

## PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022

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 3,5 % pour 2022, s'ajustant ainsi à la baisse du nombre de bénéficiaires des pensions militaires d'invalidité (PMI) et des prestations octroyées aux anciens combattants. Ils permettront toutefois de revaloriser de 7 % le point de PMI.

La commission a émis un avis favorable à leur adoption ainsi qu'à l'article 42 rattaché à la mission.



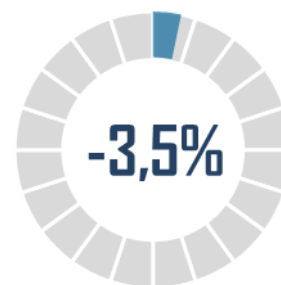
Les crédits demandés pour 2022 s'élèvent à **2,016 milliards d'euros** (en CP) dans la version initiale du PLF pour 2022, contre 2,089 milliards d'euros en LFI pour 2021. La mission, qui finance essentiellement des **pensions et prestations au bénéfice des anciens combattants**, est composée de **deux programmes** : le programme 169<sup>1</sup> « reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant et liens avec la nation » (1,923 Md€ demandés pour 2022) et le programme 158 « indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale » (92,8 M€ pour 2022).



Crédits ouverts  
LFI 2021  
(en CP)



Crédits demandés  
PLF 2022  
(en CP)



Évolution  
LFI 2021/PLF 2022

<sup>1</sup> À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, le programme 167 « liens avec la Nation » est intégré au sein du programme 169 qui se nomme dorénavant « reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation ».

# 1. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS LIÉE À LA DÉCROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE

## A. DES MOYENS CONSACRÉS AUX PENSIONS ET ALLOCATIONS VERSÉES AUX ANCIENS COMBATTANTS AJUSTÉS À LA DIMINUTION DU NOMBRE DES BÉNÉFICIAIRES

### 1. Une baisse de 5 % du nombre des bénéficiaires de pensions et prestations

• Les crédits demandés pour le versement des **pensions militaires d'invalidité** s'élèvent à **808,5 millions d'euros**, soit une diminution de 42,4 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2021. 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 9 102 en 2021 et de 8 657 en 2022. Cette enveloppe de crédits financerait également la revalorisation exceptionnelle du point d'indice des PMI pour un montant de 18,8 millions d'euros.

#### Les pensions militaires d'invalidité<sup>1</sup>



*Nombre de pensionnés au 31 décembre 2020*



*Montant moyen annuel de pension en 2020 (pensionnés directs)*

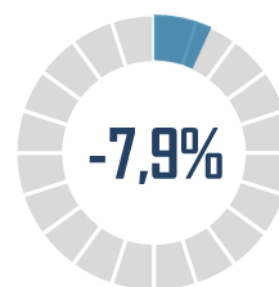


*Diminution annuelle du nombre de pensionnés*

En conséquence, les moyens consacrés à **la gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité**, qui permettent de financer certains soins médicaux, des réductions tarifaires pour les transports et le régime de sécurité sociale des pensionnés de guerre, diminueraient de 0,9 million d'euros pour s'établir à 116,3 millions d'euros en 2022.

• La **retraite du combattant** 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 2022, il est prévu une enveloppe de **604,1 millions d'euros**, en diminution de 40,7 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2021.

Cette dotation tire les conséquences d'**une diminution du nombre de bénéficiaires estimée à 7,9 % en 2022**, qui passeraient de 793 226 à 730 229, l'âge médian de ces bénéficiaires, tous conflits confondus, étant de 84 ans. Cette tendance devrait se poursuivre dans les années à venir car le nombre de titulaires d'une **carte du combattant** au titre d'une OPEX et âgés de moins de 65 ans devrait s'élever à 175 000 au 1<sup>er</sup> janvier 2022, les effectifs progressant d'environ 12 800 par an sur ces cinq dernières années.



*Diminution du nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant 2021-2022*

<sup>1</sup> Source : ministère des armées.

## 2. La progression des moyens alloués aux actions de solidarité et aux opérateurs

Les moyens consacrés aux **actions de solidarité en faveur des anciens combattants** connaissent une **progression** de 1,94 % en 2022 et s'élèvent à 326,4 millions d'euros.

Cette augmentation permettra de couvrir l'inflation sur les **majorations légales des rentes mutualistes** dont peuvent bénéficier les anciens combattants, dans la limite d'un plafond. Ce dernier, indexé sur le point de PMI, devrait être rehaussé sous l'effet de la revalorisation du point à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Cette enveloppe permet aussi de verser des **subventions aux associations**, pour un montant stable de 310 millions d'euros, et de prendre en charge les frais de pèlerinage des familles sur les tombes des morts pour la France.

Au titre du **financement des aides octroyées aux anciens combattants et aux conjoints survivants**, sous la responsabilité de l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONACVG), une enveloppe de **25 millions d'euros** est prévue au sein de l'action consacrée aux dispositifs de solidarité.

**La subvention pour charges de service public versée à l'ONACVG progresserait de 0,44 million d'euros pour atteindre 56,36 millions d'euros.** Cette dotation s'inscrit dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance conclu entre l'Office et le ministère des Armées, qui prévoit la suppression de 114 ETPT entre 2020 et 2025, **sans renoncer aux implantations départementales de l'Office**, ce que la rapporteure accueille favorablement. Ces moyens en hausse permettront en outre de financer la rénovation et l'entretien des hauts lieux de la mémoire nationale et des sépultures de guerre. **La rapporteure se félicite également de la mise en place par l'ONACVG d'un numéro vert « à votre écoute » destiné à accompagner les ressortissants de l'Office dans leurs démarches**, opérationnel depuis juin dernier.

Enfin, la subvention pour charges de service public versée à **l'Institution nationale des invalides (INI)** progresserait légèrement pour atteindre 12,99 millions d'euros, afin de prendre en compte les revalorisations des rémunérations prévues par le « Ségur de la santé ».

## 3. Une progression des moyens en faveur des harkis et rapatriés pour accompagner les nouveaux dispositifs de reconnaissance et de soutien

**Les crédits demandés au titre de l'action consacrée aux rapatriés progresseraient de 7,5 % en 2022 pour atteindre 26,6 millions d'euros.** 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.

Depuis 2019, **une aide de solidarité est prévue pour les enfants de harkis** ayant séjourné dans des camps ou des hameaux de forestage. La sollicitation croissante de cette aide conduit à augmenter les moyens qui lui sont consacrés, de 4,9 millions d'euros en 2021 à 6,5 millions d'euros pour 2022.

Enfin, **le programme 169 a été abondé à hauteur de 50 millions d'euros** par un amendement du Gouvernement adopté à l'Assemblée nationale afin de prévoir une première provision pour la mise en œuvre, en 2022, des dispositions du **projet de loi portant reconnaissance de la Nation et réparation des préjudices subis par les harkis**, en cours d'examen. Ce texte prévoit notamment le versement d'une somme destinée à réparer les préjudices subis par les harkis.

---

**Une enveloppe de 50 millions d'euros est provisionnée pour mettre en œuvre les dispositifs de réparation des préjudices subis par les harkis, qui font l'objet d'un projet de loi en cours d'examen.**

---

## B. UNE RÉFLEXION NÉCESSAIRE SUR L'ACCOMPAGNEMENT DES NOUVELLES GÉNÉRATIONS DE COMBATTANTS

Selon l'ONACVG, **le nombre de ressortissants de l'Office devrait continuer de diminuer dans les 25 prochaines années** avec la disparition progressive des anciens combattants de la guerre d'Algérie. La progression du nombre de nouveaux bénéficiaires de la carte du combattant, du fait des engagements de la France dans des opérations extérieures, conduit l'ONACVG à estimer que **le nombre de ses ressortissants devrait se stabiliser autour de 500 000 à 600 000**.

Les **nouvelles générations d'anciens combattants** n'éprouvent pas les mêmes difficultés et n'ont pas les mêmes besoins d'accompagnement que les anciens combattants des deux conflits mondiaux ou des conflits d'Afrique du nord. Ils demandent davantage à être accompagnés pour une **reconversion professionnelle**, compte tenu de leur jeune âge. Ces accompagnements, qui prennent le relais du dispositif « défense mobilité », sont coûteux et peuvent nécessiter l'octroi d'aides connexes pour leurs ayants droit ou pour favoriser leur mobilité sur le territoire. Dans ces conditions, si la diminution des crédits accompagne logiquement la baisse du nombre d'anciens combattants, **une réflexion doit être menée sur les besoins d'accompagnement de ces nouvelles générations de combattants et sur les moyens qu'il conviendra d'y consacrer**.

---

**La rapporteure invite à stabiliser les crédits à moyen terme afin d'offrir un accompagnement satisfaisant aux nouvelles générations de combattants engagés dans les opérations extérieures.**

---

## 2. UNE REVALORISATION BIENVENUE DE LA VALEUR DU POINT D'INDICE DES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ

L'article 42 du projet de loi de finances, rattaché à la mission, prévoit la **revalorisation du point d'indice des pensions militaires d'invalidité**, fixé à 14,70 euros en 2021, à hauteur de 15,05 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2022, soit **une progression de 7 %**.

**Le coût de cette revalorisation, supporté par les crédits de la mission, est estimé à 32,8 millions d'euros pour 2022.** Ces dépenses financeront ainsi la revalorisation des pensions militaires d'invalidité à hauteur de 18,8 millions d'euros et celle de la retraite du combattant, également indexée sur ce point d'indice, pour un montant de 14,04 millions d'euros.

Cette mesure traduit l'engagement du Gouvernement à revaloriser les pensions militaires d'invalidité afin de « rattraper » l'inflation constatée depuis 2005, date à laquelle le point de PMI a été indexé sur l'indice de traitement brut applicable à la fonction publique. Elle découle 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<sup>er</sup> janvier 2020 et la valeur qu'aurait atteint ce point s'il avait progressé au même rythme que l'inflation depuis 2005**.

---

**La commission accueille favorablement la revalorisation exceptionnelle du point d'indice des PMI, qui permettra de rattraper la perte de pouvoir d'achat des pensionnés due à l'inflation.**

---

Le point d'indice des PMI demeurera toutefois indexé sur celui de la fonction publique, ainsi que l'a recommandé le rapport de la commission tripartite. La mesure de revalorisation proposée dans le PLF pour 2022 constitue donc un dispositif exceptionnel qui ne garantit pas, à plus long terme, que les montants des pensions évoluent en fonction de la hausse des prix. **La rapporteure invite donc le Gouvernement à réunir régulièrement la commission tripartite, par exemple tous les deux ans, afin qu'elle constate les éventuels écarts entre l'évolution des pensions et l'inflation** et propose, le cas échéant, de nouvelles mesures de revalorisation.

### 3. DES MOYENS ALLOUÉS AUX LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE EN LÉGÈRE PROGRESSION

#### A. LE DÉVELOPPEMENT DES ACTIONS EN FAVEUR DU LIEN ARMÉES-JEUNESSE

Les crédits consacrés aux **liens armées-jeunesse**, qui figurent dorénavant dans le programme 169, progresseraient de 13,35 % en 2022 pour atteindre 23,59 millions d'euros. Cette enveloppe finance principalement deux dispositifs : la journée de défense et de citoyenneté (JDC) ainsi que le service militaire volontaire (SMV).

**Les moyens alloués à la JDC par le programme 169 s'élèvent à 20,36 millions d'euros pour 2022, soit une augmentation de 2,54 millions d'euros**, qui permettra principalement de prendre en compte la revalorisation de l'indemnité de déplacement versée aux participants. Ces crédits **ne financent toutefois que les dépenses dédiées à la préparation et à l'organisation des journées**, le reste des moyens étant issus de la mission « Défense » du budget de l'État, ce qui n'est pas source d'une parfaite lisibilité des crédits budgétaires consacrés à ce dispositif.

Les dépenses totales consacrées à la JDC pour 2022 s'élèvent ainsi à 109,5 millions d'euros afin de prendre en charge **788 000 participants**, soit un coût moyen de 139 euros par participant.



*Participants aux JDC attendus en 2022*

Après les **difficultés d'organisation de la JDC dans le contexte de la crise sanitaire**, la rapporteure se félicite que les JDC puissent de nouveau s'organiser dans de bonnes conditions, car elles sont un maillon essentiel du lien entre l'armée et la jeunesse.

En outre, le dispositif du **service militaire volontaire (SMV)** est financé par le programme 169, à hauteur de 3,23 millions d'euros pour 2022, soit une hausse de 0,24 millions d'euros, afin d'atteindre l'objectif d'incorporation de 1 200 volontaires en 2021 et de 1 500 volontaires en 2022. **La rapporteure accueille favorablement la hausse des moyens alloués à ce dispositif** qui est un **levier utile d'insertion et d'accompagnement des jeunes**, encadrés par des militaires. Elle se félicite, à cet égard, **de l'ouverture prochaine d'une antenne du SMV à Marseille**.

#### B. LE MAINTIEN DES MOYENS ALLOUÉS À LA POLITIQUE DE MÉMOIRE

Les moyens consacrés à la **politique de mémoire** restent relativement stables (+ 0,3 M€), s'élevant à **17,85 millions d'euros pour 2022**.

La légère hausse des moyens permettra de financer le renouvellement et la réfection de matériel nécessaire à l'organisation logistique de la prochaine cérémonie du 14 juillet. Les **commémorations** prévues en 2022, dont le budget s'élèvera à 4,2 millions d'euros, seront principalement marquées par le 60<sup>ème</sup> anniversaire de la fin de la guerre d'Algérie et le cycle du 80<sup>ème</sup> anniversaire de la Seconde Guerre mondiale.

Une enveloppe de 0,3 million d'euros permet en outre de financer des **publications et actions pédagogiques**. La rapporteure estime que ces dernières actions devraient davantage être développées afin de **renforcer la transmission auprès des jeunes générations du devoir de mémoire et de l'histoire des grands conflits qui ont marqué notre pays**. Elles sont d'autant plus nécessaires à mesure que s'éteignent les générations qui ont connu la guerre.

## 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 92,8 millions d'euros est demandée pour 2022, soit une diminution de 0,4 % par rapport à la LFI pour 2021.** La quasi-stabilité des crédits du programme s'explique par l'effet conjugué de la diminution naturelle du nombre de crédientiers 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**. Celle-ci prend la forme d'une indemnité en capital (27 440,82 euros) ou d'une rente viagère (642,22 euros par mois en 2022).

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, 22 581 dossiers ont fait l'objet d'une recommandation d'indemnisation à la charge de l'État et le coût moyen s'élève à 20 000 euros par recommandation.

De nouvelles demandes sont également formulées pour **l'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie**, même si le nombre de crédientiers diminue. Cette indemnisation prend la même forme que celle accordée aux orphelins de victimes de persécutions antisémites. Ce dispositif compte 6 371 crédientiers à fin 2021 et 10 nouveaux dossiers de rente sont attendus en 2022 ainsi que 25 dossiers d'indemnisation en capital.

Réunie le mercredi 17 novembre 2021 sous la présidence de Catherine Deroche, la commission des affaires sociales a examiné le rapport pour avis de Mme Jocelyne Guidez sur les crédits de la mission « anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » du projet de loi de finances pour 2022. Elle a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission ainsi qu'à l'article 42 qui lui est rattaché.



**Catherine Deroche**  
Sénatrice (LR) de Maine-et-Loire  
Présidente



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

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>