

... le projet de loi de finances pour 2022

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 MODIFICATION DE L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE SANS CONSÉQUENCE SUR LE FOND

Pour le PLF 2022, la mission « Anciens combattants » **passse de 3 à 2 programmes**. Les **programmes 167** « Liens entre la Nation et son armée » **et 169** « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » **fusionnent en un programme 169** dénommé « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation ». Le programme 158 reste lui inchangé.

Il s'agit d'un simple changement de structure budgétaire. **Le nombre et la dénomination des actions, ainsi que leurs périmètres respectifs, restent inchangés.**

2. DES CRÉDITS GLOBALEMENT EN DIMINUTION DU FAIT DE LA RÉDUCTION DU NOMBRE DES ANCIENS COMBATTANTS

Comme chaque année, **les crédits affectés au financement de la retraite du combattant et des pensions militaires d'invalidité connaissent une baisse significative de 83 millions d'euros en 2022** (- 5,55 %) qui entraîne à la baisse les crédits de la mission entière. L'administration de ces deux rentes viagères représente 71 % des crédits de la mission. *A contrario*, l'action « Solidarité », portant sur les majorations des rentes mutualistes des anciens combattants et le financement des deux opérateurs principaux de la mission – l'Institution nationale des invalides (INI) et l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG), cf. *infra* – connaît une hausse de 1,9 % en CP.

Les dépenses fiscales rattachées à la mission, qui agissent en faveur des anciens combattants et dont le volume – **699 millions d'euros** – **représente un peu plus du tiers des crédits de la mission**, connaissent également une légère baisse (- 5 millions d'euros).

Les crédits du programme 169 ne portant pas sur les rentes et avantages dont bénéficient les anciens combattants, soit l'aide aux rapatriés, le financement de la journée défense et citoyenneté (JDC) et du service militaire volontaire (SMV) et les actions de mémoire, **connaissent eux des augmentations plus ou moins prononcées (respectivement + 7,5 %, + 13,3 % et + 1,7 %).**

Enfin les crédits du programme 158, portant sur les indemnités octroyées au titre de spoliation de biens du fait des législations antisémites ou aux orphelins de victimes de violences antisémites ou d'actes de barbarie durant la Seconde guerre mondiale, connaissent, quant à eux, une très légère baisse (- 0,4 %).

3. LES CRÉDITS FINANÇANT LES ACTIONS EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS CONNAISSENT UNE NOUVELLE BAISSÉ À PROPORTION DE LA DIMINUTION DU NOMBRE DE CES DERNIERS

La population des anciens combattants, étant en majorité composée de vétérans de la guerre d'Algérie, est particulièrement âgée. En conséquence, une érosion forte de cette dernière se constate d'une année sur l'autre, entraînant une baisse considérable des crédits finançant les actions en leur faveur.

En 2021, la population des invalides de guerre a diminué de 4,9 % et une diminution équivalente est anticipée pour 2022. La population des anciens combattants connaît une évolution encore plus dramatique, diminuant de 7,5 % en 2021 et une baisse de 7,9 % étant anticipée en 2022.

Les rentes viagères dont bénéficient ces personnes sont adossées à un indice dénommé point de pensions militaires d'invalidité (point PMI) qui, indexé sur l'évolution des rémunérations dans la fonction publique est traditionnellement très peu dynamique. L'article 42 du PLF, rattaché à la mission, propose une revalorisation exceptionnelle, et bienvenue, du point PMI, ce dernier devant alors passer de 14,70 à 15,05 euros au 1^{er} janvier 2022. Pour autant que cette revalorisation soit bienvenue, elle reste de l'avis du rapporteur spécial insuffisante. Les crédits dédiés aux rentes viagères diminuent, malgré cette revalorisation dont le coût est estimé à 30 millions d'euros, de 83 millions d'euros. En termes de proportions, les crédits déployés pour le financement des rentes connaissent un recul fort en 2022 de -5,55 % et ce malgré la revalorisation de 2,4 % de la valeur du point PMI proposée.

Les crédits destinés au financement des avantages liés à la condition d'invalidé de guerre ou d'ancien combattant connaissent également une baisse, bien que plus mesurée (- 0,74 %).

Enfin, point intéressant, les majorations de rentes mutualistes des anciens combattants et victimes de guerre connaissent cette année une quasi-stabilité des crédits qui leur sont attribués, passant de 222,48 à 222,563 millions d'euros, malgré une légère baisse du nombre des bénéficiaires, ce dernier passant de 297 804 à 293 486 (- 1,4 %). Cette situation s'explique principalement par les effets de la revalorisation du point PMI, qui sert également d'indice d'indexation à ce dispositif.

4. DES CRÉDITS À DESTINATION DE LA JOURNÉE DÉFENSE ET CITOYENNETÉ ET DU SERVICE MILITAIRE VOLONTAIRE EN HAUSSE BIEN QUE NE REPRÉSENTANT QU'UNE FRACTION MINORITAIRE DU FINANCEMENT DE CES DISPOSITIFS

Les crédits à destination de la journée défense et citoyenneté (JDC) et du service militaire volontaire (SMV) de la mission « anciens combattants » connaissent en 2022 une hausse de 13,35 % en crédits de paiement. 20,4 millions d'euros et 3,2 millions d'euros sont ainsi respectivement prévus pour le financement de la JDC et du SMV pour 2022.

Ces augmentations sont cependant largement faibles, **la très grande majorité des financements de ces deux dispositifs ne relevant pas de la mission « anciens combattants » mais de la mission « défense »**. Ainsi, la mission « défense » finance la JDC et le SMV à hauteur de **90,2 millions d'euros et 45,6 millions d'euros respectivement**. Doivent être en sus pris en compte **4,16 millions d'euros de financement du SMV en provenance des régions** auxquels s'ajoute un financement d'ordre privé d'un montant non connu.

5. UN FINANCEMENT DES ACTIONS DE MÉMOIRE EN LÉGÈRE HAUSSE

L'action « Mémoire » recouvre le financement d'évènements mémoriels, tels que les commémorations du 11 novembre ou du 8 mai, ainsi que le programme d'entretien et de rénovation des sépultures militaires.

Le financement des actions de mémoire a connu une baisse significative depuis la clôture du cycle mémoriel de commémoration du centenaire de la première guerre mondiale et la dissolution du GIP qui avait été créé pour l'occasion. De 28 millions d'euros en 2018, le financement de l'action passa à 16 millions d'euros en 2019 et 10 millions d'euros en 2020.

Les crédits ont depuis connu un rebond sans pour autant renouer avec les montants du centenaire, s'établissant à 17,55 millions d'euros en 2021 et 17,85 millions d'euros pour 2022.

6. DES INDEMNISATIONS EN RÉPARATION DES SPOLIATIONS ET VIOLENCES DE LA SECONDE GUERRE MONDIALE EN LÉGÈRE DIMINUTION MALGRÉ LA PERSISTANCE D'UN PASSIF MÉMORIEL FORT

Le programme 158 connaît une très légère baisse de ses dotations en 2022 (- 0,4 %). Il faut cependant souligner que **cette stabilité budgétaire occulte un nombre de dossiers d'orphelins de victimes de violences antisémites ou d'actes de barbarie traités par an en baisse significative malgré un stock de demandes non-traitées important**. Ainsi sont décomptés moins d'une dizaine de nouveaux bénéficiaires annuels sur chacun des deux dispositifs sur les trois dernières années malgré un stock de plus de 10 000 demandes en attente de traitement.

Le niveau de réponse aux demandes d'indemnisation des spoliations causées par l'application des législations antisémites est plus satisfaisant, avec plus de 90 % du stock de demandes traité. Cependant le rapporteur spécial attire l'attention sur le fait que la **capacité d'auto-saisine de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS) reconnue en 2018 n'a été mise en œuvre que 5 fois**. Une mobilisation de moyens plus importants apparaît nécessaire pour la pleine mise en œuvre de cette capacité par la CIVS.

7. ONAC-VG ET INI

La mission « Anciens combattants » a deux opérateurs principaux : l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG) et l'Institution nationale des Invalides (INI). Si leurs dotations sont en hausse pour 2022, le rapporteur spécial appelle à assurer la continuité de la soutenabilité de leurs financements.

A. L'ONAC-VG

Deux points saillants ressortent : premièrement **une hausse du financement de sa subvention pour charge de service public qui échoue à couvrir l'intégralité de ses dépenses et un plan de modernisation** dans le cadre de son contrat d'objectifs et performance (COP) 2020-2025.

La subvention de l'ONAC-VG est en légère hausse, s'établissant à 56,4 millions d'euros (+ 0,8 %) pour 2022. Pour autant **un prélèvement de 1 million d'euros sur le fonds de roulement de l'ONAC-VG est prévu** pour financer son action en 2022. Le rapporteur spécial rappelle que la trésorerie de l'ONAC-VG a significativement été mise à contribution depuis 2018 suite à une politique de budgétisation de certaines dépenses. **Son fonds de roulement est ainsi passé de 41 à 13,8 millions d'euros entre 2018 et 2021.** Le niveau prévu du fonds de roulement de l'ONAC-VG en 2022 correspond au niveau plancher pour un fonctionnement normal de l'Office. Le rapporteur spécial appelle à ce qu'il soit maintenu.

L'ONAC-VG connaît également **une mutation dans le cadre de son COP 2020-2025. Ce dernier vise essentiellement à des gains d'efficacité par un recours accru au numérique, à la centralisation et à la dématérialisation dans le traitement des demandes.** L'objectif est de réussir à réduire le temps moyen de traitement des dossiers tout en réduisant le nombre d'ETPT de l'ONAC-VG. Il n'est pas prévu de réduire la voilure territoriale de l'office.

B. L'INI

La subvention pour charges de service public de l'INI connaît également une hausse (+ 5,2 %) pour s'établir à 13 millions d'euros. Cette hausse s'explique principalement par les conséquences du Ségur de la santé.

L'INI a mis en place un schéma directeur d'infrastructure (SDI) pour une rénovation de ses locaux, dont le coût est actuellement estimé à 57 millions d'euros suite à une estimation initiale à 51,5 millions d'euros. Les 5,5 millions d'euros de surcoût ont fait l'objet d'une demande de financement à l'État. **11,5 millions d'euros doivent être financés par la trésorerie de l'INI (sur l'estimation initiale).**

De nouveaux travaux sont envisagés par le conseil d'administration pour la rénovation du bâtiment Robert de Cotte, dont le coût est estimé à 18 millions d'euros. Il n'est pas encore prévu de financement spécifique pour ces travaux.

Enfin, l'INI bénéficie également de dotations relevant de l'ONDAM pour **11,8 millions d'euros annuels** et de ressources propres, dont le montant s'est élevé en 2021 à 11,7 millions d'euros. Elle bénéficie enfin **en 2022 de 800 000 euros au titre du plan de relance.**

Le nombre d'ETPT reste stable en 2022, l'établissement perdant 1 ETPT sous plafond. La trésorerie de l'INI s'établit à 25,8 millions d'euros en 2020, cependant 15,4 millions d'euros devront être prélevés sur cette dernière pour la mise en œuvre de son SDI.

Réunie le mardi 19 octobre 2021, 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 ainsi que de l'article 42 rattaché.



Marc LAMENIE

Rapporteur spécial
Sénateur (Les Républicains)
des Ardennes

Commission des finances

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

Téléphone : 01.42.34.23.28