

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2023

MISSION ANCIENS COMBATTANTS,
MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Avis



Les crédits de la mission « anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » diminuent de 7,4 % pour 2023, s'ajustant ainsi à la baisse du nombre de bénéficiaires des pensions militaires d'invalidité (PMI) et des prestations octroyées aux anciens combattants.

La commission a émis un avis favorable à leur adoption ainsi qu'à l'article 41 rattaché à la mission.

Elle a adopté un amendement étendant l'octroi d'une demi-part fiscale aux conjoints survivants d'anciens combattants.



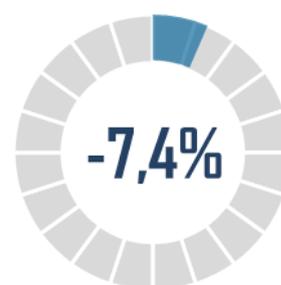
Les crédits demandés pour 2023 s'élèvent à 1,931 milliards d'euros (en CP) contre 2,085 milliards d'euros en LFI pour 2022. La mission, qui finance essentiellement des **pensions et prestations au bénéfice des anciens combattants**, est composée de **deux programmes** : le programme 169 « *reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la nation* » (1,839 Md€ demandés pour 2023) et le programme 158 « *indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale* » (91,6 M€ pour 2023).



Crédits ouverts
LFI 2022
(en CP)



Crédits demandés
PLF 2023
(en CP)



Évolution
LFI 2022/PLF 2023



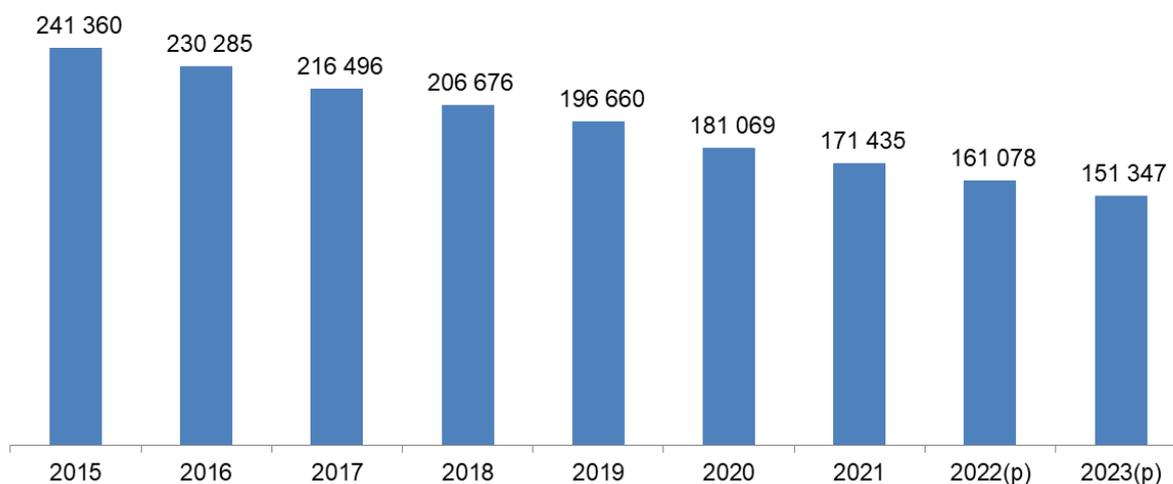
1. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS LIÉE À LA DÉCROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE

A. LA DIMINUTION DES CRÉDITS S'ACCOMPAGNE D'UNE REVALORISATION DU MONTANT DES PENSIONS

1. L'érosion démographique des anciens combattants explique la diminution des moyens alloués aux pensions et prestations

• Les crédits demandés pour le versement des **pensions militaires d'invalidité** s'élèvent à **754,8 millions d'euros**, soit une diminution de 53,7 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2022. Cette diminution s'explique par **la baisse tendancielle des bénéficiaires de ces pensions**. L'hypothèse retenue par le Gouvernement est celle d'une diminution du nombre de pensionnés qui passeraient de 161 078 en 2022 à 151 347 en 2023. Cette enveloppe tient compte de l'ouverture du droit à pension pour l'ensemble des victimes d'actes de terrorisme perpétrés avant le 1^{er} janvier 1982, pour un coût estimé à 1 million d'euros (article 41 du PLF).

Nombre de bénéficiaires d'une pension militaire d'invalidité (2015-2023)

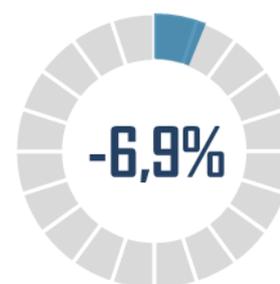


Source : Commission des affaires sociales (données : PAP 2023)

En conséquence, les moyens consacrés à **la gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité**, qui permettent de financer certains soins médicaux, des réductions tarifaires pour les transports et le régime de sécurité sociale des pensionnés de guerre, diminueraient de 5,85 % pour s'établir à 109,5 millions d'euros en 2023.

• La **retraite du combattant** est attribuée aux titulaires de la carte du combattant ayant atteint l'âge de 65 ans, en témoignage de la reconnaissance de la Nation. Pour son versement en 2023, il est prévu une enveloppe de **509,4 millions d'euros**, en diminution de 94,7 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2022.

Cette dotation tire les conséquences d'une **diminution du nombre de bénéficiaires estimée à 6,9 % en 2023**, qui passeraient de 742 674 à 691 281, l'âge médian de ces bénéficiaires, tous conflits confondus, étant de 85 ans. Cette tendance devrait se poursuivre dans les années à venir car le nombre de **cartes du combattant** attribuées au titre d'une Opex s'élève à 256 612 au 1^{er} juillet 2022, contre 1,69 million au titre de la guerre d'Algérie. Si la part relative des bénéficiaires de la retraite du combattant au titre des Opex va continuer à augmenter, elle ne compensera donc pas le nombre de décès des anciennes générations du feu.



Diminution du nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant 2022-2023

2. La revalorisation du montant des pensions militaires d'invalidité au 1^{er} janvier 2023

En vertu de l'article L. 125-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, **la valeur du point de pension évolue en fonction de l'indice d'ensemble des traitements bruts de la fonction publique de l'État.**

Cette modalité de calcul, mise en œuvre en 2005, a conduit à une stagnation du montant des PMI du fait du gel du point d'indice des fonctionnaires, malgré l'inflation constatée. Le Gouvernement s'était engagé à revaloriser les pensions militaires d'invalidité à la suite des conclusions de la commission tripartite (Gouvernement – parlementaires – associations d'anciens combattants) constituée sur ce sujet et dont le rapport publié en mars 2021 a fait état d'un écart de 5,9 % entre la valeur du point d'indice de PMI au 1^{er} janvier 2020 et la valeur qu'aurait atteint ce point s'il avait progressé au même rythme que l'inflation depuis 2005. Cet engagement s'est traduit par **la revalorisation du point d'indice des pensions militaires d'invalidité, fixé à 14,70 euros en 2021, à hauteur de 15,05 euros au 1^{er} janvier 2022¹, soit une progression de 7 %.** Le coût de cette mesure est estimé à 18,8 millions d'euros en 2022 et 29,2 millions d'euros en 2023.

Compte tenu de la hausse des prix constatée en 2022, cette revalorisation, qui représente une hausse de 35 centimes du point PMI par rapport à sa valeur au 1^{er} janvier 2021, demeure toutefois insuffisante pour soutenir le niveau de vie des pensionnés.

De nouvelles modalités de calcul du point de PMI en fonction des rémunérations publiques ont été définies par un décret du 4 février 2022². Ce décret prévoit que **l'évolution de la rémunération des fonctionnaires sera répercutée sur la valeur du point PMI une seule fois par an**, au début de chaque année civile, sur la base d'une période de référence allant du troisième trimestre de la pénultième année au deuxième trimestre de l'année précédente inclus. Cette mesure entrant en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2024, le décret a prévu à titre transitoire que **la valeur du point de pension au 1^{er} janvier 2023 serait fixée en fonction de l'évolution cumulée et constatée de l'indice d'ensemble des traitements bruts de la fonction publique de l'État des deux premiers trimestres de l'année 2022.** Or, sur ce fondement, la revalorisation du point d'indice de la fonction publique de 3,5 %, intervenue en juillet 2022, n'aurait pu être répercutée sur le point PMI qu'au 1^{er} janvier 2024.

Le Gouvernement a donc fait le choix de tenir compte de cette revalorisation dès le 1^{er} janvier 2023, ce qui représente un coût pour la mission de 40,97 millions d'euros, dont 24,44 millions d'euros pour les PMI et 16,53 millions d'euros pour la retraite du combattant. Le montant annuel de la retraite du combattant serait ainsi revalorisé de 25,48 euros et le montant mensuel des PMI les plus basses serait revalorisé de 23,52 euros au 1^{er} janvier 2023.

Valeur du point de PMI

2021	2022	2023
14,70 €	15,05 €	15,65 €

La rapporteure soutient la décision du Gouvernement de répercuter dès le 1^{er} janvier 2023 la revalorisation du point d'indice de la fonction publique sur celle du point de PMI, afin d'atténuer les effets de l'inflation pour les anciens combattants.

¹ Art. 174 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

² Décret n° 2022-128 du 4 février 2022 modifiant les modalités de fixation de la valeur du point de pension militaire d'invalidité.

3. L'extension de l'octroi d'une demi-part fiscale aux conjoints survivants d'anciens combattants

Sur le fondement de l'article 195 du code général des impôts, **les anciens combattants¹ âgés de plus de 74 ans bénéficient d'une demi-part supplémentaire pour le calcul de l'impôt sur le revenu**. Cet avantage est également octroyé aux **conjoints survivants**, âgés de plus de 74 ans, de ces anciens combattants ainsi que, depuis 2021², des personnes âgées de moins de 74 ans ayant bénéficié de la retraite du combattant. Le bénéfice de la retraite du combattant étant, en règle générale, ouvert aux titulaires de la carte du combattant atteignant l'âge de 65 ans, **les conjoints survivants d'anciens combattants décédés après l'âge de 65 ans bénéficient donc d'une demi-part fiscale supplémentaire**.

Cette demi-part supplémentaire bénéficie chaque année à environ 857 000 foyers pour un coût évalué à 521 millions d'euros, soit un avantage fiscal moyen d'environ 600 euros.

L'article 3 *quinquies* du PLF pour 2023, introduit à l'Assemblée nationale, prévoit l'octroi d'une demi-part fiscale aux conjoints survivants âgés de plus de 74 ans de personnes de plus de 60 ans titulaires de la carte du combattant. Il a donc pour conséquence **d'étendre le bénéfice de cet avantage fiscal aux conjoints survivants d'anciens combattants décédés entre 60 et 65 ans**. Selon la commission des finances, le coût de cette mesure est estimé à 133 millions d'euros.

La rapporteure soutient la mesure proposée, qui renforce le soutien et la reconnaissance de la Nation aux anciens combattants et à leurs familles. Toutefois, elle considère que la borne d'âge du décès retenue pour ouvrir le bénéfice de cette demi-part aux conjoints survivants n'apparaît pas justifiée. En effet, rien ne justifie que le conjoint survivant d'un ancien combattant décédé avant l'âge de 60 ans ne puisse pas bénéficier de cet avantage lorsqu'il atteint l'âge de 74 ans, alors qu'il va s'ouvrir aux conjoints survivants d'anciens combattants décédés après 60 ans.

En conséquence, la commission a adopté, sur proposition de la rapporteure, un amendement prévoyant l'octroi d'une demi-part fiscale supplémentaire aux conjoints survivants, âgés de plus de 74 ans, de titulaires de la carte du combattant quel que soit l'âge de leur décès.

La commission a souhaité ouvrir l'octroi d'une demi-part fiscale supplémentaire aux conjoints survivants de plus de 74 ans quel que soit l'âge du décès de l'ancien combattant.

B. DES MOYENS EN PROGRESSION POUR L'ONACVG ET L'INI

Le montant de la subvention pour charge de service public de l'ONACVG augmente de 3,8 millions d'euros pour 2023, atteignant 60,2 millions d'euros. Cette hausse permettra à l'établissement de supporter la revalorisation du point d'indice de la fonction publique (1,2 M€), d'assurer le financement du fonctionnement de la commission nationale indépendante de reconnaissance et de réparation des préjudices subis par les harkis et leurs familles (0,3 M€) et de financer **la pérennisation des maisons « ATHOS »** (2,9 M€) dont le pilotage sera transféré de l'armée de terre à l'ONACVG l'an prochain. Ce dispositif, entré en expérimentation début 2021, consiste à déployer des structures de réhabilitation psychosociale pour offrir aux militaires souffrant de traumatismes psychiques un accompagnement social adapté et non médicalisé. Trois maisons ont déjà été ouvertes et la création d'une quatrième structure est prévue en 2023.

La pérennisation des maisons ATHOS est bienvenue pour renforcer l'accompagnement des militaires blessés psychiques et de leurs familles en complément des autres programmes de réhabilitation psychosociale.

¹ Sont visés les titulaires de la carte du combattant ou d'une pension servie en vertu des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

² Art. 158 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Malgré la diminution du nombre d'anciens combattants, **la dotation d'action sociale attribuée à l'ONACVG est maintenue à hauteur de 25 millions d'euros pour 2023**. Cette enveloppe permet à l'Office de soutenir ses ressortissants, au travers d'aides financières attribuées aux anciens combattants et à leurs conjoints survivants les plus en difficulté. L'action sociale de l'ONACVG permet aussi de soutenir les pupilles de la Nation et les victimes du terrorisme ainsi que d'offrir un accompagnement social et administratif aux ressortissants de l'Office.

Par ailleurs, la subvention pour charges de service public de **l'Institution nationale des Invalides (INI)** augmente de 0,7 million d'euros pour financer la hausse de la rémunération des fonctionnaires. La subvention pour charges d'investissement s'établit à 6,7 millions d'euros pour 2023 afin que l'établissement poursuive son programme de travaux de rénovation de ses bâtiments.

C. UNE PROGRESSION DES MOYENS EN FAVEUR DES HARKIS ET RAPATRIÉS POUR ACCOMPAGNER LES DISPOSITIFS DE RECONNAISSANCE, DE SOUTIEN ET DE RÉPARATION

Les crédits demandés au titre de l'action consacrée aux rapatriés progresseraient de 6,1 % en 2023 pour atteindre 100,9 millions d'euros. Ils permettent de financer des aides au bénéfice des rapatriés et des harkis, sous la responsabilité de l'ONACVG, dont l'allocation de reconnaissance, l'allocation viagère et des aides à la formation professionnelle, au désendettement, au bénéfice des conjoints survivants ou encore pour le remboursement de cotisations de retraite complémentaire.

Depuis 2019, **une aide de solidarité est prévue pour les enfants de harkis** ayant séjourné dans des camps ou des hameaux de forestage. Ce dispositif sera forclos au 31 décembre 2022 et une enveloppe de 1,9 million d'euros est prévue en 2023 afin de verser les aides demandées avant la date de forclusion.

Enfin, la loi du 23 février 2022¹ a institué **un dispositif de réparation des préjudices subis par les harkis et autres rapatriés d'Algérie ainsi que leurs familles ayant séjourné dans certaines structures aux conditions d'accueil indignes**. À fin octobre 2022, 22 951 dossiers d'indemnisation ont été déposés : 3 334 dossiers ont été examinés et 3 227 ont fait l'objet d'une décision d'attribution d'une indemnisation pour un montant de 27,8 millions d'euros. Le coût du dispositif est estimé à 300 millions d'euros sur six ans et **une enveloppe de 60 millions d'euros est affectée à son financement pour l'année 2023**.

Dispositif de réparation des préjudices subis par les harkis et leurs familles accueillis dans certaines structures aux conditions indignes



¹ 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.

2. UNE PROGRESSION DES MOYENS ALLOUÉS AUX LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE ET À LA POLITIQUE DE MÉMOIRE

A. L'AUGMENTATION DES PARTICIPANTS À LA JDC

Les crédits alloués aux liens armées-jeunesse progresseraient de 4 % en 2023 pour atteindre 24,5 millions d'euros. Ils financent principalement l'organisation des journées de défense et de citoyenneté (JDC), le service militaire volontaire ainsi que de nombreux dispositifs de promotion du lien entre les armées et la jeunesse tels que les classes de défense, les cadets de la défense ou encore les rallyes citoyens.

Les moyens alloués à l'organisation des JDC progressent de 0,9 millions d'euros pour s'établir à 21,3 millions d'euros en raison d'une augmentation des effectifs de la cohorte de jeunes qui participeront aux JDC en 2023 (+ 14 000) et pour tenir compte de la hausse des coûts de transport et d'alimentation du fait de l'inflation, ces deux postes de dépense représentant 78 % du coût de l'organisation des JDC supporté par le programme 169¹. Pour 2023, le coût complet d'une JDC est estimé à 140,43 euros par participant dont 17,7 % sont financés par le programme 169.



Participants aux JDC attendus en 2023

B. DES MOYENS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DE MÉMOIRE À RENFORCER

Les crédits demandés pour la politique de mémoire s'élèvent à 20,9 millions d'euros pour 2023, soit une progression de 17,2 % par rapport à la LFI pour 2022. La hausse des crédits sera principalement consacrée à la restauration et à la valorisation des sépultures de guerre et des hauts lieux de la mémoire nationale (+ 2,7 M€), dont le coût est susceptible d'évoluer significativement en raison de la hausse du prix des matières premières. Outre le financement des commémorations annuelles, les crédits demandés pour 2023 permettront d'organiser plusieurs cérémonies, en particulier dans le cadre du quatre-vingtième anniversaire de la Seconde Guerre mondiale, qui pourront mettre à l'honneur l'action des résistants dont environ un tiers étaient des femmes. Seront notamment commémorés la création du Conseil national de la Résistance le 27 mai 1943, l'anniversaire de la mort de Jean Moulin, la libération de la Corse. Enfin, une enveloppe de 0,3 million d'euros est reconduite pour financer des publications et actions pédagogiques.

La rapporteure considère que les moyens consacrés à la politique de mémoire pourraient être largement renforcés. En effet, alors que le nombre de ressortissants de l'ONACVG devrait passer de 1,8 million en 2023 à moins de 1 million en 2033, selon une estimation du contrôle général des armées, il est nécessaire que le budget consacré au monde combattant et à la mémoire soit, à terme, sanctuarisé et que les actions en faveur du lien armées-Nation et de la mémoire combattante soient renforcées.

Le budget consacré au monde combattant devra être, à terme, sanctuarisé pour poursuivre l'accompagnement des combattants et renforcer la transmission de la mémoire combattante.

À cette fin, l'ONACVG devra continuer à faire évoluer ses missions pour accompagner les combattants des Opex en fonction leurs besoins. Il pourrait en outre développer ses actions destinées à promouvoir les liens entre les armées et la Nation, en valorisant l'engagement citoyen en faveur du monde combattant et en soutenant davantage la transmission de la mémoire.

¹ Les dépenses de personnel pour l'encadrement des JDC sont supportées par la mission « défense ».

3. DE NOUVELLES DEMANDES D'INDEMNISATION DES VICTIMES DE PERSÉCUTIONS ET D'ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE

Les crédits du **programme 158** « *indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale* » permettent de financer l'indemnisation, sous forme de capital ou de rente, des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations antisémites ainsi que des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale.

Une enveloppe de crédits de 91,6 millions d'euros est demandée pour 2023, soit une diminution de 1,3 % par rapport à la LFI pour 2022. La relative stabilité des crédits du programme s'explique par l'effet conjugué de la diminution naturelle du nombre de crédientiers et des nouvelles demandes d'indemnisation adressées chaque année.

L'activité est stable en ce qui concerne **l'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites**, avec un net ralentissement du dépôt de nouveaux dossiers. Celle-ci prend la forme d'une indemnité en capital (27 440,82 euros) ou d'une rente viagère (662,38 euros par mois en 2023). Le dispositif compterait 3 861 crédientiers au 31 décembre 2022 et cinq nouveaux dossiers de rente ainsi que cinq dossiers d'indemnisation en capital sont attendus pour 2023.

Les **demandes d'indemnisation des victimes de spoliations** sont en **diminution progressive** mais **de nouvelles demandes continuent d'être formulées** et s'ajoutent à celles encore en instruction par la commission d'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS). Depuis la création du dispositif en 1999 et jusqu'au 30 juin 2022, 22 762 dossiers ont fait l'objet d'une recommandation d'indemnisation à la charge de l'État et 22 681 d'entre eux ont été traités, concernant 49 859 bénéficiaires. Le coût moyen s'élève à 22 000 euros par recommandation.

De nouvelles demandes sont également formulées pour **l'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie**, même si le nombre de crédientiers diminue. Cette indemnisation prend la même forme que celle accordée aux orphelins de victimes de persécutions antisémites. Ce dispositif compterait 6 105 crédientiers à fin 2022 et dix nouveaux dossiers de rente sont attendus en 2023 ainsi que dix dossiers d'indemnisation en capital.

Réunie le mercredi 16 novembre 2022 sous la présidence de Catherine Deroche, la commission des affaires sociales a examiné le rapport pour avis de Jocelyne Guidez sur les crédits de la mission « anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » du projet de loi de finances pour 2023.

Elle a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission ainsi qu'à l'article 41 qui lui est rattaché. Elle a adopté un amendement étendant l'octroi d'une demi-part fiscale aux conjoints survivants d'anciens combattants quel que soit l'âge du décès.



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



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

Consulter le dossier législatif

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html>

