

N° 109

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Par Mme Gisèle PRINTZ,

Sénatrice.

(1) Cette commission est composée de : Mme Annie David, *présidente* ; M. Jacky Le Menn, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Claude Jeannerot, Alain Milon, Mme Isabelle Debré, MM. Jean-Louis Lorrain, Jean-Marie Vanlerenberghe, Gilbert Barbier, *vice-présidents* ; Mmes Claire-Lise Campion, Aline Archimbaud, Catherine Deroche, M. Marc Laménie, *secrétaires* ; M. Yves Daudigny, *rapporteur général* ; Mmes Jacqueline Alquier, Natacha Bouchart, Marie-Thérèse Bruguière, MM. Jean-Noël Cardoux, Luc Carvounas, Mme Caroline Cayeux, M. Bernard Cazeau, Mmes Karine Claireaux, Laurence Cohen, Christiane Demontès, MM. Gérard Dériot, Jean Desessard, Mme Muguette Dini, M. Jean-Léonce Dupont, Mmes Odette Duriez, Anne-Marie Escoffier, MM. Guy Fischer, Michel Fontaine, Mme Samia Ghali, M. Bruno Gilles, Mmes Colette Giudicelli, Christiane Hummel, M. Jean-François Husson, Mmes Chantal Jouanno, Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Georges Labazée, Claude Léonard, Jean-Claude Leroy, Hervé Marseille, Mmes Michelle Meunier, Isabelle Pasquet, M. Louis Pinton, Mmes Gisèle Printz, Catherine Procaccia, MM. Gérard Roche, René-Paul Savary, Mme Patricia Schillinger, MM. René Teulade, Michel Vergoz, André Villiers, Dominique Watrin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 5) (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. LA MÉMOIRE ET L'INITIATION AUX VALEURS DE DÉFENSE, PILIERS SYMBOLIQUES DU LIEN ENTRE LES GÉNÉRATIONS	9
A. SENSIBILISER LA JEUNESSE : L'APPLICATION CONTESTABLE DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES À LA JOURNÉE DÉFENSE ET CITOYENNETÉ.....	10
B. UNE POLITIQUE DE MÉMOIRE AMBITIEUSE MAIS AUX MOYENS LIMITÉS	11
C. LES PERSPECTIVES INTÉRESSANTES DU DÉVELOPPEMENT D'UN TOURISME DE MÉMOIRE	13
D. DES ÉCHÉANCES COMMÉMORATIVES IMPORTANTES QUI NE DOIVENT PAS ÊTRE COMPROMISES.....	15
1. <i>Contre une confusion des mémoires dans une date unique</i>	15
2. <i>Préparer les échéances à venir</i>	15
II. UNE RECONNAISSANCE INÉGALE DE CEUX QUI ONT SERVI LA FRANCE	17
A. UN SENTIMENT DE DÉLAISSEMENT DE NOMBREUX ANCIENS COMBATTANTS	18
1. <i>La réforme difficile de l'administration à leur service</i>	18
2. <i>La rénovation du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre</i>	19
B. DE PRÉTENDUES AVANCÉES QUI CONTREVIENNENT AU PRINCIPE D'ÉQUITÉ : LE CAS DE L'AFRIQUE DU NORD	20
1. <i>Des avancées en trompe l'œil</i>	20
2. <i>Des injustices persistantes</i>	21
C. POUR UNE RÉELLE ÉGALITÉ ENTRE TOUS LES COMBATTANTS ET UNE MEILLEURE RECONNAISSANCE DES OPEX	22
1. <i>Les Opex</i>	22
2. <i>Une reconnaissance encore insuffisante</i>	22
D. LES SOUFFRANCES DES ALSACIENS-MOSELLANS DURANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE RESTENT ENCORE TROP LARGEMENT IGNORÉES.....	24
1. <i>Le sort terrible des « malgré-nous »</i>	24
2. <i>La ligne Curzon</i>	24
3. <i>Les RAD-KHD</i>	25
III. LA REVALORISATION DE LA RETRAITE DU COMBATTANT MAIS L'ABANDON DES AUTRES PROMESSES DE 2007	26
A. LA REVALORISATION DE LA RETRAITE DU COMBATTANT, UN GESTE ATTENDU PAR LES ANCIENS COMBATTANTS	29
B. LA MAJORATION DES RENTES MUTUALISTES : UN DISPOSITIF MENACÉ À PRÉSERVER.....	30

C. L'INDEMNISATION DES VICTIMES DES ESSAIS NUCLÉAIRES FRANÇAIS : UN MÉCANISME INOPÉRANT	31
D. LA RÉFORME DE L'INDEMNISATION DES ORPHELINS VICTIMES DE LA BARBARIE NAZIE AU POINT MORT	33
1. <i>L'indemnisation de préjudices historiques exceptionnels</i>	33
2. <i>Une réforme bloquée</i>	34
E. UNE STRATÉGIE BUDGÉTAIRE QUI PÉNALISE LES ANCIENS COMBATTANTS	35
IV. UNE POLITIQUE D'ACTION SOCIALE INDISPENSABLE POUR COMBATTRE UNE PRÉCARISATION EN HAUSSE	37
A. RÉAGIR AUX SITUATIONS INDIVIDUELLES LES PLUS GRAVES ET FACILITER LES TRANSITIONS ENTRE LES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE LA VIE	38
B. LE SUCCÈS DE L'AIDE DIFFÉRENTIELLE AU CONJOINT SURVIVANT DÉMONTRE LA PERTINENCE D'UN DISPOSITIF QUI RESTE AMÉLIORABLE	39
C. POUR UNE AIDE AUX ANCIENS COMBATTANTS LES PLUS DÉMUNIS	40
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	43
• <i>Article 49 (art. L. 256 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre) Revalorisation de la retraite du combattant</i>	43
• <i>Article 49 bis (art. L. 50 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre) Extension de la majoration spéciale versée aux conjoints survivants des plus grands invalides de guerre</i>	44
• <i>Article 49 ter Demande d'un rapport sur l'opportunité de modifier le décret attribuant la campagne double aux anciens combattants d'Afrique du Nord</i>	45
TRAVAUX DE LA COMMISSION	47
I. AUDITION DU MINISTRE	47
II. EXAMEN DE L'AVIS	62
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	77
ANNEXE - ÉVALUATION DU POIDS ÉCONOMIQUE DE LA FILIÈRE DU « TOURISME DE MÉMOIRE »	79

Les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » pour 2012

Programmes	Crédits de paiement ouverts en LFI pour 2011 <i>(en euros)</i>	Crédits de paiement demandés pour 2012 <i>(en euros)</i>	Variation 2012/2011 <i>(en %)</i>	Pour mémoire, variation 2011/2010 <i>(en %)</i>
167 - Liens entre la Nation et son armée	134 275 022	117 907 868	- 12,2	- 13,6
Journée défense et citoyenneté	122 558 655	106 156 430	- 13,4	- 12,0
Politique de mémoire	11 716 367	11 751 438	+ 0,3	+ 13,3 ¹
169 - Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	3 070 179 138	2 941 276 053	- 4,2	- 3,4
Administration de la dette viagère	2 502 250 000	2 410 470 000	- 3,7	- 3,3
Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	198 672 848	175 228 236	- 11,8	- 7,1
Solidarité	346 251 379	345 577 817	- 0,2	+ 3,4
Soutien (ancien) ²	13 004 911	-	-	-
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	114 966 063	116 323 794	+ 1,2	- 18,7
Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliation du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	63 555 118	60 555 158	- 4,7	- 21,8
Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale	51 410 945	55 768 636	+ 8,5	- 15,1
Total mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »	3 319 420 223	3 175 507 715	- 4,3	- 3,26

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 » en 2010.

² Du fait de la disparition à la fin de l'année 2011 de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale.

Mesdames, Messieurs,

L'examen du budget de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » offre chaque année l'occasion de témoigner la reconnaissance de la France à l'égard de ceux qui l'ont servi au combat ou ont été victimes des différents conflits dans lesquels notre pays a été engagé au cours du XX^e siècle et en ce début du XXI^e siècle et de confirmer leur droit à réparation.

Cette année, il présente aussi l'intérêt de dresser le bilan du quinquennat et de l'action du Gouvernement en faveur des anciens combattants.

Force est de constater que celui-ci est mitigé.

La principale avancée en est la revalorisation, poursuivie en 2012, de la retraite du combattant qui sera portée à quarante-huit points d'indice, en progression de onze points depuis 2007. Cette mesure de justice était attendue par tous les anciens combattants.

Mais hormis celle-ci, les anciens combattants n'ont à l'évidence pas constitué une priorité gouvernementale, comme l'a prouvé l'absence même de titulaire d'un portefeuille ministériel dédié entre novembre 2010 et juin 2011. La nomination de Marc Laffineur au poste de secrétaire d'Etat auprès du ministre de la défense et des anciens combattants à cette date, si elle a été appréciée, ne fait pas oublier ce que certains ont pu considérer comme une marque de désinvolture, voire de mépris, à leur égard.

Il faut aussi rappeler que la décrystallisation totale des pensions pour les anciens combattants issus de pays autrefois sous souveraineté française, effective pour la première fois en 2011, n'a été mise en œuvre qu'à la suite d'une injonction dans ce sens du Conseil constitutionnel.

Avec un budget pour 2012 de 3,176 milliards d'euros, en baisse de 4,34 %, seuls les droits acquis sont préservés. Pourtant, de nombreux anciens combattants et victimes des conflits passés, pour des raisons diverses que le respect du principe d'équité devrait conduire à corriger, ne se voient pas reconnaître le statut et les prestations qui devraient être les leurs. Dans le contexte économique actuel, la réduction du déficit doit bien évidemment

constituer une priorité et chaque budget doit refléter cette contrainte. Néanmoins, les anciens combattants, parce qu'ils ont déjà suffisamment donné à la France et qu'ils enregistrent chaque année un inévitable déclin démographique, auraient mérité un traitement privilégié.

L'accent doit être mis sur les populations les plus fragiles. Le succès de l'aide différentielle en faveur des conjoints survivants (ADCS), versée par l'office national des anciens combattants (Onac), montre la nécessité de la revaloriser jusqu'au seuil de pauvreté et de poursuivre la réflexion en vue de l'instauration d'une aide du même type en faveur des anciens combattants les plus indigents. L'action sociale de l'Onac doit également être pérennisée.

Enfin, on peut unanimement se réjouir du renouveau de la politique de mémoire, qui fait preuve d'une véritable ambition et d'un pilotage rénové. Si elle ne mobilise qu'une part minime des crédits de la mission, les organismes qui en sont chargés doivent faire en sorte que le sacrifice des précédentes générations du feu ne soit pas oublié. La célébration du centième anniversaire de la Première Guerre mondiale, dont la préparation va débiter, permettra de mieux mettre en valeur un patrimoine mémoriel encore insuffisamment exploité.

Les différentes journées commémoratives qui symbolisent, chaque année, l'hommage de la Nation à ses morts sont l'expression de notre histoire, de notre identité, de notre culture. Si l'idée, singulière, d'y substituer un jour unique inspiré du *memorial day* américain devait se concrétiser, c'est avec force que votre rapporteure s'y opposerait.

I. LA MÉMOIRE ET L'INITIATION AUX VALEURS DE DÉFENSE, PILIERS SYMBOLIQUES DU LIEN ENTRE LES GÉNÉRATIONS

Le programme 167, intitulé « Liens entre la Nation et son armée », est consacré à la mise en œuvre des politiques de sensibilisation des citoyens au rôle des forces armées et de préservation du souvenir du sacrifice de toutes les générations du feu. Ses crédits sont consacrés au financement de la journée défense et citoyenneté (JDC ; action n° 1), anciennement appelée journée d'appel de préparation à la défense et passage obligatoire de tout jeune citoyen pour faire son entrée dans la vie civique, ainsi qu'à la mise en œuvre de la politique de mémoire du ministère de la défense et des anciens combattants (action n° 2).

Avec un budget prévisionnel de 117,9 millions d'euros pour 2012, en baisse de 12,2 % par rapport à 2011, ce programme est, parmi les trois qui composent la mission, celui qui, proportionnellement, régresse le plus. Les économies réalisées résultent de la réforme de la direction du service national (DSN), chargée principalement de l'organisation de la JDC, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Evolution des crédits de paiement du programme 167

(en millions d'euros)

Action	LFI 2011	PLF 2012	Variation
Journée défense et citoyenneté	122,56	106,16	- 13,4 %
Politique de mémoire	11,72	11,75	+ 0,3 %
Total	134,28	117,91	- 12,2 %

Source : projet annuel de performance de la mission annexé au PLF

Ce tableau montre clairement la part prépondérante de la journée défense et citoyenneté au sein du programme, dont elle absorbe plus de 90 % du budget. Le déséquilibre s'opère au détriment de la politique de mémoire, dont les modestes 11,7 millions d'euros pèsent bien peu dans cette masse budgétaire. C'est d'autant plus regrettable que les responsables en charge de ce domaine au ministère de la défense, notamment le directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA), ont présenté à votre rapporteure, lors de leur audition, des initiatives intéressantes et une ferme volonté de maintenir vivant le souvenir de ceux tombés pour la France au cours du XX^e siècle. Il n'en reste pas moins qu'on peut déplorer, malgré les déclarations officielles, qu'il ne s'agisse pas d'une priorité budgétaire plus clairement marquée.

A. SENSIBILISER LA JEUNESSE : L'APPLICATION CONTESTABLE DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES À LA JOURNÉE DÉFENSE ET CITOYENNETÉ

La profonde réforme du ministère de la défense menée depuis 2007 qui, en entraînant la fermeture de nombreuses bases militaires, a meurtri certaines de nos régions, en particulier dans l'Est du pays, a également porté sur la direction du service national (DSN) et la journée défense et citoyenneté (JDC).

Engagée en 2009, cette réorganisation administrative et géographique, qui visait à mutualiser les soutiens et à rapprocher les services des bassins de population, s'est poursuivie en 2011 et s'achèvera en 2012. La DSN s'articule désormais autour d'une administration centrale et de cinq établissements du service national comprenant chacun une structure chargée du pilotage et de la gestion (à Bordeaux, Lyon, Nancy, Rennes et Versailles) et supervisant des centres du service national (CSN), qui mettent en œuvre la JDC.

En 2012, la mission « archives » de la DSN sera transférée au service historique de la défense (SHD) tandis que les services d'administration centrale déménageront de Compiègne à Orléans. Cela s'accompagnera des derniers transferts géographiques de CSN. Au total, 845 emplois en équivalent temps plein (ETP) devront avoir été supprimés à la DSN à l'horizon 2014, dont 223 dans les deux prochaines années. Avec les emplois transférés à d'autres services, la DSN perdra 526 postes entre 2011 et 2012, pour une économie de 15 millions d'euros. Son plafond d'emplois est désormais fixé à 1 555 ETP.

On ne peut nier la nécessité que l'administration se réforme lorsque c'est nécessaire et qu'elle s'attache à réaliser des économies. Pour autant, faut-il appliquer une logique purement comptable à une action qui vise à initier les jeunes Français à l'esprit de défense et à leur faire découvrir, en les faisant souvent pénétrer pour la première fois de leur vie dans une caserne, notre armée ?

Il n'est nullement question de remettre en cause la JDC. Elle constitue une étape importante de l'apprentissage citoyen. Votre rapporteure se demande plutôt si cette course à l'économie est véritablement compatible avec une politique qui vise à transmettre les valeurs de la République à tous ceux qui sont sur le point d'atteindre l'âge adulte. La suppression de la conscription a rendu indispensable ce lien entre la jeunesse et l'armée. Au vu des indicateurs de satisfaction utilisés pour évaluer la JDC et selon lesquels 84 % des jeunes se déclarent satisfaits de cette journée, cela semble être le cas. Il faut désormais s'assurer que la qualité de la prestation ne se dégrade pas et l'évaluer par des moyens plus objectifs que le simple ressenti des participants.

B. UNE POLITIQUE DE MÉMOIRE AMBITIEUSE MAIS AUX MOYENS LIMITÉS

Le second volet du lien entre la Nation et son armée inclus au programme 167 est la politique de mémoire dont la conception relève de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) du ministère de la défense et des anciens combattants. L'office national des anciens combattants et des victimes de guerre (Onac) y participe en tant qu'opérateur à l'échelon local. La réforme de l'administration au service des anciens combattants lui a confié l'entretien des nécropoles et hauts lieux de mémoire situés en France.

Avec un budget de 11,75 millions d'euros en 2012, cette politique englobe à la fois les actions destinées à la préservation et à la mise en valeur du patrimoine mémoriel ainsi que celles contribuant à l'entretien et à la transmission du souvenir des conflits passés.

Ainsi, la DMPA organise les neuf cérémonies mandatées par des textes législatifs ou réglementaires et celles, plus ponctuelles, liées à un anniversaire historique majeur.

Le calendrier commémoratif national

- le dernier dimanche d'avril : journée nationale du souvenir des victimes et héros de la déportation (loi du 14 avril 1954) ;
- le 8 mai : commémoration de la victoire de 1945 (loi du 2 octobre 1981) ;
- le deuxième dimanche de mai : fête nationale de Jeanne d'Arc et du patriotisme (loi du 10 juillet 1920) ;
- le 8 juin : journée nationale d'hommage aux « Morts pour la France » en Indochine (décret du 26 mai 2005) ;
- le 18 juin : journée nationale commémorative de l'appel historique du général de Gaulle à refuser la défaite et à poursuivre le combat contre l'ennemi (décret du 10 mars 2006) ;
- le 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'hommages aux « Justes » de France (loi du 10 juillet 2010) ;
- le 25 septembre : journée nationale d'hommage aux Harkis et autres membres des formations supplétives (décret du 31 mars 2003) ;
- le 11 novembre : commémoration de l'Armistice de 1918 (loi du 24 octobre 1922) ;
- le 5 décembre : journée nationale d'hommage aux morts de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de la Tunisie (décret du 26 septembre 2003).

D'importants efforts ont été entrepris ces dernières années concernant la réhabilitation des hauts lieux de mémoire, en coordination avec l'Onac qui est, depuis 2010, chargé de leur entretien. Profitant de sa fermeture par l'administration pénitentiaire, la prison de Montluc à Lyon, où furent détenus de très nombreux résistants, a été transformée en mémorial. La réalisation de nouveaux aménagements au Mont Valérien est en cours et la rénovation du Mémorial des martyrs de la déportation de l'île de la Cité à Paris est en projet pour 2012.

Les hauts lieux de mémoire

- Le Mémorial des martyrs de la déportation (île de la Cité, Paris)
- Le Mémorial de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de Tunisie (Quai Branly, Paris)
- Le monument aux victimes de la rafle du Vel d'Hiv (Paris)
- Le Mémorial de la France combattante (Mont Valérien)
- Le Mémorial de l'internement aux Milles (Bouches-du-Rhône)
- Le Mémorial du débarquement de Provence (Mont Faron, Var)
- Le Mémorial de l'internement (Gurs, Pyrénées-Atlantiques)
- Le Centre européen du résistant-déporté (Natzwiller-Struthof, Bas-Rhin)
- Le Mémorial de la prison de Montluc (Lyon)

La restauration des cimetières militaires nationaux et l'entretien des sépultures de guerre constituent la priorité de cette politique de mémoire, bénéficiant d'une dotation portée de 3,5 millions en 2010 à 4,6 millions d'euros en 2011 et reconduite en 2012. Près de la moitié des crédits de la politique de mémoire y sont consacrés et ce, notamment, en vue de la **célébration du centenaire de la Première Guerre mondiale**. Ce n'est certainement pas inutile lorsqu'on compare l'état de certains cimetières accueillant nos soldats avec celui des cimetières étrangers présents sur le sol français. Votre rapporteure tient à saluer cette prise de conscience.

La politique de mémoire ne concerne pas que le patrimoine de pierre. Elle passe également par une mise à disposition du public des **fonds d'archives** du ministère. Sur le site internet *Mémoire des hommes*¹, sont accessibles des bases de données concernant en particulier les soldats morts pour la France lors des conflits du XX siècle (Première Guerre mondiale, Seconde Guerre mondiale, Corée, Indochine, Algérie) ainsi que les journaux de marche de certaines unités. Concernant une autre période de notre Histoire, les archives de la Compagnie des Indes ont été mises en ligne en juin 2011. Dans ce domaine, la fin de l'année 2011 et l'année 2012 devraient être marquées par l'ajout des soldats tombés dans les opérations extérieures et,

¹ <http://www.memoiredeshommes.sga.defense.gouv.fr/>

motif de satisfaction pour votre rapporteure, de la base des Alsaciens-Mosellans incorporés de force lors du second conflit mondial. A terme, c'est un vaste panorama de l'histoire militaire française ouvert à tous, chercheurs comme amateurs, qui sera disponible sur ce site avec par exemple les registres matricules de la Garde impériale et de l'infanterie de ligne du Premier Empire.

Des actions pédagogiques sont également menées en direction des écoliers, collégiens et lycéens. La principale est la participation de l'Etat, avec l'Onac et les fondations de mémoire, à l'organisation du concours national de la Résistance et de la Déportation (CNRD), dont la cinquantième édition a eu lieu en 2011 sur le thème de la répression de la Résistance en France par les autorités d'occupation et le régime de Vichy. Un protocole défense-éducation nationale, signé en 2007, vise à améliorer la collaboration entre ces deux ministères pour faciliter le développement de projets éducatifs reposant sur le patrimoine de la défense, mieux sensibiliser les enseignants à ces problématiques grâce à des formations spécifiques et offrir des ressources pédagogiques dédiées avec le site internet *Educ@def*¹. La DMPA participe également au financement de publications et de productions audiovisuelles contribuant à mieux faire connaître les lieux de mémoire et à entretenir le souvenir des conflits contemporains, souvent en lien avec les thématiques spécifiques de l'année en cours.

Votre rapporteure a été impressionnée par l'étendue des actions menées dans le cadre de cette politique de mémoire par les services du ministère de la défense. Néanmoins, le budget qui y est consacré apparaît insuffisant alors que la France, si durement touchée par la guerre au XX siècle, a fait de la mémoire des sacrifices consentis dans ces périodes sombres une partie intégrante de son identité. Les difficultés de financement d'aménagements de base des lieux de mémoire, comme un ascenseur pour faciliter la visite du Mont Valérien, en sont l'illustration. Il aurait pu être judicieux de réallouer une partie des crédits économisés grâce à la réforme de la JDC à la politique de mémoire afin que celle-ci puisse être mise réellement en adéquation avec la richesse du patrimoine mémoriel de la France.

C. LES PERSPECTIVES INTÉRESSANTES DU DÉVELOPPEMENT D'UN TOURISME DE MÉMOIRE

La tenue au Sénat, au mois de mai dernier, des premières Assises du tourisme de mémoire a permis de rappeler l'intérêt économique qu'il y a à mettre en valeur l'important patrimoine mémoriel relatif aux conflits contemporains. Une enquête pilotée conjointement par la DMPA, la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et Atout France, l'agence de

¹ <http://www.defense.gouv.fr/educadef>

développement du tourisme en France, permet de mieux saisir la réalité de ce phénomène et les avantages que les collectivités pourraient en retirer.

Avec une grande variété de structures, le tourisme de mémoire représentait, en 2010, 6,2 millions de visites, dont 4 millions pour les dix-sept sites les plus fréquentés. Le chiffre d'affaires de la filière est de 45 millions d'euros, et ce alors que moins de 20 % des sites produisent aujourd'hui des recettes directes. Le profil des visiteurs n'est pas uniforme, avec une clientèle étrangère représentant 45 % des entrées, principalement en provenance de Grande-Bretagne, d'Allemagne, de Belgique, des Pays-Bas et des Etats-Unis. Ces sites emploient l'équivalent de 1 050 salariés à temps plein et de nombreux bénévoles. Ils entreprennent des investissements pour améliorer l'accueil des visiteurs, moderniser la muséographie ou développer des services annexes payants.

Bien que la valorisation touristique du patrimoine mémoriel ne soit pas une idée neuve et remonte au moins aux guides illustrés des champs de bataille édités par Michelin dès 1917, il y a là une opportunité à saisir pour des territoires qui, surtout dans l'Est de la France, ont terriblement souffert ces dernières années des restructurations économiques. Le centenaire de la Première Guerre mondiale, qui doit donner lieu à quatre années de commémoration, peut être l'occasion pour ces régions de tirer partie de leur histoire douloureuse et de participer à la transmission de la mémoire de la première génération du feu. En s'inscrivant dans des projets touristiques plus larges, s'appuyant sur les spécificités culturelles de chacun de ces territoires, le tourisme de mémoire peut constituer un atout non négligeable, et ce d'autant plus que les retombées indirectes sont importantes et qu'il est un facteur de notoriété internationale.

C'est la raison pour laquelle un nombre croissant de collectivités territoriales s'adressent à l'Etat pour obtenir un appui à la mise en œuvre de projets de valorisation touristique de leur patrimoine mémoriel. Toutefois, elles font face à des difficultés de financement car la DMPA ne dispose pas de crédits dédiés au soutien à ces initiatives. Son directeur a indiqué à votre rapporteure que seules des économies de gestion lui permettraient de répondre à toutes ces sollicitations, ce qui, au vu du budget relativement limité dont il dispose, semble difficile à réaliser. Des partenariats existent déjà, notamment avec le département de la Meuse depuis 2009 ou avec celui du Haut-Rhin concernant le champ de bataille du *Hartmannswillerkopf*. Dans la perspective de la préfiguration du centenaire de la Première Guerre mondiale, il est nécessaire d'améliorer le dialogue entre les différents acteurs et de s'inspirer des pratiques de ceux qui ont déjà une longue expérience en la matière. C'est un enjeu économique pour les collectivités concernées ; c'est également le moyen de rendre la mémoire des sacrifices faits sur le sol français pour la liberté au XX siècle plus présente pour les jeunes générations, qui la considèrent comme un acquis.

D. DES ÉCHÉANCES COMMÉMORATIVES IMPORTANTES QUI NE DOIVENT PAS ÊTRE COMPROMISES

1. Contre une confusion des mémoires dans une date unique

Lors des récentes cérémonies du 11 novembre 2011, le Président de la République a annoncé son intention de faire du 11 novembre la date commémorative non plus seulement de la Grande Guerre mais de tous les morts pour la France. Il est du devoir de notre société d'entretenir aussi le souvenir des soldats morts pour la France dans le cadre des opérations extérieures (Opex). Pourtant, ce n'est pas la bonne solution. Il ne faut pas tout confondre et ainsi diluer l'hommage à la première génération du feu et sa mémoire.

Il n'est pas dans l'intérêt de notre société de remettre en cause les principales célébrations du calendrier mémoriel¹ et encore moins de les regrouper dans une sorte de *memorial day* à la française. Cette idée, émise en 2008 dans le rapport Kaspi², est, depuis, régulièrement évoquée dans le débat public. Lors de son audition, le secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants a assuré à votre commission qu'il n'était aucunement question de mettre en œuvre cette proposition³. Il convient néanmoins de rester très vigilant à ce sujet, c'est pourquoi votre rapporteure tient à marquer son opposition la plus ferme à un tel projet qui méconnaîtrait la complexité mais également la richesse de notre mémoire collective et la spécificité de chacun des sacrifices faits pour la France au cours du siècle dernier.

2. Préparer les échéances à venir

Par ailleurs, les années à venir vont marquer plusieurs anniversaires d'importance dont, pour certains, le souvenir est encore douloureux.

- L'année 2012 sera tout d'abord celle du souvenir de la bataille de Bir Hakeim, soixante-dix ans après ce succès des Forces françaises libres, avec des manifestations organisées par la DMPA et, éventuellement, selon l'évolution de la situation en Libye, une cérémonie sur le champ de bataille. Ce sera également celle de la rafle du Vel d'Hiv', qui eut lieu les 16 et 17 juillet 1942 et entraîna l'arrestation de près de quinze mille juifs promis à la déportation. Selon la DMPA, un important travail de mémoire à destination du grand public, par des articles et des documentaires, devrait être conduit.

- Elle constituera surtout le cinquantième anniversaire du cessez-le-feu qui a marqué l'arrêt des hostilités principales de la guerre d'Algérie le 19 mars 1962, consécutif à la signature, la veille, des accords

¹ Cf. *supra* p. 11.

² *Rapport de la commission de réflexion sur la modernisation des commémorations publiques, sous la présidence d'André Kaspi, novembre 2008.*

³ Cf. *infra*, compte rendu de l'audition de Marc Laffineur du 3 novembre 2011, p. 47.

d'Evian. Cette date symbolique pour celle qu'on nomme la troisième génération du feu, plus de 1,5 million de Français, appelés ou militaires d'active, qui ont participé au conflit, est aujourd'hui délaissée au profit du 5 décembre, date officielle de commémoration sans valeur historique. C'est pourquoi votre rapporteure espère que les autorités participeront officiellement à cet anniversaire en 2012 afin que le souvenir de cette guerre, encore si présent pour certains de nos concitoyens, soit correctement honoré. Alors que la fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie, des combats du Maroc et de Tunisie, créée par la loi du 23 février 2005, tarde à se mettre en place, les difficultés politiques et les divergences historiques ne doivent pas empêcher que cette date clé fasse l'objet d'une commémoration à la hauteur de son importance historique. Votre rapporteure prend donc position pour une révision de la date officielle de la journée nationale d'hommage aux morts de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de la Tunisie afin qu'elle ait dorénavant lieu le 19 mars et non le 5 décembre.

Enfin, à l'approche du centenaire de la Première Guerre mondiale, il est important que les différents acteurs attachés à la mémoire de ce conflit se coordonnent. L'Etat, les collectivités locales concernées ainsi que les représentants des différents belligérants qui ont combattu sur le sol français doivent s'entendre sur un programme ambitieux qui rappelle aux générations actuelles les sacrifices consentis tout comme le caractère inhumain des combats, sans en occulter les zones d'ombre ou les questions douloureuses, notamment le sort réservé aux mutins de 1917 et les dissensions qui ont pu exister, dans chaque pays, sur la conduite de la guerre. Il faut espérer que ce travail de mémoire insistera également sur la réconciliation des ennemis d'hier.

II. UNE RECONNAISSANCE INÉGALE DE CEUX QUI ONT SERVI LA FRANCE

La Nation a envers celles et ceux qui ont combattu pour elle ou ont été les victimes d'actes de guerre une dette imprescriptible qui se traduit par un devoir de reconnaissance et de réparation. Elle se doit d'être envers eux irréprochable et de rendre effectifs, dans les meilleurs délais, les droits attachés à la qualité d'ancien combattant et aux éventuels titres que ceux-ci peuvent détenir.

• Le principal en est la **carte du combattant**, qui ouvre droit notamment au versement de la retraite du combattant, à la constitution d'une rente mutualiste majorée par l'Etat, à une demi-part d'impôt sur le revenu à partir de soixante-quinze ans, et à la qualité de ressortissant de l'Onac. Elle est attribuée pour quatre mois de présence à ceux ayant participé à la guerre d'Algérie, aux combats au Maroc et en Tunisie. Au titre des Opex, en application des articles L. 253 *ter* et R. 224 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, la carte du combattant peut être délivrée aux anciens combattants qui ont soit :

- appartenu pendant trois mois à une unité combattante ;
- appartenu à une unité ayant connu, pendant leur temps de présence, neuf actions de feu ou de combat ;
- pris part à cinq actions de feu ou de combat ;
- reçu une blessure de guerre ou liée à leur service.

C'est le service historique de la défense (SHD) qui, par l'examen des journaux de marche des unités, détermine la participation ou non à des actions de combat.

• Le titre de reconnaissance de la Nation (TRN) est la seconde forme de reconnaissance d'un engagement au service du pays. Il est remis à quiconque peut justifier de quatre-vingt-dix jours de participation à un conflit, ainsi qu'aux blessés (articles D. 266-1 à 5 du code des pensions).

Toutefois, alors que les principes législatifs généraux semblent prévoir une large éligibilité à ces dispositifs, conséquence logique de la reconnaissance nationale, leur application réglementaire fixe des critères qui aboutissent, dans plusieurs cas, à exclure du bénéfice de leurs droits un certain nombre d'anciens combattants. Très sensible à cette question, votre rapporteure ne peut accepter cet état de fait.

A. UN SENTIMENT DE DÉLAISSEMENT DE NOMBREUX ANCIENS COMBATTANTS

1. La réforme difficile de l'administration à leur service

La direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) et ses services déconcentrés, les directions interdépartementales des anciens combattants (Diac), étaient historiquement, avec l'Onac, l'interlocuteur des anciens combattants et le service chargé de la pleine reconnaissance de leurs droits.

Dans l'une des premières mises en œuvre de la RGPP, il a été décidé, en 2007, de rationaliser cette administration en faisant des services départementaux de l'Onac le correspondant local des anciens combattants. Cette réforme a conduit au transfert des missions de la DSPRS à un certain nombre d'entités, à savoir : la direction des ressources humaines du ministère de la défense et des anciens combattants (DRH-MD), l'Onac, l'institution nationale des invalides (Ini), la direction centrale du service de santé des armées (DCSSA), la caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS) et la DMPA.

La réforme de l'administration des anciens combattants s'achèvera par la disparition de la DSPRS le 31 décembre prochain et a été réalisée selon le calendrier suivant :

Organisme	Transferts	
Emplois réservés	DRH-MD avec accueil par les services départementaux de l'Onac pour les enfants de Harkis et les antennes de l'agence de reconversion de la défense pour les militaires	2009 (septembre)
Pensions militaires d'invalidité - Contentieux	DRH-MD (l'implantation des tribunaux des pensions dépend de la carte judiciaire)	2010-2011
Pensions militaires d'invalidité - Instruction	DRH-MD (La Rochelle)	2010-2011
Soins médicaux gratuits	DRH-MD avec comme opérateur la CNMSS (Toulon)	2010
Centre d'études et de recherches sur l'appareillage des handicapés (Cerah)	Intégration à l'institution nationale des invalides, avec maintien de la localisation du Cerah à Woippy	2010 (janvier)
Appareillage	DCSSA	2010
Cartes, titres, statuts, indemnisation des orphelins	Onac	2010 (janvier)
Nécropoles et hauts-lieux en France	DMPA avec comme opérateur l'Onac	2010 (janvier)
Nécropoles et hauts-lieux à l'étranger hors Maghreb	DMPA	2011 (janvier)
Services du Maghreb	Onac	2011 (janvier)

Source : ministère de la défense et des anciens combattants

Cette réorganisation, qui se voulait simplificatrice, a entraîné près de 13 millions d'euros d'économies entre 2009 et 2011 grâce aux postes supprimés à la DSPRS. Toutefois, de l'aveu même du ministère, les économies concernant le fonctionnement sont plus difficiles à évaluer et, ce qui est peut-être plus grave, « *l'importance de ces économies pourrait également être atténuée par les dépenses de fonctionnement des repreneurs des missions qui ne peuvent être précisées à ce stade* »¹.

Qui plus est, cette réforme ne s'est pas faite en douceur et, comme en ont témoigné plusieurs représentants d'associations du monde combattant lors de leur audition par votre rapporteure, la qualité du service rendu ne s'est pas améliorée : au contraire, la transition entre les services ayant soulevé des difficultés d'adaptation, elle s'est même dégradée. Ainsi, **la productivité des agents chargés de délivrer les cartes et titres a chuté de 71 % en 2010 et n'atteindra pas l'objectif prévu par la loi de finances pour 2011**. Du fait de problèmes informatiques liés à l'utilisation d'un nouveau logiciel de traitement des dossiers dénommé Kapta, pleinement opérationnel en décembre 2010 seulement, un retard très important a été pris dans la délivrance des cartes. Dans le même temps, la hausse des demandes en provenance d'Afrique du Nord a aggravé ce phénomène. Le secrétaire d'Etat ainsi que le directeur général de l'Onac se sont engagés, lors de leur audition, à ce que le stock de dossiers en instance depuis plus d'un an soit résorbé d'ici à la fin du premier semestre 2012. Votre rapporteure sera très attentive à l'évolution de cette situation qui démontre, une fois de plus, que le « meccano » administratif de la RGPP et la réorganisation permanente ne sont pas forcément source d'efficacité.

Evolution du volume de titres délivrés par l'Onac

Cartes et titres	Demandes reçues	Attributions	Rejets	En cours d'instruction en fin d'année
2008	36 717	45 836	10 413	45 188
2009	43 476	28 269	8 906	36 570
2010	37 088	3 469	105	70 084

Source : Onac

2. La rénovation du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre

Un second chantier, juridique celui-là, a été annoncé pour 2012 : la refonte, à droit constant, du code des pensions. Superposition de mesures manquant parfois de logique, incohérence liée à la prise en compte de situations très variées, ce texte est devenu juridiquement fragile. Comme l'a

¹ Réponse au questionnaire budgétaire envoyé par votre rapporteure.

souligné le Conseil d'Etat, plusieurs de ses dispositions ne sont pas conformes à la Constitution ou au droit communautaire, en particulier par la discrimination qu'il établit parfois sur la base de la nationalité. Ainsi, le Conseil constitutionnel a, dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, déclaré contraire à la Constitution les conditions de nationalité et de résidence imposées pour l'octroi de la carte du combattant¹.

Cette recodification est donc une nécessité ; néanmoins, ses modalités doivent être encadrées. Le monde combattant doit impérativement y être associé à travers ses associations afin de s'assurer de la préservation de ses droits. Il serait souhaitable que la représentation nationale le soit aussi et que le Gouvernement ne pratique pas, comme il en a malheureusement souvent pris l'habitude en la matière, par ordonnance.

B. DE PRÉTENDUES AVANCÉES QUI CONTREVIENNENT AU PRINCIPE D'ÉQUITÉ : LE CAS DE L'AFRIQUE DU NORD

1. Des avancées en trompe l'œil

Le Gouvernement s'enorgueillit d'avoir été à l'origine de plusieurs avancées en matière de reconnaissance et de réparation du sacrifice consenti par ceux qui ont servi la France. C'est tout particulièrement le cas en ce qui concerne l'attribution du bénéfice de la campagne double aux anciens combattants d'Afrique du Nord par le décret n° 2010-890 du 29 juillet 2010. Pourtant, l'examen des modalités d'attribution de cette bonification révèle qu'elles sont **si restrictives qu'un nombre très faible des personnes concernées y est effectivement éligible**.

En application de l'article L. 12 du code des pensions civiles et militaires de retraite, le bénéfice de campagne permet aux agents publics de majorer, pour le calcul de leurs droits à pension, la durée des services militaires accomplis en temps de guerre : la « campagne simple » correspond au doublement de cette durée, la « campagne double » revient à la tripler.

La reconnaissance, par la loi du 18 octobre 1999, du caractère de guerre aux opérations d'Afrique du Nord menées entre 1952 et 1962 ouvrait la voie à une telle mesure. Il a fallu attendre encore une décision du Conseil d'Etat enjoignant l'Etat à prendre les dispositions réglementaires permettant ce calcul de la durée des services actifs².

Ceci étant, le résultat est loin d'être à la hauteur des espérances. Tout d'abord, seules sont concernées les pensions de retraite liquidées à compter du 19 octobre 1999, ce qui exclut *de facto* de nombreux anciens combattants. Ensuite, le décret accorde la bonification « *pour toute journée durant laquelle les appelés et les militaires [...] ont pris part à une action de feu ou de combat*

¹ Décision n° 2010-18 QPC du 23 juillet 2010.

² CE, 17 avril 2009, association nationale des cheminots, anciens combattants, résistants, prisonniers et victimes de guerre.

ou ont subi le feu ». Or, le décompte de ces journées, qui repose sur l'analyse des journaux de marche des unités, est imprécis car ces documents étaient, dans de nombreux cas, très mal tenus. De plus, le SHD, à qui est confiée cette mission, n'a pas les moyens de l'exercer correctement du fait d'effectifs insuffisants. Alors que cinq ETP supplémentaires devaient y être consacrés, un seul a pu y être affecté. Plus largement, c'est la nature même de la guerre d'Algérie qui rend le critère retenu, celui des actions de feu, peu pertinent. En l'absence d'un front mais en situation de danger omniprésent, sans doute aurait-il fallu rechercher un critère plus adapté.

Selon les calculs du ministère, environ six cents ayants droit et ayants cause seraient éligibles, pour un coût annuel de 114 300 euros. Sur six cent cinq demandes reçues au 1^{er} juillet 2011, soit près d'un an après la publication du décret, **seules trois d'entre elles** ont été acceptées et ont conduit à la révision de la pension du requérant. Votre rapporteure invite donc le Gouvernement à modifier ce décret afin que les anciens combattants d'Algérie puissent véritablement bénéficier de la campagne double et qu'il soit ainsi mis fin à cette inégalité entre les générations du feu.

2. Des injustices persistantes

Il en va de même concernant l'attribution de la **carte du combattant** à ceux ayant servi en Algérie pour une période de quatre mois à cheval sur le 2 juillet 1962, date retenue par l'article L. 253 *bis* du code des pensions pour marquer la fin de la période permettant son attribution aux soldats ayant combattu en Afrique du Nord.

Promise en 2009 par Hubert Falco, alors secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants, cette mesure ne serait que justice alors que des affrontements, qui ont causé la mort de plusieurs centaines de soldats, se sont poursuivis après cette date.

Aucune suite n'a été donnée à cette promesse du fait de son coût, estimé à 4,92 millions d'euros en année pleine. Or, la baisse inexorable du nombre de bénéficiaires des différentes prestations offertes aux anciens combattants dégage pourtant d'elle-même les marges financières nécessaires à cette mesure d'équité entre frères d'armes. Votre rapporteure y est très attachée et demande au Gouvernement de tenir ses promesses.

C. POUR UNE RÉELLE ÉGALITÉ ENTRE TOUS LES COMBATTANTS ET UNE MEILLEURE RECONNAISSANCE DES OPEX

1. Les Opex

L'évolution de la nature des engagements militaires de l'armée française depuis la fin de la guerre d'Algérie s'est traduite, avec l'évolution du contexte politique international, par la multiplication des Opex. La diversité de ces opérations, souvent conduites dans un cadre multinational (ONU, Otan, UE), et la nature des missions effectuées, qui vont des actions humanitaires au maintien de la paix, les distinguent des traditionnelles situations de guerre dans lesquelles la France était auparavant engagée.

Avec 125 opérations de ce type recensées et 616 soldats morts depuis 1963¹, les Opex concernent toutes les unités et toutes les spécialités de l'armée française. Le sacrifice de ceux qui y ont participé doit être reconnu dans sa spécificité de la même façon que l'a été celui des précédentes générations du feu. C'est pourquoi votre rapporteure insiste pour que ces soldats soient mis sur un pied d'égalité avec leurs prédécesseurs.

2. Une reconnaissance encore insuffisante

- Depuis la loi du 4 janvier 1993, les soldats ayant servi lors des Opex peuvent bénéficier de la carte du combattant. Les critères d'attribution étaient toutefois restés ceux des conflits du milieu du XX siècle. Des progrès ont été réalisés ces derniers mois afin d'adapter les règles encadrant l'éligibilité à la reconnaissance de la Nation à la réalité des engagements en Opex. Un décret du 12 novembre 2010 définit les actions de feu et de combat comptabilisées pour la délivrance de la carte du combattant comme « *les actions de combat et les actions qui se sont déroulées en situation de danger caractérisé au cours d'opérations militaires dont la liste est fixée par arrêté* ». Un arrêté du 10 décembre 2010 en fait application et permet désormais la prise en compte d'actions, comme les évacuations sanitaires, le rétablissement de l'ordre ou le contrôle de foule, qui sont plus caractéristiques des missions de maintien de la paix.

- Toutefois, les anciens combattants des Opex ont été touchés de plein fouet par les problèmes d'attribution de la carte du combattant liés à l'application Kapta : en 2010, pour 9 521 demandes reçues par l'Onac, 144 cartes seulement ont été attribuées. Selon les services du secrétariat d'Etat, ces nouveaux critères pourraient permettre d'augmenter le nombre de cartes du combattant attribuées au titre des Opex entre 25 % et 50 %. Néanmoins, ils sont complexes et nécessiteront un examen minutieux des journaux de marche que le SHD, avec ses moyens limités, aura des difficultés à réaliser dans des délais raisonnables. Votre rapporteure sera vigilante sur ce

¹ Source : rapport du groupe de travail « Monument aux morts en opérations extérieures », sous la présidence du général (2S) Thorette, septembre 2011.

point et s'interroge sur la raison pour laquelle un traitement uniforme de toutes les générations du feu, sur la base de ce qui existe déjà pour les conflits d'Afrique du Nord, avec cent vingt jours de présence effective, n'a pas, au nom de l'égalité des droits, été privilégié.

- La question de la campagne double se pose ici aussi. Un décret du 3 novembre 2011 modifie le code des pensions civiles et militaires de retraite et ouvre cette possibilité pour les soldats ayant servi en Opex, tout en renvoyant à un autre décret le soin d'en définir les modalités pour chaque théâtre d'opération.

Pris dans la foulée du précédent, le décret n° 2011-1459 du 8 novembre 2011 a attribué le bénéfice de la campagne double aux militaires en opération en Afghanistan. Son article 1^{er} le réserve aux militaires « *qui ont été exposés à des situations de combat* », tandis que son article 2 prévoit qu'il est accordé « *pour toute journée durant laquelle les militaires désignés à l'article 1^{er} ont connu ou ont pris part à une action de feu ou de combat ou ont appartenu à une unité combattante, c'est-à-dire une unité ayant connu au cours d'une période renouvelable de trente jours consécutifs au moins trois actions de feu ou de combat* ». Cela aura-t-il pour conséquence d'en exclure les militaires affectés à la formation des forces afghanes, mission essentielle dans ce conflit, ou au soutien des forces de combat ? Votre rapporteure attend des éclaircissements sur ce point.

- La réinsertion des soldats ayant servi en Opex est également un problème qu'il faut résoudre rapidement. En effet, un grand nombre d'entre eux se retrouvent totalement démunis lorsqu'ils retournent à la vie civile. Il est nécessaire de bien informer ces hommes et ces femmes, avant la fin de leur contrat, sur les possibilités qui s'offrent à eux notamment par des stages de reconversion dans les neuf écoles de rééducation professionnelle de l'Onac. Les militaires en phase de réinsertion professionnelle ne représentaient que 1,6 % des effectifs de ces écoles en 2010¹. Il serait judicieux de développer les partenariats, au niveau local, entre les unités militaires et ces institutions afin de faciliter la transition entre la carrière militaire et la vie civile.

- Enfin, la question de la mémoire des soldats morts en Opex est sur le point d'être résolue. Dans son discours du 11 novembre 2011, le Président de la République a repris à son compte les conclusions du rapport Thorette, remis en septembre dernier au ministre de la défense et des anciens combattants, pour la construction à Paris d'un monument dédié à ces soldats. Ce texte était plus ambitieux et recommandait d'accompagner ce monument physique d'un monument « dématérialisé », d'un mémorial virtuel permettant de mieux faire connaître chacun des militaires décédés ainsi que le contexte des opérations concernées. Votre rapporteure y est bien évidemment favorable car, dans un pays qui semble se désintéresser progressivement du sacrifice de ceux qui défendent ses valeurs, leur mémoire doit être présente et accessible à tous afin que la reconnaissance de la Nation s'exprime et que leur souvenir ne s'éteigne pas.

¹ Source : Onac.

D. LES SOUFFRANCES DES ALSACIENS-MOSELLANS DURANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE RESTENT ENCORE TROP LARGEMENT IGNORÉES

Les Français originaires d'Alsace et de Moselle ont vécu des situations spécifiques et particulièrement dramatiques pendant la Seconde Guerre mondiale. La reconnaissance par la Nation de ces souffrances particulières constitue une attente des habitants de ces régions marquées par l'expérience de l'occupation étrangère et de l'annexion. Il s'agit d'une exigence morale qui n'est aujourd'hui, soixante-dix ans après les faits, malheureusement pas encore pleinement satisfaite.

1. Le sort terrible des « malgré-nous »

134 000 personnes ont été **incorporées de force** dans l'armée allemande et 42 000 d'entre elles sont décédées au combat, en captivité ou ont été portées disparues. Les survivants bénéficient du droit à une pension militaire d'invalidité, en application de l'article L. 231 du code des pensions. Le certificat d'incorporé de force dans l'armée allemande confère à son titulaire le droit à la carte du combattant 1939-1945, à la retraite du combattant ainsi qu'à la rente mutualiste. Au 31 décembre 2010, 85 372 certificats avaient été délivrés pour 93 918 demandes. A la suite de l'accord franco-allemand du 31 mars 1981, une indemnité d'un montant de 1 387,29 euros leur a été accordée par la fondation Entente franco-allemande.

2. La ligne Curzon

De nombreux incorporés de force ont été faits prisonniers par l'armée soviétique et détenus dans des camps, notamment celui de Tambow. Un régime spécial d'imputabilité à la détention dans ce camp de certaines infirmités (asthénie, rhumatismes vertébraux, colite) a été instauré par un décret du 18 janvier 1973, étendu en 1980 à l'ensemble des camps situés sur le territoire de l'URSS au 22 juin 1941, c'est-à-dire à l'Est de **la ligne Curzon**, matérialisée par le fleuve Bug.

Cependant, plusieurs camps étaient situés à l'Ouest de cette limite géographique arbitraire ; les conditions de détention y étaient tout aussi dures. Il existe donc une inégalité de traitement entre les prisonniers, selon qu'ils étaient détenus d'un côté ou de l'autre de la ligne, qui n'a pas lieu d'être. Après avoir systématiquement attiré l'attention sur ce sujet chaque année lors du débat budgétaire, et s'être entendu répondre que des études complémentaires devaient être menées avant qu'une modification du droit ne puisse être réalisée, votre rapporteure appelle le Gouvernement à agir rapidement sur cette question.

Alors que moins d'une centaine de personnes sont encore concernées par cette situation, ce ne serait que faire justice aux derniers survivants de ces camps de reconnaître les souffrances qu'ils ont endurées. Le coût en serait infime. Votre rapporteure espère donc que l'étude du SHD sur le sujet, attendue depuis des mois, sera bientôt remise au secrétaire d'Etat qui, sensibilisé à cette question lors de son audition par votre commission, semble décidé à agir rapidement et à réparer cette injustice.

3. Les RAD-KHD

La problématique est similaire à celle de l'indemnisation des incorporés de force dans les formations paramilitaires du RAD (*Reichsarbeitsdienst*) et du KHD (*Kriegshilfsdienst*) qui a, après des années d'efforts et de négociations, fait enfin l'objet d'une convention signée le 17 juillet 2008 entre l'Etat et la fondation Entente franco-allemande. Celle-ci a prévu le versement d'une allocation unique d'un montant de 800 euros, financée à parts égales par l'Etat et la fondation. Au 1^{er} juillet 2011, 5 061 personnes ont perçu cette indemnisation et environ deux cents demandes formulées avant la date de forclusion du 31 décembre 2009 demeurent en cours d'instruction.

Pour finir, votre rapporteure ne peut que regretter que la mémoire de cette période reste également trop méconnue. Force est de constater que la tragédie vécue par les Alsaciens-Mosellans durant la Seconde Guerre mondiale est ignorée par la plupart de nos concitoyens. Il serait bon que les jeunes générations y soient sensibilisées et que cette partie de notre histoire figure, de manière explicite, dans les manuels scolaires. Il ne faut pas occulter ces périodes douloureuses mais au contraire enseigner le traumatisme qu'elles ont causé et honorer la mémoire de ceux qui en ont été les victimes.

III. LA REVALORISATION DE LA RETRAITE DU COMBATTANT MAIS L'ABANDON DES AUTRES PROMESSES DE 2007

Le programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » constitue le cœur de la mission budgétaire « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ». C'est en son sein qu'on retrouve les mesures qui symbolisent le droit à réparation dont bénéficient les anciens combattants, selon leur situation personnelle : pensions militaires d'invalidité, soins médicaux gratuits, retraite du combattant, dépenses fiscales, rente mutualiste et actions sociales en faveur du monde combattant¹.

Evolution des crédits de paiement du programme 169

(en millions d'euros)

Action	LFI 2011	PLF 2012	Variation (en %)
Administration de la dette viagère	2 502,25	2 410,47	- 3,67
Gestion des droits liés aux PMI	198,67	175,23	- 11,8
Solidarité	346,25	345,58	- 0,2
Soutien	13	-	-
Réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français	10	10	0
Total	3 070,18	2 941,28	- 4,2

Source : projet annuel de performance de la mission annexé au PLF

Représentant près de 93 % des crédits de la mission, ce programme voit son budget baisser de 4,2 % en 2012. C'est la conséquence mécanique du vieillissement et de la disparition progressive des pensionnés, anciens combattants et victimes de guerre bénéficiaires de ce droit à réparation, plus de soixante-dix ans après le début de la Seconde Guerre mondiale et cinquante ans après la fin du conflit algérien. Les nouvelles entrées ne devraient pas compenser ces sorties.

¹ Ces dernières sont présentées ci-après p. 37.

**Evolution des effectifs des bénéficiaires
des prestations du programme 169**

Prestation	2010	2011	2012¹	Variation 2012/2011 (en %)
Pensions militaires d'invalidité	308 940	293 440	278 190	- 5,2
Retraite du combattant	1 339 730	1 291 230	1 235 730	- 4,3
Soins médicaux gratuits	77 026	71 226	67 813	- 4,8
Remboursement des prestations de sécurité sociale	15 894	14 832	13 900	- 6,3
Rente mutualiste	418 164	410 827	404 706	- 1,49

¹ Effectifs prévisionnels

Source : projet annuel de performance de la mission annexé au PLF

Malgré une situation budgétaire dégradée, le Gouvernement a pris l'engagement de ne pas porter atteinte aux droits acquis dans la loi de finances pour 2012. Ceux-ci ne se limitent pas seulement aux prestations offertes mais comprennent également d'importantes mesures fiscales, présentées dans le tableau qui suit. Les dépenses sociales liées à la retraite du combattant et à la rente mutualiste sont évaluées par l'inspection générale des finances (IGF) à 140,9 millions d'euros.

**Les dépenses fiscales associées à la mission
« Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »**

Impôt concerné	Dispositif	Nombre de bénéficiaires 2010 (ménages)	Chiffrage pour 2012 (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>	2 153 000	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>	468 000	230
	Déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant <i>Date de création : 1941</i>	180 000	37
	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		2 801 000¹	467¹

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 performance de la mission annexé au PLF

Le budget prévoit surtout **la revalorisation de quatre points de la retraite du combattant** au 1^{er} juillet prochain. C'est une mesure bienvenue qu'il convient de saluer et dont il faudra surveiller la mise en œuvre car, déjà, les premières coupes budgétaires ont eu lieu : par un amendement déposé lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a amputé les crédits du programme de 14 millions d'euros. Cela ne laisse présager rien de positif pour l'exécution budgétaire.

Néanmoins, des zones d'ombre subsistent et de nombreuses promesses faites en 2007 n'ont pas été tenues : le mécanisme d'indemnisation des essais nucléaires français repose sur des critères tellement stricts qu'il est inopérant, à croire que telle en était l'intention de ses créateurs. Toutes ces observations incitent à porter un regard critique sur le quinquennat qui vient

de s'écouler : le traitement des anciens combattants et des victimes de guerre se doit d'être exemplaire ; tel n'est pas entièrement le cas alors même que la déflation démographique aurait pu donner des marges suffisantes pour le faire.

A. LA REVALORISATION DE LA RETRAITE DU COMBATTANT, UN GESTE ATTENDU PAR LES ANCIENS COMBATTANTS

Expression de la reconnaissance de la Nation, la retraite du combattant est versée annuellement aux titulaires de la carte du combattant qui en font la demande, en règle générale à partir de soixante-cinq ans. Non imposable et non réversible, son montant est fixé par rapport à un indice, le point de PMI (pensions militaires d'invalidité), dont la valeur a été portée par un arrêté du 5 septembre dernier de 13,85 à 13,86 euros. Fixée à quarante-quatre points, la retraite du combattant est donc actuellement de 609,4 euros. Elle a connu une revalorisation régulière depuis 2006, date à laquelle elle était à trente-trois points. Avec un nombre de bénéficiaires en baisse de 4,3 % entre 2011 et 2012, la dépense estimée est de 793 millions d'euros en 2011 et 802,5 millions en 2012, en lien avec sa hausse programmée.

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	1 393 201
1 ^{er} octobre 2009		13,72	562,52	
1 ^{er} juillet 2010	43	13,79	592,97	1 339 730
1 ^{er} octobre 2010	43	13,85	595,55	
1 ^{er} juillet 2011	44	13,86	609,84	1 291 230 ¹
1 ^{er} juillet 2012	48	13,86	665,28	1 235 730 ¹
Evolution en nombre/montant	15	0,73	231,99	- 234 024
Evolution en %	45,5 %	5,6 %	53,5 %	- 16,0 %

¹ Effectifs prévisionnels au 31 décembre de l'année

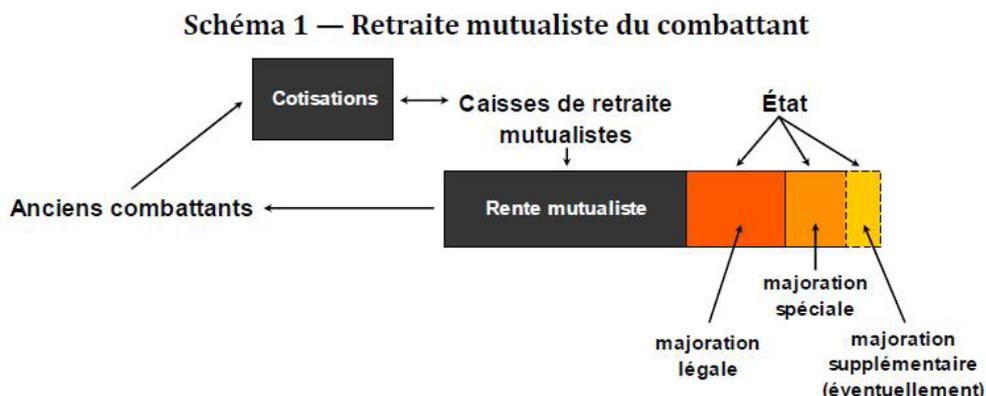
Source : secrétariat d'Etat à la défense et aux anciens combattants

Dans le cadre du présent projet de loi de finances, cette prestation sera portée à quarante-huit points en juillet prochain, pour un coût supplémentaire estimé à 18,5 millions d'euros en 2012 et 74 millions d'euros en année pleine. Pourquoi un tel écart ? Parce que cette retraite est versée semestriellement, à terme échu, à la date anniversaire de son bénéficiaire. La première échéance est à cette date et la seconde six mois plus tard. Il en résulte qu'en fixant la date de la revalorisation au 1^{er} juillet l'impact budgétaire de la mesure ne sera pleinement effectif que sur le budget 2013. Bien qu'évidemment appréciée par les associations d'anciens combattants, elle ne sera pas opérationnelle avant un an et, relevant plutôt de l'effet d'annonce, elle n'est pas, à l'heure actuelle, financée.

De plus, en application de la règle du rapport constant, la valeur du point de PMI évolue proportionnellement au traitement des fonctionnaires. Depuis 2010, celle-ci est liée à l'indice de traitement brut - grille indiciaire de la fonction publique de l'Etat tel que calculé par l'Insee et la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). On ne peut que regretter le caractère désavantageux de ce mode de calcul qui donne lieu à des modifications fréquentes (quatre fois en 2008, deux fois en 2009, deux fois en 2010) mais d'une ampleur quasi nulle, bien inférieure aux évolutions de l'indice des prix à la consommation. Les représentants du monde combattant dénoncent depuis plusieurs années son caractère caduc par rapport à l'esprit des lois de 1948 et 1951 qui ont instauré cette règle. Le point de PMI serait, selon les calculs de certaines associations, sous-valorisé à hauteur de 42,38 %. Il est nécessaire de programmer d'ores et déjà un calendrier de rattrapage de ce retard.

B. LA MAJORATION DES RENTES MUTUALISTES : UN DISPOSITIF MENACÉ À PRÉSERVER

Les titulaires de la carte du combattant et du titre de reconnaissance de la Nation ont la possibilité de souscrire une rente mutualiste qui donne lieu au versement par l'Etat d'une majoration spéciale au titre du droit à réparation et qui varie de 12,5 % à 60 % en fonction de l'âge et du délai de souscription après l'obtention du titre d'éligibilité. Cette majoration vient s'ajouter à la majoration légale applicable à toute rente viagère afin de compenser l'inflation.



Source : rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales

Cette retraite mutualiste est exonérée de l'impôt sur le revenu dans la limite d'un seuil appelé « plafond majorable » qui a été porté à 125 points de PMI en 2007, soit 1732,5 euros au 1^{er} janvier 2011. Elle se cumule avec toutes les autres pensions et retraites, est exonérée de prélèvements sociaux et n'est pas soumise à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). De plus, les versements effectués en vue de sa constitution peuvent être, jusqu'à un certain plafond, déduits du revenu imposable. Le dépassement du plafond est assorti d'un abattement supplémentaire.

Les majorations sont versées aux souscripteurs par les sociétés mutualistes et donnent lieu à un remboursement par l'Etat l'année suivante. Après une croissance soutenue ces dernières années, la dotation budgétaire se stabilise à 255 millions d'euros en 2012 alors que le nombre de ressortissants diminue d'environ 1,5 %. Le montant moyen annuel des majorations remboursées est estimé, pour 2011, à 602,71 euros.

Ce dispositif a fait l'objet de critiques très violentes dans le rapport « Guillaume » de l'IGF évaluant les dépenses fiscales et les niches sociales publié en juin dernier. Il est caractérisé de « *survivance anachronique du système de retraite par capitalisation de l'entre-deux-guerres, qui n'a plus sa place dès lors que la participation à des conflits [...] n'est plus le fait de conscrits mais d'une armée de métier* ». Si ces défauts sont connus, notamment l'exclusion de fait des anciens combattants les plus démunis et le caractère extrêmement favorable du régime fiscal qui peut conduire à des abus, il n'en reste pas moins que ce mécanisme, qui fait partie intégrante de la reconnaissance de la Nation envers ceux qui l'ont servie, bénéficie à un nombre important de personnes.

Il est vrai que seuls 20 % des cotisants atteignent ou dépassent le plafond des 125 points. Le porter à 130 points, comme le demandent plusieurs associations, n'est donc pas, dans le contexte budgétaire actuel, une priorité. Néanmoins, votre rapporteure ne partage pas le ton virulent adopté par l'IGF et rappelle son attachement à ce dispositif qui constitue un apport financier tangible pour de nombreux anciens combattants.

C. L'INDEMNISATION DES VICTIMES DES ESSAIS NUCLÉAIRES FRANÇAIS : UN MÉCANISME INOPÉRANT

La loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 et le décret n° 2010-653 du 11 juin 2010 ont institué une procédure d'indemnisation pour les personnes atteintes de maladies cancéreuses radio-induites, résultant d'une exposition à des rayonnements ionisants issus des deux cent dix essais nucléaires français conduits au Sahara algérien puis en Polynésie française entre 1960 et 1996. Sur la base d'une présomption de causalité entre la contamination et ces maladies, c'est à l'administration de prouver que ce n'est pas le risque attribuable aux essais nucléaires qui est à l'origine de la maladie cancéreuse.

Sur la base de règles semblant donc favorables au requérant, un comité d'indemnisation constitué de personnalités qualifiées du monde médical et présidé par un membre du Conseil d'Etat est chargé d'évaluer le lien de causalité entre les conditions de l'exposition et la maladie invoquée et de recommander au ministre de la défense d'indemniser le demandeur ou de lui opposer un rejet ; 10 millions d'euros ont été inscrits à cet effet au budget 2011, dotation reconduite en 2012.

On ne peut donc que trouver singulier qu'au 29 juillet 2011, deux indemnisations seulement aient été accordées (respectivement de 20 000 et 16 000 euros) mais que cent vingt-sept aient été rejetées sur six cents demandes reçues...

**Statistiques d'activité du comité d'indemnisation
au 29 juillet 2011**

DOSSIERS RECUS		597
statut du malade au moment des faits	militaire	500
	civil	97
statut du demandeur	victime	360
	ayant-droit	237
DOSSIERS EN COURS D'INSTRUCTION		239
DOSSIERS COMPLETS		358
dont recevables		211
dont irrecevables		147
DOSSIERS COMPLETS AYANT FAIT L'OBJET D'UNE DECISION DU MINISTRE		129
dont rejets		127
dont accords		2
DOSSIERS SANS SUITE		3

Source : ministère de la défense et des anciens combattants

Le secrétaire d'Etat lui-même a reconnu son étonnement face à cette situation, qu'il impute à la difficulté d'établir un lien de causalité réel entre un facteur de risque et le développement d'une maladie. Il a informé votre commission qu'un décret assouplissant les critères d'indemnisation était en cours de préparation. Toujours est-il que les espoirs placés dans cette rare initiative de reconnaissance par l'Etat des effets secondaires dramatiques de sa politique de souveraineté sur les militaires et les civils ont été déçus. Face à ce bilan édifiant, votre rapporteure invite le Gouvernement à prendre au plus vite les mesures nécessaires pour corriger cette situation et rendre véritablement effectif ce droit à indemnisation.

D. LA RÉFORME DE L'INDEMNISATION DES ORPHELINS VICTIMES DE LA BARBARIE NAZIE AU POINT MORT

1. L'indemnisation de préjudices historiques exceptionnels

Le programme 158, « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale », regroupe les crédits finançant trois mesures d'indemnisation en faveur de certaines victimes de ce conflit ou de leurs ayants droit :

- les victimes de spoliations intervenues du fait de législations antisémites¹ ;

- les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites² ;

- les orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie³.

Ses crédits sont en légère hausse, passant de 115 à 116,3 millions d'euros entre 2011 et 2012 (+ 1,1 %)

Instruites par la commission d'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS), qui relève des services du Premier ministre, les demandes formulées au titre du décret de 1999 donnent lieu à réparation, restitution ou indemnisation selon le préjudice subi. Le coût moyen prévisionnel pour 2012 d'un dossier s'élève à 18 805 euros, chiffre qui reflète mal la diversité des patrimoines spoliés et donc l'écart important qui peut exister entre les indemnités accordées. Un nombre important de dossiers, de l'ordre d'un millier, est encore traité chaque année et le paiement est habituellement réalisé dans un délai de quatre mois et demi après la décision du Premier ministre dans ce sens.

Indemnisation des victimes de spoliations

	Nombre de recommandations traitées	Nombre de bénéficiaires	Coût (en millions d'euros)
Total¹	19 140	42 039	424,701

¹ Données arrêtées au 31 août 2011.

Source : services du Premier ministre

L'indemnisation des orphelins prend la forme, au choix du bénéficiaire, du versement unique d'un capital de 27 440,82 euros ou d'une rente viagère mensuelle dont le montant, revalorisé annuellement depuis 2009, atteindra 504,83 euros en 2012. Le traitement de ces dossiers, instruction et paiement, est désormais confié en intégralité à l'Onac.

¹ Décret n° 99-778 du 10 septembre 1999.

² Décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000.

³ Décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004.

En ce qui concerne les orphelins de parents victimes de persécutions antisémites, le nombre de demandes nouvelles est désormais chaque année très faible (28 en 2010). Les allocataires ont, dans l'ensemble, majoritairement choisi de percevoir une rente mensuelle (61 %). La diminution a également été très importante pour le mécanisme d'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie (436 nouveaux bénéficiaires en 2010). Dans ce cadre l'aide financière sous la forme d'un capital a été privilégiée (67 % des indemnisations), contrairement au cas précédent.

Indemnisation des orphelins

	Nombre de demandes			Nombre de bénéficiaires			Coût total (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	32 649	50 397	13 520	22 012	35 532	571,75	673,90	1 245,65

¹ Données arrêtées au 31 août 2011

Source : services du Premier ministre

Toutefois, l'exécution budgétaire 2010 ne s'est pas déroulée conformément aux prévisions inscrites en loi de finances initiale, du fait à la fois d'un nombre de dossiers d'indemnisation supérieur à ce qui était attendu et de la revalorisation de la rente à un taux annuel de 2,5 %. Il a donc fallu, en loi de finances rectificative de fin d'année 2010, ouvrir de nouveaux crédits à hauteur de 13,44 millions d'euros.

Pour l'année 2011, la trajectoire des dépenses du programme est, selon les informations communiquées à votre rapporteure, conforme aux objectifs. Il ne devrait pas y avoir d'impasse budgétaire, ce dont on peut se réjouir et qui permet de saluer les efforts réalisés dans la construction du budget. Toutefois, il est étonnant de voir que ce programme est divisé en deux actions qui, pour l'une, regroupe les mesures de réparation des victimes de spoliations (décret de 1999) et des orphelins dont les parents ont péri en déportation (décret de 2000), tandis que la seconde porte uniquement sur l'indemnisation des victimes d'actes de barbarie (décret de 2004). Il aurait peut-être été plus judicieux, étant donné que les services instructeurs et les mécanismes d'indemnisation sont les mêmes, de rassembler dans une même action les mécanismes d'indemnisation des orphelins.

2. Une réforme bloquée

A la suite du rapport de la commission nationale de concertation chargée d'étudier le dossier des orphelins de guerre, le Premier ministre avait demandé au ministre de la défense et au secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants de préparer un projet de décret qui réforme le dispositif de réparation en remplaçant et complétant les deux décrets existants à ce sujet.

Il ne saurait être question d'étendre cette indemnisation aux orphelins de tous les conflits, pour des raisons de coût mais surtout pour rester fidèle à l'esprit des textes de 2000 et de 2004. Ceux-ci sont le reflet de la spécificité du drame vécu par certaines populations durant la Seconde Guerre mondiale et rappellent la terrible barbarie avec laquelle elles furent traitées. Ils entretiennent le souvenir de cette période sombre de notre histoire et apportent une forme de réparation à ce préjudice majeur. Certaines modifications doivent néanmoins être apportées dans un souci d'équité et de plus grande lisibilité.

Plus de deux ans après le rapport Audouin¹, ce projet de décret unique se trouve malheureusement toujours en phase d'étude, en attente d'arbitrages « délicats » selon le terme utilisé par les services du Premier ministre. Le caractère complexe de cette question ne saurait justifier l'immobilité, car les enjeux symboliques en sont trop élevés. Votre rapporteure ne peut qu'insister sur le caractère urgent de prendre un tel décret afin que toutes les victimes de la barbarie nazie qui portent la mention « Mort pour la France » sur leur acte de décès soient correctement indemnisées et bénéficient d'une juste reconnaissance de la Nation.

E. UNE STRATÉGIE BUDGÉTAIRE QUI PÉNALISE LES ANCIENS COMBATTANTS

La gestion budgétaire des crédits alloués à la mission par la loi de finances pour 2011 a déjà été l'occasion, au cours de l'année, de l'amputer d'une partie de ceux-ci. La loi n° 2011-900 de finances rectificative pour 2011 du 29 juillet dernier a **annulé près de 8,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 14,1 millions de crédits de paiement**. Moins de deux mois plus tard, la loi n° 2011-1117 de finances rectificative pour 2011 du 19 septembre a, à nouveau, retiré 12,6 millions en autorisations d'engagement et en crédits de paiement à la mission.

Au total, avant même la fin de l'année et le débat sur le budget de l'année suivante, le budget marquant la reconnaissance de la Nation envers ses anciens combattants et contribuant à la transmission intergénérationnelle des valeurs de notre société avait été diminué de 26,7 millions d'euros que lui avait alloué le Parlement. Dans le même temps, le Gouvernement déclare qu'il ne dispose pas des marges de manœuvre suffisantes pour étendre le droit à réparation à ceux qui en sont injustement exclus. Cela aurait pourtant été possible en 2011, car le coût cumulé des principales mesures de justice réclamées par certains est bien inférieur à cette somme.

Votre rapporteure dénonce donc ces pratiques de régulation budgétaire qui démontrent, au mieux, les incertitudes du processus d'élaboration du budget ou, au pire, une absence d'effort pour assurer la bonne

¹ Rapport sur les orphelins de guerre au regard de l'application des décrets n°s 2000-657 du 13 juillet 2000 et 2004-751 du 27 juillet 2004, mars 2009.

exécution de celui-ci. Celles-ci se font au détriment d'une politique ambitieuse et plus juste envers nos anciens combattants et les ressortissants de l'Onac alors que les besoins, notamment dans le domaine social, se font terriblement sentir. Le budget de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » ne doit pas servir de variable d'ajustement compensant une politique budgétaire générale inadaptée à la situation économique de la France.

IV. UNE POLITIQUE D'ACTION SOCIALE INDISPENSABLE POUR COMBATTRE UNE PRÉCARISATION EN HAUSSE

L'action « Solidarité » du programme 169, bien que constituée en grande partie de crédits destinés à la majoration des rentes mutualistes, porte également sur les mesures d'aides sociales offertes aux anciens combattants. Elle finance les deux principaux opérateurs en charge de cette mission : l'Onac et l'institution nationale des invalides (Ini).

C'est également dans ce cadre que sont versées des subventions à des associations. Cinquante-cinq d'entre elles devraient en bénéficier en 2012, pour un montant global de 260 000 euros. C'est **moins de la moitié** de ce qui y était consacré en 2011 (552 800 euros). C'est évidemment extrêmement regrettable car ce sont les associations qui font vivre le souvenir dans notre société et facilitent sa transmission. Elles assurent, au niveau local, une action pédagogique très importante. Elles protègent les droits de ceux qui, parfois, ne sont plus à même de le faire. Votre rapporteure voudrait saluer le rôle capital qu'elles jouent dans l'entretien de la mémoire de toutes les générations du feu et déplore une telle restriction budgétaire, et ce d'autant plus que la dépense, rapportée à l'échelle de la mission, est minime.

La même observation s'applique à la diminution des crédits consacrés aux indemnités, pécules et frais de voyages sur les tombes, qui passent de 145 000 à 110 000 euros (- 24 %). Réduire ces dotations symboliquement fortes et financièrement marginales est difficilement compréhensible quand on rappelle que sur cette ligne budgétaire sont imputées diverses aides versées notamment aux patriotes résistants à l'Occupation d'Alsace-Moselle et dont la baisse de 40 % ne fait l'objet d'aucune explication.

L'Onac percevra 20,1 millions d'euros pour ses œuvres sociales en 2012, soit une hausse de 500 000 euros par rapport à 2011, afin de lui permettre notamment de poursuivre le développement de ses interventions en faveur de la formation de ressortissants en reconversion professionnelle. Il bénéficiera également d'une subvention de fonctionnement de 57,5 millions d'euros, stable par rapport à 2011.

L'Ini, auquel est rattaché depuis 2010 le centre d'étude et de recherche sur l'appareillage des handicapés (Cerah) de Woippy, voit sa subvention pour charge de service public diminuer de 800 000 euros pour s'établir à 12,6 millions d'euros. Son activité, dans le cadre de l'exécution de son contrat d'objectifs et de performance avec l'Etat portant sur la période 2011-2013, est soumise à des contraintes de gestion afin de maîtriser les coûts de prise en charge de ses pensionnaires. Cela ne remet toutefois pas en cause sa triple mission d'accueil, de soins et de recherche médicale en faveur des anciens combattants âgés, malades ou blessés ainsi que des victimes de guerre.

A. RÉAGIR AUX SITUATIONS INDIVIDUELLES LES PLUS GRAVES ET FACILITER LES TRANSITIONS ENTRE LES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE LA VIE

Les ressortissants de l'Onac peuvent bénéficier d'une aide ou d'une prise en charge de sa part lorsqu'ils sont confrontés à des difficultés personnelles exceptionnelles, qu'elles soient de nature financière ou non. Il peut aussi s'agir d'un hébergement dans l'une des huit maisons de retraite de l'Onac ou d'une formation dans l'une de ses écoles de rééducation professionnelle. C'est une autre traduction du devoir de solidarité nationale envers ceux qui ont servi notre pays.

Ces interventions se déclinent en plusieurs catégories dont la principale est le versement d'une aide permettant de surmonter une difficulté financière. Près de 19 000 personnes en ont bénéficié en 2010, pour une dépense de 9,5 millions d'euros. L'Onac mène également une politique en faveur du maintien à domicile des ressortissants âgés ou dépendants qui se développe rapidement et concerne environ 11 700 personnes, pour un coût de 2,8 millions par an. Depuis 2006, il s'est engagé à consacrer au minimum 10 % de ses crédits sociaux à ce type d'interventions. Des secours d'urgence ainsi que des prêts sociaux peuvent aussi être attribués, et des colis de douceurs, marque traditionnelle de reconnaissance, sont adressés aux personnes les plus isolées.

Les multiples formes d'aide sociale individuelle offertes par l'Onac, couplées à l'aide différentielle aux conjoints survivants (ADCS), mobilisent 18,1 millions d'euros. Cela souligne la pertinence de cette politique et la situation difficile dans laquelle se trouvent un nombre important d'anciens combattants et de conjoints survivants. Les ressortissants âgés font l'objet d'un effort particulier puisqu'à la fin du premier semestre 2011, 20 % des interventions sociales des services départementaux de l'Onac concernaient l'aide au maintien à domicile.

Il ne faut toutefois pas oublier de mentionner l'assistance apportée aux bénéficiaires résidant à l'étranger, surtout dans le Maghreb où l'Onac dispose de trois services. Des subventions sont également versées à des associations et groupements nationaux d'anciens combattants et victimes de guerre qui développent une action sociale auprès de leurs adhérents à hauteur de plus de 530 000 euros par an.

Le panorama de la politique sociale de l'Onac ne serait pas complet sans mentionner aussi ses actions collectives. En matière de reconversion professionnelle, neuf écoles dépendant directement de l'office accueillent chaque année près de 1 800 personnes, dont une grande majorité de travailleurs handicapés, et préparent à des métiers variés, allant de l'industrie au secteur tertiaire. Par ailleurs, l'hébergement des personnes âgées dépendantes a lieu dans les huit établissements que gère l'Onac et dont la capacité d'accueil est de six cent vingt-cinq lits.

Votre rapporteure tient donc à saluer la diversité des formes d'action sociale de l'Onac et le travail remarquable réalisé par les services départementaux dans l'intérêt de tous les publics potentiellement éligibles : les plus démunis ne sont pas abandonnés tandis que ceux qui cherchent à reconstruire leur vie sont soutenus. Dans un contexte de crise qui accroît encore les difficultés quotidiennes, il est plus nécessaire que jamais d'assurer un filet de protection à ceux qui, autrefois, ont fait des sacrifices pour la France.

B. LE SUCCÈS DE L'AIDE DIFFÉRENTIELLE AU CONJOINT SURVIVANT DÉMONTRE LA PERTINENCE D'UN DISPOSITIF QUI RESTE AMÉLIORABLE

L'aide différentielle au conjoint survivant (ADCS) a été instituée en 2007 par le directeur de l'Onac afin d'apporter un soutien financier spécifique à celles et ceux qui, après le décès de leur conjoint, ne disposaient plus de ressources minimales. Financée directement par le budget d'action sociale de l'office, elle compense la différence entre le revenu de son titulaire et un plafond mensuel.

Pour en bénéficier, le conjoint survivant d'un ressortissant de l'Onac, âgé d'au moins soixante ans, doit justifier d'un niveau de ressources mensuelles au cours des douze derniers mois précédant sa demande inférieur à ce seuil. Régulièrement revalorisé, celui-ci est passé de 550 euros par mois, à l'origine, à 834 euros au 1^{er} avril 2011. Il devrait, selon les engagements pris par le secrétaire d'Etat aux anciens combattants, être porté à 869 euros en 2012.

Evolution de l'aide 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	5 007 000	5 634	4 537	1097	1 103
2011¹	5 000 000	<i>nd</i>	4 300	<i>nd</i>	1 163
2012¹	5 000 000	<i>nd</i>	4 800	<i>nd</i>	1 042

¹ Prévisions

nd : non disponible

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

Bien qu'en apparence progression continue, ce montant reste insuffisant car l'ADCS ne permet toujours pas d'élever ses bénéficiaires au-dessus du seuil de pauvreté fixé à 954 euros par mois par l'Insee. Agissant en mécanisme différentiel, son montant moyen est de 104 euros par mois. Qui plus est, chaque revalorisation de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) entraîne un relèvement de son plafond sans impact sur la dépense.

Un geste supplémentaire est donc indispensable : faire sortir tous les conjoints survivants de la pauvreté est un objectif qui dépasse les clivages partisans. Mobiliser les moindres dépenses résultant de la baisse des effectifs des pensionnés permettrait d'y parvenir sans délai. Alors que les conseils départementaux pour les anciens combattants, les victimes de guerre et la mémoire de la Nation, qui statuent sur l'attribution de l'ADCS, font face à un nombre croissant de demandes, il faut corriger cette situation.

C. POUR UNE AIDE AUX ANCIENS COMBATTANTS LES PLUS DÉMUNIS

On l'a vu, la situation des conjoints survivants a évolué positivement ces dernières années grâce à une prise de conscience généralisée de la précarité de leur situation. En comparaison, celle des anciens combattants les plus démunis n'a pas bénéficié du même traitement. **Il n'existe aucun mécanisme différentiel** permettant d'apporter un complément de revenu à cette population très fragile.

C'est pour cette raison que, l'an dernier, votre commission a demandé, par un amendement à la loi de finances pour 2011, au Gouvernement et à l'Onac de mener une étude visant à identifier la population susceptible de bénéficier d'une telle aide et de remettre un rapport évaluant l'intérêt de la créer.

S'il faut se réjouir que ce rapport ait été rendu dans les délais, il ne répond malheureusement pas à la question posée et renvoie à des analyses complémentaires, comme c'est trop souvent le cas. En l'absence d'un suivi statistique spécifique des anciens combattants, l'évaluation du nombre potentiel de bénéficiaires n'a pas été possible, les seules données disponibles étant celles des ressortissants de l'Onac demandant une aide financière. Il faudrait éventuellement réfléchir à un plafond de ressources spécifique pour les anciens combattants vivant en couple, ce qui constituerait la principale différence avec l'ADCS.

Néanmoins, la montée en puissance rapide de l'ADCS laisse à penser qu'une évolution identique pourrait être observée dans le cas d'un dispositif destiné aux anciens combattants. Il n'est donc pas déraisonnable d'envisager, comme le fait l'Onac, une cible potentielle de cinq mille bénéficiaires. Le coût global de cette mesure serait alors de plus de 4,5 millions d'euros.

Le Gouvernement s'oppose à une telle aide sociale pour des raisons financières et juridiques, concernant notamment son éventuelle attribution aux anciens combattants des territoires anciennement sous souveraineté française. Selon votre rapporteure, ces craintes ne peuvent justifier le maintien d'un nombre important de nos concitoyens les plus méritants dans la pauvreté. Une fois encore, les marges financières dégagées par la diminution inexorable du nombre d'anciens combattants et l'arrêt des pratiques de régulation budgétaire en cours d'année permettraient d'agir en faveur de cette population. Ce serait consacrer de la manière la plus noble le devoir de reconnaissance qui est le nôtre.

Votre rapporteure invite donc le Gouvernement à poursuivre ses études sur le sujet afin d'affiner ses estimations et à reconsidérer sa position en se fondant sur sa propre analyse figurant dans le rapport remis au Parlement : « *la mise en place d'une telle aide sociale [...] pour les anciens combattants les plus démunis susciterait sans conteste le même intérêt [que l'ADCS] ; les dernières études de l'Insee sur l'augmentation importante du taux de personnes résidant en France sous le seuil de pauvreté ne peuvent qu'aller dans ce sens* ». Il est donc nécessaire d'agir.

*

Pour ces motifs, la commission, réunie le mercredi 16 novembre 2011, a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 49

*(art. L. 256 du code des pensions militaires d'invalidité
et des victimes de guerre)*

Revalorisation de la retraite du combattant

Objet : Cet article a pour objet de revaloriser de quatre points la retraite du combattant à compter du 1^{er} juillet 2012

I - Le dispositif proposé

La retraite du combattant est attribuée à tout titulaire de la carte du combattant dans les conditions fixées par l'article L. 256 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. Elle est calculée en appliquant un indice à la valeur du point des pensions militaires d'invalidité (PMI). Depuis le 1^{er} juillet 2011, elle s'élève à quarante-quatre points, soit 609,4 euros par an.

Versée semestriellement, à la date anniversaire de son titulaire puis six mois plus tard, elle constitue une allocation de reconnaissance des sacrifices consentis par les anciens combattants pour la Nation.

Par cet article, le Gouvernement souhaite la porter à quarante-huit points à partir du 1^{er} juillet prochain. Le coût pour l'année 2012 serait de 18,5 millions d'euros, contre 74 millions en année pleine. L'écart non proportionnel s'explique par le mode spécifique de versement de la retraite du combattant, en deux fois et à terme échu, en fonction du mois de naissance de l'intéressé. L'impact budgétaire de l'augmentation du nombre de points est donc progressif et, en supposant une répartition régulière des dates anniversaires sur l'ensemble de l'année, le Gouvernement estime qu'une entrée en vigueur au 1^{er} juillet représente un coût équivalent au quart d'une année complète.

En baisse continue depuis 2007, le nombre de bénéficiaires devrait s'élever à 1 235 730 personnes en 2012, pour une dépense de 802,5 millions d'euros. Le point de PMI étant actuellement fixé à 13,86 euros, chacun d'entre eux percevra, à partir de 2013 (première exercice annuel d'application), 665,28 euros, soit un gain de 55,44 euros.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II - La position de la commission

Attendue de longue date par le monde combattant, la revalorisation de la retraite du combattant est une mesure de justice qu'il faut saluer. En progression de onze points depuis 2007, c'est le signe que la reconnaissance de la Nation perdure.

Néanmoins, les modalités de mise en œuvre de cette mesure sont critiquables. Son entrée en vigueur au 1^{er} juillet et non au 1^{er} janvier, en application de ce qu'il conviendrait d'appeler la « jurisprudence Mekachera », du nom du secrétaire d'Etat aux anciens combattants qui, le premier, y a eu recours, revient à différer sa pleine effectivité. Plus encore, la question de son financement à cette date se pose : il appartiendra au gouvernement alors en place d'y pourvoir et de tenir les promesses de son prédécesseur. Certains pourraient y déceler des arrière-pensées électorales à moins de six mois de la fin du quinquennat, ce qui n'enlève rien, d'ailleurs, à l'intérêt que présente cette mesure pour les anciens combattants.

Sous ces réserves, la commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 49 bis

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

Extension de la majoration spéciale versée aux conjoints survivants des plus grands invalides

Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, vise à étendre le bénéfice de la majoration de pension offerte aux conjoints survivants de grands invalides en la rendant applicable à partir du seuil de 11 000 points.

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

En application de l'article L. 50 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, les conjoints survivants d'un titulaire d'une pension militaire d'invalidité (PMI) bénéficient d'une pension de réversion lorsque cette PMI correspondait à une invalidité supérieure ou égale à 60 %. En règle générale, son montant correspond aux deux tiers de la pension du conjoint décédé.

Plusieurs majorations spécifiques ont été introduites, notamment pour les conjoints survivants ayant accompagné pendant au moins quinze ans un invalide nécessitant des soins constants. L'article 147 de la loi de finances pour 2011 a majoré la pension de conjoint survivant de 360 points lorsque le

bénéficiaire du droit à pension était, à son décès, titulaire d'une pension dont l'indice était supérieur ou égal à 12 000 points.

Le présent article abaisse ce niveau à 11 000 points afin d'élargir le champ des bénéficiaires de cette mesure. Le coût en serait minime, de l'ordre de 60 000 euros, et financé dans le programme 169 à budget constant, par des économies de gestion.

II - La position de la commission

Ce supplément de pension est destiné à amortir la perte de revenu consécutive au décès d'un invalide titulaire d'une PMI. Dans ces moments difficiles, il apporte un soutien au conjoint survivant et lui permet de mieux envisager les prochaines étapes de son existence. C'est une expression de la solidarité nationale envers les personnes qui ont pris soin de leur conjoint ancien combattant.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 49 ter

Demande d'un rapport sur l'opportunité de modifier le décret attribuant la campagne double aux anciens combattants d'Afrique du Nord

Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, demande au Gouvernement la remise au Parlement d'un rapport sur une éventuelle modification du décret attribuant la campagne double aux anciens combattants d'Afrique du Nord.

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

Le code des pensions civiles et militaires de retraite permet l'attribution d'un bénéfice de campagne aux agents publics qui, pour le calcul du droit à pension, permet d'appliquer un coefficient multiplicateur à la durée des services militaires accomplis en temps de guerre¹.

Le décret n° 2010-890 du 29 juillet 2010 porte attribution du bénéfice de la campagne double aux anciens combattants d'Afrique du Nord. Pris par la Gouvernement sur injonction du Conseil d'Etat, il l'accorde sous certaines conditions : seuls les appelés et militaires d'active exposés à des situations de combat y sont éligibles, et uniquement pour les journées durant lesquelles ils ont pris part à une action de feu ou de combat ou ont subi le feu ; ne sont concernées que les pensions de retraite liquidées à compter du 19 octobre 1999, date d'entrée en vigueur de la loi du 18 octobre 1999 qui qualifie de guerre le conflit algérien.

¹ Cf supra p. 20.

Il en résulte qu'un grand nombre de bénéficiaires potentiels en sont exclus. Selon le ministère de la défense et des anciens combattants, une modification de cette loi est nécessaire pour étendre la campagne double à tous ceux qui ne répondent pas aux critères d'attribution actuels.

Le degré d'exigence actuel fait qu'un nombre très faible de demandes ont été acceptées plus d'un an après la parution du décret : **seulement trois demandes de révision de pension ont été acceptées**, sur plus de six cents dossiers.

C'est pourquoi le présent article demande au Gouvernement d'établir un rapport sur l'opportunité et les modalités de modification du décret de 2010, dans un souci d'équité entre tous les anciens combattants d'Afrique du Nord.

II - La position de la commission

Il ne fait absolument aucun doute pour votre commission que le régime actuel est bien trop restrictif pour les anciens combattants dont la demande est simplement la reconnaissance de leurs droits légitimes. La solution à ce problème est bien connue et il est à craindre que ce rapport n'apprendra rien au monde combattant que celui-ci ne sache déjà.

Néanmoins, considérant qu'il constitue une avancée, même minime, vers la résolution de cette question, **la commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.**

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le jeudi 3 novembre 2011, sous la présidence d'Annie David, présidente, la commission procède à l'audition de Marc Laffineur, secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants, sur le projet de loi de finances pour 2012.

Marc Laffineur, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la défense et des anciens combattants. - Je suis très heureux d'être, pour la première fois depuis ma nomination, entendu par une commission du Sénat pour présenter la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » qui constitue toujours un moment important de la discussion parlementaire. Témoignant de la reconnaissance et de la solidarité de la Nation, elle contribue à perpétuer le souvenir et est dédiée à l'exigence de transmission des valeurs républicaines et de l'esprit de défense aux jeunes générations.

Trois principes fondent le budget pour 2012 : il poursuit la modernisation et l'amélioration du service rendu aux anciens combattants ; il préserve intégralement les droits et avantages des anciens combattants et les amplifie dans certains domaines, en dépit de la rigueur que nous impose le nécessaire rétablissement des finances de l'Etat ; il assoit durablement une politique de mémoire ambitieuse.

Décidée dans le cadre du premier conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007, la rationalisation de l'administration au service des anciens combattants s'articule autour de trois axes : la pérennisation des missions et le renforcement des moyens de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (Onac) ; le transfert des missions de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale, de ses dix-huit services déconcentrés et de son service des ressortissants résidant à l'étranger ; le transfert à l'Onac des trois services des anciens combattants au Maghreb. L'Onac est devenu l'interlocuteur unique des anciens combattants, sur le territoire national comme en Afrique du Nord.

Le contrat d'objectifs et de moyens 2009-2013 se poursuit, avec une diminution supplémentaire de cinquante-quatre emplois en 2012. Dans un souci de meilleur service rendu aux administrés, l'Onac continue à se moderniser, grâce à la mise en œuvre du logiciel Kapta de délivrance des

cartes et titres qui, après des débuts difficiles, aura résorbé ses retards au premier trimestre 2012.

Pour l'Onac, l'année 2012 sera également marquée par les premiers travaux d'un conseil d'administration réformé, à la capacité de pilotage renforcée. Préparée en étroite concertation avec le monde combattant, la réforme tend à réduire le nombre de membres de cette instance et à rééquilibrer la représentation des différentes générations du feu, tout en préservant la majorité des voix pour le monde combattant.

Travail complexe mais indispensable compte tenu d'une obsolescence soulignée par le Conseil d'Etat, la refonte du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre sera conduite à droit constant et en étroite relation avec le monde combattant.

La réforme du service rendu au monde combattant est globale, ambitieuse et soucieuse de qualité. Elle s'annonce comme un incontestable succès. Le ministère en conduit une autre, moins visible mais également importante : celle de la direction du service national (DSN). Acteur majeur du programme 167 « Lien entre la Nation et son armée », cette direction, après avoir recentré son action sur le pilotage et la conduite de la journée Défense et citoyenneté (JDC), développe des partenariats pour participer à la politique globale en faveur de la jeunesse et poursuit une démarche qualitative. En 2012, la DSN poursuivra sa réforme, en mutualisant les fonctions de soutien et en transférant la fonction « archives » au service historique de la défense (SHD). Les effectifs seront réduits de soixante-seize équivalents temps plein (ETP), ce qui portera à 817 ETP le volume de la déflation depuis 2008. Le coût de la JDC (101,6 millions d'euros) diminuera de 14 % par rapport à la loi de finances initiale de 2011, pour une qualité de service sensiblement améliorée.

Ce budget préserve intégralement, voire amplifie, les droits et avantages des anciens combattants et victimes de guerre, en dépit d'un contexte budgétaire délicat. Les crédits s'élèvent à 3,175 milliards d'euros, dont 2,941 au titre du programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant », 117,9 pour le programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » et 116,3 pour le programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale », rattaché au Premier ministre.

Ce budget échappe à la rigueur qui touche les autres ministères. Il prévoit de revaloriser la retraite du combattant de quatre points en 2012, afin de respecter l'objectif présidentiel de quarante-huit points. Ainsi portée de 609 à 665 euros, elle aura été revalorisée de 35 % depuis 2007, alors que dans les trente années précédentes, elle avait augmenté de moins de 10 %. Aucun droit acquis n'est remis en cause et toutes les avancées enregistrées sont financées ; les avantages légitimes consentis au monde combattant en matière fiscale demeurent inchangés : demi-part fiscale, avantages de la

retraite mutualiste du combattant, défiscalisation des pensions militaires d'invalidité et de la retraite du combattant.

La subvention versée par l'Etat pour l'action sociale de l'Onac progresse pour atteindre 20,1 millions d'euros. L'allocation différentielle aux conjoints survivants est financée sur les crédits sociaux de l'office. Son plafond a augmenté de 50 % depuis sa création en 2007, passant de 550 à 834 euros.

Toutes les mesures adoptées pendant ce quinquennat sont intégralement financées, notamment la campagne double pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et l'élargissement des conditions d'attribution de la carte du combattant pour les anciens des opérations extérieures, les Opex.

La loi du 5 janvier 2010 relative au droit à réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français permet d'indemniser les personnes qui ont résidé au Sahara et dans le Pacifique et qui présentent des pathologies cancéreuses considérées comme radio-induites. Un comité d'indemnisation où siègent des scientifiques de haut niveau examine les dossiers et présente au ministre de la défense un projet de décision d'indemnisation ou de rejet. Ce dispositif ne donne pas toute satisfaction. Sur les 609 demandes d'indemnisation déposées (362 dossiers seulement étaient complets), seules deux ont donné lieu à indemnisation. Le Président de la République nous a demandé de rédiger un nouveau décret élargissant les critères d'attribution. Nous tenons à rendre ce dispositif véritablement effectif. La dotation de 10 millions d'euros inscrite en loi de finances 2011 est donc reconduite.

Même si les crédits nécessaires ne sont pas pris sur le budget de ce ministère mais sur celui des pensions de retraite, je tiens à souligner que la dé cristallisation totale des pensions militaires de retraite de nos anciens « tirailleurs », annoncée par le Président de la République le 13 juillet 2010, se poursuit. Le coût de cette mesure est évalué à 100 millions d'euros en 2012 et 125 millions en 2013. Tout est mis en œuvre pour que les bénéficiaires potentiels de cette mesure soient pleinement informés de leurs droits.

Parce que la reconnaissance envers le monde combattant ne saurait se limiter à la préservation de ses droits, et parce que les valeurs de courage et de solidarité, si nécessaires à notre société, sont les « marques de fabrique » du monde combattant, le Gouvernement se donne les moyens de conduire une politique de mémoire ambitieuse. Avec 11,8 millions d'euros (+ 3 %), les crédits du programme 167 permettent de poursuivre la rénovation des nécropoles et des lieux de mémoire dans le cadre de la préparation du centenaire de la Première Guerre mondiale. La dotation annuelle a été portée de 3,5 millions d'euros en 2009 et 2010, à 4,6 millions en 2011, puis à 4,75 millions pour 2012. Notre politique de mémoire profite pleinement des réorganisations du ministère en 2010 et l'Onac en est devenu l'opérateur local.

Ce projet de budget a été très bien accueilli par le monde combattant et les associations que j'ai rencontrées. Il est normal que la Nation fournisse un effort en faveur de tous ceux qui ont combattu pour les valeurs de notre pays. Dans une période extrêmement complexe, où l'état de nos finances publiques s'est considérablement dégradé, cet effort mérite d'être souligné.

Gisèle Printz, rapporteure pour avis. - *La revalorisation de la retraite du combattant était un geste attendu. Nous aurions aimé qu'elle puisse avoir lieu le 1^{er} janvier plutôt que le 1^{er} juillet. Les ressortissants de nos anciennes colonies qui ont servi la France ont longtemps subi une inégalité flagrante de traitement. Maintenant que la décrystallisation totale des pensions a enfin été votée, pouvez-vous nous en dresser un premier bilan ?*

En tant que sénatrice de la Moselle, je voudrais attirer votre attention sur nos problèmes spécifiques et non encore réglés, et surtout sur celui de la ligne Curzon et des inégalités qui en découlent, selon qu'ils étaient détenus à l'Ouest ou à l'Est de cette limite géographique, le long d'un fleuve appelé Bug, pour les incorporés de force alsaciens-mosellans faits prisonniers par les soviétiques. Cette discrimination est infondée, comment comptez-vous y remédier ?

Quel est l'engagement du Gouvernement en faveur de la dernière « génération du feu », des soldats ayant pris part aux Opex, notamment en matière de réinsertion professionnelle ? Pourquoi refuser d'étendre le bénéfice de la campagne double à tous nos soldats ayant servi en Afghanistan ? Quand la liste des opérations ouvrant droit au bénéfice de la carte du combattant sera-t-elle mise à jour ?

Nous avons demandé l'an dernier un rapport pour évaluer la possibilité de créer une allocation différentielle pour les anciens combattants les plus démunis, sur le modèle de celle existante pour les conjoints survivants. Ce rapport a bien été remis mais ne tranche pas la question. Allez-vous poursuivre la réflexion ? Le coût de cette mesure, 4,5 millions d'euros, ne semble pas si élevé au regard de la détresse financière des plus indigents de nos anciens combattants.

La politique de mémoire et d'entretien du lien du monde combattant avec la Nation est aussi une marque de reconnaissance collective. Quelles sont les priorités du Gouvernement en la matière ? On ne peut que le déplorer, la tragédie vécue par les Alsaciens-Mosellans est ignorée par la plupart de nos concitoyens. Pourquoi faire l'impasse sur ce sujet dans les manuels scolaires ?

Marc Laffineur, secrétaire d'Etat. - *La revalorisation de la retraite du combattant à partir du 1^{er} juillet coûte 35 millions d'euros. A partir du 1^{er} janvier, cela coûterait... le double ! Je comprends que vous le demandiez mais, nous avons tous été parlementaires, il y a un moment où il faut savoir s'arrêter et contribuer à la réduction du déficit. Un choix a été fait. J'ai été nommé le 29 juin. Le lendemain, à midi, j'avais appelé tous les présidents d'associations. Le 1^{er} juillet, je les ai tous reçus et je leur ai demandé : quelle*

est, selon vous, « la » priorité des priorités ? S'il n'y avait qu'une seule chose à faire, que serait-ce, pour vous ? Ils m'ont tous répondu : « la retraite du combattant » ! Le Président de la République en était tout à fait convaincu - cela rejoignait sa proposition. Et quand j'ai rencontré toutes les associations, à l'issue du conseil des ministres où a été décidée l'application de cette mesure à compter du 1er juillet, tout le monde était plutôt étonné. C'est une bonne mesure, qu'il faut soutenir !

Oui, la dé cristallisation a un coût élevé, mais c'est une question de justice. Il est vrai qu'au moment de l'indépendance, on a gelé la retraite de ces combattants qui ont combattu sous le même drapeau, pour la France, ce qui a créé une distorsion anormale avec leurs camarades français. La dé cristallisation est accomplie, nous en sommes tous très heureux. Ce n'est que justice. Les services de l'Onac vont tout faire pour retrouver ceux qui ont combattu sous le drapeau français.

Sur la réinsertion des anciens engagés dans les Opex et la campagne double, le décret va paraître. Il n'y aura pas de problème pour ceux qui ont servi en Afghanistan, ils pourront en bénéficier. C'est en cours de signature.

Le rapport sur l'allocation différentielle a été rendu, mais le problème est le même que pour la dé cristallisation : si on la crée au bénéfice des anciens combattants, il faudra l'étendre à tous ceux qui ont combattu sous le drapeau français. Elle devrait s'élever aux alentours de 800 euros et ne pas concerner beaucoup de gens en France, où elle coûtera 4,5 à 5 millions d'euros. Mais il y a tous ceux qui ont combattu sous notre drapeau dans les pays devenus indépendants, pour lesquels cette somme est considérable par rapport au salaire moyen. Cela représente en tout sans doute plusieurs dizaines de milliers de personnes !

La politique de mémoire est une priorité. La mémoire est essentielle au vivre ensemble, c'est le ciment de notre pays. Pourquoi, à certains moments de notre histoire, des juifs, des catholiques, des protestants, des musulmans, des athées ont-ils combattu ensemble pour des valeurs qui dépassent les individus ? Tous ces gens se sont battus de manière extrêmement forte pour défendre la liberté, l'égalité ; c'est grâce à eux que nous sommes tous là, que nous pouvons vivre ensemble. Les services du ministère de la défense sont en train d'étudier tout ce qui peut être amélioré. L'une de mes premières visites a été pour le Mont-Valérien. J'ai aussi été à Lyon, à Montluc, à Caluire, mais aussi en Alsace, sur l'émouvante colline...

Jean-Louis Lorrain. - ...du Hartmannswillerkopf !

Marc Laffineur, secrétaire d'Etat. - L'on n'en sort pas indemne. Sur deux kilomètres, dans les tranchées distantes d'à peine trente mètres qui séparaient les Français et les Allemands, pendant quatre ans, trente mille soldats sont morts. C'est inimaginable ! Les associations, les communes, la communauté de communes, font des efforts remarquables pour réhabiliter le site ; nous allons les aider.

Le tourisme de mémoire n'est pas anodin. Plus de sept millions de personnes sont venues sur les lieux de mémoire français cette année. On peut encore améliorer les choses, dans ce domaine, avec les collectivités qui ont tant souffert de l'histoire, pour développer une petite économie locale. Au Mont-Valérien, il faut téléphoner pour prendre rendez-vous, avant de visiter : il y a encore des efforts à faire ! A Montluc, une association veut ouvrir un centre, nous allons voir avec la commune comment nous pouvons l'aider. A Aix-en-Provence, au camp des Milles, ancienne briqueterie, furent internés en 1939 d'abord ceux dont le gouvernement d'alors pensait qu'ils étaient susceptibles d'épouser la cause nazie, alors que tant d'entre eux l'avaient combattue ; puis de très nombreux juifs et tziganes y furent enfermés avant d'être envoyés en camps de concentration. Là aussi, des efforts importants ont été fournis, l'Etat va être amené à participer au financement pour ouvrir ce lieu impressionnant. Il y a beaucoup à faire.

Nous allons bientôt célébrer le centenaire de la Première Guerre mondiale. J'ai rencontré les ministres des anciens combattants australien, canadien, ainsi que l'ambassadeur de Belgique. J'ai pris contact avec nos amis allemands pour voir comment mettre cet événement en valeur pendant quatre ans, pour rappeler les souffrances de nos pays, la mémoire de nos morts. Peut-être devrions-nous commencer à Sarajevo, si importante dans l'histoire de l'Europe et lieu de déclenchement du conflit. Nous allons aussi inaugurer un musée à Meaux, le 11 novembre, où sera rappelée la bataille de la Marne...

Gisèle Printz, rapporteure pour avis. - *En Meurthe-et-Moselle, nous avons Gravelotte, lieu de mémoire de la guerre de 1870 - il n'y en a pas beaucoup d'autres pour cette guerre ! Nous y mettons en place un musée, mais les financements ne suivent pas...*

Annie David, présidente. - *Vous n'avez pas répondu à notre rapporteure sur la ligne Curzon...*

Marc Laffineur, secrétaire d'Etat. - *C'est que je comptais interroger nos services...*

Gisèle Printz, rapporteure pour avis. - *On nous dit toujours cela, puis on ne nous répond pas...*

Marc Laffineur, secrétaire d'Etat. - *Je préfère en ce cas, avec votre accord, céder la parole à mon directeur adjoint de cabinet, qui connaît le dossier...*

Thierry-Marc Pineaud, directeur adjoint de cabinet du secrétaire d'Etat. - *Il s'agit du sujet des « Malgré-nous », détenus dans les conditions que l'on connaît au camp soviétique de Tambov. Le principe de l'imputabilité à leur enfermement d'un certain nombre de maladies, dont ils bénéficient depuis 1973, a été étendu en 1980 à tous les camps soviétiques à l'est de celui de Tambov, en raison de la ligne de démarcation artificielle entre la Pologne et l'URSS, dite Curzon, du nom de l'ancien ministre britannique des affaires*

étrangères qui l'a tracée. Jusqu'à présent, nous avons en effet toujours répondu que seuls seraient pris en compte les prisonniers à l'est de cette ligne, ceux qui étaient détenus à l'ouest étant présumés bénéficier du même régime de détention que les prisonniers de guerre « normaux »...

Gisèle Printz, rapporteure pour avis. - *Ce n'est pas vrai !*

Thierry-Marc Pineaud. - *Lors de la présentation du budget 2011 au Sénat, le ministre Alain Juppé, que vous avez interrogé sur le sujet, s'est engagé en séance à répondre par écrit, ce qu'il a fait, en précisant qu'avant d'ouvrir l'imputabilité aux ressortissants des camps à l'ouest de Tambov, il fallait s'assurer des conditions de détention qui y régnaient. L'étude commandée au SHD en ce sens étant encore en cours, nous le harcelons pour qu'il nous la livre enfin. Cela concerne deux cents personnes...*

Gisèle Printz, rapporteure pour avis. - *Quatre-vingts !*

Muguette Dini. - *Il y en a chaque année de moins en moins...*

Thierry-Marc Pineaud. - *Si l'étude conclut que les conditions de détention étaient aussi épouvantables à l'ouest qu'à l'est, elles pourront enfin bénéficier des mêmes conditions d'indemnisation...*

Gisèle Printz, rapporteure pour avis. - *Il ne faut pas attendre qu'ils meurent tous ! J'ai peur qu'on les traite comme les RAD-KHD !*

Marc Laffineur, secrétaire d'Etat. - *Dès mon retour au ministère je demanderai à mes services où en est ce dossier. J'avoue que je n'avais pas connaissance du problème.*

Gisèle Printz, rapporteure pour avis. - *On n'en parle pas : c'est comme le problème des « Malgré-nous ».*

Marc Laffineur, secrétaire d'Etat. - *Il est réglé !*

Gisèle Printz, rapporteure pour avis. - *Oui, mais on y a mis le temps !*

Marc Laffineur, secrétaire d'Etat. - *C'est comme le camp des Milles, tout un pan de notre histoire qui a été occulté. Sans doute, dans le fond, les dirigeants de l'époque ont-ils voulu conjurer une guerre civile au lendemain de la guerre. Après s'est répandue la vision selon laquelle tous les Français avaient été corrects et gentils, ce qui n'est pas tout à fait exact, mais il s'agissait d'éviter que notre peuple se déchire...*

René-Paul Savary. - *L'importance de la politique de mémoire et du tourisme de mémoire, que vous avez soulignée, concerne bien sûr le sénateur de la Marne que je suis. Nous allons commémorer les deux batailles de la Marne, et notamment la première qui a eu lieu sur mon canton, là où Joffre et Foch ont affirmé « plutôt mourir que reculer ». Merci d'avoir inscrit les crédits nécessaires à la réfection de la nécropole dans le cadre du centenaire de la guerre de 1914-1918. Il faudra aussi soutenir l'action de reconnaissance*

que constitue la procédure de classement au patrimoine mondial de l'Unesco, non des champs de bataille, mais des paysages qui les environnent.

Nous rencontrons des difficultés pour entretenir et exploiter les centres d'interprétation. Si l'on arrive toujours à les mettre en place, grâce aux aides de l'Etat, du département et de la région, leur exploitation est systématiquement déficitaire : utiles à la mise en valeur des sites, ils ne se suffisent pas à eux-mêmes. Dans la Marne, le centre d'interprétation de Suippes accuse un déficit annuel de 70 000 à 80 000 euros, c'est insupportable au bout de plusieurs années pour la communauté de communes. Il faudrait que les charges s'inscrivent dans une action touristique plus vaste.

Il est très difficile d'associer les enfants et les écoles aux commémorations, qui ont lieu les jours fériés ou les dimanches. Quelles initiatives comptez-vous prendre pour que des cérémonies en dehors des jours fériés, des actions éducatives avec des enseignants sur les hauts lieux d'histoire puissent être entreprises ? Les survivants se font de plus en plus rares.

Il y a eu des propositions de restructuration de l'Onac. En Champagne-Ardenne, si riche en faits historiques au long des siècles, je souhaite que les services de l'Onac soient maintenus dans les départements, en particulier dans la capitale régionale, Châlons-en-Champagne, où ils ont effectué un travail important, complémentaire à celui des collectivités, qui les soutiennent, pour décliner la politique de mémoire dans les régions.

Catherine Deroche. - *Nous nous réjouissons tous du maintien, dans le contexte difficile que nous connaissons, d'un budget important pour les anciens combattants, dans le droit fil du devoir de reconnaissance que nous avons à leur égard. Même si René-Paul Savary souhaite le maintien des services locaux, la simplification est positive : il est bon que nous n'ayons qu'un seul interlocuteur. Il est heureux que le nouveau décret sur l'indemnisation des victimes des essais nucléaires paraisse. Nous avons été sollicités à ce sujet dans nos départements, car la loi a suscité beaucoup d'espairs, pour peu de résultats, comme vous l'avez dit, monsieur le ministre.*

Qu'en est-il enfin du projet d'instaurer une journée de commémoration qui regrouperait le 11 novembre et le 8 mai et qui a été, semble-t-il, un temps à l'ordre du jour ?

Annie David, présidente. - *Je vous indique que notre rapporteure, Gisèle Printz, reçoit en audition, à l'issue de notre réunion, le directeur de l'Onac. Celles et ceux d'entre vous qui le souhaitent peuvent assister à cette audition et lui adresser directement les questions qui concernent l'Onac.*

Je souhaite la bienvenue à notre collègue Alain Néri, membre de la commission des affaires étrangères, qui s'est joint à notre réunion.

Alain Néri. - *J'ai appris avec beaucoup de plaisir votre nomination, monsieur le ministre. Les anciens combattants qui étaient doublement orphelins ont un interlocuteur privilégié, ce qui est apprécié du monde combattant.*

Oui, il y a une revalorisation de quatre points de la retraite du combattant. Il nous faudrait une élection présidentielle tous les ans pour débloquer ce type de problème, dont la solution, impossible nous a-t-on dit l'an dernier, devient subitement possible ! Je souhaite que ce qui devra faire l'objet d'un vote unanime des deux assemblées ne soit pas remis en cause lors du vote du budget, comme l'an dernier. Après l'adoption d'une revalorisation de deux points, contre l'avis du Gouvernement, le ministre François Baroin l'avait fait supprimer au moment du vote sur l'ensemble ! 665 euros constituent pour beaucoup d'anciens combattants l'équivalent d'un treizième mois de retraite, c'est un appoint non négligeable.

La revalorisation de l'allocation différentielle, qui concerne les veuves, est une avancée, mais nous voyons dans les commissions sociales de l'Onac que beaucoup d'anciens combattants eux-mêmes n'ont pas droit à une aide spécifique. Il faut y réfléchir, d'autant que la revalorisation de 550 à 834 euros est annulée, du côté des dépenses, par la revalorisation annuelle de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), ce qui devrait permettre de résoudre quelques problèmes difficiles.

Je me félicite que vous ayez traité la question de la campagne double pour les Opex. Je suis l'auteur d'une proposition de loi pour les anciens d'Algérie, de Tunisie et du Maroc. Si vous prenez, pour les Opex, un décret de la même teneur que vos prédécesseurs, en posant des conditions telles que tout le monde en soit exclu, vous ne réglerez rien ! Si vous n'annoncez cette mesure que par souci d'affichage, ne perdons pas notre temps ! Il faut être plus raisonnable et plus juste, pour permettre à ceux qui l'ont mérité, par leur action et leur dévouement au service de la patrie, de bénéficier effectivement de la campagne double.

Nous n'avons pas eu de réponse à la demande, sur laquelle le ministre Hubert Falco s'était engagé, des anciens d'Algérie qui ont réalisé quatre mois de service à cheval sur la date du 1^{er} juillet 1962, de se voir attribuer la carte du combattant. Ils ont droit eux aussi à réparation et à reconnaissance.

Vous nous annoncez que le logiciel Kapta va enfin marcher. Il va falloir qu'il marche au pas de charge ! Le retard pris est considérable. Les anciens combattants ne comprennent pas, un an après, ne toujours pas avoir de réponse, alors qu'avec les services déconcentrés dans les départements, l'attribution de la carte du combattant était réglée en un mois ou deux ! La transmission et le traitement des dossiers à Caen ne vont pas être faciles ! Les anciens combattants se sentent un peu méprisés, peut-être à tort...

Jean-Louis Lorrain. - *Il ne faut pas exagérer !*

Alain Néri. - ...mais ceux qui sont victimes de ces dysfonctionnements ne sont pas contents. S'ils sont contents chez vous, tant mieux !

A propos de la mémoire, un problème me préoccupe beaucoup : la journée unique. Je vous ai écrit mon opposition totale à cette idée. Je comprends que certains souhaitent copier les Etats-Unis, pour faire moderne, avec leur Memorial Day, mais nous avons notre histoire, jalonnée de grands événements. Qui prétendra que, parce que nous n'avons plus de poilus, on peut se passer du 11 novembre ? Les commémorations sont l'occasion de rappeler des valeurs fondamentales. Le 8 mai 1945, c'est la capitulation nazie, ce n'est pas rien ! Le 14 juillet, c'est la date fondatrice de la République, ce n'est pas rien ! La population est opposée à tout Memorial Day. J'ai apprécié ce que vous avez dit sur les commémorations, sur le rappel des valeurs de notre pays.

Dans nos communes, où vivent les enseignants, nous avons la chance de réunir encore beaucoup de jeunes autour des monuments aux morts. L'éducation joue évidemment un rôle essentiel, celle de l'école, mais aussi celle des parents et des familles. Nous avons été bercés par les récits de nos anciens, qui nous racontaient leur histoire et il y avait du monde aux monuments. Je parle aux enseignants, ils viennent. Mais que ceux qui ont connu les événements que nous commémorons, que les grands-parents prennent les enfants par la main et les amènent aux commémorations !

Vous connaissez notre attachement à la commémoration du 19 mars, égal à notre refus d'un Memorial Day, qui serait une façon élégante de la faire passer à la trappe. J'attire votre attention sur le fait qu'en 2012, nous célébrons le cinquantième anniversaire du 19 mars 1962. J'avais fait remarquer à M. Falco que certaines autorités civiles et militaires boudent cette date. Il m'avait répondu qu'il « autorisait » les préfets et les autorités civiles et militaires à se rendre aux monuments. Que je sache, un ministre n'a pas à « autoriser » des fonctionnaires, et singulièrement des préfets, à faire ceci ou cela. Il leur donne des directives ! Pour le 19 mars 2012, je souhaite que vous fassiez part aux préfets de la nécessité absolue de leur présence aux monuments aux morts. C'est la date historique du cessez-le-feu en Algérie. Cette guerre a traumatisé toute une génération. Pas une famille n'a été épargnée ! Il a fallu légiférer pour que soit reconnu ce terme de guerre, et j'ai eu l'honneur d'être le rapporteur du texte, en 1999, qui mît fin aux euphémismes que l'on employait auparavant : « événements », « opérations de maintien de l'ordre » et autres fariboles ! Il faut rendre hommage à Jean-Pierre Masseret d'avoir porté ce texte, adopté à l'unanimité du Parlement. Je vous demande, à l'occasion du cinquantième anniversaire, de rendre hommage aux anciens combattants d'Algérie et de donner l'ordre aux autorités civiles et militaires d'être présentes devant les monuments aux morts.

Enfin, malgré le plaisir que vous nous offrez avec la revalorisation de quatre points, je rappelle tout de même que votre budget baisse, ce qui appelle des réserves que nous ne manquerons pas d'exprimer en séance publique.

Muguette Dini. - Depuis que je suis membre de cette commission, j'entends parler de la ligne Curzon. Chaque fois, le ministre répond, comme vous, qu'il n'est pas bien au courant. Il ne reste que quatre-vingts personnes concernées. On a réuni une commission d'enquête pour savoir si les camps de l'ouest étaient un peu moins mauvais que ceux de l'est. Le travail de cette commission coûte aussi cher que de décider que les camps de l'ouest étaient aussi terribles que ceux de l'est et qu'il convient d'étendre le champ d'application de l'indemnisation. C'est aussi absurde que lorsque l'administration dépense 15 euros pour réclamer une dette de 3 euros ! C'est ahurissant et à la limite du scandale ! Cela me fait penser au sort de ces compagnes vietnamiennes rapatriées avec leurs enfants après la guerre d'Indochine, qui ont été négligées et dont le sort est totalement ignoré.

Je rejoins mes collègues sur les commémorations. Il me semble impossible de ne retenir qu'un seul jour dédié à la mémoire. Notre histoire est une longue chaîne d'événements extrêmement importants. Les réunir en un seul jour apparaît difficile. Certains ont évoqué les réticences de certains enseignants à l'égard des commémorations. On n'enseigne déjà plus les grandes dates de l'histoire, qu'en sera-t-il dans vingt ans ? Les enfants ne sauront plus de quoi il s'agit. Je souhaite que vous interpelliez le ministre de l'éducation nationale sur les commémorations. Dans les petites communes, c'est relativement facile, mais beaucoup moins dans les grandes. Même si les enseignants n'accompagnent pas les élèves les jours fériés - ce que je peux comprendre -, s'ils sont sensibilisés auparavant, les enfants et les adolescents peuvent y aller. De même, je crois beaucoup à l'action des associations et, bien sûr, à l'implication des familles. Combien d'entre nous parlent encore à leurs enfants de leurs grands-pères qui ont fait la guerre de 14 ?

Alain Néri. - Moi !

Muguette Dini. - Moi aussi, mais nous sommes de moins en moins nombreux, la transmission devient difficile. On peut quand même demander à l'éducation nationale, en tout cas pour 2014, de participer à cette sensibilisation.

Je me réjouis que votre budget prenne en compte les demandes des anciens combattants. Je pourrai donner des réponses à ceux de mon département.

Jean-Louis Lorrain. - Le projet de musée de l'Histoire de France, qui n'est pas le vôtre, illustre le débat permanent sur l'histoire. On ne cesse d'entendre des émissions de radio sur la « construction » de l'histoire. Face au monde clos des affaires culturelles et à l'affrontement des chapelles universitaires, votre ministère pourrait jouer un rôle de coordination, même modeste, et faire remonter le savoir des gens eux-mêmes. Il pourrait apporter son sens des réalités à des débats excessivement complexes.

Le drapeau, enfin, est extrêmement important pour la construction de notre Nation. Nous connaissons le remarquable mémorial de la Marseillaise à Marseille. Le drapeau, cela n'a rien de ringard ! Pour nous qui avons connu

la guerre d'Algérie, qui avons vu nos camarades partir avec le drapeau sur leur casque, cela signifie quelque chose. Au-delà de la communication, le symbole est fort.

Georges Labazée. - Dans les Pyrénées-Atlantiques, nous attachons une grande importance à notre histoire. L'endroit où ont été accueillis d'abord les réfugiés de la guerre civile espagnole a été ensuite, hélas, transformé en camp de concentration pour beaucoup de juifs allemands, ce qui nous a profondément marqués. Beaucoup d'initiatives ont été prises, notamment dans le cadre des sentiers de mémoire, et le conseil général que je préside s'efforce de les accompagner. Les associations qui s'occupent de ces sites viennent chercher auprès de nous des postes d'animateurs. Ils font appel, pour les animer, à des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE), dispositif relevant de la compétence de l'Etat.

Je suggère que votre ministère préempte, au niveau national, un certain nombre de ces contrats, pour en doter spécifiquement les départements concernés. Ainsi Pôle Emploi pourrait enregistrer ces postes en surnombre et les départements s'engageraient à compléter le dispositif, comme j'en ai pris l'initiative. Il faut des moyens humains pour accompagner ce qui est réalisé sur le terrain. C'est une initiative peut-être iconoclaste mais originale.

Odette Duriez. - Le centenaire de la guerre de 1914-1918 est un moment important pour la mémoire. La remise en état et le gardiennage des nécropoles est appréciable, mais qu'avez-vous prévu pour aider l'ensemble des communes de France à remettre en état leurs monuments et soutenir les actions locales ? Quelles actions allez-vous entreprendre, en lien avec l'éducation nationale, en direction des scolaires et de la jeunesse de France ?

- Présidence de M. Jean-Louis Lorrain, vice-président -

Marc Laffineur, secrétaire d'Etat. - Le centenaire de la guerre de 1914 va nous aider à obtenir le classement au patrimoine de l'Unesco des champs de bataille présents sur notre territoire. Le Président de la République veut nommer des personnes chargées de la mise en place et de l'organisation de cette commémoration. Cela nous permettra aussi d'appuyer ce dossier.

Vous avez évoqué les communautés de communes ; je crois au bénévolat. Des associations accomplissent un travail fantastique. Je comprends les difficultés liées aux commémorations. Certains demandent qu'elles aient lieu hors des jours fériés...

Alain Néri. - Non !

Marc Laffineur, secrétaire d'Etat. - ... pour que les jeunes y soient plus nombreux, d'autres que les jeunes soient présents aux manifestations organisées les jours fériés. Ce n'est pas simple. Le maire que je suis est convaincu que le ministère doit cheminer vers une coopération beaucoup plus forte avec les élus locaux. Pour la première fois, le ministère aura un stand au congrès des maires, justement dédié aux actions en matière de mémoire. Il faudrait travailler avec l'éducation nationale à la préparation des

commémorations importantes dans les semaines qui les précèdent. La guerre de 14-18 serait étudiée avant le 11 novembre et la guerre de 39-45 avant le 8 mai, dans la droite ligne des actions de mémoire que finance mon ministère pour les visites de camps de concentration, par exemple. Je crois beaucoup à ce travail de mémoire - ma famille a participé à toutes les guerres, 14-18, 1940, l'Algérie. Je suis confiant dans l'intérêt de l'éducation nationale et des enseignants, dès lors que ce travail est replacé dans son contexte.

Vous allez tout à l'heure entendre le directeur de l'Onac, qui m'accompagne. Je suis particulièrement fier de l'administration de l'office, qui fonctionne très bien. Tous les anciens combattants me disent qu'ils sont satisfaits de la restructuration, qui équivaut à une départementalisation. Il n'est pas question de supprimer des services de l'office dans les départements. Il ne faut pas s'interdire d'améliorer le service en faisant des économies : personne ne peut nier la nécessité de réduire notre déficit public.

Madame Deroche, vous êtes sensible aux demandes des victimes des essais nucléaires, moi aussi - j'ai reçu les associations à l'Assemblée nationale. Je suis médecin, comme vous. Nous savons que tout le monde peut avoir un cancer. Si nous constatons une augmentation des cas dans une population donnée, nous pouvons inférer qu'elle est due à un facteur en particulier ...

Alain Néri. - *L'amiante !*

Marc Laffineur, secrétaire d'Etat. - *Mais savoir si le cancer de M. ou Mme X est dû à une ionisation est quasi impossible. C'est pourquoi il fallait élargir les conditions posées par le décret. Je vous invite à entendre l'Observatoire de santé des vétérans créé après la première guerre du Golfe.*

Il faut tordre le cou à la rumeur de journée unique. Il n'en a jamais été question ! Un jour, M. Kaspi a remis un rapport en ce sens. Mais jamais personne n'a repris cette suggestion !

Alain Néri a gardé la même foi, avec parfois un zeste de mauvaise foi, en passant de l'Assemblée nationale, où je l'ai bien connu, au Sénat. Non, il n'a pas changé ! J'ai été longtemps parlementaire. La revalorisation de la retraite du combattant, que je sache, n'a pas été faite entre 1997 et 2002, non plus qu'entre 1988 et 1993. Elle se poursuit cette année et a augmenté de 35 % depuis 2007. Elle n'avait progressé, dans les trente années précédentes, que de 10 %. C'est indéniable ! L'an dernier, elle a progressé d'un point. En 2012, nous franchissons une étape importante.

Gisèle Printz, rapporteure pour avis. - *Au 1^{er} juillet...*

Marc Laffineur, secrétaire d'Etat. - *D'accord, mais c'est déjà formidable ! De même, l'allocation différentielle n'a pas été mise en place entre 1988 et 1993, mais en 2007.*

Alain Néri. - *Nous y reviendrons en séance publique !*

Marc Laffineur, secrétaire d'Etat. - Elle a le mérite d'exister, et elle progresse de près de 50 %. Elle ne dépend d'ailleurs pas du budget du ministère, mais de celui de l'Onac. Très vraisemblablement, quand son conseil d'administration se réunira au premier trimestre 2012, il pourra donner un coup de pouce à cette allocation, ce qui paraît tout à fait normal.

Oui, il y a un problème sur la campagne double. Il faut qu'il y ait déclaration de guerre. La France n'ayant reconnu la guerre en Algérie que le 18 octobre, la campagne double ne peut commencer que le 19. Elle ne peut concerner que très peu de personnes. On ne peut changer cela par décret. Il faut modifier la loi pour décider que la guerre a commencé avant.

La carte du combattant est accordée à ceux qui ont passé quatre mois en Afrique du Nord avant le 2 juillet 1962...

Alain Néri. - C'est nous qui avons obtenu cela !

Marc Laffineur, secrétaire d'Etat. - Tout le monde peut faire de bonnes choses ! Il est vrai que ceux qui ont commencé avant le 2 juillet et qui sont à cheval sur cette date ne peuvent avoir la carte. Y remédier coûte 5 millions d'euros. Nous y sommes favorables mais des arbitrages sont nécessaires. Toutes les associations que j'ai réunies ont insisté sur le fait que leur priorité était la revalorisation de la retraite du combattant de quatre points. Cela devra être fait un jour.

Vous m'avez interrogé sur le logiciel Kapta ; je vous confirme que le retard sera rattrapé au premier trimestre 2012.

Le 11 novembre sera un peu spécial cette année car le Président de la République a décidé que ce sera le jour de la commémoration de tous les morts pour la France, y compris ceux qui sont tombés en Opex. Il n'y a plus de poilus et les associations ont donné leur accord. Il y a eu une vingtaine de morts depuis un an. Il n'est pas question pour autant de supprimer les autres dates !

Le 19 mars prochain marquera le cinquantième anniversaire de la fin du conflit algérien.

Alain Néri. - Plutôt l'anniversaire du cessez-le-feu ! Toutes les associations en seront d'accord.

Marc Laffineur, secrétaire d'Etat. - Nous devons surtout penser aux 30 000 morts ! Nous n'avons pas le droit de polémiquer sur la date. Chaque association a la sienne : le 19 mars, le 2 juillet, le 15 octobre, le 5 décembre. Notre rôle est de dépasser ces conflits. Les préfets assistent aux manifestations, sauf cas particulier. Chaque association peut fêter sa date. Il y a eu l'annonce de la fin du conflit...

Alain Néri. - Non, la fin de la guerre !

Marc Laffineur, secrétaire d'Etat. - ... le 19 mars, mais il y a eu beaucoup de morts après.

Alain Néri. - Comme dans toutes les guerres.

Marc Laffineur, secrétaire d'Etat. - Je ne suis pas loin de penser comme Mme Dini sur la ligne Curzon. Nous allons essayer d'agir le plus vite possible.

Pour répondre à Jean-Louis Lorrain, je rappellerai que nous avons organisé en début d'année des assises du tourisme mémoriel, regroupant l'Etat, les collectivités et les associations. Travailler ensemble, c'est aussi le sens de notre stand au congrès de l'association des maires de France. S'il y a de nombreuses initiatives, il faut organiser un filtre et l'Etat doit labelliser. Je suis aussi sensible que lui au symbole du drapeau. Vous connaissez ma position : pourquoi ne pas organiser à l'école, comme dans d'autres pays, une journée du drapeau, ou plutôt des drapeaux français et européen ? Si vous demandez aux gens dans la rue pourquoi notre drapeau porte les trois couleurs, vous n'aurez pas beaucoup de réponses, mais 90 % des Français voient en leur drapeau le plus grand symbole de l'unité nationale.

Quant aux CAE, enfin, je ne vois pas pourquoi l'on ne pourrait pas en réserver pour des associations de mémoire. Il suffit de se mettre d'accord avec le préfet.

Georges Labazée. - Je vois le mien ce soir. Je lui dirai que le ministre est d'accord !

Jean-Louis Lorrain, président. - Merci, monsieur le ministre, d'avoir répondu à ces nombreuses questions. Je me réjouis de l'intérêt qui s'est manifesté ici en faveur de la cause des anciens combattants.

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le mercredi 16 novembre 2011 sous la présidence d'Annie David, présidente, la commission procède à l'examen du rapport pour avis de Gisèle Printz, rapporteure pour avis du projet de loi de finances pour 2012, mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » et les articles 49, 49 bis et 49 ter rattachés.

La commission procède à l'examen du rapport pour avis de Gisèle Printz, sur le projet de loi de finances pour 2012 (mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »).

Gisèle Printz, rapporteure pour avis. - L'examen des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » est un moment particulier du débat budgétaire. C'est l'occasion de témoigner notre reconnaissance et de confirmer le droit à réparation de ceux qui ont servi la France au combat ou ont été victimes des différents conflits du XX^e siècle.

Cette année, il présente aussi l'intérêt de dresser le bilan du quinquennat et de l'action du Gouvernement en faveur des anciens combattants. Je dois vous dire que celui-ci est mitigé.

Venons-en d'abord au budget 2012. La principale avancée est la revalorisation de la retraite du combattant qui sera portée à quarante-huit points au 1^{er} juillet, soit une progression de onze points depuis 2007. Cette mesure de justice était attendue par tous les anciens combattants. Pourtant, par cet artifice de calendrier, ce n'est qu'à partir de 2013 que les anciens combattants en profiteront pleinement : la retraite du combattant est versée semestriellement et à terme échu. Ce n'est donc pas en 2012 qu'elle sera revalorisée en intégralité ; et ce sera au Gouvernement alors en place de pourvoir à son financement... Le ministre s'est opposé à toute modification de date. C'est regrettable.

Plus généralement, le budget s'établit en 2012 à 3,17 milliards d'euros, soit une baisse de 4,34 % par rapport à 2011. Aux 143 millions d'euros manquants s'est ajoutée, à l'Assemblée nationale sur un amendement du Gouvernement, une ponction supplémentaire de 14 millions dans le cadre du dernier plan de rigueur. Hier encore, lors d'une seconde délibération, un nouveau tour de vis a été apporté qui retire 12,6 millions de plus. Dans ce contexte, faut-il se réjouir du maintien des droits acquis et ne rien demander de plus ? Les anciens combattants ont déjà tant donné à la France, n'auraient-ils pas mérité un traitement privilégié ? D'autant que leur déclin démographique est inexorable : le nombre de titulaires de la retraite du

combattant va baisser de 4,3 % en 2012 ; celui des bénéficiaires d'une pension militaire d'invalidité, de 5,2 %. Des marges de manœuvre seraient donc disponibles à leur profit.

Ce budget est aussi celui de la poursuite d'une importante réforme administrative. Et tout d'abord celle de la direction du service national et de la journée défense et citoyenneté, qui se traduit par une diminution de 16 millions d'euros de son budget. Je comprends les difficultés budgétaires auxquelles nous avons à faire face, mais fallait-il vraiment appliquer la RGPP à cette étape importante de l'apprentissage citoyen ? J'espère que la transmission de l'esprit de défense et des valeurs de la République ne s'en trouve pas compromise.

Le second volet de la réforme est celui de l'administration au service des anciens combattants. Les services départementaux de l'Onac sont devenus le guichet unique de traitement des demandes de titres et de prestations ; celles-ci sont ensuite examinées par différents services du ministère. C'est la conséquence de la disparition de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale et des directions interdépartementales des anciens combattants. Autant vous dire tout de suite que la transition n'a pas été un franc succès car la qualité du service rendu aux anciens combattants s'est dégradée. Des problèmes informatiques, liés à une application dénommée Kapta, ont considérablement ralenti la délivrance des cartes et de la retraite du combattant. En 2010, pour 18 000 demandes reçues au titre des Opex, seulement 420 ont été satisfaites. Un important stock s'est accumulé qui, selon le directeur de l'Onac, ne sera pas résorbé avant la mi-2012. Les missions de l'Onac ont été accrues sans que les moyens adéquats ne lui soient accordés, bien au contraire. De nombreux postes ont été supprimés et la formation des personnels à leurs nouvelles tâches doit être améliorée. J'espère que des mesures seront prises afin de pérenniser cet interlocuteur de proximité auquel tous les anciens combattants sont attachés.

Il faut surtout saluer le rôle majeur joué par l'Onac dans le cadre de l'action sociale qu'il mène auprès de ses ressortissants et des conjoints survivants en versant un secours d'urgence ou une aide pour difficultés financières. L'aide différentielle au conjoint survivant, créée en 2007, bénéficie aujourd'hui à 4 300 personnes et compense l'écart entre les ressources de son titulaire et un plafond prédéfini. Celui-ci est aujourd'hui de 834 euros ; il serait porté à 869 euros en 2012, ce qui reste insuffisant quand on sait que le seuil de pauvreté est fixé à 954 euros. Le coût actuel de cette mesure est de 5 millions et son montant mensuel moyen par allocataire s'élève à 104 euros. On pourrait mobiliser les moindres dépenses résultant de la baisse des effectifs des pensionnés pour améliorer le sort de tous les conjoints survivants.

Le problème se pose aussi pour les anciens combattants les plus démunis, pour lesquels aucun dispositif n'existe. L'année dernière, notre commission avait demandé au Gouvernement la remise d'un rapport évaluant l'intérêt de créer une telle aide différentielle en leur faveur. Or, celui-ci ne

répond pas à la question posée et renvoie à des analyses complémentaires, comme c'est souvent le cas. Il reconnaît néanmoins l'intérêt qu'aurait une telle aide sociale, dont le coût serait élevé, selon le ministre, et qui poserait aussi des problèmes juridiques, concernant notamment son éventuelle attribution aux anciens combattants d'Afrique du Nord et des anciennes colonies. Laisser, dans cette attente, les cinq mille anciens combattants potentiellement éligibles vivre sous le seuil de pauvreté n'est pas un bel exemple de la reconnaissance de la Nation.

Il faut également mentionner le caractère pour l'instant inopérant du mécanisme d'indemnisation des victimes des essais nucléaires français : dix-huit mois après le vote de la loi, seulement deux indemnisations ont été accordées, et cent vingt-sept ont été rejetées... Les critères sont manifestement trop stricts, et pourtant 10 millions d'euros sont dédiés à ce dispositif. J'espère que le décret qui doit assouplir les conditions d'indemnisation sera publié dans les plus brefs délais.

J'en viens aux initiatives prises pour promouvoir le souvenir des conflits du XX^e siècle et à la satisfaction qu'elles m'inspirent. Des projets de rénovation des hauts lieux de mémoire sont en cours et près de 5 millions d'euros iront à l'entretien et à la rénovation des sépultures de guerre. Les archives militaires des deux conflits mondiaux et des guerres de décolonisation, notamment les registres de ceux tombés pour la France, sont progressivement mises sur internet. De nombreuses initiatives pédagogiques sont menées et des coopérations existent entre la défense et l'éducation nationale, qu'on peut encore amplifier.

L'intérêt nouveau porté au tourisme de mémoire met en lumière les avantages économiques qu'il y a, pour nos collectivités, à valoriser leur patrimoine mémoriel. Il en résulte un chiffre d'affaires annuel de 45 millions et des retombées indirectes, en matière de notoriété internationale par exemple, importantes.

En ce qui concerne le calendrier mémoriel, le Président de la République a annoncé, le 11 novembre dernier, la transformation de cette date en commémoration du premier conflit mondial et de tous les morts pour la France, notamment en Opex. Je suis, sur ce point, opposée à l'idée d'un memorial day à la française qui remplacerait toutes les autres cérémonies commémoratives car celles-ci sont le reflet de la richesse de notre histoire et la marque de notre respect et de la reconnaissance de la Nation pour les sacrifices des différentes générations du feu.

Une modification doit néanmoins être apportée à ce calendrier : c'est celle de l'hommage aux morts de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de Tunisie. La date retenue, le 5 décembre, n'a aucune signification historique. C'est intolérable pour ceux qui ont vécu ces combats. Seul le 19 mars, date du cessez-le-feu de 1962, a la portée symbolique nécessaire pour incarner le souvenir de ceux qui ne sont pas revenus et les souffrances engendrées par cette guerre. Pour marquer, en 2012, le cinquantième

anniversaire de cet événement, il est indispensable que les autorités civiles soient représentées au plus haut niveau et ce de manière officielle lors des différentes manifestations.

J'aimerais, pour finir, revenir sur les questions spécifiques à mon département, la Moselle, et que j'ai exposées au ministre lors de son audition. La situation particulièrement dramatique que l'Alsace-Moselle a vécue durant la Seconde Guerre mondiale, les conséquences terribles de son annexion, sont encore trop méconnues de nos compatriotes. La réparation de ce drame n'est pas complète et il reste largement inconnu des manuels scolaires.

Après des années d'obstination, les RAD-KHD ont fini par recevoir une indemnisation ; ils n'étaient alors plus très nombreux. Doit-on penser que le même attentisme s'applique aux incorporés de force dans l'armée allemande détenus par les soviétiques à l'Ouest de la ligne Curzon ? Les conditions de détention y étaient bien sûr les mêmes que sur le territoire officiel de l'URSS. Ce n'était assurément pas un camp de vacances ! L'étude promise sur le sujet se fait attendre et je remercie Muguette Dini de m'avoir soutenue lors de mon échange sur le sujet avec le ministre. J'espère que, grâce à la ténacité de notre commission, cette injustice sera bientôt réparée.

Vous l'avez constaté, mon regard sur ce budget est plutôt critique : il y a des avancées en trompe l'œil, certaines politiques ont été menées à bien, mais trop de problèmes ne sont pas encore réglés. C'est pourquoi je vous propose de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission.

Pour finir, trois articles sont rattachés à cette mission.

L'article 49 augmente de quatre points la retraite du combattant au 1^{er} juillet 2012. C'est un progrès indéniable, certes, mais qui ne sera pleinement traduit qu'en 2013. Son coût estimé pour 2012 est de 18,5 millions d'euros, puis de 74 millions en année pleine. Cette revalorisation est attendue depuis trop longtemps par le monde combattant pour qu'on s'y oppose pour des raisons comptables. C'est pourquoi je vous invite à donner un avis favorable à son adoption.

L'article 49 bis résulte d'un amendement gouvernemental à l'Assemblée nationale qui améliore la pension de réversion allouée aux conjoints survivants des grands invalides. Je vous invite à y donner un avis favorable car c'est une expression de la solidarité nationale.

Enfin, l'article 49 ter demande au Gouvernement la remise d'un rapport, avant le 1^{er} juin 2012, sur les conditions d'attribution de la campagne double aux anciens combattants d'Afrique du Nord. Le régime actuel est bien trop restrictif, ne serait-ce que parce qu'il ne porte que sur les pensions liquidées après 1999. J'en veux pour preuve que la campagne double n'a été attribuée qu'à trois personnes sur six cent cinq demandes reçues. Je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article, même si ce rapport ne nous apprendra rien que nous ne sachions déjà.

Le même type de restriction s'applique à l'attribution de la carte du combattant à ceux qui ont servi quatre mois en Algérie à cheval sur la date du 2 juillet 1962. Le ministre Hubert Falco s'y était engagé et on l'attend toujours. Ce ne serait pourtant que justice car de nombreux affrontements ont eu lieu après cette date. Tout cela témoigne du peu de cas que fait le Gouvernement de ces anciens combattants dont la simple demande est la reconnaissance de leurs droits légitimes.

Catherine Génisson. - *Je partage tout à fait le point de vue de notre rapporteure. C'est bien un budget irrespectueux des anciens combattants qui nous est proposé. La revalorisation de quatre points de la retraite du combattant est bien sûr appréciable, mais il est inadmissible qu'elle ne prenne vraiment effet qu'au début de l'année 2013. Le Gouvernement s'est fait une habitude de consentir de nouveaux droits mais d'en reporter à plus tard l'application.*

Les retards d'attribution de la carte du combattant sont inacceptables. Il faut faire en sorte que les services de l'Onac puissent remplir leur mission. Nous voyons là les effets délétères de la RGPP.

Il faut saluer le point positif que constitue la promotion du souvenir des conflits. Originaires d'un territoire où nous sommes encore confrontés à leurs conséquences, je me réjouis de la signature d'une convention entre l'Etat et la région Nord-Pas-de-Calais pour la valorisation de la nécropole de Notre-Dame-de-Lorette. Je vous rappelle que 40 000 soldats y sont enterrés et que plusieurs centaines de milliers d'entre eux sont morts sur les crêtes de l'Artois.

Le 19 mars doit être une date reconnue à la hauteur de son importance historique. Tous les combats n'ont pas cessé avec la signature des accords d'Evian, néanmoins c'est une date symbolique et légitime alors que le 5 décembre ne représente qu'un trou dans le calendrier du Président de la République de l'époque pour l'inauguration du mémorial de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de Tunisie.

Marc Laménie. - *J'ai écouté avec beaucoup d'intérêt le rapport qui vient d'être fait mais je suis en désaccord avec celui-ci sur plusieurs points. Certes, avec un budget de 3,17 milliards d'euros, la mission connaît une baisse de 4,3 %. Cela s'explique par l'évolution démographique des anciens combattants : il y en a malheureusement de moins en moins. Or, des progrès sont réalisés par rapport aux années antérieures en faveur des anciens combattants.*

Je voudrais souligner que c'est aussi grâce aux bénévoles des associations que l'on fait perdurer le devoir de mémoire. Il n'y a pas que l'Etat qui agit. Des communes et des conseils généraux s'impliquent aussi activement ; leurs moyens ne sont évidemment pas comparables, mais leur action est très importante.

Vous avez parlé de l'entretien et de la restauration des sépultures militaires. Dans ce domaine, il faut bien sûr citer le Souvenir français : ses sections locales et départementales ont un rôle très important en la matière, peut être grâce au soutien de l'Etat mais surtout grâce à celui des collectivités territoriales et au bénévolat. Les collectivités sont également très impliquées dans la préservation des sites de mémoire. C'est un travail collectif, une coopération à tous les niveaux de l'organisation administrative.

Je crois qu'il y a encore beaucoup de travail à faire au niveau de l'éducation nationale pour mieux associer les jeunes au devoir de mémoire. De nombreuses initiatives ont déjà été prises mais elles sont insuffisantes. Cela passe notamment par la formation des professeurs des écoles.

Pour conclure, je tiens à dire que je soutiens le budget tel que présenté par le Gouvernement, je ne suivrai donc pas l'avis de la rapporteure.

Jean-Louis Lorrain. - *Je tiens à exprimer mon désaccord avec les commentaires de la rapporteure, et même une certaine déception. Je trouve qu'il faut faire attention aux termes utilisés. Associer tourisme et mémoire me semble pour le moins hasardeux. Il ne faut pas appliquer la notion de tourisme, son caractère ludique, à des lieux particuliers, chargés d'histoire, sacralisés. Je trouve cette marchandisation choquante.*

Les mots du rapport ne sont pas les bons. Il ne faut pas banaliser la souffrance de ceux qui ont été détenus de part et d'autre de la ligne Curzon. Je suis, comme de nombreux alsaciens et mosellans, le descendant d'un de ces hommes. Mon oncle, détenu sous l'uniforme allemand par les soviétiques, est mort dans un de ces camps. Il faut faire attention au langage pour ne pas blesser des sensibilités encore vives.

Il faut savoir que les départements travaillent avec l'Onac afin de faire en sorte que les anciens combattants qui connaissent des difficultés sociales importantes puissent être pris en charge. L'approche par le seuil de pauvreté ne tient pas compte de ces initiatives. Il existe aussi des sociétés d'entraide, comme celle de la Légion d'honneur, qui mènent des actions de fond pour venir en aide à ces personnes. Il faut tempérer vos propos.

Je remarque avec satisfaction que vous donnez un avis favorable aux articles rattachés. Tout n'est donc peut être pas aussi mauvais que vous semblez le croire. Néanmoins je ne pourrai pas suivre les recommandations de la rapporteure et voter ce rapport.

Gisèle Printz, rapporteure pour avis. - *Vous savez très bien que je n'ai pas inventé l'expression de « tourisme du mémoire ». Elle fait partie du langage courant et est reprise par le Gouvernement et le ministère de la défense.*

Jean-Louis Lorrain. - *C'est une réalité économique, j'en conviens, mais derrière tout cela il y a une marchandisation qui me déplaît. Il ne faut pas que l'aspect commercial prenne le dessus, comme à Lourdes ou à Paris. Nos lieux de mémoire ne doivent pas devenir des magasins de souvenirs.*

Annie David, présidente. - *J'ai été moi-même un peu choquée lorsque le ministre, durant son audition par notre commission, a parlé de tourisme de mémoire mais c'est en effet l'expression consacrée.*

Gisèle Printz, rapporteure pour avis. - *Je n'ai pas voulu modifier les termes qu'il a lui-même employés.*

Quant aux associations, il est évident qu'elles sont indispensables à l'entretien de la mémoire mais elles ne dépendent pas du Gouvernement. Elles ont même encore plus de mérite car les subventions qui leur sont accordées sont en baisse et parfois même ne sont pas renouvelées. N'oublions pas de les mettre à l'honneur.

Marc Laménie. - *Je suis tout à fait d'accord.*

Catherine Génisson. - *Le terme de tourisme de mémoire est peut être inapproprié mais ce qui importe c'est d'accueillir avec respect et dignité les 600 000 visiteurs qui se rendent chaque année à Notre-Dame-de-Lorette et à Vimy. C'est dans ces conditions que parler de tourisme a du sens. Il faut pouvoir honorer ceux qui sont morts pour la liberté et la paix.*

Ronan Kerdraon. - *Ce budget est l'occasion de faire un bilan du quinquennat qui s'achève en ce qui concerne les anciens combattants. Deux mots le résumant bien : amertume et déception.*

Les anciens combattants subissent une double peine. Ils sont, en tant que contribuables, soumis aux efforts imposés pour réduire les déficits et lutter contre la crise. Cela vient se cumuler avec les sacrifices qu'ils ont déjà consentis lorsqu'ils ont servi la France. Ce n'est pas acceptable.

Ces cinq dernières années ont été marquées par une absence de lisibilité, à court comme à moyen terme. Il n'y a pas eu de continuité dans l'interlocuteur réservé au monde combattant. Il faut donc se réjouir d'avoir, depuis quelques mois déjà, un secrétariat d'Etat dédié.

Nous sommes tous satisfaits du passage de la retraite du combattant à quarante-huit points. Une revendication emblématique du monde combattant est enfin entendue. Mais pourquoi ces quatre points aujourd'hui et pas une revalorisation plus graduelle ? Les échéances électorales de 2012 n'y sont sans doute pas pour rien. C'est un bénéfice électoral qui est recherché. L'augmentation prenant effet au 1^{er} juillet, c'est donc le successeur du Gouvernement actuel qui devra en assurer le financement, or je rappelle que l'année commence bien le 1^{er} janvier.

La campagne double pour les anciens combattants d'Afrique du Nord a été mise en œuvre par le décret du 29 juillet 2010 sur injonction du Conseil d'Etat et sous menace d'astreinte. Ce n'est pas glorieux. Ce qui l'est encore moins c'est que le Gouvernement a vidé cette mesure de toute substance. Tous les pensionnés qui ont liquidé leur retraite avant le 19 octobre 1999 en sont exclus. Sur six cent cinq demandes, seules trois ont été jugées éligibles, avez-vous indiqué. On est dans l'effet d'annonce. Je suis d'avis qu'il faut

étendre le bénéfice de la campagne double à tous les anciens fonctionnaires engagés en Algérie, au Maroc ou en Tunisie entre le 1^{er} janvier 1952 et le 2 novembre 1962, à condition qu'ils soient titulaires de la carte du combattant. Une proposition de loi déposée récemment à l'Assemblée nationale prévoit cette mesure.

Je partage la volonté de la rapporteure d'augmenter l'aide différentielle. Il faut la porter au niveau du seuil de pauvreté français. Cela ne représente pas un effort financier incommensurable mais c'est surtout une forme de reconnaissance.

Sur le volet civisme et mémoire, je tiens à marquer mon opposition au projet de faire du 11 novembre une journée nationale du souvenir, une sorte de memorial day à la française. Le professeur d'histoire et géographie que j'étais il y a encore quelques mois y est opposé, et le parlementaire que je suis désormais l'est encore plus. On confond les guerres de conscription et les guerres professionnelles : ce n'est pas la même chose. On perd aussi le sens de chacune des dates. Il est impératif que les jeunes générations connaissent l'origine de ces guerres, de leur déroulement et de leurs conséquences. C'est pourquoi je suis très favorable à l'instauration d'une journée de la Résistance. Elle pourrait avoir lieu le 27 mai, date symbolique à laquelle, en 1943, Jean Moulin a réalisé l'unification des mouvements de résistance au sein du Conseil national de la Résistance.

La date du 19 mars s'impose avec la même évidence. La majorité du monde combattant la réclame. Le 5 décembre n'est que le résultat de l'encombrement du calendrier présidentiel et a été officialisé par un cavalier législatif. Ce jour ne correspond à rien.

René Teulade. - *J'approuve entièrement le rapport qui vient de nous être présenté. Je fais partie de cette espèce en voie de disparition que sont les anciens combattants. J'ai vécu la Résistance dans mon département, avec mes frères. J'étais jeune mais je m'occupais de leur ravitaillement. Comme tant d'autres, j'ai été rappelé en Algérie. Après dix-huit mois de service militaire, j'ai vécu ce drame. Je pense à mes deux camarades qui, avec moi lors d'un certain nombre de combats, y ont laissé la vie.*

Le devoir de mémoire passe par les jeunes générations. Il doit leur être présenté sans passion, avec objectivité. J'ai été sollicité pour aller raconter mon expérience à des collégiens. J'ai toujours été frappé par la capacité d'écoute de ces jeunes lorsqu'on parle de cette période qui est absente de leur programme d'histoire.

C'est aussi un problème de solidarité que la rapporteure a parfaitement exposé. Enfin, je vous exhorte à ne pas américaniser les célébrations mémorielles. On ne peut pas comparer nos anciens, tombés en 14-18, avec ceux qui ont laissé leur vie dans d'autres combats. Nous sommes des pacifistes, la guerre ne se justifie pas. Il n'en reste pas moins que la mémoire est indispensable. C'est une question d'éducation. Il faut être fidèle à

ceux qui nous ont permis de rester les hommes libres que nous sommes aujourd'hui.

Alain Milon. - Je salue le travail de notre rapporteure mais je ne voterai pas son rapport. Je suis néanmoins d'accord avec elle sur deux points. Le premier est celui des retards pris dans la délivrance de la carte du combattant. Il faut le souligner et faire en sorte que la situation soit corrigée rapidement. Le second est celui de l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français. Le dispositif mis en place est de toute évidence inopérant.

Je trouve le reste de son propos partisan. Vous dites que la revalorisation de la retraite du combattant est tardive. Dans ce cas, il fallait le faire à l'époque où les anciens combattants constituaient encore une part importante de la population, c'est-à-dire en 1992 ou encore en 2002. Pourquoi ne pas l'avoir fait lorsque vous étiez au pouvoir ? Ce qu'il faut retenir du budget 2012, c'est que la retraite du combattant est augmentée de quatre points, ce qui n'avait pas été fait auparavant. Il en va de même pour les « malgré-nous ». Leur reconnaissance est peut être tardive, mais au moins elle est réelle. Vous avez eu l'occasion de le faire mais vous ne l'avez pas fait.

Je regrette que vous relanciez la guerre du 19 mars, alors que j'avais le sentiment que les désaccords sur ce point s'étaient apaisés. Comme vous, j'assiste aux assemblées générales de la fédération nationale des anciens combattants en Algérie, Maroc et Tunisie (Fnaca) et de la fédération des combattants d'Algérie, Tunisie, Maroc (CATM) et j'ai pu constater que cette question n'est plus aussi contentieuse qu'elle a pu l'être. Chaque camp admet progressivement à la fois le 19 mars et le 5 décembre. Je dépose des gerbes à ces deux dates et les deux associations sont à chaque fois représentées. Il est donc inutile de ressusciter une controverse.

Enfin, je tiens à marquer mon accord avec le Président de la République. Il faut une date unique, le 11 novembre, pour honorer la mémoire de tous les morts pour la France.

René-Paul Savary. - Je suis déçu par le rapport qui vient de nous être présenté. Il faut faire preuve de plus d'humilité et être moins critique quand on traite du sujet des anciens combattants.

Vous passez sous silence un certain nombre d'avancées, notamment l'augmentation du point de pension ; la retraite du combattant a été augmentée ; le plafond de la retraite mutualiste du combattant a été porté à 125 points ; les pensions des anciens combattants étrangers ont été décrystallisées ; les conjoints survivants bénéficient désormais d'une allocation différentielle ; il y a plus d'égalité avec l'attribution, depuis 2010, de la carte du combattant aux anciens des Opex ; la situation de la campagne double a évolué, certes de manière insuffisante ; les victimes bénéficient également d'une meilleure reconnaissance, je suis déçu de voir qu'on ne parle pas suffisamment d'elles.

Vous ne parlez pas non plus des associations patriotiques, ni du rôle des collectivités territoriales. Il est capital sur le terrain pour assurer le devoir de mémoire. C'est ce qui devrait nous rassembler, pas nous diviser.

Je viens d'apprendre qu'il y avait des morts professionnels et des morts amateurs. Je pense que cette approche n'est pas la bonne : comment voulez-vous expliquer cette distinction aux militaires ou aux pompiers ? Comment le prendraient-ils ? Ce n'est pas une de leurs préoccupations.

Ce budget pourrait bien sûr être plus ambitieux, mais nous traversons une période difficile. Il contient des avancées significatives qui ne sont pas suffisamment soulignées. Votre démarche politique est illustrée par l'avis favorable que vous donnez à l'adoption des articles. Vous ne voulez pas vous mettre à dos les anciens combattants malgré vos critiques ! Je ne voterai donc pas ce rapport qui présente bien plus de points négatifs que de points positifs.

Claire-Lise Champion. - *Je remercie la rapporteure pour son rapport car je partage son diagnostic et les sources d'insatisfaction qu'il souligne. La baisse continue du budget est intolérable, pas seulement celle qui porte sur l'année 2012, comme l'est la ponction de 14 millions d'euros supplémentaires réalisée à l'Assemblée nationale.*

René-Paul Savary vient de dire que ce budget aurait pu être plus ambitieux. Il devrait effectivement l'être. Notre rapporteure a eu raison de souligner que ce budget n'est pas acceptable, pas plus d'ailleurs que ne l'était celui de 2011. Il devrait être plus conforme aux attentes légitimes des anciens combattants et symboliser la reconnaissance de notre Nation. Je pense, et c'est là mon avis personnel, que le budget des anciens combattants devrait plutôt être sanctuarisé, année après année.

Jean-Noël Cardoux. - *Je suis du même avis que les collègues de mon groupe sur les questions budgétaires. Tout budget a des lacunes, mais il faut se contenter des avancées appréciables qu'il propose.*

Je voudrais revenir sur la question du jour unique de commémoration pour dire combien j'ai apprécié la proposition du Président de la République. Il ne propose pas un memorial day. Le procès en « américanisation » auquel il est soumis est infondé. Ce sont les médias qui ont détourné ses propos à travers les comparaisons qu'ils ont faites.

Il n'y a pas trente-six catégories de morts pour la France. Ceux qui sont tombés dans un conflit armé, sur le sol de la patrie ou sur un territoire extérieur, doivent être honorés sans différenciation. Nos jeunes générations, dans leur grande majorité, ne savent pas à quoi correspond le 11 novembre. C'est pour eux uniquement un jour férié supplémentaire. Les enseignants, les parents, les municipalités à travers les conseils municipaux d'enfants doivent le leur expliquer. A l'origine, l'objectif de cette commémoration était l'exercice du devoir de mémoire de chacun au monument aux morts. Malheureusement, la multiplication des manifestations patriotiques a eu pour conséquence une baisse de leur fréquentation. Il faut corriger cette situation.

Enfin, une telle journée de commémoration sera un élément d'unité de la Nation et de réconciliation, et ce quels que soient les conflits dans lesquels nos compatriotes ont laissé la vie. Le problème épineux du 19 mars et du 5 décembre qui a été évoqué est effectivement en voie de résolution. Malheureusement, les seules personnes encore à même de préparer ces cérémonies sont les anciens combattants de la guerre d'Algérie. Ceux de la Seconde Guerre mondiale sont en voie de disparition. Ce jour unique de commémoration seraient donc de nature à fédérer toutes les mémoires et à agir comme un ciment de l'unité nationale. La date du 11 novembre s'impose d'elle-même : en tant qu' élu local, je peux vous assurer que c'est la manifestation patriotique la plus fréquentée dans l'année.

Annie David, présidente. - *Cette année, dans ma commune, j'ai constaté que la commémoration du 11 novembre avait attiré plus de monde que d'habitude. Le devoir de mémoire est peut être mieux intériorisé par nos concitoyens.*

Dominique Watrin. - *Nous abordons aujourd'hui un sujet sensible mais il est important que toutes les opinions puissent s'exprimer. Le terme de tourisme de mémoire n'est pas le plus approprié, celui de valorisation des sites de mémoire le serait déjà plus. Cette expression traduit à la fois la nécessité de l'entretien, de la mise en valeur de ces sites mais aussi de leur promotion éducative.*

Je ne suis pas aussi optimiste que certains de mes collègues sur les avancées de ce budget. Des marges de manœuvre existent pour aller plus loin et plus vite sur la retraite du combattant et l'aide différentielle. Il faut tendre vers un budget constant. Les 143 millions d'euros d'économies ne se justifient pas. Même si les gouvernements précédents n'ont pas été exemplaires, on peut craindre que le Gouvernement actuel joue la montre en misant sur l'extinction naturelle des derniers anciens combattants pour ne pas porter les prestations à un niveau acceptable.

Le 19 mars est légitime par rapport à l'histoire, mais qui plus est le flou historique qui a suivi la consécration du 5 décembre a ouvert la porte à des nostalgiques de l'OAS qui cherchent à réécrire l'histoire. Il est nécessaire de réexpliquer l'histoire de la guerre de l'Algérie ; le 19 mars y contribue.

Personne ne remet en cause le fait que toutes les victimes de tous les conflits, quels qu'ils soient, soient dignes de respect et de reconnaissance. Il y a néanmoins une légère distinction à opérer entre les conflits extérieurs à notre territoire et ceux, très meurtriers, qui se sont déroulés sur notre sol. Pour certains conflits, nous n'avons pas le recul historique nécessaire à l'évaluation de la pertinence de certains engagements. Il ne faut pas tout mélanger : l'éducation à l'histoire et à la mémoire de nos jeunes en pâtirait.

Patricia Schillinger. - *Elue, comme notre rapporteure, de l'Est de la France, je suis chaque semaine sollicitée par les associations d'anciens combattants. La problématique que nous abordons aujourd'hui est encore bien réelle pour une population nombreuse.*

Les revendications sont multiples, et la solution à y apporter souvent complexe. Des efforts devraient donc être entrepris pour assurer un budget constant et ne pas avoir à revenir en arrière sur les droits des anciens combattants.

Je me félicite de l'existence du tourisme de mémoire. Cela permet à tous, jeunes et moins jeunes, de regarder l'histoire de plus près. Comme Jean-Louis Lorrain le sait, nous sommes en Alsace particulièrement bien dotés en la matière. Je ne prendrai comme exemples que le mémorial de Schirmeck, le Struthof ou encore le Hartmannswillerkopf. Ce tourisme doit exister car sans lui, comment préserver cette mémoire ? Je ne le trouve pas choquant.

La mise en place, par le Gouvernement actuel, d'une journée de solidarité a eu des effets pervers. Beaucoup de communes, dont la mienne, ont choisi de la fixer le 11 novembre, et donc la mairie est ouverte. J'habite une région frontalière où beaucoup de monde travaille en Suisse, il est nécessaire de maintenir l'activité ce jour-là. Il nous serait difficile de commémorer tous les morts pour la France ce jour-là. Depuis longtemps déjà, les cérémonies du 11 novembre sont organisées dans ma commune soit le dimanche qui le précède, soit celui qui lui succède. Ce n'est pas possible de le faire en semaine et l'organisation en devient de plus en plus complexe. Traditionnellement, une messe est organisée. Avec le manque de prêtres, nous sommes soumis à la disponibilité limitée de ceux qui sont en exercice. La France est un pays laïc mais tels sont les aléas du droit local dont nous sommes fiers.

Gérard Roche. - *Je tiens à intervenir sur trois points en particulier. Nouvel élu au Sénat, je suis convaincu que nous sommes tous, dans cette commission, des républicains et des patriotes dans le sens le plus noble du terme. Je suis donc choqué que des suspicions politiciennes soient apparues durant nos débats. Sous-entendre que les propos de notre rapporteure sont critiques à cause des échéances électorales de 2012 ou que la revalorisation de la retraite du combattant intervient maintenant pour la même raison me dérange. En tant qu'homme du centre, je pense qu'il faut plus de dignité sur un tel sujet.*

La distinction entre soldats de conscription et soldats professionnels va justement dans le sens d'une journée unique de commémoration. Les faits historiques que nous évoquons sont encore récents, même la Première Guerre mondiale l'est pour quelqu'un comme moi. L'histoire jugera ces événements avec un recul dont nous ne disposons pas. Toutes les guerres ne seront pas mises sur le même pied, mais les victimes n'ont pas choisi leur guerre. Il se peut qu'à l'avenir on distingue des bons et des mauvais anciens combattants. C'est pour cette raison qu'une journée unique se justifie : toutes les victimes ont le droit au même respect. Il ne faut pas que l'histoire les juge différemment selon le conflit auquel elles ont pris part.

Enfin, je trouve que le rapport n'insiste pas suffisamment sur ce que je considère comme un véritable scandale : l'indemnisation des victimes des essais nucléaires. Dans ma carrière de médecin, j'ai assisté à l'amputation de

patients atteints de dermatoses, de cancers cutanés qui se sont déclarés plus de vingt ans après l'irradiation. L'imputabilité n'est jamais reconnue et ne pourra jamais l'être. C'est intolérable et le droit à réparation de ces victimes doit être mieux reconnu.

Muguette Dini. - *Ce budget, bien que notre rapporteure le critique, présente des avancées significatives. Il est déraisonnable de demander son maintien à un niveau constant alors que le nombre d'anciens combattants diminue inexorablement. Ce n'est pas raisonnable.*

Ma génération a connu la guerre d'Algérie et les jeunes hommes qui sont partis y combattre. Le 19 mars a marqué un soulagement intense aussi bien pour les appelés que pour leurs familles. Cette guerre pesait sur notre société, l'entrée dans la vie active des hommes était mise entre parenthèses pour un an au moins, mais souvent pour une durée plus longue. Il est vrai qu'il y a eu de nombreuses victimes après cette date, mais il me semble surtout qu'il y a un manque de respect envers les Harkis qui ont été victimes d'exactions terribles. Il n'est pas correct, envers eux, de choisir cette date pour commémorer le conflit. Je comprends que nos compatriotes originaires d'Algérie qui se sont battus pour la France s'y opposent. Mon avis sur le 19 mars et le 5 décembre est partagé, ce qui ne m'empêche pas de me rendre aux deux manifestations.

J'ai donné mon avis sur la question de la ligne Curzon lors de l'audition du ministre. Cette histoire est ahurissante. Il faut faire très attention lorsqu'on parle des camps.

Enfin, il reste encore un cas qui suscite mon indignation et sur lequel je compte me pencher sérieusement. C'est celui des compagnes rapatriées d'Indochine avec des enfants qui ont reçu le même traitement que celui subi par les Harkis après 1962. Elles vivent encore aujourd'hui dans des conditions qui ne sont pas dignes de la reconnaissance qui leur est due.

Isabelle Pasquet. - *Contrairement à Alain Milon, je ne pense pas que sur la question du 19 mars les choses se soient apaisées. J'en veux pour preuve le sort réservé à Frédéric Dutoit, ancien député des Bouches-du-Rhône, assigné en référé pour un discours prononcé en 2007 lors de l'inauguration d'un jardin du 19 mars 1962. Il a été poursuivi en justice après l'avoir mis sur son blog en 2010. Lors du jugement rendu en 2011, le plaignant a bien évidemment été débouté, mais ça démontre que la controverse est loin d'être close. J'étais présente à l'audience et j'ai été choqué par le spectacle auquel j'ai assisté. Des militants de l'UNC nous attendaient et criaient « Algérie française ! ». C'était en janvier 2011, pas dans un passé lointain. Il convient donc d'être vigilant face à leurs attaques : traiter Frédéric Dutoit de révisionniste ou de négationniste n'est pas acceptable. Il faut faire attention aux dérives de ce mouvement.*

Gisèle Printz, rapporteure pour avis. - *Je remercie mes collègues pour leur soutien. Mon rapport fait le bilan du quinquennat passé, pas des vingt dernières années. De plus, j'avais à me prononcer sur le budget de*

l'Etat. Le travail des bénévoles, que je salue, n'y est pas lié. Sans le Souvenir français et tant d'autres associations, il est évident que de nombreuses initiatives ne pourraient être menées à bien.

Si le Gouvernement n'avait pas soustrait plus de 25 millions d'euros au budget initial lors des débats à l'Assemblée nationale, de nombreuses avancées en faveur des anciens combattants auraient pu être financées.

Je vous rappelle également que le 25 septembre est la journée nationale d'hommage aux Harkis et autres membres des formations supplétives. C'est l'occasion pour la Nation d'exprimer sa reconnaissance à leur encontre. J'ai conscience du fait que la question du 19 mars est encore brûlante. Il faut être très prudent sur le sujet.

Enfin, Patricia Schillinger a eu raison de parler des problèmes liés à la fixation de la journée de solidarité le 11 novembre. Le fait que les magasins soient ouverts ce jour-là a été mal accepté en Moselle.

*Suivant sa rapporteure, **la commission donne un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » et un avis favorable à l'adoption des articles 49, 49 bis et 49 ter rattachés.***

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

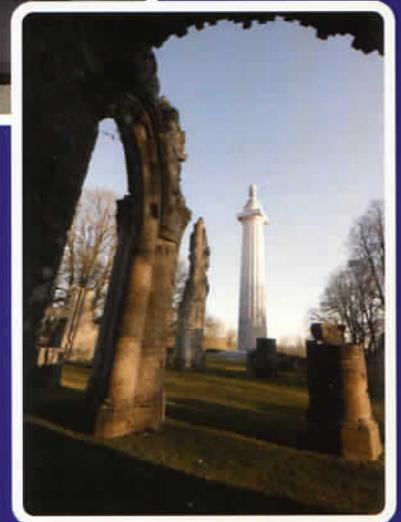
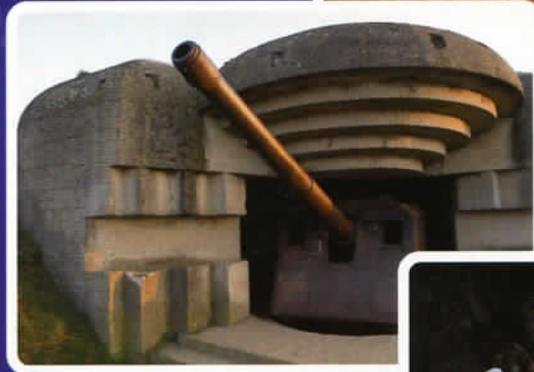
- **Rémy Enfrun**, directeur général de l'office national des anciens combattants et des victimes de guerre (Onac) ;
- **Eric Lucas**, directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives au ministère de la défense et des anciens combattants ;
- **Jacques Goujat**, président de l'union française des anciens combattants (Ufac) ;
- **Gérard Colliot**, vice-président national de l'union nationale des combattants (UNC) ;
- **André Fillere**, vice-président d'honneur de l'association républicaine des anciens combattants et victimes de guerre (Arac) ;
- **André Cognard**, secrétaire général, et **Michel Sabourdy**, président national délégué de la fédération nationale des anciens combattants en Algérie, Maroc et Tunisie (Fnaca).

ANNEXE

**ÉVALUATION DU POIDS ÉCONOMIQUE
DE LA FILIÈRE DU « TOURISME DE MÉMOIRE »**

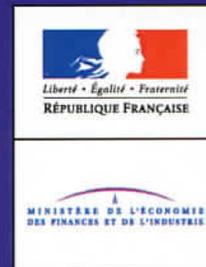


1^{res} ATM
ASSISES DU TOURISME DE MÉMOIRE



EVALUATION DU POIDS ÉCONOMIQUE DE LA FILIÈRE DU «TOURISME DE MÉMOIRE»

› ENQUÊTE EN FRANCE MÉTROPOLITAINE



dgciis
direction générale de la compétitivité
de l'industrie et des services

1 › PRÉSENTATION

La filière du tourisme de mémoire, dans sa dimension pédagogique et touristique, fait partie des piliers incontournables de l'offre de visite en France.

Dans certains départements, elle représente une part non négligeable de l'économie touristique du territoire. Source de flux de visiteurs, génératrice de recettes et créatrice d'emplois, cette filière est un levier économique à part entière.

Cependant, il reste difficile d'appréhender la réalité économique de cette contribution. C'est pourquoi, le ministère de la Défense et des anciens combattants, Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA), le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) et l'Agence de développement touristique de la France, Atout France, souhaitent mesurer le poids et les retombées économiques du tourisme de mémoire en France métropolitaine et dresser un portrait robot de la filière afin de mieux cerner ses caractéristiques, son dynamisme et ses perspectives d'évolution.

2 › MÉTHODOLOGIE

LA MÉTHODE D'ENQUÊTE

Au regard des objectifs poursuivis par la première phase de l'étude, portant sur l'évaluation du poids économique du tourisme de mémoire, **seuls les sites marchands ont été interrogés, c'est-à-dire les sites à entrée payante ou disposant de services annexes marchands** (boutique, restauration, salle de séminaire).

A cet effet, **il est utile de préciser que moins de 20% des sites de la filière génèrent des recettes financières directes.**

Ainsi, 185 sites mémoriels relatifs aux conflits contemporains ont été retenus pour cette enquête, sur la base de fichiers fournis par la Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives et par Atout France.

Les données ont été collectées à partir d'un questionnaire administré en ligne **auprès de 155 sites mémoriels disposant de données de fréquentation.**

LE BILAN

85 questionnaires exploitables ont été collectés (sur un total de 87 retours), **soit un taux de retour effectif de près de 55%.**

Comme le montre le tableau ci-après, l'échantillon des répondants est assez représentatif de la population globale des sites interrogés en volume et en fréquentation. Les résultats présentés ont donc pu être extrapolés.

	Population globale	Echantillon	Population globale	Echantillon
	Nombre de sites	Nombre de sites	Volume de fréquentation	Volume de fréquentation
Moins de 10 000 visites	44,2%	44,4%	4,1%	4,1%
Moins de 50 000 visites	35,4%	30,2%	19,2%	18,6%
Plus de 50 000 visites	20,4%	25,4%	76,7%	77,3%



3 › SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

LES STRUCTURES

La mise en tourisme des sites mémoriels relatifs aux conflits contemporains est relativement récente, avec 80% des sites ayant ouvert après 1980, dont 25% dans les années 2000.

Si leur vocation générale est identique, les sites mémoriels se caractérisent par leur hétérogénéité en termes de :

- **Fréquentation** : une échelle de 1 à 10 000 visites ;
- **Statut** : des sites associatifs à rayonnement local aux PME de notoriété internationale ;
- **Nature d'équipement** : des sites témoins mis en tourisme aux équipements spécifiquement créés pour l'accueil des publics.

↳ Répartition des sites mémoriels marchands sur le territoire métropolitain



LA FRÉQUENTATION

En 2010, **6,2 millions de visites** ont été enregistrées dans l'ensemble des sites mémoriels payants ou avec services annexes payants.

La fréquentation se concentre dans quelques sites majeurs :

17 sites → **4 millions de visites**

65 sites → **260 000 visites**

↳ Répartition de la fréquentation des sites mémoriels marchands sur le territoire métropolitain



Typologie des visites

La visite est principalement payante : 89% des entrées sont payantes, soit plus de 5,5 Millions de billets vendus en 2010. 60% des visites sont effectuées par une clientèle individuelle.

A noter :

- Les scolaires, français ou étrangers, représentent 24% des entrées totales.
- Les militaires et les anciens combattants, 4% du volume total de visite.

Origine des clientèles

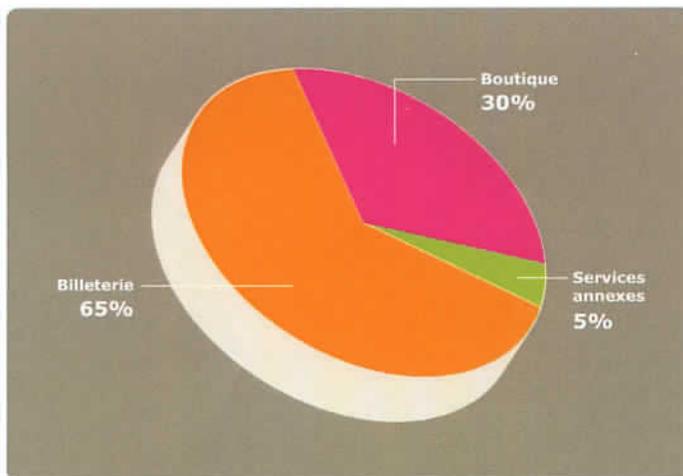
Représentant 45% des entrées, la clientèle étrangère génère plus de 2,7 millions de visites.

5 pays émettent 70% de cette fréquentation : la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et les Etats-Unis. La clientèle française reste néanmoins majoritaire avec 55% des visites 2010, avec 4 grandes régions concentrant 75% de la fréquentation.

LES DONNÉES D'EXPLOITATION

Le **chiffre d'affaires global direct, c'est-à-dire généré au sein des sites de la filière, est de 45 millions d'euros TTC**. Rappel : moins de 20% des sites de la filière génèrent aujourd'hui des recettes directes.

Origine des recettes :



Chiffre d'affaires par visite :

- Un chiffre d'affaire moyen par visite de 5,7 € TTC.
- Un panier moyen par visite pour la boutique de 1,7 € TTC.

LES EMPLOIS

- En 2010, les sites mémoriels payants ont directement généré **1 050 Equivalent Temps Plein**.
- L'activité de ces sites a mobilisé au total 3 000 personnes dont 1 000 bénévoles.
- D'une manière générale, 48 % des postes sont dédiés aux fonctions d'accueil et d'animation.
- De l'avis des gestionnaires, sur les 5 dernières années, l'effectif est resté stable pour 59%, est en augmentation pour 26% des sites.

ZOOM SUR LES TIC

La présence sur le web des sites :

- 23% des sites mémoriels n'ont pas de site Internet dédié, 77% en ont un.

Parmi ceux ayant un site Internet,

- 13% proposent une boutique en ligne ;
- 6% disposent d'une billetterie en ligne.

Les outils de médiation technologiques

	Audio-guides	Bornes audio-vidéo	Applications webmobiles
En place	29%	28%	5%
En projet	31%	26%	33%

- 31% des sites sont équipés d'outils de médiation.
- 21% ont un projet en cours relatif à la mise en place d'outils de médiation spécifiques.

LES INVESTISSEMENTS

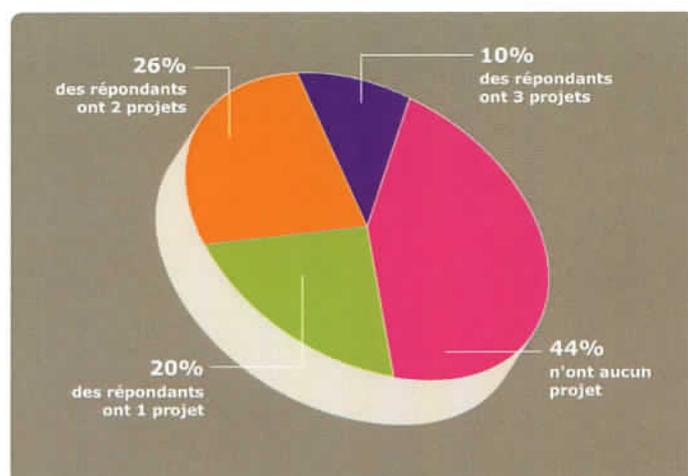
Sur 32 sites répondants, l'investissement médian¹ est de 20 000 € par an.

LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

39% des gestionnaires interrogés sont optimistes sur l'évolution de leur chiffre d'affaires. Ce sentiment est principalement lié au travail de structuration et de qualification de l'offre mené ces dernières années ou projeté : développement d'espaces d'accueil adaptés, modernisation ou agrandissement des salles d'exposition, mise en place de nouveaux services annexes payants, etc.

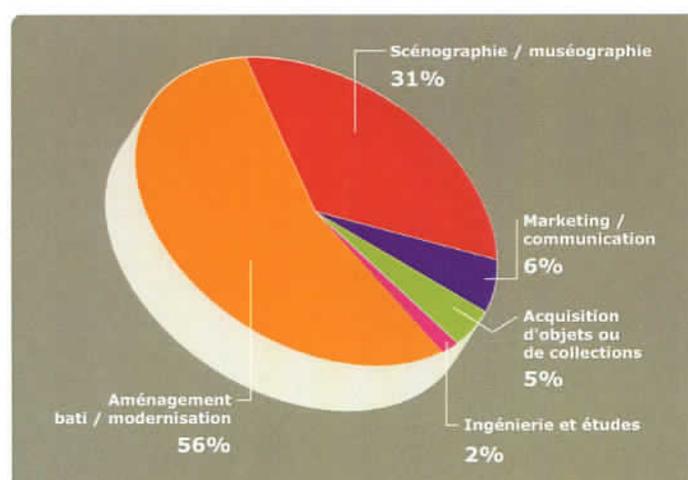
Cet optimisme se confirme au regard des perspectives d'investissement : **56% des répondants ont l'intention d'investir à très court terme (d'ici 2013)**.

↳ Part des structures en fonction du nombre de projets



Les principaux postes d'investissement restent la scénographie et la modernisation des structures d'accueil.

↳ Part des projets par poste d'investissement



A noter : un bémol apporté par plusieurs sites sur la disparition progressive des témoins des événements présentés avec un témoignage plus compliqué à transmettre aux visiteurs.

4 CONCLUSIONS

LES DONNÉES À RETENIR

- Des structures variées et plutôt confiantes dans leurs perspectives d'évolution.
- Une fréquentation cumulée de **6,2 millions de visites pour les seuls sites marchands** (20% de l'offre totale).
- Un chiffre d'affaires direct cumulé de près de **45 M€** dont 30% est réalisé par la boutique.
- Un chiffre d'affaires moyen par visite de **5,70 € TTC** dont 1,70 € pour la boutique.

SUITE DES TRAVAUX D'ÉTUDE

Une mission d'étude qui court jusqu'au 1^{er} trimestre 2012.

Un second volet d'enquête visera à mettre en évidence les retombées économiques des visiteurs des sites mémoriels sur 6 départements en France : la Somme, le Var, la Haute Vienne, le Bas-Rhin, la Meuse et le Calvados.

Ce second volet sera déployé de juin à septembre 2011 autour de 80 journées d'enquêtes menées auprès des visiteurs d'un panel de sites représentatifs.

Par ailleurs, afin d'évaluer les autres types d'impact liés à la visite des sites mémoriels (éducation à la citoyenneté, image, notoriété, etc.), plusieurs tables rondes réunissant divers professionnels dans les 6 départements enquêtés seront organisées.

Enfin, à terme, à la lumière des résultats obtenus, les bases d'un observatoire perenne de la filière seront posées, en collaboration avec la DMPA, Atout France et la DGCIS.



Une étude TRACES TPI
www.tracestpi.com

TRACES TPI France
1 rue des Lambrois - 71700 Tournus
Tél. : 03 85 51 30 16
cabinetconsell@tracestpi.com

