

N° 95

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME I

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

Par Mme Janine ROZIER,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gérard Dériot, Jean-Pierre Godefroy, Mme Claire-Lise Campion, MM. Bernard Seillier, Jean-Marie Vanlerenberghe, Mme Annie David, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Anne-Marie Payet, Gisèle Printz, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Jean-Paul Amoudry, Gilbert Barbier, Pierre Bernard-Reymond, Daniel Bernardet, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mmes Isabelle Debré, Christiane Demontès, Sylvie Desmarescaux, Muguet Dini, M. Claude Domeizel, Mme Bernadette Dupont, MM. Michel Esneu, Jean-Claude Etienne, Guy Fischer, Jacques Gillot, Francis Giraud, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, Annie Jarraud-Vergnolle, Christiane Kammermann, MM. Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Mme Raymonde Le Texier, MM. Roger Madec, Jean-Pierre Michel, Alain Milon, Georges Mouly, Mmes Catherine Procaccia, Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, Patricia Schillinger, Esther Sittler, MM. Alain Vasselle, François Vendasi.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49**

**Sénat : 90 et 91 (annexe n° 5) (2007-2008)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>I. LA CONSOLIDATION FINANCIÈRE</b> .....	9
<b>A. L'ÉVOLUTION DE LA DOTATION</b> .....	9
1. <i>L'évolution globale des crédits</i> .....	9
a) Le périmètre examiné .....	9
b) Un léger repli de la masse des crédits .....	9
c) La poursuite de l'augmentation de la dotation moyenne par ressortissant .....	10
2. <i>Les principales mesures</i> .....	11
a) La consolidation de la décrystallisation .....	11
b) Le financement de l'allocation différentielle des conjoints survivants des ressortissants de l'Onac .....	12
c) Le financement de la revalorisation du plafond des rentes mutualistes.....	13
d) La retraite du combattant .....	13
e) Autres mesures de consolidation .....	13
f) L'ajustement des moyens des services .....	14
<b>B. LES DOSSIERS EN ATTENTE OU EN COURS D'INSTRUCTION</b> .....	14
1. <i>La poursuite de la revalorisation du plafond des rentes mutualistes</i> .....	14
2. <i>La question de la campagne double</i> .....	14
3. <i>Les incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes n'ayant pas         participé à des combats</i> .....	17
<b>II. LA RECHERCHE DE L'EFFICACITÉ</b> .....	20
<b>A. LE TRAITEMENT DES DEMANDES DE PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ DE VICTIMES DE GUERRE (PMI)</b> .....	20
<b>B. L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS</b> .....	24
<b>C. L'INSTITUT NATIONAL DES INVALIDES</b> .....	25
<b>III. LES PRINCIPALES POLITIQUES</b> .....	27
<b>A. RECONNAISSANCE ET RÉPARATION</b> .....	27
1. <i>La dette viagère</i> .....	27
a) Les crédits des pensions militaires d'invalidité .....	27
b) La retraite du combattant .....	29
2. <i>Les droits liés aux pensions militaires d'invalidité</i> .....	30
3. <i>La solidarité</i> .....	30
a) Le fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine .....	31
b) La subvention de l'Onac pour la mise en œuvre de son action sociale .....	31
<b>B. LA MÉMOIRE</b> .....	32
1. <i>La politique de mémoire</i> .....	33
2. <i>L'entretien des lieux de mémoire</i> .....	34
<b>C. LES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE</b> .....	35

<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>	<b>37</b>
<b>I. AUDITION DU MINISTRE .....</b>	<b>37</b>
<b>II. EXAMEN DE L'AVIS.....</b>	<b>42</b>



**Les crédits de la mission « Anciens combattants,  
mémoire et liens avec la Nation » pour 2008**

<b>Programmes</b>	<b>Crédits de paiement (en euros)</b>	<b>Variation 2008/2007 (en %)</b>
<b>Liens entre la Nation et son armée</b>	<b>258 631 765</b>	<b>- 2,3</b>
Journée d'appel de préparation à la défense	156 012 294	- 1,1
Politique de mémoire	8 994 750	+ 79,7
Promotion et valorisation du patrimoine culturel	51 180 842	- 11,3
Communication	42 443 879	- 4,0
<b>Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant</b>	<b>3 361 378 332</b>	<b>- 1,8</b>
Administration de la dette viagère	2 741 000 000	- 2,6
Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	261 412 309	+ 1,5
Solidarité	297 149 062	+ 3,8
Entretien des lieux de mémoire	11 392 753	+ 7,0
Soutien	50 424 208	- 8,3
<b>Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale</b>	<b>148 210 000</b>	<b>- 3,1</b>
Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliation du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	98 909 532	+ 7,7
Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale	49 300 468	- 19,2
<b>Total mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »</b>	<b>3 768 220 097</b>	<b>- 1,9</b>

Mesdames, Messieurs,

On se souvient que le budget 2007 de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » a donné, en fin de législature, une ultime impulsion à la politique de rattrapage lancée en 2002 pour manifester la reconnaissance et la solidarité de la Nation à ses anciens combattants.

Le présent rapport rappelle ce qui a été ainsi accompli d'année en année. On ne mentionnera ici que la trace comptable de cet effort remarquable : depuis 2002, la dotation moyenne par ressortissant du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre est passée de 7 830 euros à 9 154 euros, ce qui représente une hausse de 17 % sur l'ensemble de la période.

Le projet de budget pour 2008 prolonge et consolide cette dynamique. C'est ainsi que la dotation moyenne par pensionné augmentera de 3,27 % en 2008 par rapport à 2007.

Votre commission salue cette continuité, persuadée que se poursuivra, au cours des exercices à venir, le processus de remise à niveau toujours indispensable.

Au **plus** s'ajoutera le **mieux** : dans le cadre de la révision générale des politiques publiques lancée en juillet dernier à la demande du Président de la République, un vaste audit des administrations dédiées aux anciens combattants est lancé ; des décisions vont être prises, des réformes mises en œuvre, l'accès aux prestations sera facilité, le service rendu aux anciens combattants et à leurs ayants droit rendu plus efficace.

Consolidation financière et modernisation des structures sont ainsi les maîtres mots du projet de budget 2008.



## I. LA CONSOLIDATION FINANCIÈRE

### A. L'ÉVOLUTION DE LA DOTATION

#### 1. L'évolution globale des crédits

##### a) *Le périmètre examiné*

La mission ministérielle « Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation » consacre aux anciens combattants et à certaines politiques de réparation liées aux conséquences de la Seconde Guerre mondiale deux programmes à part entière ainsi qu'une action au sein d'un troisième programme.

- **Le programme 169** « mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant », entièrement dédié aux anciens combattants, retrace l'ensemble des prestations attribuées aux bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Ses crédits s'élèvent dans le projet de budget à 3,361 milliards d'euros.

- **Le programme 158** « indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale », retrace les mesures d'indemnisation prises en faveur de victimes de la Seconde Guerre mondiale ou de leurs ayants droit. La dotation correspondante s'élève, pour 2008, à 148,2 millions d'euros.

- **Le programme 167** « liens entre la Nation et son armée », dont l'objectif est de promouvoir l'esprit de défense, est articulé en quatre actions dont l'une, l'action n° 2 intitulée « politique de mémoire », intéresse le monde combattant. Les crédits de cette action s'élèvent, en 2008, à 8,9 millions d'euros.

Telles sont les dotations dont votre commission des affaires sociales est saisie pour avis, les actions n° 1 (journée d'appel de préparation à la défense), n° 3 (promotion et valorisation du patrimoine culturel) et n° 4 (communication) du programme 167 n'entrant pas dans son champ de compétence.

##### b) *Un léger repli de la masse des crédits*

A l'intérieur du périmètre ainsi défini, les crédits des programmes 169 et 167 destinés aux anciens combattants s'élèveront, en 2008, à 3,37 milliards d'euros, contre 3,428 milliards en loi de finances initiale pour 2007. Les crédits du programme 158 passeront, pour leur part, de 152,8 millions d'euros en 2007 à 148,2 millions en 2008.

Les crédits des programmes 169 et 167 connaîtront ainsi un léger repli de 1,69 %.

Les causes démographiques de cette évolution sont connues. A titre d'illustration, le nombre des titulaires de pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre diminuera de 3,8 % en 2008, ce qui justifie la diminution corrélative de 3,82 % de la dotation correspondante. Le nombre des titulaires de la retraite du combattant continuera en revanche de progresser légèrement, ce qui justifie une progression des crédits de 0,65 %. Mais l'effet relatif de cette augmentation est modeste dans la mesure où la retraite du combattant représente seulement 775 millions d'euros, sur les 3,37 milliards d'euros dédiés au monde combattant.

En ce qui concerne les crédits affectés au programme 158 d'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale, le projet de budget enregistre une diminution de 3,05 %. Ce programme recouvre deux réparations, instituées à l'intention de deux catégories de victimes :

- le décret du 13 juillet 2000 indemnise les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites ;

- le décret du 27 juillet 2004 indemnise les orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie.

La mise en œuvre de ces deux textes est désormais en régime de croisière. En effet, en ce qui concerne l'indemnisation des orphelins de victimes de l'antisémitisme, seuls vingt-cinq nouveaux dossiers sont attendus en 2008. En ce qui concerne l'indemnisation des orphelins de parents victimes d'actes de barbarie lors de la Seconde Guerre mondiale, de nombreux dossiers d'indemnisations en capital ont été réglés en 2006. Le financement de ces indemnisations devrait donc se stabiliser à hauteur des quelque 150 millions d'euros inscrits dans le projet de budget.

*c) La poursuite de l'augmentation de la dotation moyenne par ressortissant*

Il convient de mettre en perspective les données brutes rappelées ci-dessus en rappelant que, de 2002 à 2008, la dotation moyenne par ressortissant du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre est passée de 7 830 euros à 9 154 euros, ce qui représente une hausse de 17 % sur l'ensemble de la période.

En parfaite continuité avec cette évolution, la dotation moyenne par pensionné augmentera en 2008 de 3,27 % par rapport à 2007.

Ces chiffres traduisent les importants réajustements, mesures nouvelles et rattrapages que le gouvernement et le Parlement ont mis en œuvre depuis 2002, manifestant ainsi la solidarité active de la Nation à l'égard du monde combattant. Il convient de mentionner à cet égard, au fil des années, la dé cristallisation, les mesures en faveur des orphelins de victimes d'actes de barbarie, l'augmentation uniforme des pensions de veuves de quinze points d'indice, l'égalité entre les hommes et les femmes dans le code des pensions

militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, la hausse du plafond majorable de la rente viagère, l'augmentation régulière des crédits sociaux de l'Onac, l'attribution à quatre mois de la carte d'ancien combattant d'Afrique du Nord, les mesures concernant les cures thermales, le bilan médical gratuit.

L'année dernière encore, le Parlement a inscrit dans la loi de finances l'augmentation à trente-sept points d'indice de la retraite du combattant, ce qui a mis fin, avec la hausse précédente du 1<sup>er</sup> juillet 2006, à près de trente années de stagnation. En application de la même loi de finances, la décrystallisation des prestations versées aux anciens combattants ressortissants des anciennes colonies françaises a été achevée, les prodromes d'une allocation différentielle en faveur des conjoints survivants d'anciens combattants ont été mis en place, les grands mutilés ont bénéficié d'un meilleur accès aux appareillages innovants, les taux des pensions militaires d'invalidité des sous-officiers des différentes armées ont été mis sur la voie de l'harmonisation, le plafond majorable de la rente viagère mutualiste a été à nouveau revalorisé. C'est ainsi que la dotation moyenne par pensionné a augmenté de 5,08 %, de 2006 à 2007.

Le projet de budget pour 2008 s'inscrit dans cette dynamique, qu'il confirme et qu'il consolide.

## **2. Les principales mesures**

Les principales mesures du projet de budget procèdent de cette logique de la consolidation.

### *a) La consolidation de la décrystallisation*

Une première décrystallisation avait été opérée dans la loi de finances rectificative pour 2002 selon un tarif tenant compte de la différence des pouvoirs d'achat dans les pays de résidence des attributaires. La loi de finances pour 2007 a fait sauter ce verrou en prévoyant, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, la décrystallisation complète de ce que l'on appelle les « prestations du feu » - à savoir les pensions militaires d'invalidité, les pensions de réversion et la retraite du combattant - servies aux personnes ayant la nationalité d'Etats anciennement sous la souveraineté ou la tutelle de la France. Les pensions militaires de retraite, qui ne ressortissent pas à la compétence de votre commission des affaires sociales, restent en dehors du champ de la décrystallisation. Le coût de la mesure, évalué à 110 millions d'euros en 2007, est fixé pour 2008 à 118 millions, sur lesquels 24 millions sont prévus pour les veuves dont les droits avaient été cristallisés. Cette somme permettra de financer, entre autres, l'ouverture de droits au bénéfice de veuves dont le mariage avait été conclu après les dates d'indépendance ou les dates d'application de la cristallisation. Les demandes de ces personnes n'étaient pas recevables jusqu'alors.

Votre commission estime qu'il appartient au Gouvernement de régler en fonction du droit et de l'équité un problème soulevé par la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde). Il s'agit de l'octroi éventuel à l'ensemble des veuves de la majoration de pension de réversion prévue à l'article L. 51 alinéas 1 et 2 du code des pensions militaires d'invalidité en faveur des veuves non remariées, à faible revenu, âgées de cinquante ans et plus, soit infirmes, soit atteintes d'une maladie incurable ou entraînant une incapacité permanente de travail. Le dispositif de décrystallisation a écarté de cet avantage les ayants droits non domiciliés en France.

*b) Le financement de l'allocation différentielle des conjoints survivants des ressortissants de l'Onac*

A la suite du rapport concernant la situation des anciens combattants et de leurs veuves âgées de plus de soixante ans ayant des ressources inférieures au Smic, remis au Parlement en application de l'article 122 de la loi de finances pour 2004, la loi de finances pour 2007 a créé une allocation différentielle de solidarité pour les conjoints survivants d'anciens combattants disposant de moins de 550 euros de ressources mensuelles. Le financement de cette mesure a été assuré en 2007 par un abondement des crédits de l'Onac de 0,5 million d'euros. Le projet de loi de finances pour 2008 prévoit un abondement supplémentaire de 4,5 millions d'euros. L'Onac bénéficiera ainsi d'un montant total de 5 millions d'euros pour assurer en année pleine le versement de l'allocation à quelque 3 200 conjoints survivants, pour un coût moyen annuel estimé à 1 560 euros par personne.

Il faut noter que les 5 millions d'euros de l'allocation différentielle font partie d'une dotation de 18,6 millions d'euros attribuée à l'Onac sous la forme d'une subvention destinée à l'action sociale en faveur du monde combattant. Ce poste est en augmentation de 32 % par rapport à 2007.

Il faut rappeler aussi que les secours ponctuels aux veuves en difficulté ont régulièrement augmenté ces dernières années. En 2006, 17 942 interventions ont eu lieu pour un montant global de près de 6 millions d'euros, ce qui a représenté une augmentation de 10 % par rapport à 2005. A ces interventions, dont il convient que toutes les directions départementales de l'Onac tirent le meilleur parti possible, s'ajoute donc désormais l'allocation différentielle.

Au-delà de ces motifs de satisfaction, votre commission des affaires sociales estime excessivement modeste le plafond de 550 euros fixé pour calculer le montant de l'allocation différentielle des conjoints survivants, compte tenu du fait que le seuil de pauvreté établi par l'Insee atteint actuellement 681 euros, compte tenu par ailleurs du fait que des prestations telles que l'allocation personnalisée d'autonomie (Apa) et l'aide personnalisée au logement (APL), ainsi que toute pension servie en application du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, sont prises en compte pour le calcul des ressources.

Le niveau très modeste du seuil retenu explique le faible nombre des attributaires de l'allocation différentielle : la misère ne touche pas que 3 200 veuves. Il faudrait donc prendre rapidement une initiative pour porter le seuil de l'allocation différentielle à 681 euros. L'Onac est chargé d'une réflexion sur le coût de ce relèvement, ainsi que sur la fixation de conditions de revenu conformes à ses critères habituels, c'est-à-dire ne tenant pas compte de l'APL ni de l'Apa. Votre commission approuve naturellement cette démarche qui devrait aboutir très rapidement et qui devrait profiter aux demandes déposées depuis le 31 août.

*c) Le financement de la revalorisation du plafond des rentes mutualistes*

Le plafond de la rente majorable est déterminé depuis 1998 par référence à un indice de point de pension militaire d'invalidité. Ce plafond, fixé à 122,5 points d'indice par la loi de finances pour 2003, a été porté à 125 points par la loi de finances pour 2007, et représente ainsi 1 672,50 euros au 1<sup>er</sup> juillet 2007.

La dotation, soit 226,4 millions d'euros en 2008, est en augmentation de 4,17 % par rapport à 2007. Sur ce montant, 4,4 millions d'euros sont prévus pour financer la dernière revalorisation du plafond, et 4,6 millions serviront à assumer la progression régulière du nombre des bénéficiaires : 427 600 personnes escomptées à la fin de 2007.

*d) La retraite du combattant*

Les crédits de la retraite du combattant progressent de 5 millions d'euros dans le projet de budget pour passer à 775 millions. Il s'agit de consolider la décrystallisation, de financer l'extension en année pleine des deux points d'indice accordés en 2007 et de prendre en charge de nouvelles entrées.

Il convient de rappeler par ailleurs que la retraite du combattant est actuellement fixée par référence à un montant de trente-sept points d'indice de pension militaire d'invalidité. L'Assemblée nationale a porté en première lecture ce montant à trente-neuf, ce qui représente une dépense supplémentaires d'une quarantaine de millions d'euros. Votre commission adhère à cette démarche acceptée par le Gouvernement. L'objectif reste de porter à terme, en fonction de la situation des finances publiques, la retraite du combattant aux quarante-huit points d'indice PMI qui font l'objet d'un très large accord de principe.

*e) Autres mesures de consolidation*

Les crédits d'appareillage sont stabilisés à 9,775 millions d'euros, ce qui permettra de maintenir la prise en charge de prestations de qualité et de garantir des remboursements satisfaisants.

La dotation consacrée au régime de sécurité sociale des invalides de guerre progresse de 8,4 millions d'euros pour s'établir à 172 millions d'euros, et se trouve ainsi en augmentation de 5 %.

Les subventions de fonctionnement des établissements publics augmentent significativement. Ainsi, l'Onac et l'Ini reçoivent respectivement 2,766 millions d'euros et 0,8 million d'euros supplémentaires en 2008. L'Ini perçoit par ailleurs, dans le cadre de la loi de programmation militaire, une subvention de 2,034 millions d'euros destinée à financer des travaux de sécurité incendie.

*f) L'ajustement des moyens des services*

En revanche :

- le fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine baisse de 75 % en raison du tarissement des entrées dans le dispositif ;

- les crédits de fonctionnement des services et les rémunérations diminuent de 3,7 millions d'euros (- 5,4 %), du fait principalement de la réduction des effectifs des directions interdépartementales des anciens combattants.

**B. LES DOSSIERS EN ATTENTE OU EN COURS D'INSTRUCTION**

**1. La poursuite de la revalorisation du plafond des rentes mutualistes**

Une demande forte des associations porte sur une revalorisation à 130 points d'indice. Votre commission ne peut qu'approuver cet objectif, tout en constatant que, dans l'ordre des priorités à satisfaire, d'autres choix ont été effectués pour 2008. La priorité a été donnée, en effet, de façon manifestement légitime, aux interventions les plus axées sur l'accompagnement de ceux qui en ont le plus besoin. La poursuite de la revalorisation du plafond de la rente mutualiste devrait donc intervenir, en fonction des exigences de la maîtrise des dépenses publiques, au cours des années à venir.

**2. La question de la campagne double**

Les fonctionnaires anciens combattants d'Afrique du Nord, auxquels le bénéfice de la campagne simple a d'ores et déjà été reconnu, revendiquent l'attribution de la campagne double à l'instar des anciens combattants des conflits précédents. Rappelons que le temps passé sous les drapeaux est pris en compte pour la constitution du droit à pension. Dans le secteur public, il ouvre en outre droit au « bénéfice de campagne » lorsque les services ont été accomplis en temps de guerre. Ce bénéfice consiste en une bonification

d'annuités égale à la moitié (demi-campagne), à l'équivalent (campagne simple) ou au double (campagne double) de la période validée.

La dépense afférente à l'octroi éventuel de la campagne double aux anciens combattants d'Afrique du Nord avait été estimée en 2001 à plus de 252 millions d'euros. Le rapport remis en mai 2005 au ministre délégué aux anciens combattants par Christian Gal, inspecteur général des affaires sociales, a permis de préciser l'évaluation de ce coût en fonction de différentes hypothèses d'application de la mesure. Le rapport confirme que, pour les 297 525 bénéficiaires potentiels de la mesure, le coût de l'octroi de la campagne double serait de 260 millions d'euros.

Le rapport Gal présente trois chiffrages plus restreints :

- le premier chiffrage est fondé sur la prise en compte de la seule période effectuée en unité combattante. Le coût global de la mesure concernant les 297 525 bénéficiaires potentiels est alors estimé à 90,10 millions d'euros ;

- le deuxième chiffrage est fondé sur la prise en compte des seuls anciens combattants titulaires d'une pension militaire d'invalidité (PMI). Le coût global de la mesure pour 25 253 bénéficiaires est estimé à 24,59 millions d'euros ;

- le dernier chiffrage combine les deux précédents : sont pris en compte, pour la période de service effectuée en unité combattante, les titulaires d'une PMI. Le coût global de la mesure pour 25 253 bénéficiaires est alors estimé à 25,59 millions d'euros.

Le rapport précise cependant *« qu'aucun chiffrage ne peut être considéré comme parfaitement fiable ; les difficultés de certaines caisses, notamment celles des agents de la SNCF, de la RATP et d'EDF-GDF, à fournir des éléments (nombre de veuves, différence entre campagne simple et campagne double) utiles à l'élaboration de calculs précis, conduisent à relativiser certains résultats les concernant et, de ce fait, les différents coûts obtenus, sans que pour autant, soient modifiés sensiblement la ligne générale et les résultats du rapport »*.

Jusqu'à présent, le ministère délégué avait repoussé la revendication d'octroi de la campagne double en avançant qu'outre son coût très élevé, cette mesure ne bénéficierait qu'aux agents ayant un statut public et non aux anciens combattants du secteur privé. Votre commission avait de son côté souscrit à cette position en estimant peu justifiée l'attribution de la campagne double aux agents publics alors que les anciens combattants du secteur privé ont souvent été placés dans une situation sociale bien plus précaire au retour de leur mission.

Consulté sur le rapport Gal, le Conseil d'Etat semble avoir tranché le nœud gordien dans un avis du 30 novembre 2006 fondé sur une analyse exclusivement juridique des textes en vigueur.

Notons d'abord que cet avis refuse tout fondement juridique aux hypothèses présentées par le rapport Gall.

Ainsi n'existe-t-il aucune obligation juridique de lier le bénéfice de la campagne double aux périodes passées au sein d'unités combattantes. Si l'appartenance à de telles unités peut utilement contribuer à identifier les anciens combattants bénéficiaires de la campagne double, indique l'avis, le champ couvert par l'application de ce critère est en règle générale excessif au regard des obligations auxquelles le pouvoir réglementaire est tenu. En effet, l'octroi de la campagne double exige que les militaires aient été exposés à des situations de combat. Au surplus, la notion d'unité combattante, qui n'a pas d'existence dans le code des pensions civiles et militaires de retraite, ne peut servir à l'octroi des bonifications de guerre prévues par ce code.

L'avis réfute aussi les hypothèses réservant le bénéfice de la campagne double aux titulaires de pensions militaires d'invalidité en raison de blessures reçues ou de maladies contractées soit lors de la participation à des opérations de guerre, soit lors de services accomplis en unité combattante en Afrique du Nord. Ces deux hypothèses seraient en effet discriminatoires vis-à-vis des militaires exposés à des situations de combat et qui n'auraient pas reçu de blessure, ni contracté de maladies. En outre, elles lient le bénéfice de la campagne double à l'existence d'une blessure ou d'une maladie pensionnée au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Or la pension de retraite est due en raison des services accomplis et non en fonction des blessures reçues ou des maladies contractées. Réserver le bénéfice d'un avantage de retraite aux seuls titulaires d'une pension d'invalidité serait alors contraire aux dispositions législatives liant les bénéficiaires de campagne aux services militaires effectués et précisant que ces services doivent avoir été accomplis en opérations de guerre pour ouvrir droit au bénéfice de la campagne double.

L'avis du 30 novembre 2006 ne conclut pas pour autant à l'absence de fondement juridique pour l'octroi de la campagne double, bien au contraire.

Il constate en effet que la loi du 18 octobre 1999 relative à la substitution, à l'expression « *aux opérations effectuées en Afrique du Nord* », de l'expression « *à la guerre d'Algérie ou aux combats en Tunisie et au Maroc* », a placé les personnes ayant participé à cette guerre et ces combats sur un pied de stricte égalité avec les combattants des conflits antérieurs. En effet, l'article premier de ladite loi dispose : « *L'article L. 1<sup>er</sup> bis du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre est ainsi rédigé : « Art. L. 1<sup>er</sup> bis. - La République française reconnaît, dans des conditions de stricte égalité avec les combattants des conflits antérieurs, les services rendus par les personnes qui ont participé sous son autorité à la guerre d'Algérie ou aux combats en Tunisie et au Maroc entre le 1<sup>er</sup> janvier 1952 et le 2 juillet 1962. Elle leur accorde vocation à la qualité de combattant et au bénéfice des dispositions du présent code* ». Dès lors, indique le Conseil d'Etat, « *il incombe au pouvoir réglementaire d'apporter les modifications nécessaires à la réglementation applicable* ». En l'occurrence, précise-t-il, « *le*

*bénéfice de la bonification dite de « campagne double », doit être attribué à ceux des ressortissants de ce code qui ont participé à des opérations de guerre, c'est-à-dire qui ont été exposés à des situations de combat ». Lors de son audition par votre commission le 7 novembre 2007<sup>1</sup>, Alain Marleix, secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants, a indiqué que l'administration a entrepris de fixer les modalités d'application de cette conclusion et d'identifier les bénéficiaires de la mesure, en fonction des données dont disposent le service historique des armées et la direction du service national. Le chiffrage prévisionnel de la dépense dépend du nombre des bénéficiaires et de la durée des services pris en compte. Il apparaît ainsi très complexe.*

### **3. Les incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes n'ayant pas participé à des combats**

Votre commission rappelle régulièrement l'opportunité de donner une conclusion satisfaisante à ce dossier revêtu d'une portée plus symbolique qu'économique. Ce que réclament en effet les survivants des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes n'ayant pas participé à des combats, est moins une somme d'argent pour solde de tout compte, que le versement d'une indemnité susceptible de manifester concrètement la claire reconnaissance de leur souffrance particulière. Cette souffrance ne peut bien entendu être mise sur le même pied ni évaluée selon les mêmes critères que celle des personnes contraintes de combattre sous un drapeau exécré et qui eurent à en subir les dures conséquences. Elle n'en est pas moins réelle, respectable et digne d'être reconnue de la façon dont l'Etat reconnaît les souffrances qui s'élèvent toujours dans le sillage de la Seconde Guerre mondiale. Le régime d'indemnisation des orphelins de parents victimes de persécutions antisémites et le régime d'indemnisation des orphelins de parents victimes d'actes de barbarie sont emblématiques de cette juste catharsis. Dès lors, les renvois de responsabilité auxquels ce dossier donne lieu depuis des années ne sont pas à la hauteur d'un enjeu aussi fort et légitime du point de vue des symboles que médiocre de celui des finances publiques. Votre commission espère donc que l'Etat prendra sans tarder **les initiatives politiques** qu'il appartient de prendre à nul autre que lui.

Elle rappelle une nouvelle fois les données juridiques du dossier, qu'elle ne juge pas déterminantes. La fondation « Entente franco-allemande », créée par un accord international du 31 mars 1981, afin de percevoir et de répartir les sommes versées par l'Allemagne pour indemniser l'enrôlement de force dans l'armée allemande des ressortissants français du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, a procédé au cours des ans à l'indemnisation des intéressés, qui ont perçu une allocation unique de 1 387,29 euros.

---

<sup>1</sup> Cf. p. 39.

A l'origine, il a été considéré que l'accord du 31 mars 1981 réservait le droit à l'allocation aux seuls incorporés de force dans l'armée allemande. Cependant, le Conseil d'Etat, dans un arrêt Kocher du 16 novembre 1973, a jugé que les services accomplis par un Alsacien ou Lorrain incorporé de force dans une unité de la Polizei-Waffenschule, ne faisant pas organiquement partie de la Wehrmacht mais placée sous commandement militaire, et ayant été engagé dans les combats sur le front russe, doivent être regardés comme accomplis dans l'armée et la gendarmerie allemandes et doivent être validés comme services militaires. En application de cette décision, les personnes requises pour servir les batteries de DCA de la Luftwaffe, en particulier, ont pu recevoir le certificat d'incorporé de force et percevoir l'allocation de 1 387,29 euros.

En revanche, les personnes incorporées de force dans des formations paramilitaires allemandes qui n'ont pas participé à des combats n'ont perçu aucune indemnisation, l'accord de 1981 ne visant que les membres des forces combattantes. Un certificat d'incorporé de force dans les formations paramilitaires allemandes, qui n'ouvre droit à aucun avantage particulier, a été créé à leur profit. Son attribution a permis le recensement des quelque 5 600 Alsaciens et Mosellans potentiellement concernés par l'extension de l'indemnisation.

La fondation, attributaire des fonds versés par l'Allemagne aux fins d'indemnisation, s'appuie sur l'accord et sur ses statuts, rédigés en fonction des stipulations de l'accord, pour utiliser les sommes dont elle reste dépositaire. D'où son refus de procéder à tout versement non autorisé par les textes en vigueur.

Les autorités allemandes considèrent de leur côté que l'accord de 1981 a réglé le dossier des incorporés de force en ce qui les concerne et ne souhaitent pas rouvrir ce dossier, eu égard aux demandes reconventionnelles que les travailleurs forcés d'autres nationalités seraient susceptibles de produire.

Les associations d'anciens incorporés de force, dont beaucoup siègent au comité directeur de la fondation, sont généralement opposées à une telle utilisation de ces ressources, considérant que cette utilisation équivaldrait à un détournement de fonds publics. Elles ne seraient cependant pas entièrement hostiles au principe de l'octroi d'une indemnisation des personnes incorporées de force dans des formations paramilitaires n'ayant pas participé à des combats, dès lors qu'une telle initiative n'assimilerait pas ces personnes aux combattants ayant subi les rigueurs du combat et parfois celles de la détention en camp soviétique. Cela semble être une position de sagesse.

De son côté, le gouvernement s'est plusieurs fois déclaré disposé à recenser les anciens du Reichsarbeitsdienst (RAD) n'ayant pas participé à des combats afin de leur verser une indemnité équivalente à la moitié de celle versée aux patriotes résistants à l'occupation des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, soit 693,64 euros. Le coût budgétaire d'une telle

mesure serait d'environ 5,9 millions d'euros. Cependant, selon le gouvernement, ce règlement devrait avoir lieu dans le cadre de la mission de la fondation Entente franco-allemande, dont les statuts devraient alors être modifiés en conséquence.

Une réunion avait été tenue sur ce dossier à Strasbourg en mai 2003, à l'initiative du ministre délégué aux anciens combattants, associant les parlementaires locaux et la fondation. Elle n'avait pas abouti à un accord. Aucun progrès n'a eu lieu depuis.

## **II. LA RECHERCHE DE L'EFFICACITÉ**

Rappelons que, le 10 juillet dernier, le Premier ministre a lancé la révision générale des politiques publiques. L'objectif est d'examiner l'ensemble des missions exercées par l'Etat et les moyens qui leur sont alloués afin d'adapter le fonctionnement des administrations aux besoins des citoyens. Une douzaine d'équipes d'audit, composées d'auditeurs issus des inspections générales interministérielles et ministérielles et du secteur privé, sont ainsi chargées d'identifier des pistes de réforme et de rationalisation. Les décisions seront prises par un conseil de la modernisation des politiques réunissant l'ensemble des ministres autour du Président de la République. La première réunion de ce conseil doit avoir lieu à la mi-novembre pour examiner les différents scénarios de transformation des politiques publiques envisageables, et pour fixer de premières orientations. Les premiers résultats de la révision générale sont attendus pour la fin du mois de mars 2008 et serviront à préparer les budgets des années à venir.

Le secrétaire général de la présidence de la République et le directeur de cabinet du Premier ministre coprésident deux fois par mois un comité de suivi des travaux.

C'est dans ce cadre que doit se poursuivre et s'accroître la modernisation et la rationalisation des administrations dédiées aux anciens combattants.

Le terrain n'est pas totalement vierge : dans le cadre du programme d'audits de modernisation mis en place par une circulaire du Premier ministre en date du 29 septembre 2005, a été publié en juin 2006 un rapport sur le traitement des demandes de pensions militaires d'invalidité. Ce document présente d'intéressantes pistes partielles. Par ailleurs, les contrats d'objectifs des établissements publics dédiés aux anciens combattants, Onac et Ini, arrivés à échéance en 2007, seront renégociés en fonction des résultats de la révision générale. Ils ont d'ores et déjà défriché les voies d'une opération qui s'annonce beaucoup plus vaste et prometteuse de gains d'efficacité.

### ***A. LE TRAITEMENT DES DEMANDES DE PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ DE VICTIMES DE GUERRE (PMI)***

Publié en juin 2006, le rapport d'audit sur le traitement des demandes de pensions militaires d'invalidité élaboré par Philippe Tardieu de Maleissye-Melun, contrôleur des armées, et Daniel Postel-Vinay, inspecteur général des affaires sociales, analyse les délais de traitement des dossiers de pensions, constate leur durée excessive, identifie les facteurs contribuant à leur allongement et propose de modifier l'organisation administrative afin de réduire significativement ces délais.

Quelque 18 750 dossiers de demandes de pension militaire d'invalidité sont traités chaque année par les agents des directions interdépartementales des anciens combattants, des hôpitaux militaires, des services des commissariats et du service des pensions des armées.

Les délais moyens de traitement des demandes de pensions présentent des différences significatives : de 159,8 jours pour une demande de renouvellement d'un ancien combattant, à 472,14 jours pour une première demande de militaire en activité ou ayant appartenu à l'armée d'active. Cette dernière durée est particulièrement élevée. Tout en notant que les comparaisons avec la procédure de liquidation des rentes d'accidents du travail servies aux ouvriers de l'Etat et aux salariés agricoles doivent être prudentes dans la mesure où les règles de droit applicables et les processus d'instruction ne sont pas les mêmes, le rapport note en effet que, pour les ouvriers de l'Etat travaillant dans les arsenaux militaires, les délais moyens d'indemnisation s'élèvent à 109 jours et que, pour les salariés agricoles, le délai moyen est d'environ 150 jours, avec une fourchette de deux mois et demi à sept mois suivant la difficulté des dossiers.

Plusieurs facteurs concourent à cette durée excessive, en particulier :

- les délais de traitement administratifs à faible valeur ajoutée ;
- les délais liés aux expertises médicales ;
- l'absence de restriction à des cas très ciblés du passage devant des commissions consultatives ;
- la faible fréquence des commissions de réforme ;
- la diversité des systèmes informatiques, leur obsolescence et leur inégale couverture.

En fonction de son appréciation de cet état de fait, le rapport a présenté les propositions suivantes :

- pour les militaires d'active, faire effectuer les demandes de pension par les médecins militaires et non par les intéressés. Accompagner les demandes d'un rapport de l'autorité hiérarchique sur l'imputabilité au service de la blessure ou de la maladie ;

- faire traiter en totalité la demande de PMI par le service des pensions des armées (SPA), réorganiser le SPA en conséquence, notamment en augmentant le nombre de médecins ;

- supprimer le passage du dossier par la direction centrale du commissariat d'armée ;

- revaloriser les honoraires d'expertise et étudier la possibilité d'avoir recours aux médecins agréés de l'administration placés auprès des préfectures ;

- réduire les cas de saisine obligatoire de la commission consultative médicale (CCM) ;

- supprimer des dossiers les demandes de pièces sans rapport avec la pathologie ou la blessure en cause ;

- imposer un délai de traitement maximum à l'administration, l'imputabilité étant reconnue de plein droit ce délai passé ;

- différer la passation des marchés informatiques actuellement en cours pour réexaminer la stratégie suivie et son déploiement ;

Le ministère de la défense a retenu les orientations suivantes :

- informer de manière systématique l'intéressé sur ses droits à pension en cas de maladie ou blessure survenues en service, sans attendre de pouvoir déterminer les séquelles probables ou définitives. La direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) doit rédiger une directive générale rappelant les droits et les procédures ;

- dans le premier rapport émanant de l'autorité hiérarchique, préciser clairement les conditions dans lesquelles est survenu le fait générateur supposé de la maladie ou de la blessure. Une information pourra être dispensée sur ce point lors des stages organisés à l'attention des futurs commandants de formation et dans les écoles d'officiers ;

- définir au sein du secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense (SGA) l'organisation et les moyens permettant de parvenir à un traitement simultané des demandes de PMI et d'indemnisation complémentaire. Cette orientation a d'ores et déjà fait l'objet d'une information auprès des bureaux locaux du contentieux ;

- supprimer le passage du dossier par les organismes spécialisés des directions des commissariats ;

- alléger et simplifier les règles de composition des commissions de réforme et de leur activité ;

- revaloriser le montant des expertises demandées aux médecins libéraux et rapprocher celui-ci de celui pratiqué par les compagnies d'assurance. Le secrétaire général doit proposer les financements possibles ;

- engager une analyse globale des processus administratifs depuis la demande déposée par l'administré jusqu'à sa mise en paiement. Cette analyse objective devra permettre d'identifier les étapes nécessaires et le rôle de chaque organisme. Elle doit aussi permettre de définir la composition d'un dossier type pour les cas les plus généralement rencontrés ;

- dans l'hypothèse où l'examen du dossier par l'agent de contrôle du service des pensions du budget (SPB) révèle une faille, faire en sorte que le SPB demande directement à la direction interdépartementale des anciens combattants (DIAC) ou au SPA la précision nécessaire, sans recourir à la saisine de la commission consultative médicale (CCM) ;

- faire en sorte que la CCM exerce un contrôle exclusivement médico-administratif des dossiers reçus.

Certaines propositions ont été repoussées ou reportées pour les motifs ainsi présentés :

- les propositions visant à réduire les cas de saisine obligatoire de la CCM ne pourront être mises en œuvre qu'après constatation d'une amélioration significative et durable du traitement médical des dossiers. Dans l'immédiat, la CCM, indique le ministère, devra se consacrer à l'animation du réseau médical et à en tirer les enseignements pour les médecins-chefs des DIAC et les médecins experts ;

- la proposition visant à faire traiter la demande de PMI des militaires appartenant à l'armée d'active ou y ayant appartenu, en totalité par le SPA et à réorganiser celui-ci en conséquence, n'a pas été agréée en l'état, mais sera examinée dans un cadre plus général de réorganisation des services ;

- la proposition visant à supprimer certaines pièces inutiles du dossier sera examinée dans le cadre de cette révision globale ;

- la proposition visant à élargir pour les militaires la possibilité que la demande de pension soit introduite par le médecin militaire, le médecin traitant ou le commissaire de l'unité dans les jours suivant les premières constatations de la maladie ou de la blessure n'est pas retenue : cette mesure irait, a estimé le ministère, à l'encontre de l'esprit de la procédure qui suppose que ce soit l'intéressé, s'il est en mesure de le faire, qui demande le bénéfice de la pension ;

- la proposition visant à évaluer le caractère imputable du fait à l'origine de la demande sans attendre de disposer de la totalité du dossier n'a pas été retenue, compte tenu de la complexité de certaines situations et du fait qu'une demande peut être introduite sans condition de délai ;

- la proposition visant à imposer à l'administration un délai maximum pour la reconnaissance de l'imputabilité de l'accident ou de la maladie au service a été rejetée dans la mesure où elle implique que l'absence de diligence crée un droit au bénéfice des administrés.

Pour conclure cette présentation, on notera simplement que les décisions du ministère de la défense illustrent les limites des audits de modernisation. Dans bien des cas, l'amélioration du service rendu aux administrés implique une réorganisation générale des services que les audits ne peuvent utilement impulser. Une telle réorganisation est précisément l'objet de la révision générale des politiques publiques. C'est dans cette perspective que s'inscrit la négociation du prochain contrat d'objectifs et de moyens de l'Onac et de l'Ini.

## ***B. L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS***

Rappelons tout d'abord les missions de l'office national des anciens combattants (Onac) :

- l'action sociale en faveur des anciens combattants et des bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. Ceci recouvre pour l'essentiel l'attribution de secours et de prêts individuels selon les modalités détaillées dans la troisième partie de ce rapport, ainsi que la tutelle des pupilles de la Nation. Dans le cadre de cette mission, l'office gère des maisons de retraite et des écoles de reconversion professionnelle ;

- la délivrance de cartes et titres de combattants et victimes de guerre ainsi que l'établissement des cartes d'invalidité des pensionnés anciens combattants ;

- le paiement des rentes viagères et des indemnités en capital dues aux orphelins dans le cadre des politiques de réparation ;

- la mise en œuvre sur le plan local de la politique de la mémoire définie par le Haut Conseil.

Dans ce cadre, le contrat d'objectifs et de moyens 2003-2007 a engagé le recentrage des effectifs des services départementaux sur de nouvelles priorités : la rénovation des établissements, l'introduction du contrôle de gestion et le repositionnement des écoles de reconversion professionnelle.

Comme on l'a vu, l'office bénéficie en 2008, pour son action sociale, d'une augmentation de crédits de 5 millions d'euros. Sa subvention de fonctionnement passe à 38,7 millions d'euros, progressant ainsi de 2,8 millions d'euros ainsi ventilés :

- passage du taux de charge pour pensions des fonctionnaires de l'établissement public de 39,5 % à 50 %, ce qui représente 1,6 million d'euros ;

- constitution d'une provision pour la prise en charge des évolutions de rémunérations et l'augmentation des rémunérations accessoires.

Dans ces conditions, le solde d'augmentation des crédits au titre du fonctionnement de l'établissement s'élèvera à 0,24 million d'euros.

Dans le cadre de la stratégie de performance du programme anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation, l'Onac a d'ores et déjà reçu pour objectif de fournir ses prestations au meilleur coût et avec la meilleure efficacité possible. Cet objectif est mesuré au moyen de deux indicateurs :

- le premier fixe un coût moyen par acte de solidarité. Il a pour but de maintenir au niveau utile les effectifs affectés au traitement des dossiers compte tenu des variations de la charge de travail ;

- le second fixe un nombre moyen de dossiers de cartes et titres traités par agent et permet de mesurer l'adéquation des effectifs à la charge de travail.

Notons que pour 2008, le coût moyen par acte de solidarité devra être de 190 euros, rémunérations et charges sociales comprises, tandis que le nombre moyen de dossiers de cartes et titres traités par agent a pour valeur cible 1 263.

Bien qu'il soit tout à fait prématuré de présenter des hypothèses sur les orientations du prochain contrat d'objectifs, on remarquera que ce document sera nécessairement fortement contraint non seulement par les résultats de la révision générale des politiques publiques mais aussi par ceux de plusieurs audits et inspections en cours : l'audit des services consacrés aux anciens combattants conduit par le secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, et l'inspection menée par la Cour des comptes sur dix années de fonctionnement de l'office. Il semble que la suppression des doublons administratifs et le resserrement des liens entre les directions nationales ou interdépartementales du ministère de la défense et les directions départementales de l'Onac pourrait être au cœur du débat et conduire éventuellement à une redéfinition des missions respectives. De même pourrait être évoquée l'opportunité de maintenir le rattachement à l'Onac de maisons de retraite et d'écoles de reconversion professionnelle.

### ***C. L'INSTITUT NATIONAL DES INVALIDES***

Trois missions sont confiées à l'institut national des invalides (Ini) :

- accueillir à titre permanent ou temporaire, les invalides bénéficiaires des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ;

- dispenser dans un centre médicochirurgical des soins en hospitalisation ou en consultation aux malades et blessés en vue de leur réadaptation fonctionnelle, professionnelle et sociale ;

- participer aux études et à la recherche de l'appareillage des handicapés.

Pour exercer ses missions, l'établissement perçoit une subvention de l'Etat et une participation des pensionnaires. En raison de la participation au service public hospitalier du centre médicochirurgical, l'Ini perçoit en outre une dotation annuelle de financement du ministère de la santé.

L'objectif de performance de l'Ini est de maîtriser le coût de prise en charge des pensionnaires. Le coût de la journée d'un pensionnaire, de 285 euros pour l'activité hôtelière et thérapeutique, devrait grimper à 305 euros en 2010, compte tenu de la part importante des rémunérations et des charges sociales dans la structure des coûts.

En 2008, l'Ini disposera pour son fonctionnement de 0,8 million d'euros supplémentaires, ce qui portera sa subvention à 10,64 millions d'euros. Cette année verra la préparation de l'application en 2009 de la tarification à l'activité, ainsi que l'adoption d'un nouveau projet d'établissement fixant, jusqu'en 2013, les principales orientations de la prise en charge thérapeutique.

### III. LES PRINCIPALES POLITIQUES

#### A. RECONNAISSANCE ET RÉPARATION

##### 1. La dette viagère

La dette viagère comprend d'une part les dépenses afférentes aux pensions militaires d'invalidité (PMI) et allocations rattachées, d'autre part celles afférentes à la retraite du combattant. Ce poste de dépenses est le plus important de la mission ministérielle, avec une dotation d'environ 2,74 milliards d'euros en 2008, sur les 3,36 milliards du programme 169 « mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ».

##### a) Les crédits des pensions militaires d'invalidité

Ils représenteront, en 2008, 1,966 milliard d'euros contre 2,04 milliards en 2007. Cette baisse reflète, comme on l'a vu ci-dessus, la diminution du nombre de pensionnés. Elle est continue depuis plusieurs années :

- 4,75 % en 2003 ;
- 3,60 % en 2004 ;
- 2,80 % en 2005 ;
- 4,80 % en 2006 ;
- 3,90 % en 2007 ;
- 4,85 % en 2008 (prévision) ;
- 3,80 % en 2009 (prévision).

Les pensions indemnisent la gêne fonctionnelle consécutive aux maladies ou aux blessures imputées au service ou à un fait de guerre. Elles sont versées à titre militaire ou de victime civile. Des pensions d'ayants cause sont accordées sous certaines conditions aux veuves, orphelins et ascendants d'un militaire décédé au combat ou d'un invalide pensionné.

Le montant des pensions d'invalides est calculé selon le taux d'invalidité, en nombre de points d'indice (point PMI), dont la valeur évolue comme on le verra ci-après. Il tient compte du grade du pensionné. Des allocations spécifiques sont servies pour les invalidités les plus graves. Le montant des pensions de veuves et d'orphelins est déterminé en fonction de la situation de l'ayant droit. Par ailleurs, des pensions d'ascendant sont accordées sous conditions de ressources.

Le tableau suivant retrace le nombre et le coût des PMI servies aux invalides au 31 décembre 2006 (hors pensions cristallisées).

Taux en %	Degrés		Effectif	Montant annuel en euros
	de	à		
10			49 526	32 354 521
15			20 551	20 267 403
20			27 809	36 939 824
25			11 406	19 183 949
30			23 462	46 963 641
35			8 399	19 968 904
40			12 813	34 533 546
45			6 557	20 227 939
50			10 802	36 589 338
55			5 696	21 588 541
60			7 213	29 495 156
65			7 458	33 061 478
70			5 300	25 263 166
75			5 894	29 767 019
80			4 540	24 765 118
85			5 528	40 088 791
90			4 397	36 432 249
95			3 574	34 948 073
100			7 449	87 288 283
100	1	9	5 692	102 799 592
100	10	19	3 080	77 309 065
100	20	29	1 805	58 400 254
100	30	39	1 219	47 441 820
100	40	49	1 071	49 443 931
100	50	59	705	37 922 298
100	60	69	516	30 754 808
100	70	79	326	21 864 216
100	80	89	247	17 634 330
100	90	99	194	15 776 377
100	100	109	191	17 492 143
100	110	119	79	7 569 865
100	120	129	11	1 324 862
100	130	139	11	1 560 172
100	140	162	3	537 813
<b>Total</b>			<b>243 524</b>	<b>1 117 558 487</b>

Source : secrétariat d'Etat chargé des anciens combattants

En ce qui concerne les ayants cause, le tableau suivant indique la répartition des effectifs entre les différentes catégories.

<b>Années</b>	<b>Veuves</b>	<b>Orphelins</b>	<b>Ascendants</b>	<b>Total</b>
2002	134 602	3 384	9 534	<b>147 520</b>
2003	128 514	3 096	8 149	<b>139 759</b>
2004	124 920	3 146	7 624	<b>135 690</b>
2005	122 846	3 223	7 273	<b>133 342</b>
2006	114 873	3 243	6 565	<b>124 681</b>
2007	110 127	3 244	6 237	<b>119 608</b>
2008	107 851	-	5 943	<b>113 794</b>

*Source : secrétariat d'Etat chargé des anciens combattants*

*b) La retraite du combattant*

Les crédits de la retraite du combattant s'élèvent, on l'a vu, à 755 millions d'euros en 2008. L'augmentation du nombre de bénéficiaires, à la suite de l'assouplissement des conditions d'obtention et de l'arrivée à l'âge de soixante-cinq ans des appelés du dernier contingent à avoir participé à la guerre d'Algérie, ainsi que l'augmentation progressive du nombre de points, expliquent cette évolution.

Le tableau suivant retrace la progression régulière de l'effectif.

	<b>Effectifs au 1<sup>er</sup> janvier de l'année</b>	<b>Effectifs au 31 décembre de l'année</b>	<b>Solde</b>	<b>Evolution en %</b>
2000	964 022	1 031 384	67 362	6,99 %
2001	1 031 384	1 099 683	68 299	6,62 %
2002	1 099 683	1 215 567	115 884	10,54 %
2003	1 215 567	1 300 000	84 433	6,95 %
2004	1 300 000	1 375 330	75 330	5,79 %
2005	1 375 330	1 469 754	94 454	6,8 %
2006	1 469 754	1 499 211	29 457	2,00 %
2007 (estimation)	1 499 211	1 529 195	29 984	2,00 %
2008 (estimation)	1 529 195	1 544 487	15 292	1,00 %

*Source : secrétariat d'Etat chargé des anciens combattants*

## **2. Les droits liés aux pensions militaires d'invalidité**

Les titulaires d'une pension militaire d'invalidité (PMI) ont droit à certaines prestations connexes : les soins médicaux gratuits, l'appareillage, les réductions sur les prix de transports pour certains pensionnés et le financement du régime de sécurité sociale des pensionnés de guerre.

En ce qui concerne les soins médicaux gratuits, dotés de 75 millions d'euros en 2008, le nombre de bénéficiaires est évalué à 232 000 au 31 décembre 2007. Ce régime est régi par l'article L. 115 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, en application duquel l'Etat doit gratuitement aux titulaires d'une pension d'invalidité les prestations médicales, paramédicales, chirurgicales et pharmaceutiques, cures thermales requises par les infirmités qui donnent lieu à pension.

En ce qui concerne l'appareillage des mutilés, doté de 9,75 millions d'euros en 2008, l'article L. 128 du même code dispose que les invalides pensionnés au titre du code ont droit aux appareils nécessités par les infirmités qui ont motivé la pension. La dotation 2008 attribue 250 000 euros au centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés (Cerah). Cet organisme est financé par ailleurs par un fonds de concours résultant de son activité.

En ce qui concerne les transports, on rappellera que les titulaires d'une PMI dont le taux est d'au moins 25 % bénéficient d'une réduction de 50 % ou 75 %, selon les cas, sur les tarifs du réseau SNCF. Le crédit correspondant s'élève à 4,6 millions d'euros. Le remboursement des réductions accordées aux invalides de guerre au titre des conflits de 1914-1918 et 1939-1945 est assuré par le ministère chargé des transports.

En ce qui concerne enfin le régime de sécurité sociale des pensionnés de guerre, la section « invalides de guerre » du régime général de l'assurance maladie a été créée en faveur des pensionnés à 85 % et plus ne détenant pas la qualité d'assuré social par ailleurs. Ces personnes y sont obligatoirement affiliées pour les affections ne relevant pas d'une prise en charge par les soins médicaux gratuits ou au titre de l'appareillage. Le dispositif est ouvert également aux ayants cause pensionnés, quel que soit le taux de pension du défunt. Ce régime particulier est financé intégralement par l'Etat. Le crédit correspondant s'élève à 172 millions d'euros.

## **3. La solidarité**

Cette action englobe le fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine, la majoration des rentes mutualistes des anciens combattants et victimes de guerre, les subventions aux associations et oeuvres diverses, les indemnités, pécules et frais de voyage sur les tombes, et la subvention attribuée à l'Onac pour la mise en œuvre de son action sociale en faveur de ses ressortissants.

*a) Le fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine*

Le fonds de solidarité a été créé par l'article 125 de la loi de finances pour 1992, initialement au bénéfice des seuls anciens combattants d'Afrique du Nord chômeurs de longue durée. Il a été étendu en 1997 aux personnes en situation de travail réduit, aux veuves et aux anciens combattants d'Indochine.

Il sert deux allocations non cumulables : l'allocation différentielle (AD) et l'allocation de préparation à la retraite (APR).

L'AD constitue un complément de ressources spécifique. Elle assure à tout bénéficiaire, au 1<sup>er</sup> janvier 2007, un revenu mensuel minimum garanti de 809,96 euros. Ce dernier peut être porté à 983,02 euros pour les chômeurs à même de justifier d'une durée de cotisations vieillesse de 160 trimestres.

Cette allocation ne supporte aucune cotisation.

L'APR constitue un revenu complet servi à titre principal. Elle est constitutive de droits en matière d'assurance maladie-maternité-invalidité et décès ainsi qu'en matière d'assurance vieillesse. Les périodes de versement de l'APR sont validées comme périodes assimilées à des périodes de cotisation pour le calcul des droits à pension de vieillesse dans les régimes de base.

Son montant est égal à 65 % d'un revenu de référence déterminé, en ce qui concerne les salariés, par rapport aux bases de cotisations à l'assurance vieillesse telles qu'elles résultent du relevé de carrière et, en ce qui concerne les non-salariés, par rapport aux revenus professionnels bruts retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu au titre de la dernière année civile complète d'activité professionnelle. Il est plafonné à 1 259,81 euros net au 1<sup>er</sup> janvier 2007 et ne peut être inférieur au revenu minimum assuré par l'AD.

L'APR est accessible aux personnes ayant bénéficié pendant six mois consécutifs de l'AD à la date de la demande, si elles ne totalisent pas 160 trimestres d'assurance vieillesse, sans délai si elles en totalisent 160 ou plus.

Le crédit 2008 du fonds s'élève à 2,2 millions d'euros. Par rapport à 2007, ces crédits diminuent de près de 74,61 % compte tenu des sorties prévisibles du dispositif. En effet, on peut prévoir qu'il n'y aura plus en 2008 qu'un nombre résiduel d'allocataires. L'effectif prévisionnel au 1<sup>er</sup> janvier 2008 est ainsi estimé à 134 allocataires pour l'AD et à 115 pour l'APR.

*b) La subvention de l'Onac pour la mise en œuvre de son action sociale*

Comme il a été indiqué ci-dessus, la subvention attribuée à l'Onac pour la mise en œuvre de son action sociale s'établit en 2008 à 18,6 millions d'euros. Ce poste, en augmentation de 32 % par rapport à 2007, est compété par les ressources provenant de la vente du bleuet de France sur la voie publique. Il sert à financer au profit de différentes catégories de bénéficiaires, les actions présentées dans le tableau ci-après.

Catégorie d'interventions	Anciens combattants	Harkis	Veuves	Orphelins pupilles de la Nation majeurs	Total	Montant des dépenses
Secours d'urgence	680	60	347	130	1 217	68 905
Achats chèques de service						182 937
<b>Aides financières :</b>	<b>7 910</b>	<b>717</b>	<b>10 112</b>	<b>1 207</b>	<b>19 946</b>	<b>9 618 601</b>
1 - difficultés financières	5 835	602	4 995	1 020	12 452	6 044 323
2 - frais médicaux	1 637	96	972	143	2 848	1 281 755
3 - frais d'obsèques	438	19	4 145	44	4 646	2 292 523
<b>Participations</b>	<b>2 330</b>	<b>23</b>	<b>3072</b>	<b>139</b>	<b>5 564</b>	<b>1 615 065</b>
1 - aide ménagère	972	11	1 316	65	2 364	685 134
2 - maintien à domicile	1 358	12	1 756	74	3 200	929 931
<b>Colis de douceurs</b>	<b>3 896</b>	<b>28</b>	<b>4 308</b>	<b>95</b>	<b>8 327</b>	<b>193 138</b>
<b>Prêts sociaux</b>	<b>285</b>	<b>3</b>	<b>103</b>	<b>44</b>	<b>435</b>	<b>631 030</b>
<b>Sous-total 1</b>	<b>15 101</b>	<b>831</b>	<b>17 942</b>	<b>1 615</b>	<b>35 489</b>	<b>12 309 675</b>
Assistance aux ressortissants à l'étranger					8 075	829 393
Pupilles mineurs ou en études					709	445 931
Secours aux compagnes et aux pensionnés hors guerre					95	108 016
Subventions pour l'équipement automobile					8	3 247
Subventions aux offices des collectivités d'outre-mer et aux associations						631 970
Action sociale collective						319 208
<b>Sous-total 2</b>					<b>8 887</b>	<b>2 337 765</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>					<b>44 376</b>	<b>14 647 440</b>

Source : Onac

## B. LA MÉMOIRE

Les actions relatives à la mémoire combattante sont décrites dans l'action n° 2, « politique de mémoire », du programme 167 « lien entre la Nation et son armée », et dans l'action n° 4, « entretien des lieux de mémoire », du programme 169 « mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ».

## 1. La politique de mémoire

Il convient de signaler que cette action est dotée de 8,9 millions d'euros en 2008 contre 5 millions en 2007.

Ses objectifs sont fixés chaque année par le Haut Conseil de la mémoire combattante (HCMC), présidé par le Président de la République. La politique de mémoire comporte ainsi :

- l'organisation des neuf cérémonies inscrites au calendrier commémoratif national, ainsi que les commémorations préconisées par le HCMC ;

- le soutien aux actions menées par les fondations de mémoire et les associations du monde combattant ;

- la prise en charge des pèlerinages des familles sur les sépultures des morts pour la France ;

- l'aide à l'érection et à l'entretien des monuments commémoratifs ;

- le soutien aux projets pédagogiques dans le cadre d'un partenariat avec l'éducation nationale ;

- la production de documents pédagogiques en lien avec l'actualité commémorative ;

- la publication ou le soutien d'ouvrages et l'aide à la production audiovisuelle ;

- la mise en valeur du patrimoine commémoratif par le développement du tourisme de mémoire, qui se traduit, notamment, par des aides financières versées dans le cadre des contrats de plan Etat-région.

Le calendrier des commémorations 2008 devrait être marqué par deux principaux anniversaires, d'une part la fin de la Première Guerre mondiale, d'autre part la construction d'un système de droit international. A cet égard, la conjonction des anniversaires de la rédaction des quatorze points du président Wilson en 1918, de la signature du Pacte Briand-Kellogg en 1928 et de l'adoption de la déclaration universelle des droits de l'Homme en 1948 devrait donner lieu à plusieurs commémorations.

Votre commission considère qu'il convient de donner un lustre particulier à la célébration du quatre-vingt-dixième anniversaire de l'armistice de 1918. **Il serait nécessaire, à cette fin, d'abonder d'un million d'euros les crédits de cette commémoration.**

On notera par ailleurs que l'initiative du Président de la République de faire lire le 22 octobre 2007, date anniversaire de son exécution, la dernière lettre de Guy Môquet dans les lycées de France sera reconduite et pérennisée. La commémoration du souvenir de Guy Môquet sera également l'occasion de mieux faire connaître à la jeunesse de nombreux lieux de mémoire.

Enfin, une commission va être chargée, sous la présidence de l'historien André Kaspi, d'imaginer les voies du renouveau pour les cérémonies commémoratives. Certaines risquent en effet de souffrir de désaffection à court terme. L'un des objectifs assignés à cette commission sera de proposer des actions concrètes et novatrices susceptibles d'associer la jeunesse aux commémorations.

## **2. L'entretien des lieux de mémoire**

Les lieux de mémoire comprennent les sépultures de guerre des soldats morts pour la France inhumés dans les nécropoles nationales, dans les carrés militaires des cimetières communaux et dans des carrés ou cimetières situés sur les anciens lieux de conflit en territoire étranger, ainsi que les hauts lieux de mémoire tels que le Centre européen du résistant déporté au Struthof, le Mont Valérien, le mémorial du débarquement en Provence du Mont-Faron, le mémorial de la déportation de l'Île de la Cité, le mémorial de l'internement en France au Camp des Milles, le mémorial des guerres en Indochine à Fréjus.

Quelque 900 000 tombes sont entretenues chaque année, dont 230 000 situées à l'étranger et entretenues soit par des personnels de recrutement local soit par des entreprises locales sous le contrôle des ambassades et des consulats, pour un coût annuel de 320 000 euros.

Le programme de rénovation des sépultures de la guerre 1914-1918, engagé à partir de 2001 et qui aurait dû être achevé en 2008 grâce à une dotation budgétaire annuelle de 1,16 million d'euros, a pris du retard.

Expliquent cette situation la très forte hausse du coût de la construction, l'installation à Douaumont du mémorial des soldats musulmans morts pour la France et les interventions lourdes réalisées dans le camp du Struthof et dans diverses nécropoles de la Seconde Guerre mondiale en France et en Algérie. Le rééchelonnement des opérations a été décidé.

En 2008, une nouvelle phase de la restauration de la basilique de Notre-Dame-de-Lorette, dans le Pas-de-Calais, et de la nécropole qui l'entoure sera entreprise pour un montant estimé à 120 000 euros. Des interventions importantes auront aussi lieu dans les nécropoles de la ferme de Suippes dans la Somme, de Serre-Hébuterne, dans la Marne et dans divers carrés communaux.

Des travaux seront pareillement effectués dans des hauts lieux de mémoire pour lesquels des projets de mise en valeur ont été élaborés.

La construction d'un centre d'information est ainsi entreprise au Mont-Valérien et la salle d'accueil du Mémorial des guerres en Indochine à Fréjus va être dotée d'un nouvel aménagement muséographique. Le Mémorial du débarquement de Provence, au Mont-Faron, fera lui aussi l'objet d'une modernisation.

Enfin, la restauration des installations historiques du camp de déportation du Struthof sera poursuivie.

### ***C. LES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE***

Cette politique comprend deux actions.

• **Le décret du 13 juillet 2000 a eu pour objectif de permettre l'indemnisation des orphelins juifs** qui, du fait des conditions de nationalité ou des règles de forclusion applicables au régime d'indemnisation des victimes des persécutions nazies par l'Allemagne, n'avaient jamais été indemnisés. Ce texte a institué à cet effet une mesure de réparation pour les personnes, dont le père ou la mère, déporté de France en raison des persécutions antisémites alors qu'elles avaient moins de vingt et un ans, est décédé ou disparu en déportation.

La réparation prend la forme au choix du bénéficiaire soit d'une indemnité en capital de 27 440,82 euros, soit d'une rente mensuelle de 457,35 euros.

L'indemnisation comprendra essentiellement en 2008, comme les années précédentes, le versement des arrérages des rentes concédées depuis la publication du décret du 13 juillet 2000. Les prévisions de dépenses intègrent les arrérages en année pleine des 6 482 crédirentiers attendus au 31 décembre 2007, ce qui représente un montant de 35,57 millions d'euros ; en effet, le coût d'un arrérage annuel s'élève à 5 488,20 euros par crédirentier.

La direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale du ministère de la défense, service instructeur, enregistre désormais un très faible nombre de demandes nouvelles : comme il a été indiqué plus haut, vingt-cinq dossiers sont attendus pour l'exercice 2008, ce qui représente, compte tenu de la répartition entre capital (60 %) et rente (40 %), une dépense totale de 457 347 euros (411 612 euros au titre des quinze indemnisations en capital attendues et 45 735 euros au titre des dix indemnisations sous forme de rentes attendues).

• **Le décret du 27 juillet 2004 a institué une indemnisation à l'intention des orphelins des personnes victimes d'actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale.**

Toute personne dont le père ou la mère, de nationalité française ou non, a été déporté à partir du territoire national durant l'Occupation, pour acte de résistance à l'ennemi ou pour des motifs politiques, et a trouvé la mort en déportation, a droit à une mesure de réparation, si elle était mineure de moins de vingt et un ans au moment où la déportation est intervenue.

Ce régime bénéficie également aux personnes du même âge au moment des faits, dont le père ou la mère, de nationalité française ou étrangère, a été exécuté durant l'Occupation, y compris par les forces japonaises, dans des circonstances ouvrant droit au titre d'interné résistant ou

d'interné politique. Sont exclues du bénéfice de cette mesure les personnes qui reçoivent une indemnité viagère versée par l'Allemagne ou l'Autriche en raison des mêmes faits.

Les intéressés ont le choix entre une rente mensuelle de 457,35 euros et le versement d'un capital de 27 440,82 euros. Cette indemnisation n'est pas cumulable avec celle instituée par le décret du 13 juillet 2000.

Les prévisions de dépenses en 2008 intègrent les arrérages en année pleine des 7 983 crédictiers attendus au 31 décembre 2007, ce qui représente un montant de 43,81 millions d'euros. Elles intègrent également le coût de trois cents dossiers nouveaux attendus sur l'exercice, qui représentent, compte tenu de la répartition entre capital (60 %) et rente (40 %), une dépense totale de 5,48 millions d'euros (4,93 millions au titre des 180 indemnisations en capital attendues et 549 000 euros au titre des cent vingt indemnisations sous forme de rente attendues).

Lors de son audition par votre commission, le secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants a indiqué qu'une réflexion va être lancée sur la possibilité d'étendre aux orphelins de guerre le bénéfice du régime d'indemnisation des orphelins des personnes victimes d'actes de barbarie.

De son côté, votre commission estime que le champ d'application du décret du 27 juillet 2004 **laisse de côté les orphelins dont les parents ont été victimes de meurtres fortuits ou d'exécutions sommaires**. Elle considère qu'il faudrait se pencher de façon prioritaire sur le cas de ces personnes qui ont bien été victimes de la barbarie, sans avoir jamais rien reçu.

\*

\* \*

**Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » pour 2008.**

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. AUDITION DU MINISTRE

*Réunie le mercredi 7 novembre 2007, sous la présidence de M Nicolas About, président, la commission a procédé à l'audition de M. Alain Marleix, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la défense chargé des anciens combattants, sur le projet de budget de son ministère pour 2008 (mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation »).*

*M. Alain Marleix, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la défense chargé des anciens combattants, a rappelé que la reconnaissance de la France à l'égard de ses anciens combattants prend la forme, en termes budgétaires, du programme 169 « mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant », qui s'élève à 3,361 milliards d'euros en 2008.*

*La dotation moyenne par pensionné augmente ainsi de 3,27 % par rapport à 2007. Entre 2002 et 2008, elle est passée de 7 830 à 9 154 euros, soit une hausse de 17 % sur la période.*

*A ces crédits s'ajoute le programme 158 « indemnisation des orphelins des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale », pour un montant de 148,2 millions d'euros. Le bilan de la mise en œuvre de ce dispositif aura lieu dans le cadre d'une réflexion sur la possibilité de l'étendre aux orphelins de guerre.*

*Parmi les principales mesures du projet de budget, on trouve tout d'abord l'allocation différentielle en faveur des conjoints survivants d'anciens combattants qui avait été insérée par amendement parlementaire dans le budget de 2007 et qui sera pérennisée avec l'inscription d'un crédit supplémentaire de 4,5 millions dans le budget de 2008. L'office national des anciens combattants (Onac) disposera ainsi de 5 millions d'euros dédiés prioritairement à 3 200 conjoints survivants en difficulté financière. Le plafond de revenus ouvrant droit à l'allocation, fixé à 550 euros, risquant d'exclure un grand nombre d'ayants droit potentiels, il a été demandé à l'Onac d'étudier la possibilité de le porter à la hauteur du seuil de pauvreté, soit actuellement 681 euros. Cette mesure pourrait être appliquée aux dossiers déposés depuis le 31 août 2007.*

*La deuxième mesure majeure est la décrystallisation des prestations versées aux anciens combattants ressortissants des anciennes colonies françaises, qui va être consolidée et étendue, avec la possibilité donnée à de nouveaux bénéficiaires de demander la réouverture de leurs droits. Le projet de budget comprend ainsi une dotation de 118 millions d'euros, sur lesquels 24 millions seront consacrés à quelque 3 800 veuves dont les droits avaient été cristallisés. **M. Alain Marleix, secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants**, a indiqué avoir constaté, au cours d'un déplacement en Algérie, que le dispositif de décrystallisation y fonctionne de façon satisfaisante. De prochains déplacements permettront de faire le point sur la mise en œuvre du dispositif dans d'autres pays.*

*La troisième mesure importante est la consolidation des droits liés aux pensions d'invalidité. La consolidation des crédits d'appareillage à 9,775 millions d'euros permettra en particulier de maintenir la prise en charge de prestations de qualité mieux remboursées. Par ailleurs, les crédits de prise en charge de la sécurité sociale des invalides de guerre sont en augmentation de 5 %.*

*Deux autres mesures doivent être signalées : l'augmentation de 9 millions d'euros de la dotation des rentes mutualistes, pour tenir compte de l'évolution du nombre de bénéficiaires et financer la majoration du plafond inscrite dans loi de finances pour 2007, et l'ouverture d'un crédit supplémentaire de 5 millions pour financer la retraite du combattant, perçue désormais par plus de 1 million et demi de personnes. Sur ce point, le Gouvernement examine la possibilité d'augmenter, conformément au souhait de nombreux parlementaires, le nombre de points d'indice de cette retraite du combattant.*

*Faisant valoir que le projet de budget des anciens combattants répond ainsi aux besoins du monde combattant et à l'exigence de solidarité, **M. Alain Marleix, secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants**, a conclu sur l'Onac, véritable maison du combattant, et sur l'institution nationale des invalides (Ini). En particulier, l'Onac, présent sur l'ensemble du territoire grâce à ses directions départementales, ses maisons de retraite et ses écoles de reconversion professionnelle, développe chaque année ses actions autour de ses deux principales missions : la solidarité et la mémoire. Il recevra en 2008, à la veille de la conclusion de son nouveau contrat d'objectifs, un crédit supplémentaire de 2,7 millions d'euros.*

***Mme Janine Rozier, rapporteur pour avis**, a fait valoir que la plupart des associations d'anciens combattants reçues par elle dans le cadre de la préparation du débat budgétaire se sont déclarées plutôt satisfaites du projet de budget et se sont félicitées qu'un secrétaire d'Etat soit à l'écoute de leurs besoins.*

*Evoquant l'avis favorable rendu par le Conseil d'Etat le 30 novembre 2006 sur l'attribution de la campagne double aux militaires ayant été exposés à des situations de combat en Afrique du Nord, elle a demandé si cette attribution ne va pas créer une inégalité de traitement entre les anciens combattants fonctionnaires et ceux salariés du secteur privé.*

*Elle a souhaité avoir des informations sur le fonctionnement de la rente mutualiste du combattant et les avantages fiscaux attachés, et s'est interrogée sur le caractère prioritaire d'une nouvelle revalorisation du plafond majorable compte tenu du fait que les principaux bénéficiaires de cette mesure ne sont pas les anciens combattants les plus démunis.*

*Approuvant la démarche lancée par le Gouvernement pour préparer l'augmentation de l'allocation différentielle des conjoints survivants, elle a demandé quels sont les revenus pris en compte dans la déclaration de revenus présentée par les bénéficiaires potentiels.*

*Enfin, dans le souci d'améliorer l'efficacité des administrations dédiées aux anciens combattants, elle a demandé que l'Onac s'organise afin d'être en mesure de mieux détecter les ressortissants ayant besoin d'un appui.*

***M. Alain Marleix, secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants,** a indiqué que le bénéfice de la campagne double, qui profite aux différentes catégories d'agents publics, consiste en une bonification d'annuités de retraite égale au double de la période validée. A la suite du rapport remis en mai 2005 au ministre délégué aux anciens combattants par Christian Gal, inspecteur général des affaires sociales, le Conseil d'Etat a indiqué que le bénéfice de la campagne double devait être attribué aux anciens combattants d'Afrique du Nord qui ont été exposés à des situations de combat. L'administration a entrepris de fixer les modalités de détermination de cette qualité, et d'identifier les bénéficiaires de la mesure, en fonction des données dont disposent le service historique des armées et la direction du service national. Le chiffrage prévisionnel de la dépense dépend du nombre des bénéficiaires et de la durée des services pris en compte. Il apparaît ainsi très complexe.*

*Il a ensuite précisé que la rente mutualiste du combattant permet au titulaire de la carte du combattant ou du titre de reconnaissance de la nation (TRN) de se constituer, avec l'aide de l'Etat, un complément de retraite servi à vie et de transmettre un capital, sans droits de succession, à la personne de son choix. Il n'y a pas d'âge minimal ou maximal pour souscrire une retraite mutualiste du combattant. En revanche, les versements doivent être effectués pendant dix ans au moins. Au-delà de cinquante ans, ce délai peut être réduit d'un an par année d'âge au-delà de cinquante ans.*

*Les sommes versées annuellement sont déductibles des revenus imposables dans la limite d'un plafond, ce qui représente une dépense fiscale de 70 millions d'euros en 2008. La rente est également exonérée d'impôts dans la limite d'un plafond majorable. Elle n'est pas soumise aux prélèvements sociaux.*

*En ce qui concerne l'allocation différentielle, le revenu déclaré prend en compte l'allocation personnalisée d'autonomie (Apa) et l'aide personnalisée au logement (APL), ainsi que toute pension servie en application du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.*

***Mme Giselle Printz**, a attiré l'attention du ministre sur la proposition de loi tendant à instituer le 27 mai « journée nationale de la Résistance ». Elle a rappelé la nécessité de résoudre le dossier des Alsaciens et Mosellans incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes n'ayant pas participé à des combats. Ayant elle-même appelé l'attention du Président de la République sur ce point, il lui a été répondu que la modification des statuts de la fondation « Entente franco-allemande », chargée de répartir les sommes versées par l'Allemagne pour indemniser l'enrôlement de force dans l'armée allemande des ressortissants français du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, constitue un préalable à toute indemnisation.*

***M. Nicolas About, président**, a alors signalé que le Gouvernement s'est d'ores et déjà déclaré disposé à participer au financement d'une indemnisation à condition que les associations représentatives alsaciennes et mosellanes concernées par ce dossier parviennent à s'entendre pour en fixer les conditions d'attribution.*

***M. Alain Marleix, secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants**, a indiqué qu'une commission placée sous la présidence de l'historien André Kaspi sera installée d'ici la fin de l'année pour réfléchir au renouveau des cérémonies commémoratives, dont certaines risquent de souffrir de désaffection à court terme. L'un des objectifs de cette commission sera de proposer des actions concrètes et novatrices pour associer la jeunesse aux commémorations. La prochaine cérémonie du 11 novembre va être modernisée dans cet esprit. Les parlementaires auteurs de la proposition de loi sur le 27 mai seront invités à exposer leur point de vue à la commission.*

*S'agissant des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes n'ayant pas participé à des combats, le conseil des ministres, réuni en octobre à Strasbourg, a été pour le Président de la République l'occasion de recevoir les associations demanderesse. L'objectif du secrétariat d'Etat est d'essayer de faire avancer cette situation jusqu'ici figée.*

***Mme Giselle Printz** a aussi rappelé la demande que le régime spécial créé en faveur des anciens prisonniers des camps soviétiques situés à l'est de la frontière germano russe de 1941, nommée ligne Curzon, soit accordé aux prisonniers des camps soviétiques situés à l'ouest de cette ligne.*

***M. Marc Laménie**, tout en approuvant l'évolution du budget des anciens combattants, a regretté que l'information sur les crédits disponibles soit difficile d'accès pour les associations, composées de bénévoles. Il a aussi regretté que les jeunes soient peu sensibles au devoir de mémoire.*

*M. Guy Fischer a noté que le budget diminue d'année en année et que la séance publique sera l'occasion d'un débat sur les principales revendications du monde combattant, telle que la revalorisation de la retraite du combattant à quarante-huit points d'indice PMI, qui doit entrer dans les faits conformément aux promesses du Président de la République. L'augmentation du seuil de l'allocation différentielle des conjoints survivants est une seconde priorité. L'évolution de la rente mutualiste est une autre question à aborder. En ce qui concerne la mémoire, il convient que le 27 mai soit institué journée de commémoration nationale. Par ailleurs, le 19 mars, autre date symbolique, doit être adoptée pour commémorer la fin de la guerre d'Algérie. Une grande attention sera portée aux travaux de la commission Kaspi.*

*M. Alain Marleix, secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants, a ensuite rappelé que les crédits des anciens combattants s'élèveront à 3,361 milliards d'euros en 2008 et que toutes les dépenses consacrées au monde combattant ne figuraient pas dans ce décompte, ce qui nécessite de recouper les crédits de différentes administrations défense, anciens combattants, secrétariat général du Gouvernement et ne facilite pas le transfert de l'information.*

*Certains régimes juridiques créés ces dernières années pour répondre à des demandes légitimes, telles que l'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale, ou encore la décrystallisation, représentent un coût important reconduit d'année en année. En dépit de cela, un effort a été fait régulièrement pour la retraite du combattant, qu'il faudra porter à quarante-huit points d'indice d'ici la fin du quinquennat.*

## II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le **mercredi 14 novembre 2007**, sous la **présidence de M. Nicolas About, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **Mme Janine Rozier** sur le projet de loi de finances pour 2008 (mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation »).

**Mme Janine Rozier, rapporteur pour avis**, a rappelé que la saisine de la commission couvre le programme 158 « indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale ». Ces dispositifs suscitent aussi les sollicitations d'orphelins de parents morts en déportation ou en internement, victimes de meurtres fortuits ou exécutés sommairement. Elle s'est proposée d'interroger le Gouvernement sur l'attention qu'il serait possible d'accorder à ces demandes d'extension du champ d'application des indemnisations.

Une partie du programme 167 « liens entre la nation et son armée » intéresse également la commission, dans la mesure où il comprend des crédits destinés à la politique de mémoire. Ceux-ci s'élèvent en 2008 à 8,99 millions d'euros.

**Mme Janine Rozier, rapporteur pour avis**, rappelant que 2008 sera l'année du quatre-vingt-dixième anniversaire de l'armistice de 1918, a souhaité que l'événement soit célébré avec éclat, ce qui implique de majorer d'un million d'euros les crédits du programme 167.

Le programme 169 « mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant », le seul spécifiquement dédié aux anciens combattants, est crédité de 3,361 milliards d'euros en 2008.

Les crédits des programmes 167 et 169 dédiés aux anciens combattants et à la mémoire sont en repli de 1,69 % par rapport à 2007, en raison de la diminution du nombre des bénéficiaires. En revanche, la dotation moyenne par bénéficiaire augmente de 3,8 %.

De fait, le projet de budget confirme et consolide les importantes mesures nouvelles décidées en 2007.

C'est le cas, d'abord, du dossier de la décrystallisation. En effet, la loi de finances pour 2007 a prévu la décrystallisation complète des « prestations du feu » pensions militaires d'invalidité, pensions de réversion et retraite du combattant servies aux personnes ayant la nationalité d'Etats anciennement sous la souveraineté ou la tutelle de la France. Le crédit

afférent est porté en 2008 à 118 millions d'euros afin de faire face aux nouvelles entrées dans le dispositif.

La deuxième mesure importante du projet de budget est le financement de l'allocation différentielle créée l'année dernière en faveur des conjoints survivants des ressortissants de l'office national des anciens combattants (Onac) disposant de moins de 550 euros de ressources mensuelles. L'Onac bénéficiera d'un montant total de 5 millions d'euros pour assurer en année pleine le versement de cette allocation à quelque 3 200 conjoints survivants, pour un coût moyen annuel par personne estimé à 1 560 euros. Ce montant est intégré dans la subvention de 18,6 millions d'euros, en augmentation de 32 % par rapport à 2007, attribuée à l'Onac sous la forme d'une subvention destinée à l'action sociale en faveur du monde combattant. L'Onac, dont la subvention de fonctionnement est en hausse de 7,7 %, va poursuivre par ailleurs sa modernisation, commencée en 2003 à travers son contrat d'objectifs et de moyens, en élaborant son prochain contrat d'objectifs en fonction des orientations qui seront définies en mars prochain dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

**Mme Janine Rozier, rapporteur pour avis**, a jugé modeste le plafond de 550 euros fixé pour calculer le montant de l'allocation différentielle servie aux conjoints survivants, compte tenu du fait que le seuil de pauvreté atteint actuellement 681 euros. L'Onac est chargé d'une réflexion sur le coût des ajustements susceptibles de renforcer cette prestation.

Le troisième dispositif consolidé par le budget de 2008 est le relèvement du plafond des rentes mutualistes à 125 points d'indice de pension militaire d'invalidité. La dotation correspondante augmente de 4,17 % par rapport à 2007. Une demande forte des associations porte sur une revalorisation à 130 points d'indice. **Mme Janine Rozier, rapporteur pour avis**, a approuvé cet objectif, qui ne revêt cependant pas de caractère prioritaire. L'accompagnement de ceux qui en ont le plus besoin est en effet la priorité qui a légitimement inspiré la construction du budget de 2008.

Elle a indiqué par ailleurs que l'Assemblée nationale a fort heureusement porté à 39 points d'indice la retraite du combattant, fixée actuellement en fonction d'un montant de 37 points d'indice de pension militaire d'invalidité, ce qui représente une dépense supplémentaire d'une quarantaine de millions d'euros. L'objectif reste à terme, en fonction des marges budgétaires disponibles, d'atteindre 48 points d'indice, conformément aux promesses du Président de la République.

En ce qui concerne l'attribution de la campagne double aux anciens combattants d'Afrique du Nord, le ministère délégué a, jusqu'à présent, repoussé cette revendication en raison non seulement de son coût très élevé, mais aussi du fait que cette mesure ne bénéficierait qu'aux agents ayant un statut public et non aux anciens combattants du secteur privé, souvent placés dans une situation sociale bien plus précaire, comme la commission l'a souvent rappelé par le passé. Le Conseil d'Etat a cependant estimé, dans un

*avis juridique daté du 30 novembre 2006, que le bénéfice de la bonification de campagne double doit être attribué aux anciens combattants ayant été exposés à des situations de combat. Une dépense nouvelle, pas nécessairement la plus urgente, se profile ainsi.*

*Enfin, la subvention de l'Institut national des invalides est en augmentation de 0,8 million d'euros. L'objectif est de maintenir un service d'excellence au bénéfice des pensionnaires et des patients.*

***Mme Janine Rozier, rapporteur pour avis,** a conclu en invoquant la cohérence du projet de budget avec les réalités comptables du moment et en se félicitant de ce que beaucoup d'associations, conscientes des avancées des cinq dernières années, préfèrent présenter des « demandes » plutôt que des « revendications ».*

*Les anciens combattants, s'est-elle aussi réjouie, souhaitent l'application du droit à réparation au bénéfice de toutes les victimes, la promotion de l'esprit de défense au sein de la jeunesse et une reconnaissance que pourrait manifester une solennelle journée nationale du souvenir de toutes les guerres à l'occasion du quatre-vingt-dixième anniversaire de l'Armistice du 11 novembre 1918.*

*Elle a ensuite proposé à la commission de se prononcer en faveur de l'adoption des crédits 2008 de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ».*

***Mme Bernadette Dupont** a rappelé les difficultés que le groupe de travail sur les veuves d'anciens combattants, institué par le ministre délégué sous la précédente législature et auquel elle a participé, a rencontrées pour mettre en place une allocation différentielle qu'il n'y a pas de raison de distribuer sans discernement. Elle a aussi rappelé l'impossibilité de donner satisfaction à toutes les demandes, souvent hétérogènes, des associations. Elle a souhaité enfin que les anciens combattants s'investissent de façon plus intense dans la sensibilisation des jeunes au « devoir de mémoire ».*

***M. Alain Vasselle** a souhaité connaître le nombre de veuves susceptibles de bénéficier de l'allocation différentielle plutôt que des prestations du fonds de solidarité vieillesse. Il a aussi demandé, au nom de l'équité, que les bénéficiaires de l'allocation de compensation du handicap bénéficient, pour l'accès à la couverture maladie universelle, de la suppression éventuelle de la prise en compte de l'aide personnalisée au logement (APL) et de l'allocation personnalisée d'autonomie (Apa) qui pourrait être consentie aux veuves pour l'accès à l'allocation différentielle.*

***Mme Bernadette Dupont** a estimé que l'allocation différentielle place les veuves d'anciens combattants dans une situation privilégiée par rapport aux autres veuves et que sa mise en œuvre risque d'absorber à terme les crédits sociaux de l'Onac, très utiles pour apporter de l'aide aux ressortissants de l'office momentanément en difficulté.*

**M. Guy Fischer** a indiqué que son groupe s'opposera au budget des anciens combattants, qui ne répond pas à nombre de questions importantes. Parmi les dossiers qui sont contestables, il a cité l'allocation différentielle, dont les critères d'octroi sont trop sévères pour que suffisamment de demandes aient été éligibles en 2007 ; le revalorisation de la retraite du combattant et celle de la rente mutuelle, qui font l'objet d'un débat récurrent au sein de la commission ; les travaux de la commission qui sera chargée, sous la présidence de l'historien André Kaspi, d'imaginer les voies du renouveau pour les cérémonies commémoratives et l'hypothèse présentée, ici ou là, d'une cérémonie unique du souvenir, sans oublier la fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et des combats de Tunisie et du Maroc.

**M. Paul Blanc** s'est joint à la remarque de M. Alain Vasselle sur le respect nécessaire de l'équité entre les handicapés et les veuves d'anciens combattants.

**Mme Giselle Printz** a regretté que la présentation du projet de budget n'ait pas abordé le dossier des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes n'ayant pas participé à des combats ; elle a souligné l'intérêt de la récente proposition de loi tendant à instituer le 27 mai « Journée nationale de la Résistance » ; elle a enfin rappelé la difficile situation de nombreuses veuves d'anciens combattants.

**Mme Janine Rozier, rapporteur pour avis**, s'est déclarée en accord avec les remarques présentées sur la nécessité du réalisme et du respect de l'équité dans la mise en œuvre de l'allocation différentielle. Le problème de la commémoration des guerres ne se pose pas de la même façon, d'une part, pour les générations façonnées dans le souvenir des sacrifices et attachées à la diversité des cérémonies commémoratives, d'autre part, pour les jeunes générations dont l'approche est nécessairement différente et pour lesquelles l'organisation d'une grande journée commémorative de toutes les guerres serait légitime. L'essentiel est de maintenir le souvenir dans des conditions adaptées aux publics concernés.

**Mme Isabelle Debré** a estimé que la fixation d'une journée commémorative nationale n'empêcherait pas l'organisation, localement, de commémorations spécifiques en fonction des attentes de la population et des associations.

**Mme Esther Sittler** a indiqué que sa commune a décidé, voici déjà vingt-cinq ans, de faire du 11 novembre la journée de commémoration de toutes les guerres.

Enfin, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » pour 2008.