



N° 292

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 octobre 2022.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2023** (n° 273),

PAR M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE,  
Rapporteur général  
Député

---

ANNEXE N° 6

**ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION**

Rapporteur spécial : M. BRYAN MASSON

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>5</b>
<b>DONNÉES CLÉS .....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>9</b>
<b>I LE PROGRAMME 169 : RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION.....</b>	<b>10</b>
A. ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS .....	10
B. ACTION 01 - ADMINISTRATION DE LA DETTE VIAGÈRE.....	11
1. Une action qui tire naturellement à la baisse les crédits de la mission.....	11
2. L'enjeu de la conservation du pouvoir d'achat des anciens combattants et la valeur du point d'indice de pension militaire d'invalidité .....	12
C. ACTION 02 - GESTION DES DROITS LIÉS AUX PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ.....	12
D. ACTION 03 - SOLIDARITÉ.....	13
E. ACTION 07 - ACTION EN FAVEUR DES RAPATRIÉS.....	14
F. ACTION 08 - LIENS ARMÉES-JEUNESSE .....	15
G. ACTION 09 - POLITIQUE DE MÉMOIRE .....	16
H. LES OPÉRATEURS.....	17
1. Office national des anciens combattants et des victimes de guerre.....	17
2. Institut national des invalides.....	18
3. Conseil national des communes « Compagnon de la Libération ».....	18
<b>II. PROGRAMME 158 : INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE.....</b>	<b>19</b>
<b>III. LES DÉPENSES FISCALES .....</b>	<b>21</b>
1. Demi-part fiscale supplémentaire pour certains contribuables (et leurs conjoints survivants).....	21

2. Exonération de la retraite du combattant, des pensions militaires d'invalidité, des retraites mutuelles servies aux anciens combattants et aux victimes de guerre et de l'allocation de reconnaissance servie aux anciens membres des formations supplétives de l'armée française en Algérie (harkis) et à leurs veuves ..... 22
3. Trois autres dépenses fiscales au volume moindre ..... 22

**COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 41 RATTACHÉ À LA MISSION ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION** ... 23

**I. L'ÉTAT DU DROIT** ..... 23

**II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ** ..... 23

**III. POSITION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL** ..... 24

**EXAMEN EN COMMISSION** ..... 25

**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL** ..... 27

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 100 % des réponses relatives à la mission étaient parvenues à la commission des finances. Toutefois, une proportion significative de questions centrales et pourtant explicites n'ont pas été traitées de manière à apporter des réponses pertinentes.

## PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Conformément au schéma qui se répète projet de loi de finances après projet de loi de finances, la demande budgétaire formulée pour la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* est significativement en baisse par rapport aux crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année en date. Cette baisse est dans le projet de loi de finances pour 2023 de 7,7 % en autorisations d'engagement et de 7,4 % en crédits de paiement par rapport à la loi de finances pour 2022. Cela répond à une évolution tendancielle naturelle de réduction des crédits programmés et consommés, en raison de la diminution du nombre d'ayants droit du fait du vieillissement de ces populations.
- Toutefois, cette diminution est atténuée par des mesures discrétionnaires prévoyant l'attribution de moyens budgétaires accrus à plusieurs dispositifs et politiques de la mission, comme la meilleure prise en charge des blessures psychiques via les maisons Athos, l'extension du droit à pension des victimes d'actes de terrorisme, le renforcement des moyens dédiés à la réparation des préjudices subis par les harkis et leur famille ou à la restauration du patrimoine mémoriel. Le rapporteur spécial voit d'un œil favorable ces projets.
- Cependant, il estime également que le Gouvernement ne se montre pas à la hauteur avec ce projet de loi de finances sur un point essentiel, à savoir la lutte contre l'érosion du pouvoir d'achat des anciens combattants. La revalorisation de 3,5 % de l'indice des traitements bruts de la fonction publique de l'État va certes se transmettre au point de pension militaire d'invalidité (dit point PMI), et dès le 1er janvier si l'engagement pris par madame la ministre Patricia Miralles devant la commission de la défense nationale de l'Assemblée nationale le 4 octobre dernier est respecté. Cette revalorisation sera néanmoins en deçà de l'inflation de 2022 et certainement de celle de 2023.
- De plus, étant donné que le décret promis par madame la ministre doit s'appliquer le 1er janvier 2023, il aurait été souhaitable que cette revalorisation s'opère via un article du projet de loi de finances rattaché à la mission, comme cela a été fait dans le projet de loi de finances pour 2022 avec son article 42. Cette option aurait eu le mérite de la transparence vis-à-vis du Parlement, des associations d'anciens combattants et des citoyens, et aurait permis un débat démocratique autour ce point crucial de la mission budgétaire et de la vie des anciens combattants.
- Enfin, le rapporteur se réjouit de l'adoption en première lecture à l'Assemblée nationale, à l'initiative des députés et avec la co-signature du rapporteur, d'un amendement qui assouplit les critères permettant à un conjoint survivant d'un ancien combattant de bénéficier d'une demi-part fiscale supplémentaire. Il espère que cette disposition bienvenue sera toujours présente dans la version définitive de la loi de finances.



## DONNÉES CLÉS

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 169 PAR ACTION

(en millions d'euros)

Action	LFI 2022		PLF 2023		Évolution 2022-2023	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – Administration de la dette viagère	1 413	1 413	1 264	1 264	– 10,5 %	– 10,5 %
02 – Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	116	116	110	110	– 5,85 %	– 5,85 %
03 – Solidarité	327	326	312	319	– 4,38 %	– 2,22 %
07 – Actions en faveur des rapatriés	95	95	101	101	+ 6,08 %	+ 6,08 %
08 – Liens armées-jeunesse	24	24	25	25	+ 4,04 %	+ 3,97 %
09 – Politique de mémoire	18	18	21	21	+ 17,21 %	+ 17,21 %
<b>Total</b>	<b>1 992</b>	<b>1 992</b>	<b>1 833</b>	<b>1 839</b>	<b>– 8,02 %</b>	<b>– 7,66 %</b>

Source : annexe budgétaire au projet de loi de finances pour 2023 mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 169 PAR ACTION

(en millions d'euros)

Action	LFI 2022		PLF 2023		Évolution 2022-2023	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	42	42	43	43	+ 2,05 %	+ 2,05 %
02 – Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale	51	51	49	49	– 4,06 %	– 4,06 %
<b>Total</b>	<b>93</b>	<b>93</b>	<b>92</b>	<b>92</b>	<b>– 1,31 %</b>	<b>– 1,31 %</b>

Source : annexe budgétaire au projet de loi de finances pour 2023 mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation.





## INTRODUCTION

La mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* finance les actions en faveur du monde des anciens combattants, les politiques de transmission et de mémoire impliquant l'armée, la jeunesse et la Nation, et la réparation des actes subis par des victimes de la Seconde guerre mondiale.

Elle se compose, depuis 2022, de deux programmes :

1. Le programme 169 *Reconnaissance, réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation* ;
2. Le programme 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale*.

Elle assure également le financement de trois opérateurs, l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC-VG), l'Institution nationale des Invalides (INI) et le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » (CNCCL).

**La mission se caractérise par une diminution tendancielle des crédits programmés et consommés, principalement en raison de la diminution naturelle du nombre d'ayants droit en raison du vieillissement de ces populations.** Ainsi, la consommation annuelle de crédits de paiement s'est réduite de 19 % entre 2017 et 2021.

Les ressources budgétaires de la mission sont essentiellement des moyens d'intervention (96 % des crédits), correspondant à des prestations servies aux ayants droit des différents dispositifs de reconnaissance, de réparation et d'indemnisation.

La mission est également marquée par de fortes dépenses fiscales en proportion des dépenses budgétaires : 649 millions d'euros prévus pour 2023, pour une mission qui avoisine les 2 milliards d'euros.

## **I. LE PROGRAMME 169 : RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION**

Placé sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration du ministère des armées, ce programme a absorbé en 2022 l'ancien programme 167 *Liens entre la Nation et son armée* en intégrant ses deux actions *Liens armées-jeunesse* et *Politique de mémoire*, devenues les actions 08 et 09 du programme.

Il porte dorénavant les crédits de réparation et de reconnaissance des anciens combattants et des victimes de guerre mais aussi ceux consacrés au lien entre les armées et la Nation *lato sensu*.

### **A. ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS**

Les crédits passent de près de 2 milliards d'euros en loi de finances pour 2022 à 1,83 milliard environ dans le projet de loi de finances pour 2023, soit une baisse de 159 millions d'euros en autorisations d'engagement (- 8 %) et de 152 millions en crédits de paiement (- 7,7 %).

Cette baisse est le résultat d'une tendance structurelle de réduction rapide du nombre de bénéficiaires des dispositifs d'intervention d'une mission dont l'essentiel des crédits est le fait de ces dispositifs, et au premier chef d'entre eux les pensions militaires d'invalidité et la retraite du combattant. Ainsi, le nombre de ressortissants de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG) est-il passé de 2,3 millions en 2019 à 2,1 millions en 2020 et devrait s'élever à 1,9 million en 2023.

Cette diminution est toutefois amoindrie par la volonté d'attribuer des moyens supplémentaires à différents dispositifs et différentes politiques du programme (victimes d'actes de terrorisme, rapatriés et ayants cause, blessés psychiques, mémoire), mesures détaillées ci-après au sein de l'analyse action par action.

Elle est également le fait, pour 40 millions d'euros, d'une moindre dépense ponctuelle en raison d'un décalage de la date de paiement des retraites du combattant (paiement semestre échu et non plus au cours du 6<sup>ème</sup> mois).

## ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 169 PAR ACTION

(en millions d'euros)

Action	LFI 2022		PLF 2023		Évolution 2022-2023	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – Administration de la dette viagère	1 413	1 413	1 264	1 264	– 10,5 %	– 10,5 %
02 – Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	116	116	110	110	– 5,85 %	– 5,85 %
03 – Solidarité	327	326	312	319	– 4,38 %	– 2,22 %
07 – Actions en faveur des rapatriés	95	95	101	101	+ 6,08 %	+ 6,08 %
08 – Liens armées-jeunesse	24	24	25	25	+ 4,04 %	+ 3,97 %
09 – Politique de mémoire	18	18	21	21	+ 17,21 %	+ 17,21 %
<b>Total</b>	1 992	1 992	1 833	1 839	– 8,02 %	– 7,66 %

Source : annexe budgétaire au projet de loi de finances pour 2023 mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation.

### B. ACTION 01 - ADMINISTRATION DE LA DETTE VIAGÈRE

Cette action représente à elle seule une large majorité des crédits du programme 169 (69 %). Elle constitue également le principal facteur de la tendance baissière qui marque la mission, en raison de la diminution du nombre de bénéficiaires de ses dispositifs en raison du vieillissement de ces publics.

Cette action finance au premier chef les deux principaux dispositifs d'intervention de la mission, en volume, à savoir les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et la retraite du combattant.

#### 1. Une action qui tire naturellement à la baisse les crédits de la mission

Par rapport à la loi de finances pour 2022, les crédits prévus au sein du projet de loi de finances pour l'action 01 reculent en autorisations d'engagement et en crédits de paiement de 148 millions d'euros (– 10,5 %) pour atteindre 1,26 milliard d'euros.

La sous-action 10 des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et allocations rattachées prévoit un volume de crédits d'environ 754,8 millions d'euros, en diminution de 53,7 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2022. La disposition prévue par l'article 41 du projet de loi de finances pour 2023 (*cf. infra*) dépend de cette sous-action et représente la principale mesure de l'année pour un coût estimé à un million d'euros.

Le montant budgétaire prévu pour la retraite du combattant (sous-action 11) est lui aussi prévu en baisse significative. Le montant inscrit dans le projet de loi de finances pour 2022 (509,4 millions d'euros) régresse en effet de 94,7 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2022.

## **2. L'enjeu de la conservation du pouvoir d'achat des anciens combattants et la valeur du point d'indice de pension militaire d'invalidité**

Le contexte économique est propice à une érosion du pouvoir d'achat des bénéficiaires des dispositifs de l'action 01, et en particulier des pensions militaires d'invalidité et de la retraite du combattant.

En effet, si le niveau de l'inflation en 2023 et même en 2022 est encore incertain, il sera sans aucun doute très élevé.

Les pensions d'invalidité et la retraite du combattant sont calculées sur la base d'un point d'indice de pension militaire d'invalidité (dit point PMI). La valeur de ce point et son mécanisme d'indexation sont donc des données clefs pour apprécier l'évolution du pouvoir d'achat des ayants droit.

Or, la valeur de ce point PMI n'est pas indexée sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac (mesure statistique de l'inflation), mais sur l'évolution cumulée et constatée de l'indice d'ensemble des traitements bruts de la fonction publique de l'État. Sans même revenir sur le passé et l'érosion du pouvoir d'achat des anciens combattants entre 2012 et 2018 résultant d'une inflation, faible mais réelle, et d'un gel quasi-total de l'indice des traitements bruts de la fonction publique de l'État, la situation apparaît préoccupante.

La revalorisation de 3,5 % de l'indice des traitements bruts de la fonction publique de l'État au 1<sup>er</sup> juillet 2022 va certes se transmettre au point PMI, et ce, dès le 1<sup>er</sup> janvier si l'engagement pris par madame la ministre Patricia Miralles devant la commission de la défense nationale de l'Assemblée nationale le 4 octobre dernier est respecté.

Toutefois, cela reste une revalorisation inférieure au niveau de l'inflation.

De plus, étant donné que le décret promis par madame la ministre doit s'appliquer le 1<sup>er</sup> janvier, le rapporteur aurait souhaité que cette revalorisation s'opère via un article du projet de loi de finances rattaché à la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation*, comme cela a été fait dans le projet de loi de finances pour 2022 avec son article 42.

Cette option aurait eu le mérite de la transparence vis-à-vis du Parlement, des associations d'anciens combattants et des citoyens, et aurait permis un débat démocratique autour ce point crucial de la mission budgétaire et de la vie des anciens combattants.

## **C. ACTION 02 - GESTION DES DROITS LIÉS AUX PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ**

Cette action rassemble les crédits finançant des droits annexes dont bénéficient les titulaires d'une pension militaire d'invalidité.

Ces droits sont de trois types :

1. Des soins médicaux gratuits, appareils et accessoires nécessités par des invalidités donnant lieu à pension ;
2. Des réductions sur les transports ferroviaires pour certains invalides et certains accompagnateurs ;
3. Le financement du régime de sécurité sociale des pensionnés de guerre qui prend en charge certains invalides.

Les montants budgétaires associés à ces droits, à la différence de l'action 01, ne dépendent pas de la valeur du point PMI mais seulement du nombre de bénéficiaires et du coût des services et biens concernés.

Par rapport à la loi de finances pour 2022, les crédits prévus au sein du projet de loi de finances pour l'action 02 régressent de 6,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (- 5,9 %). Ils s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 2023 à près de 110 millions d'euros en autorisations de paiement et en crédits de paiement.

Cette baisse marquée est toutefois moindre que celle de l'action 01. Cela est notamment lié au fait que les appareillages coûtent plus cher avec les progrès techniques qui améliorent ces appareils et en particulier les prothèses.

#### **D. ACTION 03 - SOLIDARITÉ**

Cette action rassemble les crédits permettant le financement d'une série d'actions de solidarité (subventions aux associations et œuvres diverses, indemnités, pécule et frais de voyage sur les tombes, action sociale), la majoration des rentes mutualistes des anciens combattants et victimes et les subventions versées aux trois opérateurs du programme.

Par rapport à la loi de finances pour 2022, les crédits prévus au sein du projet de loi de finances pour l'action 03 connaissent une baisse en autorisations d'engagement de 14 millions d'euros (- 4,4 %) et de 7,2 millions d'euros (- 2,2 %) en crédits de paiement. Ils atteignent 312 millions d'euros en autorisations d'engagement et 319 millions d'euros en crédits de paiement.

Cette baisse est essentiellement le fait de la diminution des crédits nécessaires à la majoration des rentes mutualistes, en raison une nouvelle fois de la baisse du nombre de bénéficiaires.

Elle est en partie écartée en raison de la volonté du ministère de maintenir le niveau des crédits consacrés à l'action sociale et à la subvention aux associations et œuvres diverses. S'il s'agit pour le rapporteur d'un motif de satisfaction car, en prenant en considération la réduction du nombre de bénéficiaires, ce maintien se traduit par une hausse de ces montants par bénéficiaires, il peut également être regardé comme une quasi baisse ou, *a minima*, une stagnation si l'on intègre les effets de l'inflation.

Elle l'est également par les hausses des subventions accordées aux opérateurs (*cf. infra*).

### **E. ACTION 07 - ACTION EN FAVEUR DES RAPATRIÉS**

L'action 07 rassemble les crédits nécessaires au fonctionnement des différents dispositifs d'intervention créés en faveur des rapatriés, des harkis, de leur conjoint survivant ou encore de leurs enfants.

Par rapport à la loi de finances pour 2022, les crédits prévus au sein du projet de loi de finances pour cette action augmentent nettement, à hauteur de 5,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (+ 6,1 %). Ils atteignent près de 101 millions d'euros.

La loi n° 2022-229 du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local, et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de l'indignité de leurs conditions d'accueil et de vie dans certaines structures sur le territoire français, a notamment créé un dispositif de réparation pour les harkis et leurs familles qui ont séjourné dans des camps de transit et des hameaux de forestage entre le 20 mars 1962 et le 31 décembre 1975.

Cette réparation s'incarne dans une indemnité forfaitaire dont le montant dépend de la durée de séjour dans les structures évoquées. Selon les estimations gouvernementales, le coût total de ce dispositif serait d'environ 300 millions. Si à l'origine, il était anticipé que le recours à cette réparation s'étalerait sur six ans, l'ONAC-VG (qui instruit les demandes et procède aux paiements) a constaté un afflux important de demandes dès les premiers mois de sa mise en œuvre avec 22 000 dossiers déjà déposés alors que la population cible totale est estimée à 50 000 personnes.

Cela explique la hausse de la dotation prévue pour ce dispositif, qui passe de 45,9 millions d'euros en 2022 à 60 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2023.

Le rapporteur aimerait toutefois soulever un motif de vigilance, s'agissant du dispositif de solidarité au profit des enfants de harkis ayant séjourné en camps ou hameaux de forestage créé par le décret du 28 décembre 2018. Ce dispositif finance des aides pour l'amélioration du logement, les frais de santé ou encore l'insertion professionnelle. Si les demandes relatives à ce dispositif ne peuvent être déposées que jusqu'au 31 décembre 2022, l'instruction des dossiers et le versement des aides s'effectueront au grand minimum encore durant l'année 2023.

Or la dotation en baisse de 4,6 millions d'euros ne sera pas suffisante selon l'ONAC-VG pour clore le dispositif. Après le besoin en 2022 d'un mouvement en gestion de 3,2 millions d'euros pour pallier un défaut de prévision initial, il conviendrait de ne pas reproduire une telle erreur et de prévoir d'emblée un montant plus conforme à la dépense pouvant être raisonnablement attendue. Cela s'inscrirait dans une logique bienvenue de sincérité budgétaire.

## **F. ACTION 08 - LIENS ARMÉES-JEUNESSE**

Cette action finance principalement deux dispositifs prépondérants tant du point de vue budgétaire que de celui du nombre de jeunes concernés, à savoir la journée défense et citoyenneté (JDC) et le service militaire volontaire (SMV). Il rassemble également les crédits permettant le fonctionnement d'autres dispositifs importants de liens entre les armées et la jeunesse, comme les classes de défense ou les cadets de la défense.

Par rapport à la loi de finances pour 2022, les crédits prévus au sein du projet de loi de finances pour l'action 08 connaissent une hausse de près d'un million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ce qui représente une croissance d'environ 4 %. Ils atteignent 24,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

2023 sera la première année pleine de reprise d'une JDC d'une durée de huit heures. Cette JDC se réalisera toutefois sous un nouveau format, pensé pour être plus moderne et pour susciter plus encore l'intérêt des participants, et qui tire les enseignements de deux années de crise sanitaire qui ont poussé à innover, notamment via le numérique, pour continuer à motiver les participants malgré la barrière de la distance.

C'est la JDC qui explique l'essentiel des crédits de l'action avec un montant de 21,2 millions d'euros prévus dans le projet de loi de finances pour 2023. Il est en hausse de près d'un million d'euros en raison de la hausse prévue du nombre de jeunes accueillis (+ 14 000) et d'une prise en compte de l'inflation.

L'opération stratégique JDC porte toutefois un nom trompeur car elle finance également d'autres dispositifs comme les classes de défense, certes pour des montants minimes.

Le service militaire volontaire justifie quant à lui une demande budgétaire de 3,3 millions d'euros, en hausse en raison d'un accroissement des effectifs et de l'ouverture à Marseille d'une antenne du centre du service militaire volontaire d'Ambérieu en Bugey.

### **G. ACTION 09 - POLITIQUE DE MÉMOIRE**

Cette action finance les actions de commémoration, inclut les crédits relatifs au patrimoine mémoriel et comporte également des crédits dédiés à des actions pédagogiques et d'enseignement de défense.

Par rapport à la loi de finances pour 2022, les crédits prévus au sein du projet de loi de finances pour l'action 09 augmentent fortement de trois millions d'euros environ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (+ 17,2 %).

Cette hausse s'explique par les 400 000 euros supplémentaires prévus pour l'organisation de la cérémonie du 14 juillet mais surtout par les 2,7 millions d'euros en sus dédiés à l'entretien et la rénovation du patrimoine mémoriel au sein du projet de loi de finances par rapport à la loi de finances pour 2022.

Cela répond à la volonté de mener un effort pour restaurer ce patrimoine et développer le tourisme de mémoire.

Ces crédits de restauration et de rénovation des sites mémoriels devraient permettre, notamment, d'achever des travaux concernant la nécropole de Saint-Mandrier sur Mer (Var), la crypte-ossuaire de Champigny-sur-Marne (Val de Marne), le parking et les sanitaires de la nécropole de Notre-Dame de Lorette.

S'agissant des hauts lieux de la mémoire nationale, la rénovation complète du mémorial des guerres en Indochine à Fréjus (Var) est en particulier prévue en 2023.

Le rapporteur s'interroge toutefois sur cette répartition entre action 08 et action 09 qui semble établir une séparation assez floue entre jeunesse et mémoire. La redondance des actions pédagogiques présentes dans les deux actions tend à le prouver. Il lui apparaît que ces deux actions pourraient être avantageusement fusionnées en une seule intitulée « Mémoire et liens avec la Nation ».

Dans cette perspective, les musées de la défense (Musée de l'armée, Musée national de la Marine, Musée de l'air et de l'espace), actuellement noyés au sein des crédits du programme 212 *Soutien de la politique de la défense*, auraient meilleur compte à se trouver dans cette action au service du lien entre les armées et la Nation. Ils constituent en effet une composante clef de ce lien essentiel.



## H. LES OPÉRATEURS

### 1. Office national des anciens combattants et des victimes de guerre

L'ONAC-VG constitue un opérateur primordial de la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation*, il apporte un soutien matériel et moral aux bénéficiaires de quasiment l'ensemble des dispositifs de la mission, par des dispositifs d'indemnisation, de réparation et d'action sociale. Il mène également une action dans le domaine de la restauration et la rénovation du patrimoine mémoriel bâti.

Il participe également à la transmission des valeurs du monde de la défense.

Son modèle de fonctionnement paritaire intégrant les associations d'anciens combattants et le choix de conserver un maillage départemental sont salués par tous, bien que les effectifs des antennes départementales dans les départements faiblement peuplés soient au plus bas de ce qu'il est possible de faire (3 emplois à temps plein) pour maintenir la qualité de service. Le rapporteur sera vigilant à ce que cet engagement de proximité soit tenu, tout en conservant les effectifs nécessaires à ce que cette présence soit toujours en mesure de répondre aux besoins des ressortissants de l'ONAC-VG.

Les ressources de cet opérateur sont conformes à la trajectoire établie dans le contrat d'objectif et de performance 2020-2025 de l'Office, socle auquel s'ajoutent les compléments nécessaires pour faire face, d'une part à la revalorisation du point d'indice des fonctionnaires, et, d'autre part, à la bonne mise en œuvre de dispositifs renforcés ou transférés, comme le dispositif de réparation prévue par la loi du 23 février 2022 précédemment évoqué ou le dispositif Athos.

Ce dispositif Athos est dédié à la prise en charge des militaires blessés psychiques. Si le pilotage d'Athos était originellement assuré par l'état-major de l'armée de terre, il sera à compter de 2023 de la responsabilité de l'ONAC-VG. De plus, une quatrième maison Athos devrait voir le jour durant cette année.

L'ONAC-VG, s'il dépend du programme 169, perçoit également des transferts du programme 158 pour la gestion de deux dispositifs relevant de ce programme (*cf. infra*).

L'ensemble de ces mouvements de subventions pour charges de service public et de transferts porte le financement apporté par le budget de l'État à l'ONAC-VG à 287 millions d'euros environ dans le projet de loi de finances pour 2023, en forte hausse par rapport à la loi de finances pour 2022 (199 millions d'euros), principalement en raison de la hausse des transferts relevant du programme 169.

Le schéma d'emplois de l'ONAC-VG prévoit une baisse de 3 emplois temps plein travaillés (ETPT) sous plafond, conformément au contrat d'objectif et de performance.

## **2. Institut national des invalides**

L'Institut national des invalides (INI) est la « maison des combattants âgés, malades ou blessés au service de la patrie » (article L. 621-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre). À ce titre, il apporte un soutien et soigne ces combattants, en accueillant certains invalides au sein du centre des pensionnaires, en dispensant des soins dans un centre médical et en participant à la recherche sur l'appareillage des handicapés.

Les ressources en crédits de paiement de l'INI restent stables à 20,4 millions d'euros grâce à une subvention pour charges d'investissement de 6,7 millions d'euros prévue pour des opérations immobilières.

Elles reculent en AE à 13,7 millions d'euros en raison d'une mesure ponctuelle de dotation en fonds propres réalisée en 2022.

## **3. Conseil national des communes « Compagnon de la Libération »**

Le conseil national des communes « Compagnon de la Libération », présidé par l'un des maires des cinq communes attributaires de la Croix de la Libération (Nantes, Grenoble, Paris, Vassieux-en-Vercors et Île-de-Sein) doit conserver la mémoire et les valeurs de la Résistance et de la Libération.

À ce titre, il bénéficie d'une dotation afin de gérer le musée de l'Ordre de la Libération, de réaliser des actions de mémoire (notamment les cérémonies commémoratives de l'appel du 18 juin) et d'apporter une aide aux compagnons de la Libération, désormais éteints, aux médaillés de la Résistance et à leurs familles.

La subvention pour charges de service public du conseil national connaît une légère hausse pour prendre en compte la revalorisation du point d'indice de la fonction publique. Elle atteint 1,74 million d'euros. Le nombre d'emplois prévus est stable.

## II. PROGRAMME 158 : INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE

Placé sous la responsabilité de la Première ministre, ce programme finance trois dispositifs d'indemnisation des personnes spoliées sous l'Occupation et des orphelins des victimes des persécutions antisémites et d'actes barbares.

Ces trois dispositifs sont ventilés au sein des deux actions du programme.

L'action 01 réunit les crédits nécessaires au fonctionnement de deux dispositifs :

- Le dispositif d'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait de législations antisémites (décret n° 99-778 du 10 septembre 1999) ;
- Le dispositif d'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites en vertu du décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000. Les bénéficiaires ont le choix entre un capital au montant fixe de 27 440,82 euros ou une rente viagère dont le montant mensuel s'élève à 646,22 euros en 2022.

L'action 02 est centrée sur le dernier des trois dispositifs qui composent le programme, à savoir le dispositif d'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie (décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004).

Ce programme rassemble une part modeste de l'ensemble des crédits de la mission (4,8 %). Si ce programme présente également une tendance lourde de baisse des crédits et même d'extinctions à terme, la trajectoire d'extinction des dépenses élaborée par l'ONAC-VG ne prévoit pas la fin des versements de rentes avant 2041.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 169 PAR ACTION

(en millions d'euros)

Action	LFI 2022		PLF 2023		Évolution 2022-2023	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	42	42	43	43	+ 2,05 %	+ 2,05 %
02 – Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale	51	51	49	49	- 4,06 %	- 4,06 %
<b>Total</b>	<b>93</b>	<b>93</b>	<b>92</b>	<b>92</b>	<b>- 1,31 %</b>	<b>- 1,31 %</b>

Source : annexe budgétaire au projet de loi de finances pour 2023 mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation.

La Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS) est compétente pour l'indemnisation des spoliations antisémites tandis que l'ONAC-VG est chargée de l'instruction des dossiers relatifs aux deux dispositifs ayant pour bénéficiaires des orphelins.

S'agissant de l'indemnisation des victimes de spoliations, compte tenu des dossiers en cours d'instruction et des dossiers nouveaux susceptibles d'être recueillis, la prévision pour 2023 du coût associé à la reconnaissance de nouveaux cas de spoliations est de dix millions d'euros.

Concernant la mesure de réparation à destination des orphelins de parents victimes de persécutions antisémites, le volume budgétaire prévisionnel est de 30,8 millions environ :

- 30,7 millions d'euros au titre de l'arrérage annuel destiné aux 3 861 crédientiers actuels ;
- 40 000 euros au titre des décisions nouvelles attendues sur l'exercice versés sous forme de rente ;
- 100 000 euros au titre des décisions nouvelles attendues versées sous forme de capital.

Enfin, en ce qui concerne l'aide financière en reconnaissance des souffrances endurées par les orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale, l'estimation des dépenses pour 2023 s'élève à 48,80 millions d'euros au titre de l'arrérage annuel destiné aux 6 105 crédientiers et des nouvelles décisions d'attribution (sous forme de rente ou de capital) attendues sur l'exercice.

### III. LES DÉPENSES FISCALES

Les cinq dépenses fiscales attachées à la mission portent sur des impositions diverses (impôt sur le revenu des personnes physiques, droits de mutation à titre gratuit), prennent des formes également diverses (demi-part supplémentaire, déduction, exonération, réduction) mais ont pour objet commun de réduire la fiscalité affectant les revenus et les successions des bénéficiaires des différents dispositifs d'intervention du programme et, dans une moindre mesure, de leurs proches.

Aucune évolution des dispositifs de ces dépenses fiscales n'est prévue au sein du projet de loi de finances pour 2023.

Le coût total prévisionnel de ces dépenses fiscales s'élève à 649 millions d'euros pour 2023, contre 650 millions d'euros en 2022. En tendance, ces dépenses fiscales baissent, répondant à la même logique de baisse naturelle liée à celle du nombre de d'ayants droit que les dépenses budgétaires, mais de manière moins marquée.

#### **1. Demi-part fiscale supplémentaire pour certains contribuables (et leurs conjoints survivants)**

Cette dépense fiscale, prévue au *f* de l'article 195 du code général des impôts, est, en volume, de loin la plus importante du programme avec un montant prévisionnel de 521 millions d'euros en 2023, à un niveau égal par rapport à 2022.

Ce dispositif bénéficie à environ 857 000 foyers, soit un avantage fiscal moyen d'un peu plus de 600 euros.

Les conditions pour que le conjoint survivant d'un ancien combattant bénéficie de l'avantage de la demi-part supplémentaire ont été assouplies par l'article 158 de la loi de finances pour 2020. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, le conjoint survivant d'un ancien combattant peut bénéficier de cette demi-part supplémentaire si son conjoint décédé a bénéficié de la retraite du combattant (qui est servie en principe à partir des 65 ans du titulaire). Le coût de cette extension est estimé à 30 millions d'euros annuels.

En première lecture à l'Assemblée nationale, les députés ont adopté l'amendement n° 3128, précédemment adopté en commission des finances, qui assouplit encore les critères permettant de bénéficier de ce dispositif. Les conjoints survivants pourraient, grâce à cet amendement, bénéficier de la demi-part supplémentaire dès lors que leur conjoint est décédé à 60 ans ou plus et était titulaire de la carte du combattant.

Le rapporteur se félicite d'avoir contribué à l'adoption de cet amendement qui constitue une réelle avancée pour les anciens combattants et leur famille et espère que cette disposition sera toujours présente dans la version définitive de la loi de finances.

**2. Exonération de la retraite du combattant, des pensions militaires d'invalidité, des retraites mutuelles servies aux anciens combattants et aux victimes de guerre et de l'allocation de reconnaissance servie aux anciens membres des formations supplétives de l'armée française en Algérie (harkis) et à leurs veuves**

Cette dépense fiscale est la seconde en importance avec un volume prévisionnel de 105 millions d'euros en 2023 contre 104 en 2022.

**3. Trois autres dépenses fiscales au volume moindre**

Si le montant associé à la déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant est connu ou pour le moins estimé (24 millions d'euros en 2023 soit un niveau équivalent à celui de 2022), celui de l'exonération de droits de mutation pour les successions des victimes d'opérations militaires ou d'actes de terrorisme n'est pas chiffré et celui de la réduction de droits en raison de la qualité du donataire ou de l'héritier (mutilé, etc.) n'est pas connu car trop peu important pour être significatif.

## **COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 41 RATTACHÉ À LA MISSION ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION**

### **Suppression du critère de date dans le droit à pension des victimes d'actes de terrorisme**

#### **I. L'ÉTAT DU DROIT**

L'article L. 113-13 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ouvre un droit à pension, dans les conditions prévues pour les victimes civiles de guerre, aux personnes mentionnées à l'article 9 de la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme, c'est-à-dire les victimes d'actes de terrorisme commis sur le territoire national et les personnes de nationalité française ayant leur résidence habituelle en France, ou résidant habituellement hors de France et régulièrement immatriculées auprès des autorités consulaires, victimes à l'étranger d'un acte de terrorisme. Ces dispositions sont applicables aux actes de terrorisme commis depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1982.

Si cet article ouvre un droit à pension à ces victimes, il ouvre également le bénéfice de certains avantages comme l'accès aux emplois réservés (articles L. 241-1 et suivants du même), à l'Institution nationale des Invalides (article L. 621-2 dudit code) ou à la qualité de pupille de la Nation (articles L. 411-1 et L. 411-2 du même code).

#### **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Cet article propose une nouvelle rédaction de l'article L. 113-13 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. En réalité, il ne s'agit pas d'une rédaction globale mais d'une nouvelle rédaction de la seule partie finale de l'article à partir des mots : « victimes civiles de guerre ».

Le dispositif proposé lève le critère temporel qui existe actuellement dans le droit à pension des victimes d'actes de terrorisme. Il prévoit que ce droit n'est plus lié à la date de l'acte de terrorisme dont ces personnes ont été victimes. Il ouvrirait donc un droit à pension aux victimes d'actes de terrorisme commis avant le 1<sup>er</sup> janvier 1982.

Selon les estimations du Gouvernement, cet article se traduirait par un coût budgétaire total de 1 million d'euros bénéficiant à 40 victimes d'attentat terroriste décédées, à un nombre équivalent d'ayants cause et à 200 victimes d'attentat terroriste blessées.

### **III. POSITION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Cet article viendrait mettre fin à une différence de traitement qui ne se fonde sur aucun critère probant de différence de situation ou d'intérêt général et qui constitue donc aux yeux du rapporteur une rupture d'égalité.

Il est donc souhaitable que cet article soit adopté.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa réunion du jeudi 20 octobre 2022, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation.*

*La [vidéo](#) de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale. Le compte rendu sera bientôt consultable en ligne.*

*Avec l'avis favorable du rapporteur spécial, la commission a adopté les crédits de la mission sans modification.*

*Elle a également adopté l'article 41 sans modification.*

\*

\* \*



**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES  
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

**Office national des anciens combattants et des victimes de guerre**

- Mme Véronique Peaucelle-Delelis, directrice générale

**Fédération nationale des anciens des missions et des opérations extérieures**

- M. Laurent Attar-Bayrou, président national

**Comité d'entente des grands invalides de guerre**

- M. le Général Paul Dodane, président

**Union nationale des combattants**

- M. le Général Hervé Longuet, président national