAVEUR DES HARKIS ET RAPATRIÉS POUR ACCOMPAGNER LES DISPOSITIFS DE RECONNAISSANCE, DE SOUTIEN ET DE RÉPARATION

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

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

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

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



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

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

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

Les moyens supplémentaires alloués à la politique de mémoire seront principalement consacrés au financement **des commémorations et cérémonies organisées pour le 80^{ème} anniversaire du Débarquement**, 14 millions d'euros étant alloués à ces manifestations.

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

En outre, 3,13 millions d'euros supplémentaires seraient alloués à la **restauration et à la valorisation des sépultures de guerre et hauts lieux de la mémoire nationale**.

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

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

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

B. UNE HAUSSE DU COÛT DES JOURNÉES DÉFENSE ET CITOYENNETÉ

Les crédits alloués aux liens armées-jeunesse progresseraient de 6,2 % en 2024 pour atteindre 26 millions d'euros. Ils financent principalement l'organisation des journées de défense et de citoyenneté (JDC), le service militaire volontaire ainsi que de nombreux dispositifs de promotion du lien entre les armées et la jeunesse tels que les classes de défense, les cadets de la défense ou encore les rallyes citoyens.

Les moyens alloués à l'organisation des JDC progressent de 1,5 million d'euros pour s'établir à 22,8 millions d'euros, principalement pour tenir compte de la hausse des coûts de transport et d'alimentation du fait de l'inflation, ces deux postes de dépense représentant 78 % du coût de l'organisation des JDC supporté par le programme 169¹. Pour 2024, **le coût complet d'une JDC est estimé à 123,10 euros par participant (+ 1,65 % par rapport à 2023)** dont environ 18 % sont financés par le programme 169.

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



Participants aux JDC attendus en 2024

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

- **L'article 50 B** étend, pour le calcul des droits à la retraite, la majoration de durée d'assurance de quatre trimestres par période de dix années de services effectifs aux fonctionnaires de la filière paramédicale civils du ministère des armées (hôpitaux d'instruction des armées) et de l'INI dont l'emploi est classé en catégorie active.
- **L'article 50 C** permet, indépendamment de la présence des parents, la prise en charge des billets de train pour le frère ou la sœur des militaires morts pour la patrie pour leur permettre de faire un voyage gratuit de leur lieu de résidence au lieu d'inhumation faite par l'autorité militaire.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Philippe Mouiller
Sénateur (LR) des Deux-Sèvres
Président



Jocelyne Guidez
Sénatrice (UC) de l'Essonne
Rapporteuse pour avis

Consulter le dossier législatif : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2024.html>