

N° 113

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, 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 :* Mme Muguette Dini, *présidente* ; Mme Isabelle Debré, M. Gilbert Barbier, Mme Annie David, M. Gérard Dériot, Mmes Annie Jarraud-Vergnolle, Raymonde Le Texier, Catherine Procaccia, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *vice-présidents* ; MM. Nicolas About, François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juillard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, *secrétaires* ; M. Alain Vasselle, *rapporteur général* ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, Claire-Lise Campion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Yves Daudigny, Mmes Christiane Demontès, Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Sylvie Desmarescaux, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Adrien Giraud, Mme Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mmes Sylvie Goy-Chavent, Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, M. Claude Jeannerot, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Jean-Louis Lorrain, Alain Milon, Mmes Isabelle Pasquet, Anne-Marie Payet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, François Vendasi, André Villiers.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 et 111 (annexe n° 5) (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. RECONNAISSANCE ET RÉPARATION : DES DROITS ACQUIS PRÉSERVÉS	9
A. RETRAITE DU COMBATTANT : UN EFFORT SANS PRÉCÉDENT ENGAGÉ DEPUIS 2006	9
1. <i>Une dépense stabilisée malgré la baisse des effectifs</i>	9
2. <i>Poursuivre la dynamique vertueuse engagée à partir de 2006</i>	11
B. PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ : UNE DOTATION EN LIGNE AVEC LA DÉFLATION DÉMOGRAPHIQUE	13
1. <i>Les pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre</i>	13
2. <i>... et les droits qui leur sont liés</i>	14
C. UNE DÉPENSE FISCALE ÉPARGNÉE PAR LE « COUP DE RABOT »	15
II. DES MESURES D'ÉQUITÉ IMPORTANTES MALGRÉ UN CADRE BUDGÉTAIRE CONTRAINT	18
A. DÉCRISTALLISATION DES PENSIONS : UNE AVANCÉE HISTORIQUE	19
1. <i>Une dé cristallisation progressive</i>	19
2. <i>... mais qui restait largement inachevée</i>	20
3. <i>Un alignement intégral conforme au principe d'égalité</i>	21
B. INDEMNISATION DES VICTIMES : DES DROITS NOUVEAUX OU RENFORCÉS	23
1. <i>Victimes des essais nucléaires : les premières indemnisations devraient intervenir avant la fin de l'année</i>	23
2. <i>Orphelins et des victimes de spoliation : une dotation budgétaire en forte hausse</i>	24
a) <i>Une campagne d'indemnisation d'un milliard et demi d'euros</i>	24
b) <i>Un décret unique en cours de finalisation</i>	27
C. CARTE DU COMBATTANT : DES CRITÈRES EN VOIE D'ADAPTATION AUX OPEX MAIS UNE EXTENSION AUX ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD EN SUSPENS	28
1. <i>Une actualisation bienvenue des critères d'octroi de la carte aux Opex</i>	28
2. <i>Attribution de la carte aux soldats présents en Afrique du Nord au-delà du 2 juillet 1962 : une décision encore en suspens</i>	28
D. LE BÉNÉFICIAIRE DE LA CAMPAGNE DOUBLE POUR LES ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD : UNE ÉQUITÉ TOUJOURS EN QUESTION	30
1. <i>Une revendication ancienne</i>	30
2. <i>Une solution récente jugée restrictive par certains</i>	31
3. <i>...et, surtout, qui laisse pendante l'inéquité manifeste entre pensionnés du public et du privé</i>	31

III. SOLIDARITÉ ET MÉMOIRE : DES DÉPENSES DYNAMIQUES, DES OPÉRATEURS CONFORTÉS ET UNE POLITIQUE DE MÉMOIRE EN PHASE DE RENOUVELLEMENT	33
A. SOLIDARITÉ : UNE PRISE EN CHARGE AMÉLIORÉE ET DES OPÉRATEURS MOBILISÉS AU SERVICE DU MONDE COMBATTANT	33
1. <i>Majorations des rentes mutualistes : un régime déjà favorable dont l'extension bénéficierait aux anciens combattants les plus aisés</i>	33
2. <i>Des opérateurs au cœur de la réforme administrative</i>	35
a) L'Office national des anciens combattants	35
b) L'Institution nationale des invalides	36
3. <i>Prise en charge des conjoints survivants : garantir l'équité</i>	37
a) Une allocation différentielle sanctuarisée	37
b) Des mesures ponctuelles en faveur des conjoints survivants mais sans vision d'ensemble	39
c) Assurer un revenu minimum garanti aux anciens combattants	40
B. UNE POLITIQUE DE MÉMOIRE SOUTENUE	41
1. <i>Une clarification attendue de la nomenclature budgétaire</i>	42
2. <i>Des actions de mémoire en voie de modernisation</i>	42
3. <i>La fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie : une naissance difficile</i>	44
4. <i>Un ambitieux programme de rénovation des lieux de mémoire</i>	45
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	47
• <i>Article 68 ter (art. L. 50 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre) Supplément de pension pour les conjoints survivants des très grands invalides de guerre</i>	47
TRAVAUX DE LA COMMISSION	51

Les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » pour 2011

Programmes	Crédits de paiement ouverts en LFI pour 2010 <i>(en euros)</i>	Crédits de paiement demandés pour 2011 <i>(en euros)</i>	Variation 2011/2010 <i>(en %)</i>	Pour mémoire, variation 2010/2009 <i>(en %)</i>
167 - Liens entre la Nation et son armée	155 440 629	134 290 269	- 13,6	- 6,5
Journée défense et citoyenneté (LFI 2010 retraitée)	145 332 539	127 837 402	- 12,0	- 7,0
Politique de mémoire	10 108 090	11 452 867	+ 13,3 ¹	+ 6,1
169 - Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant (libellé modifié) (LFI 2010 retraitée)	3 178 320 085	3 069 636 338	- 3,4	- 0,6
Administration de la dette viagère	2 586 972 598	2 502 000 000	- 3,3	- 0,7
Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	213 730 319	198 672 848	- 7,1	- 4,2
Solidarité	334 585 126	345 958 579	+ 3,4	+ 7,8
Entretien des lieux de mémoire	4 1	-	-	- 66,0
Soutien	33 032 042	13 004 911	- 60,6 ²	- 37,0 ²
Réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français	10 000 000	10 000 000	-	-
158 - Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	96 960 109	115 065 784	+ 18,7	- 7,5
Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliation du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	52 242 255	63 613 288	+ 21,8	- 8,5
Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale	44 717 854	51 452 496	+ 15,1	- 6,3
Total mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »	3 430 720 823	3 318 992 391	- 3,26	- 1,07³

¹ En raison du transfert et de la fusion de l'action 4 du programme 169 « Entretien des lieux de mémoire » avec l'action 2 du programme 167 « Politique de mémoire ».

² Du fait de la disparition progressive de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale.

³ - 1,15 % après le vote de l'Assemblée nationale, les crédits de la mission ayant été mis à contribution, comme tous les autres ministères, pour financer des mesures destinées à l'agriculture et l'outre-mer, à hauteur de 3 millions d'euros, 300 000 euros supplémentaires abondant par ailleurs la réserve parlementaire.

Mesdames, Messieurs,

Parce qu'elle est l'une des rares occasions, dans l'année, d'évoquer le souvenir de nos anciens combattants et d'exprimer la reconnaissance qui leur est due, l'examen de la mission « Anciens combattants » constitue toujours un moment privilégié.

Il suscite aussi souvent, et c'est là moins heureux, les critiques de certaines associations quant à l'insuffisance supposée de l'effort budgétaire consenti par l'Etat. Or, celui-ci ne peut s'apprécier qu'à l'aune d'une réalité démographique implacable, celle de la disparition progressive des bénéficiaires.

Bien qu'en baisse de 3,3 %, le budget global - qui s'élève à plus de 3,7 milliards d'euros lorsqu'on y inclut les dépenses fiscales en faveur des anciens combattants - préserve les droits acquis au titre de la réparation et autorise même la mise en œuvre de mesures d'équité particulièrement bienvenues, dont la décrystallisation, enfin pleine et entière, des pensions servies aux anciens combattants des territoires précédemment sous souveraineté française. Un geste devrait aussi être fait, lors de la discussion budgétaire à venir, afin de poursuivre la dynamique vertueuse engagée depuis 2006 sur la retraite du combattant.

Outre la mise en œuvre de l'indemnisation des victimes des essais nucléaires, l'année 2011 sera marquée par l'adaptation des critères d'attribution de la carte du combattant aux anciens combattants des opérations extérieures (Opex) ; en revanche, la contrainte budgétaire n'aura pas permis d'aboutir, dès cette année, à l'extension de la délivrance de la carte pour les soldats présents en Afrique du Nord au-delà du 2 juillet 1962. Votre commission juge cette demande prioritaire de même qu'elle en appelle à mettre fin à la différence de traitement entre anciens combattants du secteur public et du secteur privé en matière de bonifications d'annuités pour le calcul de la retraite.

Enfin, la situation des conjoints survivants, bien qu'améliorée par l'adoption de plusieurs mesures ponctuelles ces dernières années, doit désormais faire l'objet d'une réflexion plus générale sur l'équité, tant du point de vue des veuves que des anciens combattants aux revenus les plus modestes, des dispositifs de prise en charge existants.

I. RECONNAISSANCE ET RÉPARATION : DES DROITS ACQUIS PRÉSERVÉS

La rationalisation bienvenue des crédits de mémoire opérée par le présent projet de loi de finances¹ recentre le programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » sur l'ensemble des prestations servies aux anciens combattants au titre des pensions militaires d'invalidité (PMI) et des droits qui leur sont liés et de la retraite du combattant.

S'y ajoutent les prestations et avantages particuliers ouverts à raison de la solidarité mise en œuvre en faveur des anciens combattants aux revenus les plus modestes, les subventions pour charges de service public versées aux deux opérateurs que sont l'Office national des anciens combattants (Onac) et l'Institution nationale des invalides (Ini) ainsi que, depuis l'an dernier, l'indemnisation des victimes des essais nucléaires.

L'administration de la dette viagère, correspondant au paiement des PMI et de la retraite du combattant, mobilise à elle seule **les trois quarts des crédits de la mission**.

Si les crédits correspondants diminuent d'**un peu moins de 3,3 %**, soit 85 millions d'euros sur une enveloppe globale de 2,5 milliards, c'est exclusivement du fait de la baisse prévisible du nombre des ressortissants (75 500 bénéficiaires de moins attendus en 2011 au titre des pensions d'invalidité et de la retraite du combattant).

Encore convient-il de préciser que les économies dégagées par la déflation démographique, évaluées à un peu plus de 118,4 millions sur ces deux postes, ne sont que partiellement intégrées afin de financer les revalorisations actuelles - extension en année pleine de la majoration des retraites du combattant - et à venir - en application du rapport constant - des prestations existantes.

A. RETRAITE DU COMBATTANT : UN EFFORT SANS PRÉCÉDENT ENGAGÉ DEPUIS 2006

1. Une dépense stabilisée malgré la baisse des effectifs

La retraite du combattant, non réversible, est accordée aux titulaires de la carte du combattant à compter, sauf exceptions, de leur soixante-cinquième anniversaire². Depuis le 1^{er} janvier 2010, l'instruction des demandes est assurée, en intégralité, par l'Office national des anciens combattants (Onac).

¹ Cf. *infra* p. 42.

² Articles L. 255 et L. 256, étant précisé que la carte peut être accordée, dans certains cas, dès l'âge de soixante ans.

793 millions d'euros sont affectés cette année au paiement des retraites, soit une baisse limitée à 6 millions (- 0,75 %) par rapport à la dotation budgétaire de 2010, sans commune mesure avec la diminution prévisible des effectifs sous l'effet, pour l'essentiel, des majorations successives de l'indice obtenues depuis 2006 et de l'application du rapport constant¹.

Evolution du nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant

	Effectifs au 1 ^{er} janvier de l'année	Attributions en cours d'année	Extinctions en cours d'année	Effectifs au 31 décembre de l'année	Solde	Evolution
2004	1 300 000	150 537	75 207	1 375 330	75 330	+ 5,79 %
2005	1 375 330	157 985	63 561	1 469 754	94 424	+ 6,87 %
2006	1 469 754	87 968	58 511	1 499 211	29 457	+ 2,0 %
2007	1 499 211	48 761	60 877	1 487 095	- 12 116	- 0,81 %
2008	1 487 095	18 021	61 435	1 443 681	- 43 414	- 2,92 %
2009	1 443 681	14 298	64 778	1 393 201	- 50 480	- 3,50 %
2010¹	1 393 201	7 000	62 000	1 338 201	- 55 000	- 3,95 %
2011¹	1 338 201	2 000	62 000	1 278 201	- 60 000	- 4,48 %

¹ Prévisions

Source : secrétariat d'Etat à la défense et aux anciens combattants

Amorcée en 2007 avec l'arrivée à l'âge de la retraite des appelés des derniers contingents d'Afrique du Nord, la baisse du nombre des bénéficiaires, déjà marquée en 2009, s'accélère en 2010 et 2011 avec **62 000 extinctions attendues** sur chacune des deux années. Le tarissement des entrées est encore plus marqué puisque 7 000 retraites en 2010, puis 2 000 en 2011, devraient être attribuées, correspondant en majorité aux ressortissants algériens domiciliés en Algérie qui n'avaient pu obtenir la carte en raison de la fermeture du service d'Alger, ou ont fait valoir leurs droits avec retard².

Si l'enveloppe budgétaire ne diminue pas en proportion de cette tendance démographique lourde, c'est d'abord parce qu'elle intègre une **dotation supplémentaire de 27,9 millions d'euros** destinée à financer l'extension en année pleine de la progression de quarante et un à quarante-trois points de l'indice intervenue au 1^{er} juillet 2010 en application de la loi de

¹ Rapport établi entre l'évolution des pensions et celle des traitements des fonctionnaires. Depuis la loi de finances pour 2005, la valeur du point de pension, portée à 13,79 euros au 1^{er} juillet 2010, est révisée proportionnellement à l'évolution de l'indice d'ensemble des traitements bruts de la fonction publique de l'Etat tel que défini par l'Insee à la date de cette réévaluation, et non plus de manière rétroactive.

² Et qui bénéficient d'un rappel de pension sur deux ou trois ans.

finances pour 2010¹. C'est aussi, à un degré moindre, qu'elle tire les conséquences de la revalorisation des rémunérations publiques (+ 0,5 % au 1^{er} juillet 2010) sur la valeur du point de pension (à hauteur d'**un peu plus de 2 millions d'euros**).

2. Poursuivre la dynamique vertueuse engagée à partir de 2006

Votre commission s'était réjouie, l'an dernier, qu'ait été inscrite dès le projet de loi initial² une majoration supplémentaire de deux points de la retraite du combattant au 1^{er} juillet 2010. Elle y avait vu le signe d'une meilleure lisibilité budgétaire et surtout, la poursuite de l'effort engagé depuis 2006 pour atteindre les quarante-huit points³ d'ici à la fin de la législature, conformément aux engagements du Président de la République.

Ainsi, et alors qu'il était resté inchangé depuis 1978, les revalorisations successives de deux points intervenues au 1^{er} juillet 2006, puis au 1^{er} janvier 2007 et aux 1^{er} juillet 2009 et 2010 ont porté l'indice de la retraite de trente-trois à quarante-trois points, soit **une hausse de près de 138 euros par pensionné et par an** à valeur du point constante⁴.

Les crédits mobilisés pour financer cette majoration sans précédent atteignent **plus de 184,5 millions d'euros**⁵, soit près de 23,3 % du volume des pensions servies en 2010. En ajoutant les effets du rapport constant sur la valeur du point, la retraite du combattant aura progressé de **36,9 % en cinq ans**.

¹ Article 113 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

² Donc sans attendre, comme c'était devenu l'usage, l'adoption éventuelle par voie d'amendement d'une mesure de revalorisation au cours de la discussion budgétaire.

³ Soit l'équivalent d'une pension militaire d'invalidité au taux de 10 %.

⁴ 137,90 euros, sur la base d'une valeur du point d'indice à 13,79 euros au 1^{er} juillet 2010.

⁵ Pour 1 338 201 pensionnés en fin d'année 2010 et un point à 13,79 au 1^{er} juillet 2010.

Evolution de la retraite du combattant depuis 2005

Date	Nombre de points	Valeur du point	Montant de la retraite du combattant	Effectif concerné (au 1 ^{er} janvier de chaque année)
1 ^{er} novembre 2005	33	13,13	433,29	1 469 754
1 ^{er} juillet 2006	35	13,21	462,35	1 499 211
1 ^{er} novembre 2006		13,24	463,40	
1 ^{er} janvier 2007	37	13,24	489,88	1 487 095
1 ^{er} février 2007		13,35	493,95	
1 ^{er} juillet 2007		13,38	495,06	
1 ^{er} mars 2008		13,45	497,65	
1 ^{er} mai 2008	39	13,50	499,50	1 443 681
1 ^{er} juillet 2008		13,51	526,89	
1 ^{er} octobre 2008		13,55	528,45	
1 ^{er} juillet 2009	41	13,68	560,88	1 390 681
1 ^{er} octobre 2009		13,72	562,52	
1 ^{er} juillet 2010	43	13,79	592,97	1 338 201 ¹
1 ^{er} juillet 2011 ²	44	13,79	606,76	1 278 201 ¹
Evolution en nombre/montant	10 11 ²	0,66 -	159,68 173,47 ²	- 191 553
Evolution en %	30,3 % 33,3 % ²	5,0 %	36,9 % 40,0 % ²	- 13,0 %

¹ Effectifs prévisionnels au 31 décembre de l'année

² Sous l'hypothèse de l'adoption d'un tel amendement au cours de la discussion budgétaire

Données : secrétariat d'Etat à la défense et aux anciens combattants

Contraint par l'impérieuse nécessité de la maîtrise des dépenses publiques, le projet de loi de finances pour 2011, dans sa version initiale, **ne comporte pas de nouvelle hausse de la retraite du combattant.**

Là où l'on aurait pu espérer que les marges dégagées par la déflation démographique seraient, au moins en partie, mobilisées pour poursuivre le chemin tracé depuis 2006, les propos tenus par le secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants¹ lors de son audition à l'Assemblée nationale sont sans ambiguïté : « conformément à l'arbitrage rendu par le Premier ministre, la décision prise par le Gouvernement au vu d'une situation générale qui bouleverse tous nos repères, pour le budget des anciens combattants comme pour les autres, a été d'affecter toutes les économies "naturelles" à la réduction des dépenses. Je le dis donc clairement : il n'y a pas de marge de manœuvre pour augmenter de trois, ni même de deux points la retraite du combattant en 2011 ».

Assurant que « la volonté [du Gouvernement] de poursuivre la revalorisation [restait] intacte », le ministre avait cependant déposé un amendement « qui préserve l'élan impulsé mais qui soit réaliste

¹ Hubert Falco, jusqu'au 13 novembre 2010.

financièrement » en octroyant un point supplémentaire au 1^{er} juillet prochain, pour une dépense estimée à 4,7 millions d'euros en 2011 et 18,4 millions en année pleine¹, gagée par des économies prévisibles sur l'abondement aux rentes mutualistes et les pensions militaires d'invalidité.

Or, au cours de la discussion budgétaire ont finalement été retenus, d'abord à la commission de la défense contre l'avis du rapporteur, puis en séance publique contre l'avis du Gouvernement, plusieurs amendements identiques majorant les retraites de deux points au 1^{er} juillet et faisant par la même tomber l'amendement gouvernemental. Ayant jugé que la compensation de la dépense nouvelle ainsi créée - soit un peu moins de 37 millions d'euros - par une économie correspondante sur l'organisation de la « Journée défense et citoyenneté » la compromettrait gravement, le ministre chargé du budget est revenu, en seconde délibération, sur ces amendements pour annuler leurs effets, tout en annonçant **l'intention du Gouvernement d'augmenter d'un point la retraite du combattant** à compter du 1^{er} juillet 2011.

Cet amendement n'a toutefois pu être redéposé, pour une question de procédure, à l'Assemblée nationale et votre rapporteur attend donc de la discussion budgétaire à venir au Sénat la concrétisation de cette mesure : il est en effet essentiel à ses yeux que l'effort remarquable engagé depuis 2006 ne soit pas interrompu.

B. PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ : UNE DOTATION EN LIGNE AVEC LA DÉFLATION DÉMOGRAPHIQUE

1. Les pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre...

Versées à titre militaire ou de victime de guerre, les pensions d'invalidité indemnisent la gêne fonctionnelle consécutive aux blessures ou maladies reconnues imputables au service ou à un fait de guerre, leur montant variant selon le taux d'invalidité et le grade du pensionné². Elles sont également accordées, sous certaines conditions, aux conjoints survivants, orphelins ou ascendants³ d'un militaire décédé au combat ou d'un invalide pensionné.

Malgré la baisse de la dotation (79 millions d'euros, soit 4,4 % pour une dépense globale d'1,7 milliard⁴), le ratio moyen des pensions versées continuera de progresser de 0,5 % sur l'année, **préservant ainsi les droits**

¹ Les pensions étant versées par semestre, à terme échu et en fonction de la date de naissance du bénéficiaire, le besoin de financement pour 2011, dans une telle hypothèse, serait en fait d'un quart de point.

² Pour les pensionnés à titre militaire et leurs ayants cause.

³ Sous conditions de ressources pour les ascendants.

⁴ Ces crédits étant reversés, comme pour la retraite du combattant, au compte d'affectation spéciale « Pensions », programme 743, qui procède, par l'intermédiaire des centres régionaux de pensions et de la trésorerie générale pour l'étranger, au paiement des retraites.

acquis. L'évolution de la dépense suit bien, sur longue période, celle du nombre des bénéficiaires.

Evolution des pensions militaires d'invalidité depuis 2005

	Crédits ouverts en loi de finances initiale (en millions d'euros)	Effectif concerné			
		Invalides	Veuves et orphelins	Ascendants	Total
2005	2 221	269 138	118 116	6 565	393 819
2006	2 137	259 607	114 185	6 242	380 034
2007	2 044	249 372	108 963	5 817	364 152
2008	1 966	240 190	104 565	5 507	350 262
2009	1 842	231 079	99 970	5 223	336 272
2010¹	1 787	-	-	-	320 272
2011¹	1 709	-	-	-	304 272
Evolution en nombre/montant	512				89 547
Evolution en %	- 23,1 %				- 22,7 %

¹ Prévisions

Données : secrétariat d'Etat à la défense et aux anciens combattants

Pour 2011, la **baisse des effectifs** attendue atteint 4,8 %, soit un niveau équivalent à celui de l'an dernier (pour 16 000 personnes).

L'économie correspondante (de l'ordre de 81,5 millions d'euros) sera en partie compensée par un abondement de **4,5 millions supplémentaires** destinés à financer les hausses du point de pension en application du rapport constant établi avec les rémunérations publiques, contre respectivement 19 et 15 millions inscrits à ce titre sur les deux exercices précédents¹.

D'un point de vue administratif, c'est la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD) qui a repris, depuis 2010 et dans le cadre de la réforme globale de l'administration des anciens combattants, l'intégralité de la procédure d'instruction des dossiers. Pour maintenir un service de proximité, dix centres d'expertise et de réforme, hébergés par des services départementaux de l'Onac, sont progressivement mis en place.

2. ... et les droits qui leur sont liés

Les titulaires d'une pension militaire d'invalidité bénéficient à ce titre d'un ensemble de droits : délivrance de soins médicaux gratuits, fourniture d'appareillages, remboursement des prestations de sécurité sociale et réductions de transports. La baisse des crédits correspondants (7,1 %, à

¹ Baisse résultant mécaniquement du ralentissement des revalorisations et du gel annoncé pour 2011 des traitements de la fonction publique.

198,7 millions d'euros) s'explique non seulement par la réduction des effectifs concernés mais aussi, à hauteur de 6,1 millions, par la non reconduction de l'avance versée à la caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS) pour la reprise des soins médicaux gratuits et de l'appareillage.

Dans les faits, un tiers seulement des invalides pensionnés, soit 74 000 personnes, demande à bénéficier des **soins médicaux gratuits** (prestations médicales, paramédicales, chirurgicales, pharmaceutiques et cures thermales). La baisse des « bénéficiaires actifs » (3,8 %) est cependant compensée par la hausse continue des coûts de santé.

De la même manière, les dépenses d'**appareillage** intègrent tant la déflation des effectifs concernés que l'effet de prises en charge alourdies par le vieillissement de la population et le perfectionnement des dispositifs, au point que la dotation prévue pour 2011 progresserait d'1 % (à 8,5 millions d'euros) par rapport à la prévision de consommation des crédits en 2010.

Quant au **financement du régime de sécurité sociale des pensionnés de guerre**, désormais géré par la DRH-MD et qui consiste pour l'Etat à rembourser les prestations servies par le régime général au titre de la section « Invalides de guerre »¹, les crédits tiennent compte de la diminution des effectifs concernés (- 13,6 millions) sur la base d'une dépense moyenne par pensionné en hausse, à 9 001 euros.

Enfin, la dotation (4,7 millions d'euros) destinée à financer les **réductions sur les tarifs du réseau SNCF**² qui sont accordées aux pensionnés dont le taux d'invalidité est d'au moins 25 % est ajustée à la baisse (0,7 %) au regard des consommations constatées sur les exercices précédents.

C. UNE DÉPENSE FISCALE ÉPARGNÉE PAR LE « COUP DE RABOT »

Rattachées au programme 169, les dépenses fiscales en faveur des anciens combattants et de leurs ayants droit visent, pour l'essentiel, l'exonération d'impôt sur le revenu des sommes perçues au titre des retraites, la demi-part supplémentaire de quotient familial accordée aux titulaires de la carte du combattant, ainsi qu'à leurs veuves, âgés de plus de soixante-quinze ans et la déduction des versements effectués en vue de la constitution de la retraite mutualiste.

¹ Sont concernés les invalides à 85 % et plus qui ne détiennent pas déjà la qualité d'assuré social, pour couvrir les affections qui ne relèvent pas d'une prise en charge au titre des soins médicaux gratuits ou de l'appareillage.

² Soit 50 % ou 75 % des tarifs de base.

Les dépenses fiscales associées à la mission « Anciens combattants »

Impôt concerné	Dispositif	Nombre de bénéficiaires 2009 (ménages)	Chiffrage pour 2011 (en millions d'euros)
Impôt sur le revenu	Exonération de la retraite du combattant, des pensions militaires d'invalidité, des retraites mutuelles servies aux anciens combattants et aux victimes de guerre et de l'allocation de reconnaissance servie aux anciens membres des formations supplétives de l'armée française en Algérie (harkis) et à leurs veuves <i>Date de création : 1934</i>	2 218 000	200
	Demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 75 ans titulaires de la carte du combattant <i>Date de création : 1945</i>	424 000	195
	Déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant <i>Date de création : 1941</i>	182 000	35
	Exonération des indemnités versées aux victimes des essais nucléaires français et à leurs ayants droit <i>Date de création : 2010</i>	0	ε
Droits d'enregistrement et de timbre	Réduction de droits en raison de la qualité du donataire ou de l'héritier (mutilé, etc.) <i>Date de création : 1959</i>	nd	ε
	Exonération de droits de mutation pour les successions des victimes d'opérations militaires ou d'actes de terrorisme <i>Date de création : 1939</i>	nd	nc
Total		2 889 200¹	430¹

¹ : approximation compte tenu des données manquantes

ε : coût inférieur à 0,5 million d'euros

nd : non déterminé

nc : non chiffrable

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

Le coût total de ces dérogations à la loi fiscale, qui bénéficiaient à près de 2,9 millions de ménages en 2009, s'élève à **430 millions d'euros** pour l'année 2011, soit un niveau équivalent aux prévisions de l'an dernier¹. Ainsi, ces dispositifs d'exonération ou de réduction d'impôt contribuent de façon importante, et sans doute insuffisamment remarquée par les associations, aux politiques de soutien et de reconnaissance en faveur des anciens combattants

¹ On notera toutefois que le projet annuel de performance annexé à la loi de finances pour 2010 avait évalué la dépense totale à 420 millions d'euros pour 2010 au lieu des 430 millions repris, pour la même année, dans les documents budgétaires transmis cette année.

puisqu'elles représentent pour l'Etat un effort complémentaire correspondant à près de 13 % des crédits de la mission *stricto sensu*.

Il est à souligner que **ces mesures ne sont pas affectées par l'effort de réduction des « niches fiscales »** engagé par le projet de loi de finances pour 2011. *A contrario*, l'abaissement de la condition d'âge à soixante ans, comme le réclament certaines associations, pour le bénéfice de la demi-part supplémentaire n'est pas envisagé dans la mesure où celle-ci constitue déjà une dérogation importante au principe du quotient familial dès lors qu'elle ne correspond à aucune charge effective, qu'il s'agisse d'une charge de famille ou d'une charge liée à une invalidité pour l'ayant cause¹.

Le régime fiscal de la rente mutualiste est en outre **particulièrement favorable** : ainsi, les versements effectués en vue de sa constitution sont non seulement déductibles de l'impôt sur le revenu et la rente, une fois perçue, est exonérée du même impôt pour sa part inférieure au plafond légal.

Quant à l'exonération des indemnités versées aux victimes des essais nucléaires français et à leurs ayants droit, nouvellement créée en 2010, votre rapporteur ne peut qu'y être favorable. Or, si l'absence de chiffrage de cette dépense est logique, elle l'est en revanche beaucoup moins s'agissant des réductions ou exonérations de droits d'enregistrement et de timbre et justifierait qu'une évaluation *a posteriori* de la dépense fiscale soit communiquée au Parlement.

Enfin, comme lors des précédentes discussions budgétaires, on s'étonnera de ce que l'allocation de reconnaissance servie aux harkis et à leurs veuves relève non du programme 169 de la mission « Anciens combattants », - alors même que l'exonération d'impôt sur le revenu dont elle jouit lui est rattachée - mais du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Ville et logement ».

¹ On rappellera par ailleurs que la condition d'âge n'est pas exigée du bénéficiaire d'une pension d'invalidité, lorsque son pourcentage d'invalidité est d'au moins 40 %, ni de la veuve pensionnée.

II. DES MESURES D'ÉQUITÉ IMPORTANTES MALGRÉ UN CADRE BUDGÉTAIRE CONTRAINT

Comme l'ensemble des missions du budget de l'Etat, les crédits dédiés au monde combattant s'inscrivent dans l'ambitieuse trajectoire de redressement des finances publiques définie par la nouvelle programmation pluriannuelle 2011-2013.

Après la première programmation triennale 2009-2011 qui faisait apparaître une baisse de près de 10 % en valeur des crédits sur la période, l'enveloppe budgétaire de la mission s'inscrit dans une évolution comparable, en **baisse de 9,3 %**, sur les années 2011 à 2013.

Programmation pluriannuelle des crédits de la mission de 2011 à 2013 (à périmètre constant 2010)

(en milliards d'euros)

	2011	2012	2013
Autorisations d'engagement	3,31	3,21	3,11
Crédits de paiement	3,32	3,21	3,11
Évolution	- 3,26 %	- 3,3 %	- 3,1 %

Source : projet annuel de performance et projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2013

La réduction globale des crédits, loin de marquer le désengagement de l'Etat à l'égard du montant combattant, **résulte pour l'essentiel de la déflation démographique naturelle** : elle se traduit pour 2011, on l'a vu, par une baisse de près de 85 millions de l'enveloppe consacrée à la dette viagère du fait de la décroissance progressive des ayants droit.

S'y ajoute un effort particulier de **réduction des dépenses de fonctionnement** au travers de deux réformes structurantes, décidées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et dont l'une concerne directement les anciens combattants :

- la réorganisation de la direction du service national (DSN), recentrée sur la mission « Journée défense et citoyenneté »¹ ;

- l'achèvement, d'ici à la fin de l'année, de la modernisation de l'administration au service des anciens combattants et la consécration du rôle-pivot de l'Onac.

Seule évolution contraire pour 2011, la **progression conjoncturelle des crédits**, par ailleurs relativement peu prévisibles, consacrés aux différents dispositifs d'indemnisation retracés au sein du programme 158, sans toutefois remettre en cause la trajectoire générale de maîtrise des dépenses.

¹ Qui se substitue, au 1^{er} janvier 2011, à la « Journée d'appel de préparation à la défense ».

En l'état, votre commission considère qu'il s'agit là d'un budget responsable qui préserve l'essentiel en témoignant de la constance des politiques de reconnaissance et de réparation à destination du monde combattant.

Bien plus, et malgré ce cadre budgétaire contraint, **certaines mesures d'équité seront mises en œuvre en 2011** : décrystallisation intégrale des pensions civiles et militaires de retraite, poursuite des campagnes d'indemnisation en faveur des orphelins et des victimes de spoliation de la Seconde Guerre mondiale, ouverture de l'indemnisation des victimes des essais nucléaires ou adaptation de la carte du combattant aux soldats combattant en opérations extérieures ; à l'inverse, la satisfaction de certaines revendications, plus ou moins légitimes, est repoussée - attribution de la carte au-delà du 2 juillet 1962 - ou jugée, par certains, trop restrictive - bénéfice de la campagne double pour la « troisième génération du feu ».

A. DÉCRISTALLISATION DES PENSIONS : UNE AVANCÉE HISTORIQUE

1. Une décrystallisation progressive...

D'abord appliqué aux ressortissants du Vietnam, du Cambodge et du Laos¹, le **principe d'une « cristallisation »** des pensions servies aux anciens combattants a par la suite été étendu aux ressortissants des anciennes colonies de l'Empire français à mesure de leur accession à l'indépendance : étant exclues des mesures de revalorisation « de droit commun » prévues à l'article L. 16 du code des pensions civiles et militaires de retraite, ces prestations ont dès lors été calculées sur la base d'une valeur du point et de l'indice inférieure à celle applicable aux fonctionnaires de nationalité française.

Si certains mécanismes de revalorisation réglementaire ainsi qu'un régime dérogatoire pour les anciens combattants algériens² avaient partiellement assoupli la règle, il a fallu attendre 2002 puis 2007 pour qu'un véritable processus de « décrystallisation » s'amorce :

- une « **décrystallisation relative** » d'abord des « prestations du feu » - pensions militaires d'invalidité et leur réversion et retraite du combattant - sur la base d'une parité de pouvoir d'achat, en fonction du pays de résidence, entre ces prestations et celles versées aux ressortissants français³ ; cette première étape tirait les conséquences de l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat en novembre 2001, sur la requête d'un ancien combattant sénégalais⁴, selon lequel la différence de traitement opérée entre titulaires de droits équivalents à raison de leur seule nationalité était incompatible avec l'article 14 de la convention européenne des droits de l'homme et son premier protocole. Le

¹ Par l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959.

² Prévu par l'article 26 de la loi n° 81-734 du 3 août 1981 de finances rectificative pour 1981.

³ Par l'article 68 de la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative.

⁴ CE Ass., 30 novembre 2001, Diop.

coût de cette revalorisation aura été de 88,4 millions d'euros au titre des arrérages (1999-2003) et de 18,2 millions de surcoût en 2004 ;

- une « **décrystallisation totale** » ensuite, sur la base d'une parité en euros entre les prestations servies en France et hors de France, **mais circonscrite là encore aux seules « prestations du feu »**, à l'exclusion donc des pensions civiles et militaires de retraite¹, cette nouvelle étape faisant suite à l'émotion suscitée par le film *Indigènes* de Rachid Bouchareb (2006). La mesure, qui a pris effet au 1^{er} janvier 2007, concernait, au 31 décembre 2008, 58 305 bénéficiaires de la retraite du combattant et 19 169 invalides pensionnés et leurs veuves, pour un coût d'environ 104,2 millions d'euros (76,1 millions au titre des pensions militaires d'invalidité et 28 millions au titre de la retraite du combattant), dont 87 millions directement imputables à cette décrystallisation.

Depuis lors, les mesures de décrystallisation ont fait l'objet d'une reconduction automatique d'un budget sur l'autre : elles bénéficiaient, en 2009, à un peu plus de 68 000 pensionnés, pour un coût total de l'ordre de 79 millions d'euros².

2. ... mais qui restait largement inachevée

Tout en approuvant la mise en œuvre de ces mesures d'équité, votre commission avait déjà eu l'occasion, depuis 2007, d'en souligner toutes les limites. Celles-ci ont d'ailleurs fait l'objet de critiques récurrentes, émanant tant de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) que des juridictions administratives ou de la Cour des comptes³, avant d'être finalement déclarées inconstitutionnelles par le Conseil constitutionnel.

Ainsi la Halde a jugé, dès octobre 2006⁴, que certaines **différences de traitement « discriminatoires »** subsistaient puisqu'étaient notamment exclues du principe de la décrystallisation les pensions civiles et militaires de retraite des anciens fonctionnaires et militaires de l'ex-empire colonial français et les pensions de réversion servies à leurs ayants-droit.

En octobre 2008, deux jugements du tribunal administratif de Bordeaux ont imposé la revalorisation complète de la pension militaire de retraite d'un ressortissant marocain résidant en France sur le fondement de l'accord euro-méditerranéen interdisant « *toute discrimination fondée sur la nationalité* » pour ce qui concerne « *les pensions d'invalidité [ou] de vieillesse* ».

¹ Par l'article 100 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

² Il s'agit d'une approximation, les données relatives aux ressortissants de certains pays n'étant pas encore disponibles.

³ « La décrystallisation des pensions des anciens combattants issus de territoires anciennement sous la souveraineté française : une égalité de traitement trop longtemps retardée », dans son rapport public annuel 2010 (février 2010).

⁴ Délibérations n°s 2006-217 du 9 octobre 2006, 2007-44 du 5 mars 2007 et 2008-55 du 31 mars 2008.

Dans son rapport public annuel 2010, la Cour des comptes, constatant « *que les évolutions intervenues depuis 2002 n'ont pas suffisamment amélioré la lisibilité du régime ni réglé de manière déterminante les problèmes persistants en matière d'égalité de traitement* », en appelle à la « *réintégration intégrale des pensions cristallisées dans le droit commun des pensions* ».

Mais c'est bien la décision du Conseil constitutionnel du 28 mai 2010¹ qui, en déclarant **contraires à la Constitution**, sur le fondement du principe d'égalité, les mesures de décristallisation, contraint aujourd'hui le législateur à agir. Cette décision est historique à plus d'un titre :

- d'abord parce qu'il s'agit de la **première mise en œuvre de la procédure de question prioritaire de constitutionnalité (QPC)** issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, et qu'elle a du reste conclu à la non-conformité à la Constitution des dispositions contestées ;

- surtout parce que, mettant un terme à plus d'un demi-siècle d'inéquité, elle permet enfin la **juste reconnaissance de la Nation** envers tous ceux qui sont venus combattre pour la défendre et qu'il s'en suivra une amélioration très substantielle du niveau de vie des intéressés ; l'avocat des requérants, dans l'affaire *Consorts L.*, faisait ainsi état du cas d'un sergent marocain dont l'indemnité annuelle s'élève, en l'état du droit actuel, à 612 euros alors qu'un sergent français ayant les mêmes états de service peut prétendre à une pension d'ancien combattant de 7 512 euros.

Dès lors, le Conseil constitutionnel a jugé inconstitutionnelles les mesures de décristallisation introduites en 1981, 2002 et 2007 au motif qu'elles instituaient une **différence de traitement contraire au principe d'égalité** parce qu'assise sur le seul critère de la nationalité. Dans la mesure où cette triple abrogation aurait, paradoxalement, placé les titulaires étrangers de pensions dans la situation encore plus inégalitaire régie par les dispositions antérieures, notamment de 1958 et 1959, le Conseil a repoussé au 1^{er} janvier 2011 la date d'entrée en vigueur de sa décision, laissant ainsi au législateur le temps d'intervenir.

3. Un alignement intégral conforme au principe d'égalité

L'article 100 du présent projet de loi de finances pour 2011, rattaché au compte d'affectation spéciale « Pensions »², prévoit donc un alignement total, au 1^{er} janvier 2011, du montant des « prestations du feu » ainsi que des pensions civiles et militaires de retraite sur les montants perçus par les ressortissants français. Il s'agit donc d'une **décristallisation intégrale** de toutes les prestations, sans considération de lieu de résidence actuel ou passé ni de nationalité. Par ailleurs, et conformément à la décision du Conseil

¹ CC, n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010, *Consorts L.*

² La revalorisation des pensions civiles et militaires de retraite ne relevant pas, d'un point de vue budgétaire, du programme 169 de la mission mais du programme 741 de la mission « Régimes sociaux et de retraite », gérée par le ministère chargé du budget.

constitutionnel, le bénéfice de ces dispositions est étendu à tous ceux dont le recours était en instance devant une juridiction à la date du 28 mai 2010¹.

En écartant toute différence de traitement entre les pensionnés, cet article lève le motif d'inconstitutionnalité opposé par le Conseil et partant, assure la sécurité juridique du dispositif.

Il reste que la **mise en œuvre de cette mesure sera nécessairement progressive** : en effet, si l'alignement de la valeur du point de base de ces pensions sur la valeur applicable aux pensions des ressortissants français sera automatique à compter du 1^{er} janvier 2011, celui des indices servant au calcul des pensions déjà en paiement n'interviendra qu'**à compter de la demande des intéressés** - ayants droit, conjoints survivants et orphelins² - présentée dans un délai de trois ans³, l'instruction d'un dossier étant requise pour s'assurer de la réalité du droit à pension et pour procéder, en particulier, à la reconstitution des carrières. L'exigence d'une demande expresse est également justifiée, par le Gouvernement, par la prise en compte des « *charges de gestion disproportionnées* » qu'aurait entraîné un réexamen généralisé des dossiers, pour des montants jugés « *in fine minimales* ».

Or, dans son rapport public annuel 2010, la Cour des comptes a rappelé que « *dans un certain nombre de cas, concernant notamment les ayants cause, la différence induite par une révision indiciaire est importante* ». Elle déplore, rejointe en cela par la Halde, un « *manque patent d'information* » sur l'alignement des indices ouvert par la loi de finances pour 2007 - aucune campagne de communication n'ayant été organisée, à l'époque, à destination des bénéficiaires potentiels - et recommande par conséquent qu'il soit procédé, à l'avenir, à un « *alignement d'office* ».

Pour les raisons évoquées plus haut, le Gouvernement a cependant retenu la procédure sur dossier pour les révisions indiciaires et prévu la parution d'un décret qui devra préciser les mesures d'information des bénéficiaires ainsi que les modalités de présentation et d'instruction des demandes ; **vostra commission sera particulièrement attentive à ce que ce texte assure la bonne information des intéressés** et soit bien conforme à l'esprit de justice et d'équité qui préside à la réforme.

Quant au coût annuel de la décrystallisation intégrale, le Gouvernement l'estime à **150 millions d'euros**, en ligne avec les 152 millions projetés par la Cour des comptes, sur la base d'un peu plus de 32 000 bénéficiaires. Mais parce qu'elle dépendra de la bonne information des intéressés et du rythme de dépôt des demandes, la montée en charge du dispositif sera progressive - 82 millions prévus pour 2011 sous l'hypothèse de

¹ Pour un commentaire complet de cet article 100, se reporter au rapport n° 111 (2010-2011), tome 3, annexe 23, de Bernard Auban, rapporteur spécial de la commission des finances.

² Pour les seules pensions militaires d'invalidité et les pensions civiles et militaires de retraite, la retraite du combattant n'ouvrant pas droit à réversion.

³ A compter de la publication du décret précisant les conditions d'information des intéressés sur les nouvelles règles applicables.

20 % de dossiers de révision judiciaire validés, puis 100 millions en 2012 et 125 millions en 2013 - avant de décroître, à long terme, du fait de la disparition des bénéficiaires.

B. INDEMNISATION DES VICTIMES : DES DROITS NOUVEAUX OU RENFORCÉS

1. Victimes des essais nucléaires : les premières indemnisations devraient intervenir avant la fin de l'année

Entre 1960 et 1996, la France a procédé à deux cent dix essais nucléaires, atmosphériques ou souterrains, au Sahara algérien d'abord, en Polynésie française ensuite. Or, s'il a rapidement été avéré que certaines pathologies développées par les populations civiles ou militaires atteintes par les retombées radioactives étaient manifestement « radio-induites », aucun dispositif particulier de réparation n'a été mis en place jusqu'à l'adoption, à l'issue d'une large concertation, de la loi du 5 janvier 2010¹.

Complétée par le décret du 11 juin 2010², ce texte reconnaît désormais une **présomption de causalité** entre la contamination et ces maladies sur le modèle du dispositif prévu pour les victimes de l'amiante ou pour celles contaminées par le virus de l'hépatite C : en cas de doute, c'est à l'administration d'apporter la preuve que le risque attribuable aux essais nucléaires est négligeable dans l'apparition de la pathologie cancéreuse. En outre, le système d'indemnisation prévu n'opère **plus de distinction de nationalité ou de statut** entre populations civiles ou militaires et entend assurer la réparation intégrale des préjudices subis, qu'il s'agisse d'éléments patrimoniaux ou extra-patrimoniaux (importance des troubles d'existence, incidence professionnelle, déficit fonctionnel, etc.).

Les demandes d'indemnisation sont examinées par un comité d'indemnisation constitué de personnalités qualifiées essentiellement dans le milieu médical, sous la présidence d'un membre du Conseil d'Etat³, qui apprécie le lien de causalité et arrête les modalités de calcul de l'indemnisation en capital allouée par décision du ministre de la défense.

Après avoir ouvert une ligne téléphonique dédiée à l'information des intéressés et défini une méthode de traitement des dossiers, le secrétariat du comité avait adressé, entre la parution du décret et le 28 juillet 2010, trois cent vingt formulaires d'indemnisation et reçu soixante-dix-huit demandes accompagnées de pièces justificatives. Après instruction des dossiers, **les**

¹ Loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 portant reconnaissance et indemnisation en faveur des victimes des essais nucléaires français.

² Décret n° 2010-653 du 11 juin 2010, qui détermine en particulier les zones du Sahara et de Polynésie française retenues et fixe, sur la base des travaux reconnus par la communauté scientifique internationale, la liste des dix-huit pathologies ouvrant droit à indemnisation.

³ Voir l'arrêté du 3 août 2010 relatif à la composition du comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires.

premières indemnités devraient être proposées à la liquidation au cours du dernier trimestre 2010. Dès lors, la provision de 10 millions d'euros inscrite en loi de finances pour 2010, et reconduite sur la même base cette année, paraît suffisante pour répondre aux demandes ; elle pourrait du reste être abondée en cours de gestion selon les besoins.

Si votre commission se réjouit bien entendu de la mise en œuvre de ce nouveau droit à réparation, elle regrettera simplement, comme elle l'avait déjà soutenu l'an dernier par voie d'amendement¹, que l'intitulé de l'action retraçant les crédits dédiés à ce dispositif vise la simple « *réparation des conséquences sanitaires* »² des essais nucléaires plutôt que la « *reconnaissance et l'indemnisation des victimes* » symboliquement retenue par la loi du 5 janvier 2010.

2. Orphelins et des victimes de spoliation : une dotation budgétaire en forte hausse

a) Une campagne d'indemnisation d'un milliard et demi d'euros

Trois dispositifs d'indemnisation, financés par le programme 158³, en faveur des victimes de la Seconde Guerre mondiale et de leurs ayants cause ont été instaurés à partir de 1999 :

- une indemnisation⁴ à destination des **victimes de spoliation** intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation, pour laquelle les demandes sont instruites par commission pour l'indemnisation des victimes de spoliation (CIVS) ;

- une mesure de réparation⁵ en faveur des **orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites** ;

- enfin, une aide financière⁶ à l'intention des **orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie** durant la Seconde Guerre mondiale.

Dans les deux derniers cas, l'indemnisation prend la forme, au choix du bénéficiaire, d'une indemnité en capital de 27 440,82 euros ou d'une rente viagère mensuelle de 480,50 euros dont le montant est désormais revalorisé chaque année de 2,5 % ; les dossiers sont instruits par les services du ministère

¹ Amendement finalement déclaré irrecevable par la commission des finances en application de la loi organique relative aux lois de finances, postérieurement à son adoption par la commission des affaires sociales.

² Action 6 du programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ».

³ « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale », ce programme étant placé sous la responsabilité du Premier ministre qui prononce les décisions d'attribution des mesures de réparation financière.

⁴ Instituée par le décret n° 99-778 du 10 septembre 1999.

⁵ Créée par le décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000.

⁶ Prévues par le décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004.

de la défense et des anciens combattants et la mise en paiement effectuée par l'Onac.

Or, et contrairement aux deux années précédentes où la baisse des dotations budgétaires était en ligne avec la décrue prévisible du nombre de demandes nouvelles et la résorption progressive du stock de dossiers en attente, les crédits de paiement inscrits au titre du programme 158 **progressent cette année de 18,7 %** (pour une enveloppe globale de plus de 115 millions d'euros).

Outre l'effet des revalorisations annuelles de 2,5 %, décidées à compter du 1^{er} janvier 2009, sur le montant des rentes versées aux orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites ou d'actes de barbarie, cette hausse s'explique, pour l'essentiel, par l'**augmentation du coût moyen des dossiers d'indemnisation des spoliations**¹.

Initialement évalué à 18 622 euros pour 2010, ce coût s'établit en fait à 21 242 euros sur les huit premiers mois de l'année, des dossiers à forts enjeux financiers ayant été instruits sur la période. *A contrario*, l'année 2009 avait été marquée par le traitement de nombreux dossiers emportant des levées de parts réservées², les montants alloués dans ce cas étant en règle générale plus faibles que ceux attribués aux ayants droit directs ou ayants cause au premier degré.

Ainsi, le coût moyen prévisionnel pour 2011 (21 652 euros) paraît-il traduire avec plus de justesse l'évolution des demandes restant à instruire, parmi lesquelles figurent encore les dossiers les plus délicats, et auxquelles s'ajoutent encore, à un rythme soutenu - une soixantaine de dossiers déposés par mois -, de nouvelles demandes, aucune date de forclusion du dispositif n'ayant été arrêtée.

Depuis le début de la campagne d'indemnisation et jusqu'au 31 août 2010, le Premier ministre, sur la base des avis émis par la CIVS, a traité plus de 18 000 recommandations qui, compte tenu des partages successoraux, ont concerné **plus de 40 000 bénéficiaires**.

¹ Dont on rappellera qu'il traduit mal la très grande diversité des patrimoines spoliés et partant, les disparités considérables entre les indemnités accordées.

² Il s'agit d'indemnités non encore versées, et donc « réservées », au motif que les ayants droit ne sont pas connus ou que les héritiers sont clairement établis mais n'ont pas été associés à la requête pour différentes raisons (volonté délibérée, absence de contacts familiaux, etc.). Ces parts sont débloquées sur demande des personnes concernées auprès de la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliation (CIVS) qui recommande, une fois leur identité et filiation établies, une « levée de part ».

Indemnisation des victimes de spoliations

	Nombre de recommandations traitées	Nombre de bénéficiaires	Coût (en millions d'euros)
Total¹	18 353	40 413	407,49

¹ Données arrêtées au 31 août 2010.

Source : services du Premier ministre

S'agissant de l'indemnisation des orphelins de victimes de persécutions antisémites, la dotation, de l'ordre de **37 millions d'euros**, n'augmentera en 2011 qu'à raison de la revalorisation annuelle des rentes concédées, les quelques entrées potentielles devant être couvertes par les sorties du dispositif.

Quant à l'aide financière versée aux orphelins des victimes d'actes de barbarie, la forte hausse des crédits dédiés (15,1 %, pour une dotation de près de 51,5 millions d'euros) intègre en particulier l'arrivée prévisible de deux cents nouveaux dossiers représentant une **dépense supplémentaire estimée à 3,7 millions d'euros**, aucune date de forclusion n'ayant, là encore, été prononcée.

Depuis leur création, ce sont plus de **35 100 personnes** qui auront été indemnisées au titre des décrets de 2000 et de 2004, pour un montant total d'**1,1 milliard d'euros**.

Indemnisation des orphelins

	Nombre de demandes			Nombre de bénéficiaires			Coût (en millions d'euros)		
	Décret de 2000	Décret de 2004	Total	Décret de 2000	Décret de 2004	Total	Décret de 2000	Décret de 2004	Total
Total¹	17 748	31 020	48 768	13 462	21 693	35 155	518,41	619,30	1 137,71

¹ Données arrêtées au 31 août 2010

Source : services du Premier ministre

Au total, ces trois mesures auront conduit, depuis 1999, au versement de **plus d'1,5 milliard d'euros** d'indemnisations à plus de **75 500 bénéficiaires**.

Votre rapporteur pour avis ne peut cependant que s'associer au rapporteur spécial de la commission des finances lorsqu'il exprime le souhait d'une « *prévisibilité renforcée en matière d'évolution des crédits de ce programme, tout en reconnaissant la difficulté de l'exercice* ». On peut toujours s'étonner, au passage, de ce que l'architecture budgétaire du programme rassemble, au sein d'une même action, les mesures de réparation pourtant distinctes des spoliations et celles prévues par le décret de 2000 tout en retraçant, au sein d'une seconde action, l'indemnisation au titre du décret de 2004.

b) Un décret unique en cours de finalisation

En réponse aux demandes récurrentes d'une extension du droit à réparation à tous les orphelins de guerre et conformément aux engagements du Président de la République, le Gouvernement a confié une mission d'expertise au préfet honoraire Jean-Yves Audouin dont le rapport, remis au ministre en mars 2009¹, présente les différentes hypothèses envisageables : aménagement des décrets de 2000 et de 2004, indemnisation globale de tous les orphelins de la Seconde Guerre mondiale, voire indemnisation des orphelins de tous les conflits antérieurs ou postérieurs, avec des implications financières potentiellement considérables².

Au vu de ces propositions, le Gouvernement a mis en place une commission nationale de concertation - réunissant représentants des associations d'orphelins et d'anciens combattants et services de l'Etat - dont les travaux ont servi de base à l'élaboration du nouveau cadre juridique. Si celui-ci est en cours d'achèvement, ses grandes lignes sont déjà connues : **l'élargissement du dispositif aux orphelins de tous les conflits n'a pas été envisagé**, tant pour des raisons de coût que de principe. Une telle généralisation aurait en effet rompu avec la justification fondamentale des mesures existantes : la reconnaissance spécifique des conditions d'extrême barbarie de certaines disparitions survenues entre 1939 et 1945³. La solution retenue devrait viser, pour l'essentiel, à corriger les principales inégalités, liées notamment à la grande marge d'interprétation qui s'attache à la notion de « victime d'acte de barbarie ».

C'est tout le sens du mandat confié par le Premier ministre, le 7 juillet dernier, aux ministres chargés de la défense et des anciens combattants pour « rédiger un décret unique, qui devra répondre à l'exigence de lisibilité et de correction des principales imperfections constatées, tout en restant fidèle à la spécificité d'une réparation liée à la notion de barbarie nazie »⁴ dont le projet devait lui être proposé à la fin du mois d'octobre avant d'être soumis à l'avis des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Tout en adhérant à la **démarche de clarification et d'équité** mise en œuvre ainsi qu'au périmètre probable du futur dispositif, votre commission regrettera seulement que la représentation nationale n'ait pas été associée à cette réflexion en amont, au regard de l'importance, tant financière que symbolique, du sujet.

¹ Rapport sur les orphelins de guerre au regard de l'application des décrets n^{os} 2000-657 du 13 juillet 2000 et 2004-751 du 27 juillet 2004.

² Le rapport évoque « l'engagement d'une dépense globale de trois à quatre milliards d'euros » et encore précise-t-il qu'il s'agirait là « d'un minimum ».

³ Ainsi que le rappelle le préfet Audouin, les décrets de 2000 et 2004 se sont attachés à singulariser les circonstances de certaines morts survenues durant la Seconde Guerre mondiale, « sans aucun rapport avec les lois classiques de la guerre ».

⁴ Tel que décrit par le secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants lors de son audition en commission élargie à l'Assemblée nationale le 11 octobre 2010.

C. CARTE DU COMBATTANT : DES CRITÈRES EN VOIE D'ADAPTATION AUX OPEX MAIS UNE EXTENSION AUX ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD EN SUSPENS

1. Une actualisation bienvenue des critères d'octroi de la carte aux Opex

La nouvelle « génération du feu » des soldats combattant dans le cadre des opérations extérieures (Opex) se distingue, depuis 1992 au moins, par l'exercice de missions d'interposition et de maintien de la paix. Or, cette spécificité n'avait, jusqu'à présent, pas été prise en compte dans les critères d'attribution de la carte du combattant. Datant de la guerre d'Algérie, ces critères se réfèrent en effet, pour l'essentiel, à des situations d'affrontement entre groupes armés et s'avèrent par conséquent inadaptés aux nouvelles conditions d'emploi des Opex.

Dès lors, une **actualisation des règles**, définissant notamment les actions de feu et de combat à retenir, apparaissait nécessaire pour faciliter l'acquisition de la carte. Elle est **en cours** : le décret modifiant les conditions d'octroi de la carte du combattant, validé par le Conseil d'Etat le 14 septembre dernier, serait sur le point d'être signé et ses dispositions mises en œuvre avant la fin de l'année. Aux dires du secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants¹, l'assouplissement à venir « *devrait permettre d'augmenter de 25 % à 50 % le nombre de bénéficiaires de la carte du combattant* ».

Votre rapporteur approuve pleinement cette avancée qui rappelle que le monde combattant n'appartient pas au passé et témoigne de la reconnaissance de la Nation à l'égard de ces engagés.

2. Attribution de la carte aux soldats présents en Afrique du Nord au-delà du 2 juillet 1962 : une décision encore en suspens

Aux termes de l'article L. 253 *bis* du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre², l'unique date de fin de période à prendre en considération pour l'attribution de la carte du combattant aux soldats présents en Afrique du Nord est celle du **2 juillet 1962**, soit la date officielle de l'indépendance algérienne. Cette date s'applique quel que soit le territoire concerné - Algérie, Tunisie ou Maroc -, étant précisé qu'une durée uniforme de quatre mois de présence est exigée de l'ensemble des bénéficiaires, militaires ou civils.

¹ Examen du budget en commission élargie à l'Assemblée nationale, le 11 octobre 2010.

² Tel que modifié en dernier lieu par l'article 123 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

Dans ce cadre ont été délivrés plus de 120 000 cartes - et autant de retraites de combattants -, pour un coût en année pleine estimé à **66,7 millions d'euros**.

Portée de longue date par les associations, la revendication de voir l'octroi de la carte étendu au-delà du 2 juillet 1962 se fonde sur plusieurs arguments : outre que l'accès au titre de reconnaissance de la Nation est ouvert aux militaires présents en Algérie jusqu'au 1^{er} juillet 1964, le choix d'une date unique a d'ores et déjà pour conséquence d'attribuer la carte aux soldats présents en Tunisie et au Maroc après l'indépendance de ces pays en 1956 et jusqu'en juillet 1962. Surtout, il est historiquement avéré qu'entre 1962 et 1964, la situation sur place était loin d'être pacifiée, plusieurs centaines de soldats français ayant été tués en marge des actes meurtriers perpétrés contre les pieds-noirs et la communauté harkie.

Cette question **semblait en passe d'être réglée l'an dernier** lorsque, à l'occasion du débat budgétaire, le secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants s'était déclaré favorable à la solution de compromis proposée par les membres de la commission de la carte du combattant, soit une attribution de la carte pour quatre mois de présence après le 2 juillet 1962 à la condition expresse que le début du séjour soit antérieur à cette date. Le ministre avait d'ailleurs précisé, en toute transparence, « *être en phase de négociations avec le ministre chargé du budget pour inscrire cette mesure* » dans le projet de loi de finances pour 2011.

Or, les **fortes contraintes pesant sur l'élaboration du budget** n'ont pas permis d'inscrire, dès cette année, les crédits nécessaires à l'augmentation du nombre de retraites du combattant correspondant. Le secrétaire d'Etat a cependant pris l'engagement de la mettre en œuvre « *dès que seront dégagées les marges financières suffisantes pour financer un surcoût de l'ordre de 4,6 millions d'euros par an* »¹. Selon les éléments transmis par les services du ministère, le coût total de la mesure, en année pleine, pourrait même atteindre les **4,92 millions d'euros**².

Pour avoir connu personnellement ces heures difficiles de l'histoire de notre pays, votre rapporteur insiste sur le **caractère prioritaire** de cette mesure nouvelle sur toute autre dans le cadre de l'élaboration du budget de l'an prochain.

¹ Examen du budget en commission élargie à l'Assemblée nationale, le 11 octobre 2010.

² Chiffrage établi sur la base d'effectifs maximaux de bénéficiaires potentiels - 6 253 appelés du contingent et 2 085 militaires de carrière et engagés.

D. LE BÉNÉFICE DE LA CAMPAGNE DOUBLE POUR LES ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD : UNE ÉQUITÉ TOUJOURS EN QUESTION

1. Une revendication ancienne

En vertu du code des pensions civiles et militaires de retraites, le bénéfice de campagne permet de majorer, pour le calcul des droits à pension, la durée des services militaires accomplis en temps de guerre par **les agents de statut public** (militaires, depuis 1920, fonctionnaires et ouvriers de l'Etat, depuis 1924 et 1929). Ainsi, la « campagne simple » conduit à comptabiliser deux fois les services accomplis - pour douze mois effectués, vingt-quatre mois sont pris en compte pour la retraite - quand la « campagne double » permet de les tripler.

Or, dès l'origine, seule la **campagne simple** a été attribuée pour les opérations qui se sont déroulées en Afrique du Nord¹ alors même que les combattants des première et deuxième « générations du feu » - deux guerres mondiales et conflit indochinois -, voire les combattants ayant participé à des conflits postérieurs tels que la guerre du Golfe², se sont vu attribuer le bénéfice de la campagne double.

Dès lors que la loi du 18 octobre 1999³ a qualifié les opérations menées en Afrique du Nord entre 1952 et 1962 de « *guerre d'Algérie* » et de « *combats en Tunisie et au Maroc* » et posé le principe d'une « *stricte égalité avec les combattants des conflits antérieurs* », les associations d'anciens combattants d'Afrique du Nord étaient fondées à demander l'attribution des mêmes bonifications que pour leurs aînés.

L'évolution des conditions d'octroi de la campagne double a par la suite fait l'objet d'une **réflexion chaotique** : après l'échec d'un premier groupe de travail constitué en 1999, le Conseil d'Etat a proposé, dans un avis rendu le 30 novembre 2006, de l'accorder aux ressortissants « *qui ont participé à des opérations de guerre, c'est-à-dire qui ont été exposés à des situations de combat* », à charge pour les ministres chargés des anciens combattants et du budget de définir « *les circonstances de temps et de lieu* » permettant d'identifier les « *situations de combat* » ouvrant droit à bonification. Après que la notion d'action de feu ou de combat, incluant les attentats et les embuscades, a été retenue, la même juridiction, par un arrêt rendu le 17 avril 2009⁴, a condamné l'Etat à prendre dans les quatre mois, sous

¹ Par le décret du 4 février 1957.

² A la suite d'un arrêt du Conseil d'Etat du 17 mars 2004.

³ Qui dispose que « *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^{er} janvier 1952 et le 2 juillet 1962* » (Loi n° 99-882 du 18 octobre 1999).

⁴ CE, 17 avril 2009, Association nationale des cheminots, anciens combattants, résistants, prisonniers et victimes de guerre.

peine d'une astreinte de 500 euros par jour, les dispositions réglementaires permettant l'attribution de la campagne double aux anciens combattants d'Afrique du Nord ayant accompli « *des services militaires en opération de guerre, en fonction de la nature et de la durée des services* ».

2. Une solution récente jugée restrictive par certains...

En réponse à l'arrêt du Conseil d'Etat et à l'issue des travaux interministériels ayant permis d'identifier les critères d'attribution est paru le **décret n° 2010-890 du 29 juillet 2010** portant attribution du bénéfice de la campagne double aux anciens combattants d'Afrique du Nord. Sitôt publié, celui-ci a fait l'objet de **vives critiques** dans la mesure où seules les pensions de retraite liquidées à partir du 19 octobre 1999, en référence à la date de publication de la loi du 18 octobre, pourront être révisées, sans ouvrir droit à intérêt de retard et à compter de la demande des intéressés déposée postérieurement à son entrée en vigueur.

Outre son champ d'application, sont également contestées les modalités de décompte des journées d'action de feu au motif, notamment, que les journaux de marche de l'époque n'étaient pas suffisamment fiables et qu'il est particulièrement difficile, du fait de la spécificité de la guerre d'Algérie, de distinguer une unité combattante d'une unité qui ne l'était pas.

Lors des débats à l'Assemblée nationale, le secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants a rappelé que **seule une loi pourrait aller au-delà** des conditions posées par le décret, lequel s'est conformé aux prescriptions du Conseil d'Etat. Il est convenu qu'un point devrait être fait, en 2011, sur les modalités d'application du dispositif¹. En l'état, le coût maximum des rappels de pensions serait d'un peu plus de 570 000 euros, pour un coût annuel de la campagne double approchant les 115 000 euros.

3. ...et, surtout, qui laisse pendante l'inéquité manifeste entre pensionnés du public et du privé

Pour les pensionnés du secteur privé, les périodes de service militaire accomplies en temps de guerre ne sont validées que pour leur durée réelle², à l'exclusion de toute bonification d'annuité.

Ainsi, et comme elle l'a fait de manière constante depuis plusieurs années, votre commission réaffirme que l'octroi de la campagne double, quand bien même ses conditions d'application seraient jugées trop restrictives, **laisse entière une autre discrimination entre les anciens combattants de statut**

¹ Voir l'audition du secrétaire d'Etat en commission élargie du 11 octobre 2010 et le débat en séance publique du 10 novembre 2010.

² Même si certains assouplissements ont été prévus pour les anciens combattants d'Afrique du Nord âgés de plus de soixante ans qui n'avaient pas le nombre de trimestres requis pour bénéficier d'une retraite à taux plein.

public et ceux relevant du régime général. Cette différence de traitement est d'autant moins acceptable que les retraités du secteur privé qui ont participé à la guerre d'Algérie ou aux combats en Tunisie et au Maroc, soit en tant qu'appelés du contingent, soit comme militaires ayant été par la suite affiliés rétroactivement au régime général¹, figuraient souvent parmi les combattants les plus exposés aux risques et que leurs conditions de retour à la vie civile ont été, en règle générale, bien plus précaires.

Or, l'argument selon lequel le régime général ne prévoit pas de bénéfice de campagne ne suffit pas à faire varier la position de votre commission : **une mesure d'équité en leur faveur**, éventuellement sur une base forfaitaire et symbolique, serait définitivement la bienvenue.

¹ Car n'ayant pas accompli quinze ans de services et ne bénéficiant donc pas d'une pension militaire de retraite.

III. SOLIDARITÉ ET MÉMOIRE : DES DÉPENSES DYNAMIQUES, DES OPÉRATEURS CONFORTÉS ET UNE POLITIQUE DE MÉMOIRE EN PHASE DE RENOUVELLEMENT

A. SOLIDARITÉ : UNE PRISE EN CHARGE AMÉLIORÉE ET DES OPÉRATEURS MOBILISÉS AU SERVICE DU MONDE COMBATTANT

Comme lors des deux derniers exercices budgétaires, **les dépenses de solidarité restent dynamiques** (+ 3,4 % après les 5,2 % et 7,8 % respectivement constatés en 2009 et 2010) sous l'effet de la progression des crédits dédiés aux majorations des rentes mutualistes et de la poursuite des transferts en direction de l'Onac.

1. Majorations des rentes mutualistes : un régime déjà favorable dont l'extension bénéficierait aux anciens combattants les plus aisés

Ouverte aux titulaires de la carte du combattant ou du titre de reconnaissance de la Nation, la souscription d'une rente mutualiste s'accompagne, en plus de la majoration légale attachée à toute rente viagère destinée à compenser l'inflation, d'une **majoration spécifique** versée par l'Etat au titre du droit à réparation, qui varie de 12,5 % à 60 % suivant l'âge et le délai de souscription après l'obtention de la carte ou du titre.

Le total formé par la rente et la majoration spéciale est limité à un plafond exprimé en points d'indice des PMI, dit « plafond majorable », qui a été porté à 125 points en 2007, soit **1 715 euros** au 1^{er} janvier 2010. Cumulable avec toutes les autres pensions, la rente bénéficie en outre d'un **régime fiscal dérogatoire** l'exonérant d'impôt sur le revenu pour sa part inférieure au plafond légal¹ et autorisant chaque année la déduction, dans la limite d'un plafond, des versements effectués en vue de sa constitution du revenu imposable.

Or, les crédits consacrés au financement des majorations **progressent encore cette année de près de 3,3 %** en comparaison de la loi de finances initiale pour 2010, soit 8 millions supplémentaires, pour atteindre 255 millions d'euros.

¹ Au-delà de ce plafond, le régime fiscal applicable est celui de l'assurance-vie.

**Evolution des effectifs et des dépenses consacrées aux majorations
des rentes mutualistes des anciens combattants et victimes de guerre**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ¹	2011 ¹
Dépenses d'exercice <i>(en millions d'euros)</i>	203,1	212,5	224,0	231,1	238,4	243,3	255,1
Evolution	5,44 %	4,63 %	5,42 %	3,17 %	3,14 %	2,08 %	4,81 %
Nombre de bénéficiaires au 1^{er} janvier	421 231	425 675	427 590	425 614	423 356	418 164	416 279
Evolution	1,98 %	1,06 %	0,45 %	- 0,46 %	- 0,53 %	- 1,23 %	- 0,45 %
Montant moyen annuel des majorations remboursées² <i>(en euros)</i>	482,20	499,27	523,96	543,05	563,07	581,95	612,72

¹ Prévisions

² Majorations légales et majorations spécifiques

Données : projet annuel de performances et secrétariat d'Etat à la défense et aux anciens combattants

Entre 2004 et 2011, **la dépense s'accroît de 28,1 %¹** en raison des revalorisations successives du plafond majorable décidées entre 2002 et 2007 puis de la hausse de la valeur du point par application du rapport constant ; la diminution du nombre des bénéficiaires (1,2 % depuis 2007) reste limitée par l'arrivée progressive des ressortissants issus de la quatrième génération du feu dans le dispositif.

Bien que cette hausse témoigne de l'effort consenti par l'Etat dans un cadre budgétaire contraint et en dépit du régime fiscal favorable de la mesure, la revendication d'un relèvement du plafond à 130 points d'indice reste portée par certaines associations, relayées en cela par quelques parlementaires. Les éléments sont pourtant connus : aujourd'hui, **seuls 20 % des cotisants atteignent le plafond des 125 points** ; les **anciens combattants les plus démunis**, n'ayant pas les moyens de cotiser, sont **exclus de la mesure** ; enfin, une hausse même progressive, circonscrite à trois points la première année, conduirait à une dépense de l'ordre de **5,5 millions d'euros** en 2011.

Pour toutes ces raisons, votre rapporteur réaffirme son **opposition déterminée**, en l'état actuel de nos finances publiques, à toute hausse du plafond majorable ; lors même que de nouvelles marges de manœuvre apparaîtraient, il conviendrait de les mobiliser prioritairement en faveur des plus modestes.

¹ Sur la base des 199 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale pour 2004 rapportés aux 255 millions d'euros du présent projet de loi.

2. Des opérateurs au cœur de la réforme administrative

Avec la rationalisation de l'administration au service des anciens combattants décidée dans le cadre de la RGPP¹, les opérateurs du ministère - Onac et Ini - voient leur **champ d'intervention étendu** et leur rôle conforté. Les subventions correspondantes, inscrites dans l'action « Solidarité », progressent encore de 4,3 % pour atteindre 90,5 millions d'euros.

a) L'Office national des anciens combattants

Interlocuteur privilégié du monde combattant, l'Onac bénéficie de la reconduction de la subvention de 19,6 millions d'euros attribuée pour financer ses interventions sociales et d'une subvention pour charges de service public à nouveau **majorée de 4,5 millions**, pour une enveloppe totale de 77,1 millions.

En fonctionnement, l'année 2011 est marquée par le rattachement à l'Onac des trois services d'Alger, Tunis et Casablanca relevant précédemment de la DSPRS, accompagné du transfert de soixante-quatre équivalents temps et de 4,2 millions d'euros au titre des rémunérations et autres frais de fonctionnement. Cette enveloppe supplémentaire vise aussi à couvrir les charges résultant de l'hébergement, au sein de services départementaux de l'office, des centres d'expertise médicale et de commission de réforme (CEM/CR) nouvellement créés.

Au total, **17,4 millions d'euros** et trois cent quarante-quatre équivalents temps plein auront été transférées, en 2010 et 2011, à l'Onac pour lui permettre de reprendre les missions autrefois exercées par la DSPRS.

Il reste qu'une difficulté particulière est apparue, dans le courant de l'année 2010, sur les **délais de délivrance de la carte du combattant**, suscitant la protestation légitime des ressortissants. Ces retards ont résulté des dysfonctionnements rencontrés lors de l'informatisation du traitement des cartes *via* la nouvelle application Kapta et de la suppression des commissions départementales de la carte au profit de deux commissions nationales. Votre rapporteur appelle à la résorption rapide du stock de demandes en attente afin de préserver la crédibilité, indispensable à l'adhésion à la réforme du monde combattant, de l'Onac dans son rôle nouveau de guichet unique de proximité.

Après avoir été abondée d'un million d'euros au total en 2009 et 2010, **la subvention d'action sociale de l'office est reconduite** au même niveau que l'an dernier (19,6 millions d'euros), ce qui doit lui permettre de

¹ Pour un panorama complet de la réforme, votre rapporteur vous invite à vous reporter à la mission de contrôle conduite en début d'année conjointement avec Jean-Marc Todeschini, rapporteur spécial de la commission des finances ; ce premier bilan aura notamment permis de constater la préservation d'un haut niveau de qualité de service ainsi que les conditions satisfaisantes de reclassement des personnels concernés. Rapport d'information n° 488 (2009-2010), « Réforme de l'administration des anciens combattants : une campagne bien menée ».

poursuivre le développement de ses interventions en faveur du maintien à domicile et d'accentuer la prise en charge des pupilles mineurs dont le nombre tend à augmenter depuis 2009.

Pour mémoire, le budget social de l'Onac concourt également aux actions sociales individuelles en faveur des ressortissants les plus démunis, et en particulier des veuves, à la rééducation professionnelle des pensionnés invalides ou victimes de guerre, à la prise en charge des frais des séjours des retraités les plus modestes des foyers et maisons de retraite, aux aides financières aux ressortissants de l'étranger ou aux diverses subventions versées aux associations pour l'action sociale qu'elles mènent auprès de leurs adhérents.

Au sein des crédits sociaux de l'Onac sont enfin isolés les 5 millions d'euros nécessaires au financement de **l'allocation différentielle en faveur des conjoints survivants**, destinée aux 4 300 bénéficiaires attendus en 2010, pour une dépense moyenne annuelle de 1 163 euros¹.

b) L'Institution nationale des invalides

La subvention pour charge de service public attribuée à l'Ini **diminue cette année de 810 000 euros** après les transferts opérés l'an dernier pour permettre le rattachement du centre d'études et de recherches sur l'appareillage des handicapés (Cerah) et de ses cinquante-sept emplois. Ce recul s'explique exclusivement par la baisse, à hauteur d'un million d'euros, des crédits d'investissement alloués pour les travaux de mise en sécurité des bâtiments dont la dernière tranche a été engagée, la subvention de fonctionnement progressant légèrement pour financer la revalorisation du statut des infirmières.

Au vu des derniers chiffres disponibles (2009), l'activité de l'Ini progresse : près de 9 % et 21,3 % de journées d'hospitalisation supplémentaires, respectivement pour ses activités de centre des pensionnaires et de centre médico-chirurgical.

Le **centre des pensionnaires** doit désormais s'adapter à l'évolution des demandes des nouveaux pensionnés : ceux-ci ne souhaitent plus forcément résider à l'institution pendant plusieurs années mais sollicitent des soins temporaires en raison des pertes sévères d'autonomie qui rendent difficile leur maintien à domicile. Le nombre d'admissions progresse (dix-neuf en 2009 contre neuf en 2008) même si la moyenne d'âge des pensionnaires reste élevée, à quatre-vingt-cinq ans.

Le **centre médico-chirurgical**, qui comporte un service de médecine physique et de réadaptation, un service de chirurgie et une unité sensori-cognitive, a pour objectif de dispenser 23 100 journées d'hospitalisation en 2010. Dans le cadre de son projet d'établissement

¹ Cf. *infra* le point particulier sur l'allocation différentielle.

2009-2013, l'Ini a défini une nouvelle offre de soins qui doit se concrétiser par une baisse des lits de court séjour (de trente-quatre à dix lits) et la création d'un secteur de soins de suite (dix lits) affectés à la surveillance post-opératoire plus tardive des patients opérés. Cette nouvelle organisation a permis de diminuer sensiblement la durée moyenne de l'hospitalisation en chirurgie de court séjour.

Enfin, la hausse des **consultations externes** (près de 10 % en 2009) devrait se confirmer cette année, avec un objectif de 859 000 en 2010.

3. Prise en charge des conjoints survivants : garantir l'équité

a) Une allocation différentielle sanctuarisée

Créée par instruction du directeur général de l'Onac en 2007 à l'issue d'un important travail de concertation entre parlementaires, associations d'anciens combattants et représentants de l'Etat, l'allocation différentielle en faveur des conjoints survivants de ressortissants de l'office vise à leur **garantir un revenu mensuel minimum**, initialement fixé à 550 euros.

Son financement a été assuré par un abondement des crédits d'action sociale de l'Onac de 500 000 euros en 2007, puis de **5 millions d'euros** en 2008, reconduit depuis d'année en année et désormais « sanctuarisé ».

Outre leur qualité de conjoint survivant d'un ressortissant, les demandeurs doivent justifier d'un niveau de ressources mensuelles moyen sur les douze mois précédents inférieur au plafond, être âgés d'au moins soixante ans, et résider de façon régulière et continue dans le département où est déposée la demande, les dossiers étant instruits par les services départementaux de l'office.

Conformément aux souhaits de votre commission, le montant du revenu mensuel garanti a été porté à 681 euros dès novembre 2007, relevé à 750 euros au 1^{er} janvier 2008 - les allocations de logement n'étant plus prises en compte dans le calcul des ressources à cette date - puis de nouveau majoré à 800 euros au 1^{er} janvier 2010 et, enfin, à **817 euros**, soit le seuil de pauvreté européen pour une personne seule au 1^{er} avril dernier ; au cours de la discussion budgétaire de l'an dernier, le secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants affichait même l'ambition du Gouvernement de **porter, à terme, l'allocation au niveau du seuil de pauvreté** alors retenu par l'Insee (887 euros)¹.

¹ « Nous avons tous l'objectif de porter l'allocation différentielle, dont vous connaissez le succès, au niveau du seuil de pauvreté, soit aujourd'hui 887 euros. Nous le faisons par étapes, avec le souci d'accroître non seulement le plafond de l'allocation, mais aussi le nombre de ses bénéficiaires. » (Assemblée nationale, première séance du lundi 2 novembre 2009).

Le nombre de bénéficiaires progresse chaque année (**4 149 bénéficiaires en 2009** et 4 300 attendus en 2010) même si la sous-consommation de l'enveloppe dédiée, en 2008 d'abord (94 %), en 2009 surtout (94 %) ¹, interpelle. En outre, du fait du caractère différentiel de l'allocation, les revalorisations successives des autres prestations sociales dont peuvent bénéficier les veuves, comme celle de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) - passée de 708,95 euros à 677,12 euros au 1^{er} avril 2010 - réduisent mécaniquement l'effort budgétaire à mobiliser pour en relever le plafond.

Evolution de l'allocation différentielle depuis 2007

	Montant des dépenses (en euros)	Dossiers instruits	Dossiers éligibles	Dossiers rejetés	Montant moyen perçu (en euros)
2007	526 801	1 617	809	808	651
2008	4 695 263	6 222	4 060	2 162	1 156
2009	4 171 833	5 616	4 054	1 562	1 029
2010	6 100 000 ¹	nd	4 300 ³	nd	1 163 ³
2011	5 000 000 ²				

¹ 5 millions d'euros attribués au titre de 2010 et 1,1 million correspondant au report des crédits non consommés au titre de 2009

² Montant de la dotation inscrite au budget social de l'Onac

³ Prévisions

nd : non disponible

Données : Onac et secrétariat d'Etat à la défense et aux anciens combattants

Une **nouvelle revalorisation du plafond est aujourd'hui envisagée**, comme le ministre l'a récemment indiqué devant l'Assemblée nationale : « *si des marges devaient apparaître, je proposerais au conseil d'administration de l'Onac une revalorisation avant la fin de l'année - certaines hypothèses de calcul permettent notamment de penser qu'un relèvement à 834 euros serait ainsi envisageable* »².

Bien qu'appréciant cette augure, votre rapporteur rappelle qu'il s'agit là, pour une part au moins, de la traduction naturelle de la hausse prévisible de l'Aspa en avril prochain et surtout, s'interroge sur l'absence d'une garantie de revenu comparable pour les anciens combattants eux-mêmes (*cf. infra*).

¹ Les crédits excédentaires étant reportés sur l'exercice 2010.

² Examen du budget en commission élargie à l'Assemblée nationale, le 11 octobre 2010.

b) Des mesures ponctuelles en faveur des conjoints survivants mais sans vision d'ensemble

Outre qu'elles se voient appliquer les mêmes relèvements de la valeur du point des pensions d'invalidité que l'ensemble des pensionnés et qu'elles sont aussi destinataires de l'action sociale de l'Onac, les veuves d'anciens combattants ont bénéficié, ces dernières années, de **plusieurs dispositions ponctuelles** :

- en vertu de la loi de finances pour 2004¹ a d'abord été décidée l'**augmentation uniforme de quinze points d'indice** des pensions de veuves, avec effet au 1^{er} juillet 2004 pour un coût annuel actuel estimé à 20,5 millions d'euros ;

- la loi de finances pour 2006² a ensuite institué le **principe de l'égalité hommes-femmes** pour les bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG) en substituant dans ce dernier, à compter du 1^{er} janvier 2006, au terme de « veuve » celui de « conjoint survivant ». Jusqu'alors, le code ne permettait pas au conjoint survivant d'une femme bénéficiaire de ce code, ou décédée par suite d'un fait de service ou d'un fait de guerre, de percevoir une pension au décès de celle-ci ;

- enfin, la loi de finances pour 2010³ a **augmenté de cinquante points la majoration spéciale de pension** accordée, en vertu de l'article L. 52-2 du code, aux conjoints survivants ayant accompagné pendant au moins quinze ans un invalide nécessitant des soins constants. La mesure concerne 1 160 personnes pour un coût annuel de 800 000 euros.

L'examen du présent projet de loi de finances à l'Assemblée nationale a de nouveau été l'occasion d'améliorer la situation matérielle des veuves des plus grands invalides de guerre à travers l'adoption d'un amendement portant article additionnel : celui-ci prévoit d'accorder un **supplément de pension de 360 points** aux conjoints survivants des invalides dont le taux de pension était d'au moins 12 000 points, c'est-à-dire ceux qui étaient atteints des affections les plus importantes. Cette majoration vise à témoigner de la reconnaissance de la Nation à l'égard de celles qui se sont bien souvent dévouées aux soins de leur mari, ainsi qu'à réduire l'écart de niveau de pension subi au décès de celui-ci⁴.

Toutefois, l'adoption ponctuelle de telles mesures en faveur des veuves, pour légitimes qu'elles soient prises isolément les unes des autres, **n'assure pas, faute de vision d'ensemble, l'équité entre toutes les veuves.**

¹ Article 121 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

² Article 124 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

³ Article 115 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

⁴ Pour une présentation complète de la mesure, se reporter au commentaire de l'article 68 ter rattaché à la mission.

C'est précisément avec l'ambition de mieux prendre en considération les veuves en situation précaire, sans le faire au détriment des anciens combattants aux revenus les plus modestes, que votre commission avait demandé l'an dernier au Gouvernement de déposer un rapport faisant le point sur les dispositifs actuels de prise en charge, et envisageant, le cas échéant, des mesures nouvelles en faveur des conjoints survivants en situation précaire. Adopté à l'unanimité au Sénat¹, ce rapport est **attendu pour le 31 décembre prochain au plus tard**.

c) Assurer un revenu minimum garanti aux anciens combattants

Si l'Onac verse, depuis 2007, une allocation différentielle aux conjoints survivants aux revenus modestes, **aucun dispositif comparable n'existe, à l'heure actuelle, pour les anciens combattants les plus démunis** : ceux-ci relèvent des dispositifs de solidarité « de droit commun » dont, pour l'essentiel, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) - le minimum vieillesse -, soit 708,95 euros par mois au 1^{er} avril 2010. Même si l'on y ajoute le bénéfice de la retraite du combattant, pour un montant annuel de 592,97 euros au 1^{er} juillet 2010², les plus modestes d'entre eux restent donc en deçà du seuil de pauvreté évalué, selon les conventions statistiques retenues, à 791 ou 949 euros en 2008³.

En réponse aux amendements tendant à la création d'une telle allocation déposés à l'Assemblée nationale, le ministre comme le rapporteur de la commission des finances ont indiqué que les anciens combattants rencontrant des difficultés financières étaient déjà éligibles à l'action sociale de l'Onac, les 9 millions d'euros dédiés ayant permis de financer des interventions - aides d'urgence, secours et prêts individuels - auprès de 7 679 ressortissants en 2009.

Reconnaissant toutefois la « pertinence » de la question, le secrétaire d'État à la défense et aux anciens combattants a considéré qu'il était « *effectivement nécessaire d'avoir une meilleure connaissance des situations* » et qu'« *à cet effet, l'Onac a lancé une étude dans douze départements pour dénombrer les personnes concernées et étudier les réponses à apporter* », dont le « *résultat sera disponible à la mi-2011* ».

Votre commission souhaite profiter de ce travail pour approfondir la réflexion sur le sujet et, le cas échéant, **mettre fin à cette différence de traitement** entre veuves et anciens combattants. C'est dans cet esprit qu'elle a adopté un amendement demandant la transmission au Parlement des résultats de cette étude avant le 30 juin 2011 et la remise par le Gouvernement, sur la base de ce recensement, d'un rapport évaluant l'intérêt de créer une telle allocation différentielle pour les anciens combattants eux-mêmes avant le 30 septembre 2011.

¹ Et devenu l'article 114 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

² Sur la base d'une retraite du combattant à quarante-trois points et d'une valeur du point fixée à 13,79 euros.

³ Seuils de pauvreté mensuels, Insee (2008), à 50 % ou 60 % du revenu médian.

B. UNE POLITIQUE DE MÉMOIRE SOUTENUE

Dans un contexte marqué par la **disparition progressive des acteurs et des témoins directs**, le renouvellement de la politique de mémoire vise à conserver le souvenir des conflits contemporains et à perpétuer l'attachement, notamment auprès des jeunes générations, aux valeurs républicaines et civiques défendues lors de ces guerres. Elle se décline, pour l'essentiel, sous la forme :

- d'**actions commémoratives** : organisation des neuf cérémonies inscrites au calendrier commémoratif national, auxquelles s'ajoute l'hommage traditionnel à Jean Moulin, le 17 juin, ainsi que des manifestations liées à des commémorations ponctuelles¹ ;

Dernier dimanche d'avril	Journée nationale du souvenir des victimes et héros de la déportation
8 mai	Commémoration de la victoire de 1945
2^e dimanche de mai	Fête nationale de Jeanne d'Arc et du patriotisme
8 juin	Journée nationale d'hommage aux « morts pour la France en Indochine »
18 juin	Journée nationale commémorative de l'appel du général de Gaulle le 18 juin 1940 à refuser la défaite et à poursuivre le combat contre l'ennemi
Dimanche le plus proche du 16 juillet	Journée nationale à la mémoire des victimes des crimes racistes et antisémites de l'Etat français et d'hommage aux « Justes » de France
25 septembre	Journée nationale d'hommage aux harkis et autres membres des formations supplétives
11 novembre	Commémoration de l'armistice de 1918
5 décembre	Journée nationale d'hommage aux morts de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de Tunisie

- d'**actions pédagogiques et civiques** : organisation du concours national de la Résistance et de la déportation, soutien aux projets et publications en partenariat avec l'éducation nationale ;

- et par la **mise en valeur du patrimoine mémoriel** : entretien et rénovation des hauts lieux de mémoire, des nécropoles nationales et des sépultures de guerre.

¹ On s'étonnera au passage, comme l'an dernier, du fait que le Haut Conseil de la mémoire combattante, présidé par le chef de l'Etat et qui est censé définir les grandes orientations de la politique mémorielle, n'ait plus été réuni depuis novembre 2006 sans que la suppression de cette instance ne soit envisagée.

1. Une clarification attendue de la nomenclature budgétaire

Ayant déploré, depuis plusieurs années, que les crédits de mémoire soient dispersés entre trois programmes et deux missions¹, votre rapporteur ne peut que se féliciter de la **mise en cohérence** opérée cette année : à la suite du transfert de l'enveloppe dédiée à l'entretien des lieux de mémoire du programme 169², l'ensemble des crédits nécessaires à l'exécution de la politique de mémoire est désormais intégralement imputé sur le programme 167, sous le pilotage unifié de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) et avec l'Onac pour seul opérateur. Il s'ensuit un rééquilibrage, certes modeste, entre les deux actions du programme 167 - la journée Défense et citoyenneté absorbant encore 91 % des crédits contre 9 % pour l'action « politique de mémoire » au périmètre élargi -, ce qui limite toujours la possibilité, pour le Parlement, de proposer des redéploiements de crédits au sein du programme.

Au total, ce sont ainsi plus de **11,4 millions d'euros** qui seront consacrés cette année à la politique de mémoire, soit un niveau équivalent à la somme des dotations engagées l'an dernier (respectivement 7,3 millions pour l'action 2 du programme 167 et 4,1 millions pour l'action 4 du programme 169), non comprises la subvention versée à l'Onac et les dépenses de personnel de la DMPA prises en charge par la mission « Défense »³.

2. Des actions de mémoire en voie de modernisation

Le cycle commémoratif ouvert depuis 2009 s'est très logiquement **centré sur le soixante-dixième anniversaire de la Seconde Guerre mondiale** : ainsi, l'année 2010 aura été marquée par la célébration de l'appel du 18 juin au travers de la cérémonie organisée, à Londres, en présence du Président de la République, du Premier ministre britannique et de nombreux Français libres, ainsi que par le biais d'évènements divers labellisés par la DMPA et soutenus par la Fondation Charles de Gaulle - création d'un site internet, édition d'ouvrages, organisation de colloques et de manifestations.

¹ Actions « Politique de mémoire » du programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » et « Entretien des lieux de mémoire » du programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » depuis la loi de finances pour 2006, et les actions « promotion et valorisation du patrimoine culturel » et « communication » transférées depuis la loi de finances pour 2009 au programme 212 « Soutien de la politique de défense » de la mission « Défense ».

² Qui voit son intitulé modifié en conséquence : recentré sur la reconnaissance, il devient « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ».

³ Ce qui relativise quelque peu la lisibilité budgétaire, même améliorée, de cette politique.

S'y ajouteront, d'ici à 2018, les commémorations liées au **cinquantième anniversaire des indépendances africaines** et au **centième anniversaire de la Grande Guerre**, des réflexions préparatoires, portant notamment sur la célébration de la fin des combats en Algérie, en 2012, étant actuellement menées.

Pour 2011, les cérémonies, dont le programme est en cours d'élaboration, devraient être placées sous le signe de la Résistance et des combats de la France libre.

La **sensibilisation des jeunes et des enseignants à la mémoire combattante** sera par ailleurs poursuivie dans le cadre du partenariat conclu avec le ministère de l'éducation nationale. L'action spécifique engagée à l'occasion du quatre-vingt-dixième anniversaire de la fin de la Première Guerre mondiale et visant à faire travailler les élèves sur la vie d'un ou plusieurs combattants « morts pour la France » a été renouvelée cette année et de nouveaux partenariats privilégiés devraient être signés, en 2011, avec certains établissements scolaires classés « ambition réussite » ainsi qu'avec les centres Défense deuxième chance¹. Au 1^{er} août 2010, deux cent quarante projets pédagogiques auront été soutenus, pour près de 130 000 euros, auxquels s'ajoutent les délégations de crédits accordées à l'Onac à hauteur de 225 000 euros, par ailleurs reconduites cette année.

À l'issue d'un large débat avec les associations d'anciens combattants et de victimes de guerre et au-delà des polémiques stériles sur la proposition de réduire le nombre des célébrations nationales², plusieurs des propositions formulées par la commission présidée par l'historien André Kaspi³ ont été retenues cette année : lors des cérémonies organisées à l'occasion des journées nationales et dans le cadre des grands cycles commémoratifs, **des jeunes**, individuellement ou avec leurs classes, **sont désormais invités, voire associés**, au déroulement des manifestations.

De même, le système de **labellisation des projets** permet d'engager une synergie entre les acteurs des manifestations - institutionnels, associatifs, collectivités territoriales - incite à la diversification des modes commémoriels et à l'innovation et accentue la médiatisation des initiatives jusque là dispersées.

Enfin, **l'enrichissement des sites internet du ministère** participe à la valorisation du patrimoine ainsi qu'à l'accès aux archives : tandis que « Chemins de mémoire »⁴, dédié au patrimoine historique français comptabilisait, au premier semestre 2010, 850 000 visites et deux millions de

¹ Sur la base, notamment, de l'accord signé avec l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) le 7 janvier dernier.

² Et qui consistaient à ne conserver que trois dates au titre des célébrations nationales : « le 11 novembre pour commémorer les morts du passé et du présent, le 8 mai pour rappeler la victoire sur le nazisme et la barbarie, le 14 juillet qui exalte les valeurs de la République française ».

³ Rapport de la commission de réflexion sur la modernisation des commémorations publiques rendu en novembre 2008.

⁴ www.cheminsdememoire.gouv.fr

pages consultées, « Mémoire des hommes »¹, qui met à la disposition du public les fiches biographiques conservées par le ministère de la défense, s'est enrichie en fin d'année des documents relatifs aux soldats tombés en opérations extérieures et en Corée et sera complété, en 2011, par la base des Alsaciens Mosellans incorporés au cours de la Seconde Guerre mondiale et par les registres matricules de la Garde impériale et de l'infanterie de ligne du premier Empire.

3. La fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie : une naissance difficile

Prévue par la loi du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés, annoncée initialement pour 2008, la fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc **a finalement été inaugurée le 19 octobre dernier** par le secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants. Installée à l'Hôtel des Invalides et reconnue établissement d'utilité publique par décret du 3 août 2010, la fondation s'est dotée d'un conseil d'administration présidé par Claude Bébéar et vice-présidé par Hamlaoui Mékachéra. Le rendement attendu du capital de 7,2 millions d'euros constitué à son profit² devrait lui permettre de couvrir ses dépenses de fonctionnement.

Il reste qu'au-delà du retard pris par sa création, la fondation, avant même de connaître le résultat de ses premiers travaux, est loin de faire l'unanimité - mais sans doute était-ce inévitable au regard de la sensibilité encore très vive du sujet. Devant théoriquement œuvrer à l'apaisement et « être un lieu où l'on s'efforce de réconcilier les mémoires plutôt que de chercher à les affronter continuellement », l'institution est critiquée par certains historiens ou associations en raison notamment de la **confusion qu'elle entretiendrait entre mémoire et histoire** ou de sa **réticence supposée à associer des chercheurs algériens** à sa réflexion. Bien que le ministre ait appelé la fondation à recruter ses chercheurs sans s'arrêter « *ni à leurs idées ni à leurs thèses, ni même à leur nationalité* », la désignation de son comité scientifique, dont l'annonce a été repoussée, paraît encore poser certaines difficultés.

Votre commission espère en tous les cas que la fondation saura acquérir, par l'objectivité de ses travaux, la crédibilité nécessaire à l'accomplissement de sa mission première : **être un lieu d'information et d'échanges, voire de contradiction**, contribuant, tout à la fois, à la mémoire des actions des combattants et formations supplétives ainsi qu'à celle des conséquences de ces conflits pour les populations concernées.

¹ www.memoiredeshommes.sga.defense.gouv.fr

² Et abondé, dès 2008, par l'Etat à concurrence de 3 millions d'euros, puis par l'association des Gueules cassées, la Fédération nationale André Maginot et le Souvenir français, à hauteur respectivement de 2,5 millions, 1,2 million et 500 000 euros.

4. Un ambitieux programme de rénovation des lieux de mémoire

En réponse à l'objectif de **rénovation globale des nécropoles militaires pour le centenaire de la Première Guerre mondiale** sera engagé, à compter de l'an prochain, un vaste programme de rénovation des sépultures situées en France et à l'étranger, à hauteur de **4,6 millions d'euros** sur la période 2011-2013.

Pour 2011, les crédits dédiés se répartissent entre une enveloppe de près de 2,3 millions d'euros à destination des sites dont la gestion n'a pas été externalisée à l'Onac¹ et une subvention de près de 4,7 millions en faveur de l'Onac pour les autres.

La première dotation permettra, entre autres, de réaliser des travaux d'entretien de cimetières de garnison, de restaurer les nécropoles nationales de Fleury-devant-Douaumont (7 500 sépultures), Oeuilly (1 159 sépultures), Montdidier (5 789 sépultures), Crouy (1 468 sépultures) et Suippes (1 400 sépultures), de rénover les cimetières militaires français de Gammarth et Takrouna (Tunisie), Auvelay (Belgique) et Zeitenlick (Grèce) et de valoriser les Hauts lieux de mémoire du Mont Valérien et du Centre européen du résistant déporté au Struthof.

Pour mémoire, les 265 nécropoles nationales et les 2 800 carrés militaires répartis sur le territoire national regroupent **844 000 sépultures**, auxquels s'ajoutent les 197 000 « Morts pour la France » reposant à l'étranger.

*

Réunie le 23 novembre, la commission des affaires sociales a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

¹ C'est-à-dire les lieux de mémoire situés à l'étranger et à l'exception notable de l'Algérie, du Maroc et de la Tunisie, les services précédemment rattachés à la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) du Maghreb étant transférés, en 2011, à l'Onac.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

Article 68 ter

*(art. L. 50 du code des pensions militaires d'invalidité
et des victimes de la guerre)*

Supplément de pension pour les conjoints survivants des très grands invalides de guerre

Objet : Cet article, ajouté par l'Assemblée nationale, propose de majorer de 360 points les pensions des conjoint survivants des invalides dont le taux de pension était d'au moins 12 000 points.

Un effort particulier a déjà été consenti, l'an dernier, en faveur des conjoints survivants des grands invalides de guerre : ainsi, l'article 115 de la loi de finances pour 2010 a prévu d'augmenter de cinquante points la majoration spéciale servie aux veuves âgées de plus de soixante ans dès lors qu'elles justifient d'une durée de mariage et de soins donnés d'une manière constante pendant au moins quinze années à leur mari. Depuis, la majoration spéciale est fixée à :

- 400 points (au lieu de 350), si l'invalidé était titulaire de l'allocation visée au 5 *bis b* (aveugles, paraplégiques ou bi-amputés) de l'article L. 5 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG) ;

- 310 points (au lieu de 260) pour les conjoints de titulaires de l'allocation 5 *bis a* (cas général).

La disposition aura bénéficié, en 2010, à 1 160 personnes pour un coût annuel de 800 000 euros.

I - Le dispositif adopté à l'Assemblée nationale

Fondé sur les mêmes justifications que la mesure adoptée l'an dernier, le présent article en diffère cependant par le périmètre retenu.

Dans les deux cas, l'objectif est de répondre aux difficultés rencontrées lors du décès du pensionné lorsque les conjoints survivants, devant désormais faire face, seuls, aux frais du ménage, se trouvent fréquemment démunis. Il existe en effet une disproportion considérable entre la pension que percevait l'invalidé et la réversion versée à son conjoint, soit

500 points au taux normal pour un soldat¹, majoré forfaitairement de quinze points depuis 2004².

Les deux dispositions visent aussi à témoigner de la reconnaissance de la Nation à l'égard de ces conjoints qui ont consacré leur temps, au prix parfois d'un renoncement à toute activité professionnelle leur ouvrant des droits propres à la retraite, à soigner l'invalidé, permettant souvent d'éviter son hospitalisation.

L'article aujourd'hui proposé modifie les articles L. 50 et L. 51 du CPMIVG afin d'instituer un supplément de pension de 360 points, soit près de 5 000 euros annuels³, aux conjoints des invalides dont le taux de pension était d'au moins 12 000 points, c'est-à-dire ceux qui étaient atteints des affections les plus importantes. Les pensions des conjoints concernés seraient portées à un peu plus de 1 000 euros par mois pour une pension de conjoint survivant au taux du soldat⁴.

Il précise, en outre, que cette majoration s'appliquerait aussi - et l'on aurait difficilement pu comprendre qu'il en aille autrement - aux conjoints survivants bénéficiant du « supplément exceptionnel » prévu à l'article L. 51, attribué sous conditions de ressources aux personnes âgées d'au moins cinquante ans ou atteints elles-mêmes d'une invalidité les empêchant de travailler⁵.

II - La position de votre commission

Si votre commission adhère, aujourd'hui comme l'an dernier à l'occasion de la précédente majoration, à l'objectif de reconnaissance et d'aide aux veuves en difficulté, elle tient cependant à obtenir, de la part du Gouvernement⁶, des éclaircissements sur le dispositif proposé :

- elle s'interroge d'abord sur la « demande des intéressés » requise pour l'application de la majoration aux pensions en paiement au 1^{er} janvier 2011 ;

- elle souligne ensuite qu'à la différence de la mesure votée l'an dernier, la justification des soins donnés à l'invalidé pendant une période déterminée n'est pas formellement exigée et que l'effort budgétaire consenti - certes mesuré (250 000 euros pour 2011) - est concentré sur une cinquantaine de conjoints survivants déjà pensionnés ou à venir ;

¹ Le « taux normal » de réversion s'applique aux conjoints survivants des pensionnés dont le taux d'invalidité excédait 80 %, un « taux réduit » égal aux deux tiers du taux normal étant appliqué entre 60 % et 80 % d'invalidité.

² En vertu de la loi de finances pour 2004, cf. p. 39 du présent rapport.

³ 4 964,40 euros sur la base d'un point à 13,79 euros au 1^{er} janvier 2010.

⁴ Actuellement fixée à 500 points ; si l'on y ajoute les 360 points proposés et la majoration de quinze points votée en 2004, elle atteindrait 875 points, soit 12 066,25 annuels.

⁵ Ce supplément prend la forme d'un taux de pension porté aux quatre tiers du taux normal.

⁶ Cet article ayant été inséré par un amendement gouvernemental, reprise de plusieurs amendements identiques présentés par les commissions des finances et de la défense et de nombreux députés.

- elle souhaite surtout recevoir l'assurance que n'en seront pas exclus, pour des raisons tenant au grade des pensionnés, certains conjoints survivants.

Enfin, elle rappelle sa demande de disposer d'un panorama complet des dispositifs de prise en charge des veuves afin de s'assurer que la diversité des situations soit prise en compte de manière équitable.

Sous la réserve de ces éclaircissements et de ce rappel, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mardi 23 novembre 2010, la commission procède à l'examen du rapport pour avis de Mme Janine Rozier, rapporteur pour avis du projet de loi de finances pour 2011, mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » et l'article 68 ter rattaché.

Janine Rozier, rapporteur pour avis. - Depuis que vous m'avez confié ce rapport, j'entends chaque année les mêmes récriminations, légitimes parfois, mais le plus souvent infondées : on déplore la baisse des crédits en négligeant et la contrainte budgétaire, et l'implacable baisse du nombre de bénéficiaires. Ne perdons pas de vue l'essentiel : l'effort de l'Etat pour nos anciens combattants ne se dément pas. Malgré un recul de 3,3 %, ce budget, de plus de 3,7 milliards avec les dépenses fiscales, ne diminue pas en proportion de la déflation démographique (75 500 titulaires de pensions d'invalidité ou de la retraite du combattant de moins en 2011) ; il préserve les droits acquis et autorise des mesures d'équité telles que la décristallisation, enfin pleine et entière, des pensions servies aux anciens combattants d'« outre-mer ».

Guy Fischer. - Heureusement !

Janine Rozier, rapporteur pour avis. - Premier des trois programmes qui composent la mission, le programme 169, « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » en absorbe 92 % des crédits. Mettant en œuvre les mesures de réparation et de solidarité, il retrace les subventions versées aux deux opérateurs du ministère, l'office national des anciens combattants (Onac) et l'institution nationale des invalides (Ini). Le programme 167, « Liens entre la Nation et son armée », qui représente 4 % des crédits, ne concerne les anciens combattants qu'au titre de la politique de mémoire. Avec 3,5 % de l'enveloppe, le programme 158 rassemble les dispositifs d'indemnisation des victimes de spoliations et des orphelins de victimes de persécutions antisémites ou d'actes de barbarie commis pendant la Seconde Guerre mondiale.

La dotation affectée au paiement des retraites du combattant est pratiquement stabilisée (- 0,75 %) malgré les 60 000 sorties attendues, ce qui permet de financer à hauteur de 2 millions supplémentaires les augmentations du point d'indice intervenues en 2010 et l'extension en année pleine de la majoration de deux points intervenue au 1^{er} juillet dernier (27,9 millions). Une dynamique vertueuse a été engagée depuis 2006 pour atteindre les 48 points, soit l'équivalent d'une pension indemnisant une invalidité de 10 %, d'ici à la

fin de la législature. Inchangé depuis 1978, l'indice est passé progressivement de 33 à 43 points, soit une hausse de près de 138 euros par pensionné et par an pour un effort budgétaire sans précédent de 184,5 millions, soit 23 % du volume des pensions servies en 2010.

Les arbitrages budgétaires n'ont pas permis d'inscrire dans le projet initial une nouvelle hausse de la retraite du combattant. En seconde délibération, le Gouvernement est revenu sur les amendements adoptés contre son avis à l'Assemblée nationale qui prévoyaient une nouvelle majoration de deux points au motif qu'ils auraient mis en péril la Journée défense et citoyenneté, mais il a annoncé son intention d'octroyer un point supplémentaire au 1^{er} juillet prochain, pour une dépense de 4,7 millions en 2011 et de 18,4 millions en année pleine. J'attends la concrétisation de cette annonce au Sénat et note que, pour une fois, les avancées ne se feront pas à l'Assemblée nationale...

Les crédits affectés aux pensions militaires d'invalidité atteignent 1,7 milliard ; leur contraction (- 4,4 %) est en ligne avec la baisse prévisionnelle du nombre de bénéficiaires (16 000 en 2011) ; un abondement de 4,5 millions répond aux hausses de la valeur du point, le ratio moyen des pensions versées progressant de 0,5 %.

La baisse de 7,1 % des crédits finançant les droits liés aux pensions d'invalidité (199 millions) s'explique non seulement par la démographie, mais encore par la non-reconduction de l'avance de 6,1 millions accordée l'an dernier à la caisse nationale militaire de sécurité sociale pour la reprise d'activité opérée dans le cadre de la réforme du ministère. Seul un tiers des bénéficiaires potentiels recourent à l'enveloppe « soins médicaux », qui, comme l'enveloppe « appareillage », intègre la hausse continue des coûts de santé tandis que les réductions dans les transports s'ajustent aux consommations constatées.

Malgré leur niveau (430 millions), les dépenses fiscales en faveur des anciens combattants sont totalement épargnées par le coup de rabot opéré sur les niches fiscales. Elles comprennent pourtant l'exonération d'impôt sur le revenu des sommes perçues au titre des retraites (200 millions), la demi-part supplémentaire accordée aux contribuables de plus de soixante-quinze ans titulaires de la carte du combattant ainsi qu'à leurs veuves (195 millions) et les déductions d'impôt sur le revenu des versements pour la retraite mutualiste (35 millions), qui ont bénéficié en 2009 à 2,9 millions de ménages.

Bien que relevant, d'un strict point de vue budgétaire, du compte d'affectation spéciale « Pensions », l'achèvement du processus de dé cristallisation des pensions versées aux anciens combattants d'« outre-mer » constitue l'une des mesures emblématiques de cette année. Si j'avais salué les mesures de dé cristallisation partielle intervenues en 2002 et 2007, j'avais aussi regretté l'an dernier le maintien de différences de traitement injustifiées : ces mesures étaient en effet limitées aux seules prestations du feu, à l'exclusion des pensions civiles et militaires de retraite. La Halde et les

juridictions administratives les avaient déjà critiquées ; le Conseil constitutionnel les a abrogées, comme contraires au principe d'égalité à l'occasion de la première mise en œuvre de la question prioritaire de constitutionnalité. Cependant, comme leur abrogation immédiate aurait paradoxalement réactivé des dispositions encore plus défavorables, le législateur avait jusqu'au 1^{er} janvier 2011 pour intervenir. C'est pourquoi l'article 100 du projet de loi de finances propose une véritable dé cristallisation intégrale de toutes les pensions, sans considération de lieu de résidence actuel ou passé, ni de nationalité, pour un coût annuel de 150 millions. Conforme au principe d'égalité, le dispositif montera progressivement en charge : l'alignement de la valeur du point sera automatique au 1^{er} janvier quand celui des indices servant au calcul des pensions déjà en paiement nécessitera l'instruction d'un dossier que les intéressés déposeront dans les trois ans. Si la demande expresse se justifie par la nécessité de reconstituer les carrières des pensionnés, il est indispensable que l'information sur la procédure soit largement diffusée. J'y serai vigilante afin que le défaut d'information constaté par le passé ne se reproduise pas.

L'indemnisation des victimes des essais nucléaires fait l'objet d'une nouvelle provision de 10 millions. Visant une réparation intégrale et sans discrimination de nationalité ou de statut, la reconnaissance d'une présomption de causalité entre l'exposition aux essais entre 1960 et 1996 et l'apparition de pathologies radio-induites assure une base satisfaisante aux premières indemnisations qui interviendront d'ici la fin de l'année.

Cette mesure de réparation vient s'ajouter aux dispositifs d'indemnisation du programme 158, en hausse de 18,7 %.

Guy Fischer. - *C'est normal !*

Janine Rozier, rapporteur pour avis. - *Outre l'effet des revalorisations annuelles de 2,5 %, en vigueur depuis 2009, du montant des rentes versées aux orphelins de victimes de persécutions antisémites ou d'actes de barbarie, cette forte hausse s'explique par l'augmentation structurelle du coût moyen des indemnisations de spoliations, les dossiers les plus lourds étant actuellement à l'instruction. Au total, ces trois mesures auront conduit depuis 1999 au versement de plus d'1,5 milliard d'indemnisation à plus de 75 500 bénéficiaires.*

Après le rapport Audouin en 2009 et les travaux de la commission nationale de concertation, l'on connaît les grandes lignes du nouveau cadre juridique d'indemnisation. Un élargissement aux orphelins de tous les conflits n'a pas été envisagé, tant pour des raisons de coût - de l'ordre de 3 à 4 milliards - que de principe, puisque les mesures existantes ont visé à la reconnaissance spécifique de l'extrême barbarie de certaines disparitions survenues entre 1939 et 1945. Le décret sera soumis à l'avis des présidents des deux Assemblées ; il devrait corriger les principales inégalités, liées notamment à l'interprétation de la notion de victime d'actes de barbarie.

Je me réjouis de la prochaine actualisation des critères d'attribution de la carte du combattant pour les Opex mais je regrette que la contrainte budgétaire n'ait pas permis d'inscrire, dès cette année, les 4,6 millions correspondant à l'octroi de la carte aux soldats présents en Afrique du Nord après le 2 juillet 1962. La solution retenue par le décret de juillet 2010 pour étendre le bénéfice de la campagne double aux anciens combattants d'Afrique du Nord laisse entière la discrimination entre anciens combattants de statut public et ceux qui relèvent du régime général ; j'interpellerai le ministre sur cette différence de traitement inacceptable et à laquelle notre commission s'est toujours opposée.

Fixées à 346 millions, les dépenses de solidarité restent dynamiques (+ 3,4 %) sous l'effet de la progression des crédits dédiés aux majorations des rentes mutualistes (255 millions, soit une augmentation de 3,3 %) et de la poursuite des transferts en direction de l'Onac. Je rappelle que la souscription d'une rente mutualiste s'accompagne, outre la majoration légale, d'une majoration spécifique versée par l'Etat au titre du droit à réparation, que les versements sont déductibles du revenu imposable, que la rente est exonérée d'impôt dans la limite d'un plafond légal, sachant que certaines associations veulent porter le plafond majorable à 130 points. Or seulement 20 % des cotisants atteignent aujourd'hui les 125 points tandis que les anciens combattants aux revenus les plus modestes, n'ayant pas les moyens de cotiser, sont exclus de la mesure. Même limitée à trois points la première année, cette hausse entraînerait une dépense de 5,5 millions en 2011. J'y reste opposée en l'état actuel de nos finances publiques car je préfère mobiliser les marges disponibles en faveur des plus démunis.

L'Onac, appelé à devenir le guichet unique de proximité du monde combattant, voit sa subvention pour charges de service public majorée de 4,5 millions pour atteindre 57,5 millions, en vue du rattachement des services d'Alger, Tunis et Casablanca, qui relevaient précédemment de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale en cours de disparition. Vous renvoyant à la mission de contrôle sur la réforme administrative du ministère, que j'ai conduite avec Jean-Marc Todeschini, je rappellerai seulement que 17,4 millions et 340 équivalents temps plein auront été transférés à l'Onac en 2010 et 2011, de sorte que les différentes reprises d'activité se sont déroulées dans des conditions satisfaisantes sous la réserve de quelques retards dans l'attribution de la carte du combattant. Sa subvention d'action sociale est reconduite (19,6 millions) ; celle de l'Ini (13,4 millions) lui permettra de développer son offre de soins et d'améliorer l'hébergement des pensionnaires.

Le programme 167 intègre désormais presque l'ensemble des crédits dédiés à la politique de mémoire (11,4 millions), dont j'avais déploré la dispersion l'an dernier. Il faut encore y ajouter la subvention « mémoire » de l'Onac et les dépenses de personnel prises en charge par la mission « Défense ». La participation des jeunes aux actions commémoratives est systématisée, conformément aux préconisations du rapport Kaspi, tandis que l'enrichissement des sites internet du ministère se poursuit. Le programme des

cérémonies 2011 devrait être placé sous le signe de la Résistance et des combats de la France libre. Doté de 4,6 millions sur 2011-2013, le programme de rénovation des sépultures a pour objectif une rénovation complète des nécropoles pour le centenaire de la Première Guerre mondiale. La fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc a été critiquée...

Guy Fischer - *En effet !*

Janine Rozier, rapporteur pour avis. - *... en raison de la confusion qu'elle entretiendrait entre mémoire et Histoire. La constitution de son comité scientifique paraît difficile.*

Un dernier sujet me tient particulièrement à cœur, c'est celui des veuves d'anciens combattants. Le revenu minimum garanti par l'allocation différentielle versé par l'Onac pourrait être porté à 834 euros d'ici la fin de l'année, grâce aux 5 millions désormais sanctuarisés. On ne peut que s'en réjouir pour les 4 300 bénéficiaires prévus. Les conjoints des très grands invalides de guerre profiteront, quant à eux, d'un supplément de pension de 360 points, à l'initiative des députés.

Je regrette toutefois que l'adoption de mesures ponctuelles, en nous privant depuis plusieurs années d'une vision d'ensemble, ne nous permette pas de nous assurer de l'équité globale du système. Nous attendons, sur ce point, le rapport demandé l'an dernier qui devrait être remis le mois prochain. Je vous proposerai par ailleurs un amendement étudiant la possibilité d'accorder une garantie de revenu comparable aux anciens combattants aux revenus les plus modestes. Sous cette réserve, je vous invite à donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits et à l'article 68 ter, qui prévoit la majoration de pension en faveur des veuves de très grands invalides de guerre.

Ronan Kerdraon. - *Je vous remercie de ce rapport très clair, même si je n'en partage ni l'optimisme ni la satisfaction. Ce budget n'est pas tout à fait comme les autres, parce que c'est celui de la reconnaissance et de la mémoire - vous avez parlé de sanctuarisation. Et la première forme de reconnaissance que pouvaient attendre les anciens combattants était de conserver un interlocuteur privilégié. Or le secrétariat d'Etat a été supprimé, en dépit des promesses faites par Nicolas Sarkozy le 7 avril 2007 - il est vrai qu'il avait assuré le même jour qu'il ne réformerait pas les retraites...*

Le budget baisse de 4 % : comme l'a dit M. Falco, on demande aux anciens combattants de participer à l'effort de crise : c'est la double peine ! Ils subissent déjà l'augmentation du coût de la vie et paient des impôts. Il aurait suffi de maintenir le budget à son niveau pour 2010 pour pouvoir répondre à la plupart des grandes revendications de leurs associations. Oui, les effectifs diminuent mais peut-on accepter que l'on se borne à leur accorder 7 euros de plus par an ? Evidemment non.

Gisèle Printz. - *Je suis également très critique sur la suppression du secrétariat d'Etat : les anciens combattants ne comprennent pas la décision du Président de la République. C'est une erreur et un manque de respect pour ceux qui ont offert leur vie pour la patrie. Beaucoup de décisions restent en suspens, qu'il s'agisse des deux points supplémentaires, de la carte du combattant, de la campagne double, de l'allocation différentielle ou des enrôlés de force...*

Alain Gournac. - *Les « malgré-nous » !*

Gisèle Printz. - *... des camps de Tambow, du moins de ceux qui étaient sur la mauvaise rive. Nous défendrons des amendements en séance.*

Guy Fischer. - *Je relaie la colère du monde ancien combattant. Malgré l'annonce d'une petite mesure de majoration d'un point, les anciens combattants ne bénéficieront d'aucune amélioration de leurs droits, pour la première fois depuis longtemps. La disparition du secrétariat d'Etat justifie les craintes que nous avons exprimées lors de son intégration dans le ministère de la défense : M. Juppé ne sera pas concerné par les problèmes des anciens combattants.*

Le budget baisse de 4 %, le droit à réparation est de plus en plus contesté, les revendications restent en suspens. L'Ufac a réagi avec des mots très forts : « déception, amertume et colère ». Pas plus qu'elle, les autres associations, à commencer par les plus grandes, n'ont été associées à l'élaboration du budget. L'hyper-austérité provoque un profond mécontentement. Le monde combattant est d'autant plus en colère que l'évolution de sa démographie aurait permis de satisfaire ses principales demandes.

La fondation pour la guerre d'Algérie peine à se mettre en place. J'ai pris des positions très fermes sur l'inscription sur le monument aux morts et j'ai reçu des réactions vives, voire des menaces quand j'ai déposé la proposition de loi interdisant qu'on mentionne les morts provoquées par l'OAS. Enfin, l'interdiction faite dès 2011 aux autorités de participer aux cérémonies du 19 mars ne peut que rouvrir les plaies.

Nous sommes totalement opposés à ce budget.

Alain Gournac. - *Il est grotesque de mettre en cause Alain Juppé alors qu'il prend à peine ses fonctions. L'important est que quelqu'un assure la responsabilité et il le fera parfaitement.*

Je félicite Mme Rozier de son rapport, dont je partage le souci d'offrir une vision plus globale des choses. Je la rejoins sur les commémorations, auxquelles on essaie d'associer les jeunes. Nous le faisons dans ma commune : les enfants chantent la Marseillaise. Il est important de savoir d'où l'on vient, où l'on est et où l'on va. Si l'on est dans un pays où la liberté d'expression est respectée, c'est parce que des hommes lui ont donné leur vie.

Notre soutien aux anciens combattants est total et j'espère que nous aurons les réponses que nous attendons.

Janine Rozier, rapporteur pour avis. - *Je comprends les difficultés que soulève la fixation à 1962 de la fin de la guerre d'Algérie pour l'octroi de la carte du combattant. Si nous avons retenu 1964, ne peut-on imaginer que les associations demanderaient de la porter jusqu'à 1966 ? La commission a toujours contesté la différence de traitement opérée entre les anciens combattants du public et du privé : beaucoup d'anciens combattants, anciens ouvriers ou paysans, ne bénéficient pas de la campagne double.*

Les très nombreuses associations d'anciens combattants formulent des demandes différentes selon qu'elles sont en Moselle ou en Tarn-et-Garonne et, lors de chaque campagne électorale, on accorde des mesures qui s'empilent de telle sorte qu'il est difficile de s'y retrouver - il m'a fallu quatre ou cinq ans pour bien comprendre ce qu'il en est !

Des niches fiscales ont été épargnées : les anciens combattants ne participent pas à l'effort contre la crise. L'augmentation de la retraite du combattant n'est pas de 7 euros, mais de 138 euros par an depuis 2006, auxquels il faut ajouter les différents services qui leur sont réservés. On ne touche pas non plus à cette autre niche fiscale qu'est la retraite mutualiste.

Ronan Kerdraon. - *On se demande pourquoi les associations sont mécontentes...*

Nicolas About. - *Elles l'étaient du temps de la gauche !*

Janine Rozier, rapporteur pour avis. - *Les anciens combattants avaient un secrétaire d'Etat, ils auront un ministre d'Etat, et quel ministre d'Etat !*

Gisèle Printz. - *Aura-t-il le temps de s'occuper d'eux ?*

Janine Rozier, rapporteur pour avis. - *La question des RAD-KHD est réglée. Quant aux « malgré-nous » qui étaient emprisonnés à l'ouest de la ligne Curzon, il est exact qu'ils n'ont pas été pris en compte.*

Gisèle Printz. - *La situation était pourtant la même sur les deux rives.*

Muguette Dini, présidente. - *Il y a bien, en l'espèce, une injustice dans le traitement des situations.*

Janine Rozier, rapporteur pour avis. - *J'en parlerai en séance.*

S'il est normal d'écouter les associations, celles-ci n'ont pas vocation à déterminer les bases de l'élaboration du budget : il ne s'agit pas de leur demander combien elles veulent !

Quant aux commémorations, j'ai assisté à plusieurs cérémonies le 11 novembre : les enfants, auxquels leurs instituteurs ont fait une leçon d'histoire, lisent les noms sur le monument au mort et chantent la Marseillaise, des parents les accompagnent... Notre action pour la mémoire a franchi un grand pas.

Gisèle Printz. - *Voilà pourquoi la suppression du secrétariat d'Etat est incompréhensible.*

Nicolas About. - *Et la dé cristallisation ? Et l'indemnisation des victimes des essais nucléaires ?*

Janine Rozier, rapporteur pour avis. - *Il y a en effet plusieurs mesures nouvelles. On accomplit incontestablement des efforts.*

Gisèle Printz. - *Il n'y a rien de nouveau, à mon sens.*

Janine Rozier, rapporteur pour avis. - *La rente mutualiste, c'est 8 millions de plus, et 255 millions au total, pour ceux qui peuvent épargner ; je l'ai dit, le cas des RAD-KHD a été réglé ; la dé cristallisation est décidée, de même que l'indemnisation des victimes d'essais nucléaires ; la rénovation des nécropoles est importante et puisque M. Fischer a évoqué la fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie, je rappellerai qu'on ne peut demander la reconnaissance des services jusqu'en juillet 1964 et ignorer les morts de cette période. Il n'y aura bientôt plus de problème pour les Opex. Alors que M. Jospin voulait supprimer l'Onac, nous abondons ses crédits chaque année. Grâce à ses cent deux guichets, les anciens combattants ont des interlocuteurs auxquels exposer leurs problèmes et qui versent plusieurs millions d'euros d'aide sociale chaque année, qu'il s'agisse de l'aide ménagère, des chèques emploi-service, sans oublier les 182 178,33 euros destinés à l'envoi de colis de douceurs... On ne peut pas dire qu'on ne se soucie pas des anciens combattants.*

Anne-Marie Payet. - *Une précision : lorsque l'on parle de la dé cristallisation « outre-mer », ne s'agit-il pas plutôt de ressortissants d'autres pays, des Malgaches par exemple ? Les anciens combattants des collectivités d'outre-mer sont traités comme l'ensemble des pensionnés français.*

Janine Rozier, rapporteur pour avis. - *Tout à fait, il s'agit des ressortissants des ex-colonies françaises ; si l'on parle des anciens combattants d'« outre-mer », c'est seulement par souci de simplification.*

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Muguette Dini, présidente. - *L'amendement n° 1 insère un article additionnel après l'article 68 ter.*

Janine Rozier, rapporteur pour avis. - *Je vous ai parlé des aides aux conjoints survivants dont certains sont complètement démunis. Je voudrais donc que les anciens combattants aux revenus les plus modestes puissent bénéficier d'une allocation différentielle leur garantissant un minimum de ressources.*

Gisèle Printz. - *Où prendra-t-on l'argent ?*

Ronan Kerdraon. - *Et l'article 40 ?*

Muguette Dini, présidente. - *Il s'agit de demander la transmission d'une étude en cours et le dépôt d'un rapport du Gouvernement sur la base de celle-ci.*

Janine Rozier, rapporteur pour avis. - *Les crédits ne sont pas tous consommés : on peut faire quelque chose très rapidement.*

L'amendement n° 1 est adopté, ainsi que le rapport pour avis.