

N° 3011

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019* (n° 2899),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,

Rapporteur général

Député

ANNEXE N° 7

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Rapporteur spécial : M. JEAN-PAUL DUFRÈGNE

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE ET CHIFFRES CLÉS	5
RECOMMANDATIONS	7
PREMIÈRE PARTIE : EXÉCUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS	9
I. UNE EXÉCUTION 2019 FIDÈLE À LA PROGRAMMATION INITIALE QUI TÉMOIGNE DU REcul DU SOUTIEN BUDGÉTAIRE CONSACRÉ AU MONDE COMBATTANT	9
1. Une consommation conforme à la programmation initiale.....	9
2. Les économies réalisées sur la mission dépassent la trajectoire prévue en loi de programmation des finances publiques	11
3. Une information de qualité et un dispositif de performance éclairant qui peut être encore enrichi	12
II. MALGRÉ LA BAISSÉ DES MOYENS BUDGÉTAIRES, L'ANNÉE 2019 RESTERA MARQUÉE PAR LA MISE EN ŒUVRE DE MESURES ATTENDUES PAR LE MONDE COMBATTANT	14
1. Une accélération de la baisse des crédits consacrés à la pension militaire d'invalidité	14
2. L'extension tant attendue de la carte du combattant aux forces présentes en Algérie après 1962 ne compense pas la baisse des montants alloués à la retraite du combattant	16
3. Un non-recours substantiel aux soins médicaux gratuits et d'appareillages.....	17
4. Les enfants de harkis bénéficient enfin d'un dispositif de solidarité qui devrait encore être étendu	18
SECONDE PARTIE : LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE SUR L'EXERCICE 2020	19
I. LES POLITIQUES CONSOLIDANT LES LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE SONT PERTURBÉES	19
1. Plus de 300 000 jeunes concernés par les annulations de la JDC.....	19
2. Le service militaire volontaire interrompu par la crise sanitaire	20

3. Le numérique au secours de la politique de mémoire.....	20
4. Des conséquences budgétaires modestes	21
II. LA SURMORTALITÉ QUI POURRAIT ÊTRE À DÉPLORER POUR LES BÉNÉFICIAIRES DES MESURES DE RECONNAISSANCE OU DE RÉPARATION NE SAURAIT ÊTRE L'OCCASION D'ÉCONOMIES SUPPLÉMENTAIRES.....	22
III. LES OPÉRATEURS DE LA MISSION ONT SU S'ADAPTER RAPIDEMENT AU NOUVEL ENVIRONNEMENT SANITAIRE.....	23
1. L'ONACVG a accéléré sa transition numérique tout en maintenant le lien avec ses ressortissants.....	23
2. L'Institut national des invalides a réduit ses capacités d'accueil pour assurer la protection de ses pensionnaires	24
EXAMEN EN COMMISSION	25
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	27
ANNEXE : SOURCES UTILISÉES	29

SYNTHÈSE ET CHIFFRES CLÉS

Les crédits de la **mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation** ont été consommés à hauteur de **2,3 milliards d'euros en 2019**.

► La **gestion n'a posé aucune difficulté** et la mission est soutenue par des informations et un dispositif de performance riches et détaillés, que le rapporteur appelle à compléter par des indicateurs reflétant le coût réel et les très bons résultats du service militaire volontaire dont le taux d'insertion professionnelle dépasse les 70 %.

► Si la programmation comme la gestion sont rigoureuses, le rapporteur continue d'alerter sur **l'étiollement des ambitions relatives à cette mission**. **Entre 2018 et 2019, 133 millions d'euros ont été économisés**. Cela résulte, mais ne se limite pas, aux tendances démographiques qui sous-tendent les politiques conduites. En effet, depuis 2018 les crédits consommés s'inscrivent systématiquement en deçà des prévisions triennales prévues en loi de programmation des finances publiques 2018-2022. **La réunion de la commission tripartite pour redéfinir le mode de calcul du point de pension militaire d'invalidité devient ainsi urgente**.

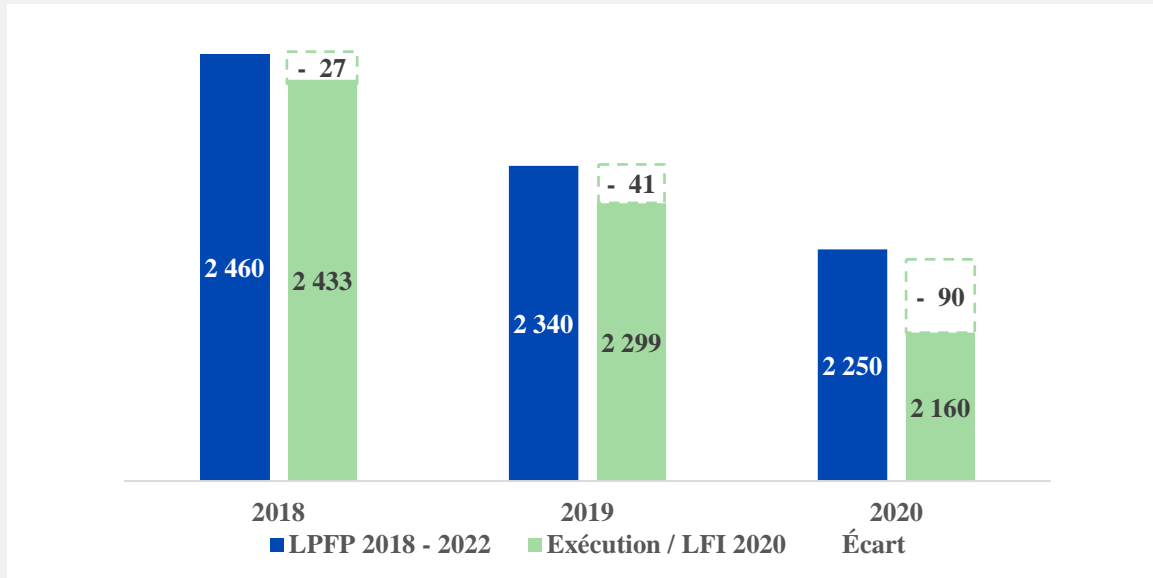
► Dans ce contexte, où les motifs de satisfaction sont rares, le rapporteur souligne **l'efficacité de la mise en œuvre de deux mesures symboliques** : **l'attribution de 35 000 cartes du combattant** aux forces présentes en Algérie après 1962 (16 millions d'euros), ainsi que le **déploiement du plan de solidarité en faveur des enfants de harkis** (2,5 millions d'euros). Ce succès a été rendu possible par la mobilisation exceptionnelle de l'office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG) et des associations du monde combattant.

La crise sanitaire liée au Covid-19 a produit des effets variables mais globalement limités sur la conduite des politiques de la mission. Les dispositifs du programme 167 qui soutiennent les liens entre la Nation et son armée ont été fortement perturbés : la journée de défense et citoyenneté a été annulée pour 300 000 jeunes, le service militaire volontaire interrompu, tandis que la politique de mémoire n'a pu se déployer qu'humblement. Le versement de prestations qui mobilise l'essentiel des deux autres programmes s'est poursuivi grâce à une accélération de la transition numérique de l'ONACVG.

Budgétairement, les conséquences de cet épisode devraient être modestes de l'ordre de la dizaine de millions d'euros en raison des moindres dépenses occasionnées sur le programme 167 et d'une possible surmortalité des bénéficiaires de certaines prestations. Si cette hypothèse devait être confirmée, **le rapporteur tient à ce que les sommes économisées soient intégralement redéployées** en fin de gestion au profit des ressortissants les plus fragiles ou à l'occasion du budget 2021 au travers de mesures de revalorisation.

COMPARAISON DES CRÉDITS CONSOMMÉS OU PRÉVUS POUR LA MISSION PAR RAPPORT À LA TRAJECTOIRE DES PLAFONDS DE LA LPFP 2018-2022

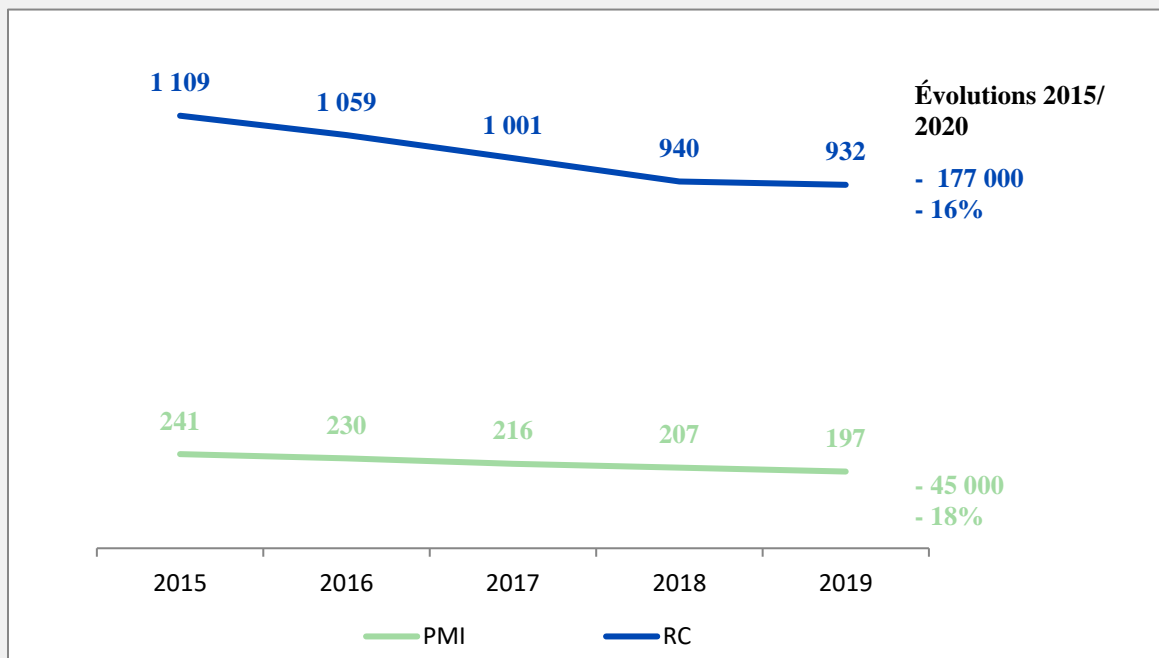
(en millions d'euros)



Source : commission des finances de l'Assemblée nationale à partir de la LPFP 2018-2022 et les documents budgétaires.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES BÉNÉFICIAIRES DE LA RETRAITE DU COMBATTANT (RC) ET DE LA PENSION MILITAIRE D'INVALIDITÉ (PMI) DEPUIS 2015

(en milliers d'euros)



Source : commission des finances de l'assemblée nationale à partir des documents budgétaires.

RECOMMANDATIONS

Le rapporteur spécial formule quatre recommandations au terme de l'examen de l'exécution des crédits en 2019 et de l'évaluation de la gestion de la crise sanitaire.

Sur l'exécution 2019

1) Développer deux indicateurs de performance pour le service militaire volontaire, l'un relatif au taux d'insertion professionnelle et l'autre au coût moyen par participant.

2) Réunir au plus vite la commission tripartite pour adopter un mode de calcul du point de pension militaire d'invalidité plus favorable.

3) Amplifier et suivre les efforts pour augmenter le taux de recours aux soins médicaux gratuits et appareillage des mutilés.

Sur la gestion de la crise du Covid-19

4) Redéployer les potentielles moindres dépenses engendrées par la crise sanitaire, dès 2020, vers l'action sociale pour les anciens combattants les plus fragiles et, en 2021, vers des mesures de revalorisation.

PREMIÈRE PARTIE : EXÉCUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS

En 2019, **2 331 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2 299 millions d'euros de crédits de paiement (CP) ont été consommés** par la mission *Anciens combattants*. Ces crédits ont financé trois programmes dont l'ampleur est très disparate :

– le programme 167 *Liens avec la nation et son armée* dont le poids budgétaire représente 2 % des crédits de la mission ;

– le programme 169 *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* est largement prépondérant avec 94 % des crédits consommés ;

– le programme 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale*, enfin, regroupe 4 % des moyens de la mission.

Les moyens consacrés au monde combattants sont conformes aux prévisions en loi de finances initiale (LFI) et leur gestion par le ministère et ses opérateurs est remarquable. Toutefois, ils **s'inscrivent nettement en baisse** tant par rapport aux années précédentes que par rapport aux prévisions de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. **Il est difficile de ne pas lire dans ce rétrécissement des dépenses (– 420 millions d'euros en cinq ans) une absence d'ambition politique pour cette mission.** Les deux mesures attendues et déployées en 2019 : la carte du combattant 62-64 et le plan de solidarité en faveur des harkis ont mobilisé moins de 20 millions d'euros. Les chantiers sont pourtant nombreux (revalorisation de la retraite du combattant, révision du mode de calcul du point PMI, extension du recours aux soins médicaux gratuits...) et leur mise en œuvre, indispensable pour continuer de témoigner à nos combattants l'égard et la reconnaissance qu'ils ont gagnés par leur dévouement pour la Nation.

I. UNE EXÉCUTION 2019 FIDÈLE À LA PROGRAMMATION INITIALE QUI TÉMOIGNE DU REcul DU SOUTIEN BUDGÉTAIRE CONSACRÉ AU MONDE COMBATTANT

L'exécution budgétaire 2019, qui s'inscrit dans la lignée de la programmation initiale ne présente aucune difficulté en gestion. L'information budgétaire et le dispositif de performance sont d'ailleurs remarquables de par leur qualité. Toutefois, il est regrettable de continuer d'observer l'étiollement des moyens alloués à la reconnaissance envers le monde combattant.

1. Une consommation conforme à la programmation initiale

Les dépenses consacrées à la mission ont atteint 2,3 milliards d'euros en 2019. **Avec une économie d'environ 3 millions d'euros en valeur absolue soit une différence de 0,1 %, la consommation des crédits en 2019 est conforme à la programmation en loi de finances initiale (LFI).**

L'essentiel des crédits de la mission finançant des dépenses d'intervention (96 %) souvent obligatoires la correspondance entre l'exécution et la programmation témoigne de la **qualité des projections initiales** qui reposent sur une connaissance fine de la composition du monde combattant et des prévisions démographiques rigoureuses.

COMPARAISON DES CRÉDITS DEMANDÉS ET EXÉCUTÉS EN 2019

Programme / action (en millions d'euros)	Crédits demandés		Crédits exécutés		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
167 – Liens entre la Nation et son armée	33,76	33,76	33,60	34,11	- 0,17 - 0,5 %	+ 0,35 + 1,0 %
01 – Liens armées-jeunesse	17,79	17,79	18,94	19,10	+ 1,15 + 6,4 %	+ 1,31 + 7,3 %
02 – Politique de mémoire	15,97	15,97	14,66	15,01	- 1,31 - 8,2 %	- 0,96 - 6,0 %
169 – Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 194,80	2 162,50	2 193,52	2 161,22	- 1,28 - 0,1 %	- 1,28 - 0,1 %
01 – Administration de la dette viagère	1 673,80	1 673,80	1 676,12	1 676,12	+ 2,32 + 0,1 %	+ 2,32 + 0,1 %
02 – Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	129,83	129,83	128,77	128,77	- 1,06 - 0,8 %	- 1,06 - 0,8 %
03 – Solidarité	367,84	335,54	359,37	327,07	- 8,47 - 2,3 %	- 8,47 - 2,5 %
07 – Actions en faveur des rapatriés	23,33	23,33	29,26	29,26	+ 5,93 + 25,4 %	+ 5,93 + 25,4 %
158 – Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	105,90	105,90	104,19	104,17	- 1,72 - 1,6 %	- 1,74 - 1,6 %
01 – Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	53,47	53,47	52,95	52,94	- 0,52 - 1,0%	- 0,53 - 1,0%
02 – Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale	52,44	52,44	51,23	51,23	- 1,20 - 2,3 %	- 1,20 - 2,3 %
Total	2 334,46	2 302,16	2 331,30	2 299,50	- 3,16 - 0,1 %	- 2,66 - 0,1 %

Source : rapport annuel de performances.

Si la gestion des crédits de la mission est rigoureuse, l'exécution 2019 témoigne de la continuation d'une tendance observée ces dernières années qui consiste à ne pas réaffecter, ne serait-ce qu'en partie, les économies réalisées vers des mesures de revalorisation.

2. Les économies réalisées sur la mission dépassent la trajectoire prévue en loi de programmation des finances publiques

La mission est structurellement soutenable d'un point de vue budgétaire. Les crédits baissent chaque année en lien avec l'évolution démographique du public bénéficiaire des principales prestations de la mission. **Entre les exécutions 2015 et 2019, les crédits de la mission ont ainsi baissé de 8 %, ce qui représente 420 millions d'euros.**

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION DEPUIS 2015

Programme / action (en millions d'euros)	Crédits de paiement					Écart en valeur absolue (et en %)
	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
167 – Liens entre la Nation et son armée	41,55	37,85	35,04	40,36	34,11	- 7,44 - 15,7 %
01 – Liens armées-jeunesse	18,85	13,85	13,73	13,51	19,10	+ 0,25 - 27,2 %
02 – Politique de mémoire	22,70	24,00	21,31	26,85	15,01	- 7,69 - 6,1 %
169 – Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 23,30	2 456,84	2 374,31	2 296,56	2 161,22	- 362,08 - 5,9 %
01 – Administration de la dette viagère	2 011,36	1 942,70	1 875,41	1 807,79	1 676,12	- 335,24 - 6,8 %
02 – Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	147,97	146,70	138,86	132,23	128,77	- 19,20 - 6,2 %
03 – Solidarité	346,78	350,84	341,19	337,14	327,07	- 19,71 - 1,6 %
07 – Actions en faveur des rapatriés	17,20	16,60	18,85	19,40	29,26	+ 12,06 + 9,6 %
158 – Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	154,85	95,38	94,02	95,90	104,17	- 50,68 - 39,3 %
01 – Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	102,29	43,32	42,33	44,81	52,94	- 49,36 - 58,6 %
02 – Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale	52,55	52,06	51,68	51,09	51,23	- 1,32 - 1,7 %
Total	2 719,70	2 590,07	2 503,37	2 432,82	2 299,50	- 420,20 - 8,0 %

Source : rapports annuels de performances.

Au-delà de la baisse naturelle des crédits de la mission, on constate que **les crédits consommés depuis 2018 sont systématiquement inférieurs à la trajectoire triennale prévue par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022** ⁽¹⁾. Ainsi en 2019, ce sont 41 millions d’euros supplémentaires qui ont été économisés par rapport à la trajectoire initiale.

COMPARAISON DES CRÉDITS CONSOMMÉS OU PRÉVUS POUR LA MISSION PAR RAPPORT À LA TRAJECTOIRE DES PLAFONDS DE LA LPFP 2018-2022

(en milliards d'euros)

	2018	2019	2020
LPFP 2018 - 2022	2,46	2,34	2,25
Exécution / LFI 2020	2,43	2,30	2,16
Écart en valeur absolue et en %	- 0,03 - 1,1 %	- 0,04 - 1,7 %	- 0,09 - 4,0 %

Source : commission des finances de l'Assemblée nationale (LPFP 2018-2022 et documents budgétaires).

Ce constat reflète la faible ambition à l’égard de cette mission d’autant que la trajectoire prévue en LPFP dessinait déjà un mouvement fortement baissier.

3. Une information de qualité et un dispositif de performance éclairant qui peut être encore enrichi

Le rapporteur tient à souligner la qualité des renseignements fournis dans les documents budgétaires avec un découpage précis par sous action. Le renseignement pour chaque dispositif du nombre de bénéficiaires et des crédits sur longue période permet en outre un suivi fin des prestations servies.

Avec neuf indicateurs, le dispositif de performance est pertinent et bien renseigné. Tourné vers la satisfaction des usagers et l’optimisation des moyens, il traduit une amélioration constante de la qualité de l’exécution des politiques publiques.

Le rapporteur apprécierait néanmoins que **le développement du service militaire volontaire soit accompagné d’indicateurs adéquats** à l’image de ceux de la journée de défense et citoyenneté.

En effet, l’indicateur du coût moyen par participant à la journée de défense et citoyenneté (JDC) de l’action 1 du programme 167 est particulièrement utile. Comme souligné dans un précédent rapport ⁽²⁾, il s’agit du seul élément permettant de se rendre compte du coût réel de cette journée qui mobilise environ 110 millions d’euros de crédits. La mission *Anciens combattants* n’englobe que les crédits de fonctionnement à hauteur de 15 millions d’euros en 2019, le reste étant constitué de dépenses de personnel imputées sur les programmes supports 212 et 167 du ministère de la Défense.

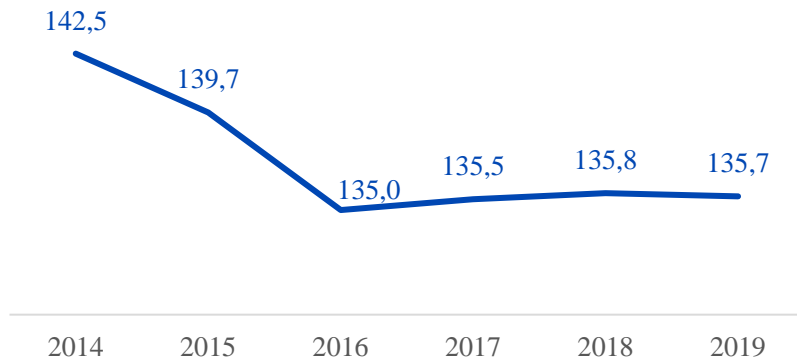
(1) Loi [n°2018-32](#) du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

(2) Rapport spécial [n° 2272](#) de M. Jean-Paul Dufrègne relatif à la loi de finances pour 2020, p. 8.

L'indicateur démontre par ailleurs des gains d'efficacité importants depuis 2014. Le coût moyen par participant est en effet passé de 142,5 à 135,70 euros entre 2017 et 2019 grâce à une maîtrise des coûts fixes de cette journée.

ÉVOLUTION DU COÛT MOYEN PAR PARTICIPANT À LA JDC DEPUIS 2014

(en euros)



Source : commission des finances de l'Assemblée nationale à partir du rapport annuel de performance.

De la même manière, un indicateur similaire devrait être développé s'agissant du nouveau service militaire volontaire (SMV) porté par la même action. Dans l'idéal, les crédits de personnel seraient également rapatriés sur cette mission. En effet, le coût complet du SMV est de plus de 50 millions d'euros contre 2,5 millions d'euros crédités au sein de la mission ⁽¹⁾. Enfin, pour mettre en valeur, les très bons résultats de ce dispositif, le taux d'insertion professionnelle à l'issue du programme devrait être reporté dans un indicateur.

Recommandation : Développer deux indicateurs de performance pour le service militaire volontaire, l'un relatif au taux d'insertion professionnelle et l'autre au coût moyen par participant.

(1) Rapport spécial [n° 2272](#) de M. Jean-Paul Dufrègne relatif à la loi de finances pour 2020, p. 8.

II. MALGRÉ LA BAISSÉ DES MOYENS BUDGÉTAIRES, L'ANNÉE 2019 RESTERA MARQUÉE PAR LA MISE EN ŒUVRE DE MESURES ATTENDUES PAR LE MONDE COMBATTANT

L'année 2019 aura permis le **déploiement de deux mesures longtemps attendues par le monde combattant** et portées par le programme 169 : **l'extension de l'attribution de la carte du combattant aux forces présentes après la signature des accords d'Évian** et la mise en œuvre d'un **plan en faveur des enfants d'anciens *Harkis***.

Ces mesures, ne tempèrent malheureusement pas la tendance à la faible revalorisation des principales allocations de reconnaissance aux anciens combattants.

1. Une accélération de la baisse des crédits consacrés à la pension militaire d'invalidité

En 2019, les crédits consacrés à la pension militaire d'invalidité et portés par l'action 1 du programme 169 (974 millions d'euros) **chutent de 94 millions d'euros** par rapport à l'exécution 2018 : il s'agit de la baisse la plus importante de ces dernières années.

Cette dépense obligatoire est légèrement plus importante que la prévision initiale (965 millions d'euros) en raison :

– d'une part, de l'application du rapport constant entre l'évolution de la valeur du point PMI et celle des traitements de la fonction publique décidée par un arrêté du 23 octobre 2019 ⁽¹⁾ qui a porté rétroactivement le point PMI à 14,46 euros au 1^{er} octobre 2017, et à 14,57 euros au 1^{er} janvier 2019 ;

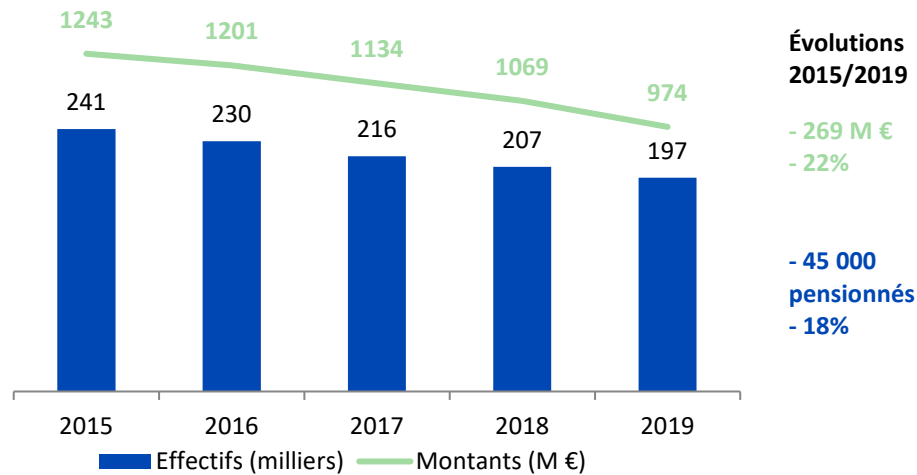
– d'autre part, d'une diminution des effectifs moins importante que prévu.

Malgré cette revalorisation tenue, l'exécution 2019 confirme encore une fois la nécessité déjà défendue l'an dernier par M. Fabien Roussel ⁽²⁾ de la nécessité de revoir le mode de calcul de la PMI. **Les crédits consacrés à cette allocation reculent plus rapidement que les effectifs** puisque le ratio montant/effectif est passé entre 2015 et 2019 de 5 151 euros par pensionnaire à 4 953 euros. Cela témoigne certes d'une diminution du niveau d'invalidité moyen des pensionnaires mais aussi d'une baisse du pouvoir d'achat des pensionnés.

(1) Arrêté [n°0254](#) du 23 octobre 2019 fixant la valeur du point d'indice de pension militaire d'invalidité au 1^{er} octobre 2017 et au 1^{er} janvier 2019 en application des articles L. 125-2 et R. 125-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

(2) Rapport [n° 1947](#) du 5 juin 2019 déposé M. Fabien Roussel au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi du règlement du budget de l'année 2018.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA PMI DEPUIS 2015



Source : rapport annuel de performances.

En 2005 ⁽¹⁾, le monde combattant et ses associations avaient fait le choix de lier la valeur du point de pension à l'indice de la fonction publique. Ce choix a toutefois été remis en cause par le gel systématique du point d'indice. Malgré un ajustement favorable de ce dispositif en 2010, **ce point ne suit pas l'évolution des prix et continue de pénaliser le monde combattant**. M. Fabien Roussel avait montré l'an dernier, que **s'il avait été indexé sur l'évolution du coût de la vie, la valeur de ce point serait de 15,20 euros** en 2019 contre 14,57 euros actuellement.

Le coût de cette remise à niveau du rapport constant estimé à 80 millions d'euros pourrait être intégralement couvert par les économies générées chaque année sur la PMI.

En 2018, à l'issue de travaux de concertation entre la secrétaire d'État, Mme Geneviève Darrieussecq et les associations du monde combattant, il était convenu de réunir une commission tripartite pour redéfinir un mode de calcul du point PMI moins pénalisant. La réunion de cette commission se fait de plus en plus pressante.

Recommandation: Réunir au plus vite la commission tripartite pour adopter un mode de calcul du point de pension militaire d'invalidité plus favorable.

(1) Amendement n° 150 rectifié, devenu article 117 de la LFI 2005, Assemblée nationale, séance publique du 18 novembre 2004.

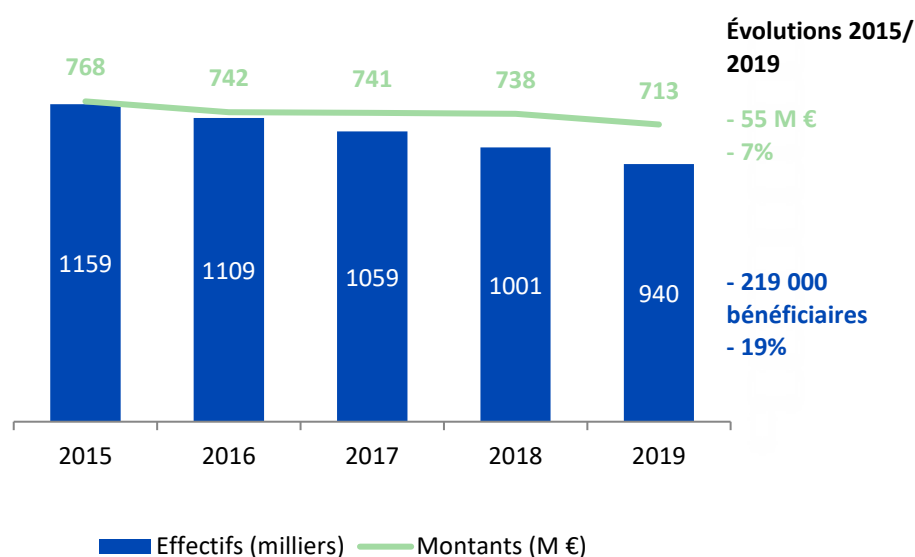
2. L'extension tant attendue de la carte du combattant aux forces présentes en Algérie après 1962 ne compense pas la baisse des montants alloués à la retraite du combattant

L'année 2019 a été l'occasion de la mise en œuvre de l'**attribution de la carte du combattant aux forces françaises présentes en Algérie entre 1962 et 1964 ouvrant droit à la retraite du combattant pour les bénéficiaires. 35 000 cartes ont été délivrées** à ce titre en 2019, pour un coût estimé à **15,8 millions d'euros**. Cette exécution conforme à l'objectif fixé a été rendue possible grâce une mobilisation exceptionnelle de l'ONACVG et des associations combattantes.

Il a été indiqué au rapporteur que depuis le début de l'année 2020, **le flux de demandes nouvelles s'était tari**. L'objectif d'attribuer 15 000 cartes supplémentaires cette année risque ainsi de ne pas être atteint.

Malgré tout, les effectifs tout comme les crédits de la retraite du combattant poursuivent la tendance dessinée par le graphique ci-dessous avec un recul de 60 millions d'euros de crédits et des effectifs en retrait de 26 000 pensionnés.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA RETRAITE DU COMBATTANT DEPUIS 2015



Source : rapport annuel de performances.

Le rapporteur rappelle qu'après une phase de revalorisation importante entre 2008 et 2012, permettant de faire passer la retraite du combattant de 37 points soit 495 euros à 48 points soit 665 euros, **la retraite du combattant n'a connu qu'une seule revalorisation spécifique fin 2016** ⁽¹⁾. Depuis la retraite du combattant s'établit à 52 points soit 757,64 euros. Elle bénéficie, certes, des progressions liées à l'évolution de la valeur du point PMI, mais, celle-ci reste

(1) Décret [n° 2016-1904](#) du 28 décembre 2016 modifiant l'article D. 321-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

tempérée du fait du gel de la valeur du point d'indice de la fonction publique. La dernière revalorisation intervenue par un arrêté du 23 octobre 2019 a engendré une augmentation annuelle de 6 euros.

3. Un non-recours substantiel aux soins médicaux gratuits et d'appareillages

En plus de l'absence de revalorisation des dispositifs d'allocation, certains droits associés à la PMI, regroupés au sein de l'action 2 du programme 169, font l'objet d'une sous-utilisation importante.

Le rapporteur déplore ainsi le **non-recours important à la possibilité de bénéficiaire de soins médicaux gratuits et d'appareillage pour les allocataires de la PMI**. En effet, sur les 150 000 bénéficiaires potentiels des soins médicaux ou appareillages dus au titre du droit à réparation et prévus aux articles L.212-1 (soins médicaux) et L.213-1 (appareillage) du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG), **seul un tiers en sont récipiendaires**.

Cette faible proportion est attribuée à un moindre accès des jeunes à ce dispositif, à une méconnaissance de la législation en vigueur par les bénéficiaires pour les professionnels de santé ou encore des lourdeurs de procédure.

Le secrétariat général des armées a indiqué au rapporteur qu'une initiative de la caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS) était en cours pour identifier les bénéficiaires potentiels. La CNMSS a ainsi pu évaluer un vivier de 27 600 pensionnés non répertoriés et pour lesquels elle vient de lancer une action de communication pour leur rappeler leurs droits.

Le coût d'un recours plus important serait largement absorbé par l'évolution annuelle des crédits alloués à cette prestation. La CNMSS a estimé qu'environ 5 000 pensionnés pourraient potentiellement faire valoir leurs droits pour un coût annuel de 2 millions d'euros. Or, les effectifs et les crédits consacrés aux soins médicaux gratuits connaissent une baisse similaire à celle des autres prestations. Ainsi l'exécution 2019 est de 24 millions d'euros, en recul de 9 % par rapport à 2018.

Le rapporteur sera donc particulièrement attentif lors des prochains exercices budgétaires à l'évolution du nombre de bénéficiaires de soins médicaux gratuits

Recommandation : Amplifier et suivre les efforts pour augmenter le taux de recours aux soins médicaux gratuits et appareillage des mutilés.

4. Les enfants de harkis bénéficient enfin d'un dispositif de solidarité qui devrait encore être étendu

L'année 2019 a également été celle de la mise en œuvre du dispositif de solidarité aux enfants de harkis décidé en 2018 ⁽¹⁾. Le bilan tiré de la mise en œuvre du dispositif d'aide aux enfants d'ex-membres des formations supplétives et assimilés ayant servi l'armée française pendant la guerre d'Algérie est positif. Il a connu un démarrage rapide, ce qui explique en partie une consommation de 29 millions d'euros, soit 6 millions d'euros de plus que la prévision initiale.

Le dispositif a fait l'objet d'une mise en œuvre rapide par l'ONACVG grâce au concours des associations qui ont informé les bénéficiaires potentiels. Dès 2019, plus de 650 dossiers ont été traités et **2,5 millions d'euros d'aides ont été attribués**, dont 2,1 millions payés sur l'exercice budgétaire 2019.

Toutefois, il est apparu au cours de l'année que l'une des conditions posées par le décret, qui précisait que les demandeurs ne pouvaient être aidés que pour un seul des trois motifs justifiant un secours (logement, santé ou insertion professionnelle) constituait un frein à l'augmentation du montant des aides attribuées aux enfants de harkis. Par ailleurs, la cible des bénéficiaires potentiels a été jugée trop restreinte.

Ces dispositions ont donc été récemment révisées, par décret ⁽²⁾ : quelques camps ont été ajoutés à la liste et les motifs justifiant une aide pourront désormais être cumulés. Plus de 400 nouveaux dossiers ont été enregistrés en 2020. Ils seront donc examinés en appliquant ce nouveau texte et les aides déjà attribuées en 2019 pourront être revues également à l'aune de cette nouvelle rédaction.

Dans ce contexte, le montant des aides attribuées en 2020 devrait augmenter très sensiblement pour atteindre 7 millions d'euros.

(1) Décret [n° 2018-1320](#) du 28 décembre 2018 instituant un dispositif d'aide à destination des enfants d'anciens harkis, moghaznis et personnels des diverses formations supplétives de statut civil de droit local et assimilés. Ce plan faisait suite au rapport remis en juillet 2018 par M. le préfet Dominique Ceaux « Aux harkis, la France reconnaissante » ([lien](#)).

(2) Décret [n° 2020-513](#) du 4 mai 2020 modifiant le décret n° 2018-1320 du 28 décembre 2018 instituant un dispositif d'aide à destination des enfants d'anciens harkis, moghaznis et personnels des diverses formations supplétives de statut civil de droit local et assimilés.

SECONDE PARTIE : LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE SUR L'EXERCICE 2020

La mission *Anciens combattants* finançant essentiellement des prestations obligatoires, **les conséquences opérationnelles et budgétaires sur la mission demeurent limitées**. Le programme 167 est toutefois affecté par la crise dans ses deux dimensions : dispositifs à l'égard de la jeunesse (journée défense et citoyenneté et service militaire volontaire) et politique de la mémoire.

Selon le secrétariat général des armées, il est à ce stade prématuré de tirer des enseignements sur la crise sanitaire. Les suivis de gestion en cours et à venir, permettront d'affiner les besoins de crédits du programme 169. Toutefois, il est possible d'envisager d'ores et déjà que les caractéristiques démographiques du monde combattant pourraient conduire à une surmortalité et une diminution du niveau global de certaines prestations.

Le rapporteur appelle à ce que les économies tristement engendrées de cette manière soient entièrement redéployées en fin d'année ou en 2021 au sein de la mission par exemple au travers de l'action sociale à destination des plus fragiles.

I. LES POLITIQUES CONSOLIDANT LES LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE SONT PERTURBÉES

Les trois volets du programme 167 : la journée défense et citoyenneté (JDC), le service militaire volontaire (SMV) ainsi que la politique de mémoire n'ont pu être régulièrement assurés depuis le 16 mars.

1. Plus de 300 000 jeunes concernés par les annulations de la JDC

Pour 336 000 jeunes sur 790 000 prévus, les journées défense et citoyenneté ont été annulées en raison du confinement. Dans un premier temps, le ministère a pris les dispositions nécessaires pour qu'aucun jeune ne soit pénalisé par l'annulation de cette journée obligatoire ⁽¹⁾. En lieu de la délivrance usuelle d'un certificat de participation, des attestations ont été envoyées permettant de conduire les démarches administratives nécessaires.

Désormais, la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ) définit les modalités de rattrapage des sessions JDC annulées, afin de contenir le volume d'activités reporté de 2020 sur 2021. Si la situation le permet, le nombre de JDC organisées à partir de septembre augmentera significativement.

(1) Article [L.114-2](#) du code du service national.

En tout état de cause, le rattrapage intégral des annulations ne pouvant s'opérer en 2020, l'exécution budgétaire pour cette année devrait donc être marquée par une sous-consommation des crédits. Des crédits supplémentaires seront toutefois mobilisés pour permettre le respect de la distanciation physique et assurer le transport des jeunes.

2. Le service militaire volontaire interrompu par la crise sanitaire

Le service militaire volontaire (SMV) a subi un arrêt provisoire affectant environ 1 000 jeunes. Parmi eux, 688 avaient déjà commencé leur formation et 355 devaient être incorporés après le 16 mars. Les dispositions adéquates ont été prises, afin que les volontaires concernés par la suspension du SMV soient intégralement soldés durant toute la période et leurs contrats renouvelés autant que de besoin.

Sur le plan de l'insertion, 18 jeunes sur 36 ont perdu une promesse d'embauche depuis le confinement mais restent suivis par le SMV. En revanche, 11 volontaires ont été insérés en CDI à compter du 22 mars pour maintenir l'activité de la plateforme internationale de Rungis dans le cadre de l'opération Résilience. Cette collaboration devrait se consolider dans le temps par la conclusion d'un partenariat formel avec le président de la plateforme.

3. Le numérique au secours de la politique de mémoire

La politique de mémoire a été empêchée dans toutes ses dimensions par la crise sanitaire.

Les cérémonies de commémoration de la mémoire combattante et de la mémoire de la déportation n'ont pas eu l'ampleur habituelle. Sur les onze journées nationales instituées par des textes législatifs ou réglementaires et dont l'organisation relève du ministère des armées, cinq ont lieu entre le mois de mars et le mois de mai ⁽¹⁾.

S'agissant des commémorations régionales ou locales dont l'organisation relève des préfets, sous-préfets et maires, le choix a été fait de maintenir des cérémonies restreintes pour préserver les « anciens » (témoins, acteurs de l'époque, anciens combattants, porte-drapeaux). Les préfets ont eu délégation pour mettre en œuvre ces principes généraux avec les collectivités concernées.

(1) La liste exhaustive se trouve sur le site du ministère des armées ([lien](#)).

Commémorations durant le confinement

La continuité des commémorations a été assurée dans tous les territoires même si leur ampleur était moindre. À Moulins, durant la période de confinement, la journée nationale du souvenir des victimes et héros de la déportation, le 26 avril, et la commémoration, le 8 mai, du 74^e anniversaire de la victoire de la France et de ses alliés contre le nazisme ont donné lieu à des cérémonies réduites regroupant moins d'une dizaine de personnes.

En plus des cérémonies nationales annuelles, des cycles commémoratifs marquent l'activité mémorielle. En 2020, six thématiques avaient été retenues : l'année de Gaulle, l'année 1940, la fin du 75^e anniversaire de la Seconde Guerre mondiale, avec la libération des camps, le centenaire de l'inhumation du Soldat inconnu, l'entrée au Panthéon de Maurice Genevoix, et le 70^e anniversaire de l'engagement du bataillon français de l'ONU en Corée. Pour faire face au contexte sanitaire qui ne permettait pas la tenue de ces commémorations au format habituel, l'un des enjeux en 2020 est d'organiser ces grands anniversaires sur des supports numériques. Un site internet leur a été consacré : www.cheminsdememoire.gouv.fr. En plus de retransmettre les cérémonies officielles, le site constitue un recueil de ressources riches et variées.

Par ailleurs, l'ONACVG prévoit la mise en place d'un groupe de travail sur le devenir des commémorations et les outils qui pourraient être créés afin de passer plus massivement à l'ère numérique.

Enfin, les concours scolaires et les projets pédagogiques ont dû être annulés et reportés en raison de la fermeture des écoles. C'est le cas par exemple du concours national de la résistance et de la déportation que l'ONACVG subventionne annuellement à hauteur de 80 000 euros (deuxième financeur après le ministère de l'éducation nationale).

4. Des conséquences budgétaires modestes

Les deux actions du programme 167 ne représentent néanmoins que 2 % des crédits de la mission : même si leur exécution est perturbée, les conséquences budgétaires qui en découleraient ne seraient pas significatives. **Au total, les conséquences estimées sont de l'ordre de la centaine de milliers d'euros.**

L'annulation et le report de la JDC et du SMV pourraient conduire à des sous-consommations sur certains postes (alimentation, transport...). Il n'est toutefois pas aisé d'estimer à ce stade dans quelle mesure ces moindres dépenses ne seraient pas compensées par des coûts supplémentaires pour l'achat notamment de matériel de protection.

Les annulations et changement de format des différentes cérémonies de commémoration vont entraîner des modifications de besoins. C'est également le cas pour le nombre de subventions attribuées via des commissions, ces dernières ne se tenant plus actuellement.

II. LA SURMORTALITÉ QUI POURRAIT ÊTRE À DÉPLORER POUR LES BÉNÉFICIAIRES DES MESURES DE RECONNAISSANCE OU DE RÉPARATION NE SAURAIT ÊTRE L'OCCASION D'ÉCONOMIES SUPPLÉMENTAIRES

Les programmes 169 et 158 regroupent essentiellement des dépenses d'intervention qui sont obligatoires. Le niveau des prestations repose toutefois sur la démographie du monde combattant et celle des victimes de la barbarie et des crimes nazis de la Seconde Guerre mondiale. **L'exécution 2020 pourrait connaître une baisse légèrement plus conséquente que la normale si le monde combattant devait payer un tribut supérieur du fait de la crise sanitaire.**

Pour le programme 169, sur la base des données de l'INSEE datant d'avril 2020, les premières estimations évaluent au maximum les conséquences (moindres dépenses) de la crise actuelle à :

– 8 millions d'euros pour la dette viagère (action 1) formée par la retraite du combattant les pensions militaires d'invalidité ;

– 1,65 million d'euros pour les droits liés à la pension militaire d'invalidité (action 2).

En tout état de cause, les conséquences prévisibles à ce stade sont relativement modestes. Le rapporteur sera toutefois attentif aux nouvelles prévisions sur l'exécution budgétaire 2020. Les moindres dépenses qu'aurait engendrées la crise devront être réaffectées à la revalorisation de certains dispositifs pour soutenir notamment les anciens combattants les plus fragiles ou les plus durement touchés par la crise.

Recommandation : Redéployer les potentielles moindres dépenses engendrées par la crise sanitaire, dès 2020, vers l'action sociale pour les anciens combattants les plus fragiles et, en 2021, vers des mesures de revalorisation.

III. LES OPÉRATEURS DE LA MISSION ONT SU S'ADAPTER RAPIDEMENT AU NOUVEL ENVIRONNEMENT SANITAIRE

Grâce à une accélération du programme de transition numérique de l'ONACVG, l'opérateur est parvenu à assurer régulièrement ses missions à l'exception de ses attributions mémorielles. L'INI a lui réduit ses capacités d'accueil pour préserver la santé de ses pensionnaires.

1. L'ONACVG a accéléré sa transition numérique tout en maintenant le lien avec ses ressortissants

L'ONACVG est parvenu à assurer ses missions habituelles à l'exception de la politique de mémoire. La crise a été l'occasion pour l'ONACVG d'accélérer sa transformation numérique par un recours massif au télétravail, une dématérialisation et une simplification accrue des procédures.

Concernant les missions de reconnaissance et de réparation (délivrance des cartes et titres), un léger retard a été pris mais la directrice générale de l'office, Mme Véronique Peaucelle-Delelis, a assuré au rapporteur qu'il serait résorbé dans l'année. En effet, malgré le recours au télétravail, l'accueil physique dans les services de proximité n'a pas été possible, occasionnant des délais dans le traitement des dossiers complexes. Depuis le 11 mai, les services de proximité qui le peuvent reprennent l'accueil du public sur rendez-vous.

Les missions de solidarité ont mobilisé les efforts de l'ONACVG durant cette période. La priorité a été donnée aux ressortissants les plus fragiles afin qu'ils soient accompagnés de façon individualisée durant cette période d'isolement forcée. Les services départementaux ont mobilisé les associations et les communes à cet effort. Plus de 2 000 appels ont été passés chaque semaine aux ressortissants en difficultés. Les commissions d'action sociale ont été maintenues en format dématérialisé et simplifié afin que des aides d'urgence puissent être versées. Pour rappel, l'office dispose d'une enveloppe d'environ 26 millions d'euros (exécution 2019) en faveur de l'action sociale. Sur cette enveloppe, **2 millions d'euros d'aides financières ont ainsi été versés pour le seul mois d'avril.**

Enfin, budgétairement l'office dispose des moyens nécessaires à la conduite de ses actions en 2020 malgré un investissement en informatique et matériel de protection non anticipé. Toutefois, les ressources propres de l'opérateur pourraient être diminuées en raison de la fermeture des hauts lieux de la mémoire nationale et à l'impossibilité d'assurer la collecte physique du Bleuet de France.

2. L'Institut national des invalides a réduit ses capacités d'accueil pour assurer la protection de ses pensionnaires

Pour faire face au contexte sanitaire, **l'Institution nationale des invalides (INI) a adapté ses capacités hospitalières et d'accueil des patients, en réduisant très fortement le nombre de lits d'hospitalisation**, cela afin de garantir un niveau de qualité et de sécurité des soins optimal, dans un contexte d'épidémie très défavorable pour la patientèle fragile qu'il admet.

Cette adaptation des capacités hospitalières et d'accueil des patients s'est traduite comme suit :

– pour le centre des pensionnaires : 78 lits sont restés ouverts au lieu de 80 lits habituellement ;

– pour le centre de réhabilitation post-traumatique : seulement 35 lits d'hospitalisation complète sont restés ouverts, au lieu de la capacité hospitalière normale de l'INI de 60 lits.

L'INI a également décidé une cessation des activités externes, du cabinet dentaire et de l'activité ambulatoire d'hôpital de jour pour limiter les flux de patientèle.

En fonction de l'évolution de la situation sanitaire, ce niveau d'activité pourra être maintenu ou corrigé, mais l'INI n'envisage pas un retour à une situation normale de ses services cliniques avant début septembre 2020.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion 10 heures 30, le mardi 2 juin 2020, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Jean-Paul Dufrègne, rapporteur spécial de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation.

La vidéo de cette réunion est disponible sur le [portail dédié](#) de l'Assemblée nationale. Le compte rendu est également lisible [en ligne](#).

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG) :

– Mme Véronique Peaucelle-Delelis, directrice générale

Ministère des armées :

– Mme Isabelle Saurat, secrétaire générale pour l'administration

– M. Christophe Magnenet, commissaire en chef, chargé de mission

– M. Quentin Spooner, chargé de mission

ANNEXE : SOURCES UTILISÉES

– Rapport annuel de performances sur la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ;

– Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019 de la Cour des comptes sur la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation*.