

... le projet de loi de finances pour 2023

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 lien 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 ACCENTUÉE EN 2023

Si la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » voit ses crédits baisser de manière constante année après année, l'année 2023 se démarque par l'ampleur de la baisse. Les crédits 2023 passent ainsi sous la barre des 2 milliards d'euros, en diminuant de 161 millions d'euros en AE (- 7,72 %) et 154 millions d'euros en CP (- 7,38 %). Ces diminutions de crédits se concentrent à nouveau sur les pensions viagères portées par la mission, qu'il s'agisse de celles du programme 169 (retraite du combattant et pensions militaires d'invalidité) ou du programme 158 (indemnisation des orphelins de victimes d'actes de barbarie ou antisémites lors de la 2nde Guerre Mondiale).

L'année 2023 voit également les dépenses fiscales de la mission diminuer de manière significative malgré une quasi-stabilité entre 2022 et 2023 (- 1 million d'euros entre 2022 et 2023 sur une dépense estimée à 649 millions d'euros). En effet, le montant de la dépense fiscale, qui était estimé à 700 millions d'euros pour 2022, a été réévalué par le PAP 2023 à 650 millions d'euros pour 2022, soit une baisse de 50 millions d'euros¹. Ainsi, si la prévision 2023 est en baisse de seulement 1 million d'euros par rapport cette prévision révisée, la baisse atteint 51 millions d'euros par rapport aux estimations de l'an passé.

Evolution des crédits et des dépenses fiscales de la mission

(en milliards d'euros)



¹ Diminution également constatée sur les évaluations de la dépense fiscale 2021 par les PAP 2022 et 2023.

Par ailleurs, le rapporteur spécial souligne qu'en 2023, la demi-part supplémentaire pour les anciens combattants et leurs veuves de plus de 74 ans (521 millions d'euros en prévision initiale) coûtera plus cher à l'État que l'acquittement des retraites du combattant (509 millions d'euros).

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

Si les crédits de la mission sont entraînés à la baisse par les allocations viagères, leur évolution n'est pas homogène. En particuliers, les crédits des opérateurs et de la politique de mémoire sont en hausse, notamment à cause de l'inflation.

A. UNE BAISSÉ SENSIBLE DES CRÉDITS DES ALLOCATIONS VIAGÈRES

Les crédits liés aux allocations viagères de la mission connaissent un très fort recul en 2023, en lien avec la démographie des bénéficiaires.

Pour le programme 169, la baisse des crédits est également très marquée : - 53,7 millions d'euros (- 6,64 %) pour les pensions militaires d'invalidité et - 94,7 millions d'euros (- 15,7 %) pour les retraites du combattant. Ces baisses ont lieu malgré une revalorisation de 4 % de leur point d'indice, le point Pension Militaire d'Invalidité (point PMI), au 1^{er} janvier 2023. Cette revalorisation est la conséquence de l'application de l'indexation du point PMI sur les rémunérations publiques.

La chute des crédits de la retraite du combattant s'explique aussi en partie par une modification des modalités de versement de la retraite suite à la refonte du système d'information du service des retraites de l'État, qui entraîne une économie de 45,5 millions d'euros sur la seule année 2023.

Les allocations du programme 158 sont en baisse de 9,1 % s'agissant de l'indemnisation des orphelins de victimes de violences antisémites et de 4 % s'agissant de l'indemnisation des orphelins de victimes d'actes de barbarie. La diminution des crédits d'indemnisation des orphelins de victimes de violences antisémites n'est cependant pas visible au niveau de l'action, étant compensée par l'augmentation de la dotation de la CIVS pour l'indemnisation des spoliations antisémites lors de la 2^{nde} Guerre Mondiale.

B. LES AUTRES CRÉDITS DE LA MISSION EN HAUSSE, NOTAMMENT SOUS L'INFLUENCE DE L'INFLATION

Les crédits des autres actions sont au contraire en hausse :

- l'action en faveur des rapatriés affiche une augmentation de 6,1 % entre le budget final 2022 et la prévision 2023. Cependant, le renforcement inédit des mesures en faveur des rapatriés ayant eu lieu en 2022 a entraîné une très forte augmentation des dépenses au cours de l'année 2022. La prévision initiale 2023 représente ainsi une augmentation de 280 % par rapport à la prévision initiale du PLF 2022 et de 307 % par rapport à l'exécution 2021 ;

- le budget de la CIVS passe de 6 à 10 millions d'euros pour ses dépenses d'intervention. Ces crédits sont cependant très volatils. Cette augmentation est liée à l'arrivée à terme de deux dossiers à très forts enjeux financiers (7 millions d'euros) et ne remet pas en cause la trajectoire globalement baissière des crédits de la CIVS ;

- les crédits de la politique de mémoire connaissent une augmentation de 17,2 %, directement liée à l'inflation ;

- la Journée Défense et Citoyenneté (JDC) connaît une légère hausse (+ 1 million d'euros) du fait d'un nombre plus important de jeunes pour la cohorte 2023. Bien que l'année 2023 marque un retour à la normale pour le fonctionnement de la JDC (les JDC ont été menées sous un format demi-journée jusqu'en septembre 2022), le coût moyen par jeune devrait

rester stable par rapport à 2022. Les crédits du **Service Militaire Volontaire (SMV)** sont eux stables. Dans un cas comme dans l'autre, **ces augmentations sont peu significatives** car l'immense majorité (plus de 75 %) des crédits effectivement utilisés pour ces dispositifs n'apparaît pas dans les crédits de la mission « Anciens combattants » et sont supportés par la mission « Défense », le fonds social européen et par des collectivités territoriales.

- **les opérateurs de la mission** voient leurs crédits de fonctionnement également augmenter (+ 700 000 euros pour **l'Institution nationale des Invalides** et + 3,9 millions d'euros pour **l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre**), notamment du fait de la revalorisation des rémunérations publiques.

La mission est ainsi exposée de trois façons à l'inflation :

- **les retraites du combattant et les pensions militaires d'invalidité**, poste de dépense principal de la mission, sont indexées sur les rémunérations publiques ;

- **ses trois opérateurs** disposent au total d'un plafond d'emplois de 1 201 ETPT ;

- **la mission contient une quantité significative d'opérations immobilières**. Ainsi les crédits de l'action mémoire servent notamment à l'entretien et à la valorisation du patrimoine mémoriel combattant de l'État (2 200 carrés militaires, 289 nécropoles nationales, 10 hauts lieux de la mémoire nationale) et l'INI a entrepris des travaux de restauration de la quasi-totalité de ses locaux.

3. UNE ACTION EN FAVEUR DES RAPATRIÉS TRÈS LARGEMENT RENFORCÉE DURANT L'ANNEE 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 reconnaissance 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 PLF 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 PLF 2023 prévoit 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 réparation en faveur des rapatriés ont presque été quadruplés.

Cette augmentation significative des moyens devrait être cependant relativement limitée dans le temps : un dispositif d'aide sociale pour enfant de harkis arrive à forclusion au 31 décembre 2022 et, s'agissant du dispositif de réparation des préjudices résultant de l'indignité de leurs conditions d'accueil et de vie dans des camps et des hameaux de forestage, 40 000 dossiers au plus sont attendus et une fois traités, le dispositif, qui représente 60 millions d'euros en 2023, aura vocation à s'éteindre.

Le doublement de l'allocation de reconnaissance et de l'allocation viagère aura cependant un effet plus pérenne dans le temps.

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 anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG) et l'Institution nationale des Invalides (INI).

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

L'année 2023 marque un tournant pour la programmation budgétaire de l'ONACVG : il n'est pas prévu de prélèvement de trésorerie pour financer des dépenses courantes ou d'intervention. **Le rapporteur salue ce tournant, la trésorerie de l'Office ayant été très largement mise à contribution ces dernières années et arrivant actuellement à un niveau plancher.**

L'Office s'est vu confier l'instruction des dossiers du dispositif de réparation de la loi du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées, soit une charge estimée à 40 000 dossiers. Le succès de ce dispositif avait été sous-estimé : plus de 20 000 dossiers ont déjà été déposés. Pour faire face à cette charge, l'Office a dû recruter 8 contractuels.

Enfin, bien que les crédits liés aux actions d'entretien du patrimoine mémoriel combattant (carrés militaires, nécropoles et hauts lieux de la mémoire nationale), que l'Office est chargé de mettre en œuvre soient en hausse de 27 %, **le niveau des dotations actuel fait craindre des retards dans la réalisation des travaux.**

B. L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES (INI)

L'année 2023 marque le début d'un nouveau contrat d'objectifs et de performance 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. Le coût total de ces travaux doit s'élever à 73 millions d'euros**, dont 12,7 millions d'euros financés par les ressources propres de l'INI. 27 millions d'euros ont déjà été engagés par l'Etat pour ces travaux, auxquels doivent s'ajouter 6,3 millions d'euros en 2023.

Réunie le jeudi 27 octobre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par son amendement. Elle a également proposé d'adopter l'article 41 sans modification.

Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé ses décisions et a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter l'article 41 *bis*.



Marc LAMENIE
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