

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Par M. Bruno GILLES,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, président ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général ; MM. René-Paul Savary, Gérard Dériot, Mme Colette Giudicelli, M. Yves Daudigny, Mmes Michelle Meunier, Elisabeth Doineau, MM. Michel Amiel, Guillaume Arnell, Mme Laurence Cohen, M. Daniel Chasseing, vice-présidents ; M. Michel Forissier, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, Corinne Féret, M. Olivier Henno, secrétaires ; M. Stéphane Artano, Mmes Martine Berthet, Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Jean-Noël Cardoux, Mmes Annie Delmont-Koropoulis, Catherine Deroche, Chantal Deseyne, Nassimah Dindar, Catherine Fournier, Frédérique Gerbaud, M. Bruno Gilles, Mmes Nadine Grelet-Certenais, Jocelyne Guidez, Véronique Guillotin, Victoire Jasmin, M. Bernard Jomier, Mme Florence Lassarade, M. Martin Lévrier, Mmes Marie-Noëlle Lienemann, Monique Lubin, Viviane Malet, Brigitte Micouveau, MM. Jean-Marie Mizzon, Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Mmes Frédérique Puissat, Laurence Rossignol, Patricia Schillinger, M. Jean Sol, Mme Claudine Thomas, M. Jean-Louis Tourenne, Mme Sabine Van Heghe, M. Dominique Watrin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 rect., 266 rect., 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107, 108 à 110 et 112 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	7
AVANT-PROPOS	9
I. UNE PÉRIODE PROPICE À UN APPROFONDISSEMENT DU LIEN ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE	11
A. INSCRIRE LA JOURNÉE DÉFENSE ET CITOYENNETÉ DANS LE CADRE DES RÉFLEXIONS SUR LA MISE EN PLACE D'UN SERVICE NATIONAL UNIVERSEL	12
1. <i>Le rôle de la JDC dans l'entretien de l'esprit de défense</i>	12
2. <i>Un budget conditionné par l'évolution du nombre de participants à la JDC</i>	14
3. <i>La modernisation de l'organisation de la JDC</i>	16
4. <i>Quel avenir pour la JDC dans la perspective de la création d'un service national universel ?</i>	17
B. UNE POLITIQUE DE MÉMOIRE AMBITIEUSE ET TOURNÉE VERS LA CLÔTURE DU CYCLE COMMÉMORATIF DU CENTENAIRE DE LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE	18
1. <i>La politique de transmission de la mémoire du ministère des armées</i>	18
2. <i>La valorisation du patrimoine mémoriel</i>	21
3. <i>L'achèvement du cycle commémoratif du centenaire de la Première Guerre mondiale</i>	24
II. UN DROIT À RÉPARATION PRÉSERVÉ MAIS QUI RESTE INACHEVÉ	27
A. LA POURSUITE DU DÉCLIN DÉMOGRAPHIQUE ET BUDGÉTAIRE DES PRESTATIONS EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS.....	28
B. LE MAINTIEN D'UNE DÉPENSE FISCALE TRADUISANT LA RECONNAISSANCE DE LA NATION ENVERS SES ANCIENS COMBATTANTS	30
C. LA MISE EN ŒUVRE DE L'EXTENSION DU DROIT À RÉPARATION DEPUIS 2012	33
D. UNE AVANCÉE EN FAVEUR DE CERTAINS CONJOINTS SURVIVANTS QUI LAISSE EN SUSPENS LA QUESTION DE CEUX DES PLUS GRANDS INVALIDES.....	36
E. UNE POLITIQUE PEU AMBITIEUSE EN FAVEUR DES HARKIS ET DES RAPATRIÉS	37
F. GARANTIR L'ÉGALITÉ DE TOUS LES ANCIENS D'ALGÉRIE DEVANT LE DROIT À RÉPARATION	41
III. DES OPÉRATEURS CONFORTÉS DANS LEUR RÔLE AU SERVICE DU MONDE COMBATTANT	47
A. L'ONAC MODERNISÉ POUR MIEUX SERVIR SES RESSORTISSANTS.....	47
B. LE DÉVELOPPEMENT D'UNE POLITIQUE SPÉCIFIQUE EN DIRECTION DE LA QUATRIÈME GÉNÉRATION DU FEU	51

C. UNE POLITIQUE D'AIDE SOCIALE RÉFORMÉE EN FAVEUR DES PLUS DÉMUNIS...	52
D. LA RÉINVENTION DE L'INI DANS LE RESPECT DE SA VOCATION HISTORIQUE ...	55
E. LE TRANSFERT DE LA TUTELLE DU CONSEIL NATIONAL DES COMMUNES « COMPAGNON DE LA LIBÉRATION » AU MINISTÈRE DES ARMÉES.....	58
IV. LE DEVOIR D'INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE COMMIS PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE.....	60
A. L'INDEMNISATION DES VICTIMES DE LA DÉPORTATION ET DES VICTIMES DE SPOILIATIONS DU FAIT DES LÉGISLATIONS ANTISÉMITES EN VIGUEUR PENDANT L'OCCUPATION.....	61
1. <i>L'indemnisation des victimes de spoliations</i>	61
2. <i>L'indemnisation des orphelins des victimes des persécutions antisémites</i>	63
B. L'INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACTES DE BARBARIE COMMIS PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE	64
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	65
• <i>Article 50 (art. 6 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés ; art. 133 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016) Revalorisation de l'allocation de reconnaissance et de l'allocation viagère</i>	65
• <i>Article 51 Alignement des pensions militaires d'invalidité au taux du grade</i>	67
TRAVAUX DE LA COMMISSION	69
• Audition de Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre des armées	69
• Examen en commission	81
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET DÉPLACEMENT	87

Les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » pour 2018

Programmes	Crédits de paiement demandés pour 2018 (en euros)	Crédits de paiement ouverts en LFI pour 2017 (en euros)	Variation 2018/2017 (en %)	Pour mémoire, variation 2017/2016 (en %)
167 - Liens entre la Nation et son armée	42 824 062	38 296 600	+ 11,8	- 0,02
Journée défense et citoyenneté	14 624 062	15 710 000	- 6,9	+ 2,7
Politique de mémoire	28 200 000	22 586 600	+ 24,9	- 1,9
169 - Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 317 830 945	2 398 378 642	- 3,4	- 2,7
Administration de la dette viagère	1 817 900 000	1 889 350 000	- 2,6	- 2,6
Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	136 000 000	143 700 000	- 3,8	- 5,4
Solidarité	346 360 945	348 058 642	- 0,5	- 2,2
Actions en faveur des rapatriés	17 570 000	17 270 000	+ 1,7	- 1,3
158 - Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	100 800 673	100 800 472	0	- 0,003
Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	46 414 864	46 444 098	- 0,1	- 0,0005
Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale	54 385 809	54 356 374	+0,1	- 0,004
Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »	2 461 445 680	2 537 475 714	- 3	- 2,6

LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Réunie le **mercredi 29 novembre 2017** sous la présidence de **M. Alain Milon, président**, la commission a examiné le **rapport pour avis de M. Bruno Gilles** sur les crédits de la **mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »** du **projet de loi de finances pour 2018**.

Après avoir rappelé les **grands équilibres** de ce budget, dont la diminution accompagne celle des bénéficiaires des prestations qu'il finance, le rapporteur pour avis a souligné le **maintien des droits acquis** et le respect, par le Gouvernement, du droit à réparation.

L'année 2018 va constituer un **rendez-vous mémoriel exceptionnel**, avec la clôture du cycle du centenaire de la Première Guerre mondiale. Alors que des ressources supplémentaires seront consacrées au financement de ces commémorations, le rapporteur pour avis a émis le souhait que celles-ci soient l'occasion de **rassembler la Nation** autour de la mémoire des sacrifices de la Grande Guerre et des valeurs au nom desquelles tant d'hommes se sont battus.

La poursuite de la **modernisation des deux opérateurs** de la mission doit également être saluée. **L'Office national des anciens combattants (Onac)** se recentre sur ses **publics prioritaires**, en particulier les **anciens combattants des opérations extérieures (Opex)**, tout en **préservant son maillage territorial**. La **transformation à venir de l'Institution nationale des Invalides (Ini) en pôle de réhabilitation post-traumatique** du ministère des armées permet de réaffirmer sa **pertinence** et de garantir sa **pérennité**.

Toutefois, le rapporteur pour avis a déploré le **refus** du Gouvernement de **corriger** les dernières **inégalités** subsistant au sein de la troisième génération du feu. Ainsi, il a souhaité que dans les prochains mois une estimation précise du coup de l'attribution, au titre d'une Opex, de la **carte du combattant** aux soldats ayant séjourné **au moins quatre mois en Algérie** entre juillet 1962 et juillet 1964 soit réalisée afin que cette mesure soit inscrite dans le projet de loi de finances pour 2019. Surtout, il a appelé à mettre un terme dès cette année au **traitement discriminatoire** dont sont victimes les **anciens supplétifs de statut civil de droit commun**, à qui l'attribution de l'allocation de reconnaissance a toujours été refusée. La commission a adopté son **amendement II-289** visant à assurer le **financement de cette mesure en 2018**.

Suivant la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » du projet de loi de finances pour 2018 et des articles 50 et 51 qui lui sont rattachés.

Mesdames, Messieurs,

Alors que la Nation s'apprête à commémorer le **centenaire** de la fin de la Première Guerre mondiale, il est indispensable de rappeler qu'elle a contracté une **dette envers toutes les générations du feu** qui l'ont servie et ont combattu pour défendre son indépendance. La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » regroupe les crédits qui permettent de l'acquitter ainsi que ceux consacrés à **l'entretien de la mémoire** des conflits du vingtième siècle et à **l'éveil de la jeunesse** aux enjeux de la défense nationale.

Comme chaque année, cette mission est confrontée à l'inexorable **vieillesse démographique** de ses bénéficiaires, principalement formés d'anciens combattants de la guerre d'Algérie, et donc à la diminution de leur effectif. Avec la fin de la conscription et l'engagement des armées dans le cadre d'opérations extérieures (Opex), une **quatrième génération du feu**, bien moins importante numériquement que celles qui l'ont précédée, est apparue.

En conséquence, le **budget** de la mission poursuivra en 2018 son traditionnel **repli**. Il sera inférieur de **3 %** à son niveau de 2017, à **2,46 milliards d'euros**, ce qui représente une **économie de 76 millions d'euros**, après avoir diminué de **2,57 %** entre 2016 et 2017. Dans le même temps, le nombre de titulaires des prestations qu'il finance devrait reculer d'environ **5 %**.

Dans ce contexte, votre rapporteur pour avis est satisfait de constater qu'**il n'est pas porté atteinte aux droits acquis** et qu'aucun coup de rabot n'est porté aux dispositifs en faveur du monde combattant. Les mesures votées par le Parlement l'an dernier et qui s'appliqueront en année pleine pour la première fois en 2018, comme la **revalorisation de la retraite du combattant**, seront bien prises en charge. **Deux mesures ponctuelles**, la revalorisation de l'allocation de reconnaissance versée aux anciens harkis et l'alignement de l'ensemble des pensions militaires d'invalidité au taux du grade, figurent également dans ce projet de loi de finances.

Le Gouvernement semble être conscient de l'**importance de l'année 2018 sur le plan mémoriel**. Une enveloppe exceptionnelle de **5,3 millions d'euros** supplémentaires par rapport aux années passées est prévue pour financer la **fin du cycle commémoratif du centenaire de la Première Guerre mondiale**. Il convient ici de parvenir à rassembler tous les Français autour de la mémoire de ce pivot de notre histoire, sans en masquer les conséquences, dans le cadre d'une mobilisation similaire à celle qui avait été enregistrée en 2014. La dimension internationale de cet événement doit également venir symboliser la réconciliation de l'ensemble des belligérants.

Toutefois, le projet de loi de finances pour 2018 constitue une **occasion manquée** supplémentaire d'**assurer enfin l'égalité entre tous les anciens combattants**, en particulier entre tous ceux ayant servi en Algérie.

Ainsi, la **carte du combattant** n'est toujours pas accordée aux militaires ayant été stationnés dans ce pays **entre juillet 1962 et 1964**, alors que durant cette période plus de 600 d'entre eux sont morts pour la France. S'il est évident que la guerre avait à cette date cessé, le Gouvernement devrait **reconnaître** à ce déploiement, qui s'inscrivait dans le cadre des accords d'Évian, le **caractère d'Opex**.

De plus, c'est une question de **justice** que de reconnaître enfin **l'égalité entre tous les harkis**, quel qu'ait été à l'époque leur statut. L'allocation de reconnaissance n'est en effet accordée qu'à ceux d'entre eux qui relevaient du statut civil de droit local. Or plusieurs centaines de personnes qui bénéficiaient du **statut civil de droit commun**, c'est-à-dire des pieds noirs d'origine européenne, ont également servi dans les formations supplétives. Ces anciens combattants âgés, vivant parfois dans la précarité, méritent une **meilleure reconnaissance de la Nation** et d'être considérés comme les égaux de leurs frères d'armes.

I. UNE PÉRIODE PROPICE À UN APPROFONDISSEMENT DU LIEN ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE

Les politiques de l'État consacrées à la **promotion de l'esprit de défense**, au rapprochement de la **jeunesse** et des forces armées ainsi qu'à l'entretien de la **mémoire des conflits du vingtième siècle** et des combattants qui ont servi sous les couleurs françaises sont rassemblées au sein du programme 167 « Liens entre la Nation et son armée ». Ses crédits sont répartis en **deux actions** : la première consacrée à la Journée défense et citoyenneté (JDC), la seconde à la politique de mémoire.

L'architecture du programme a connu une importante modification en 2015 avec le regroupement de l'ensemble de la **masse salariale** du ministère de la défense, c'est-à-dire les dépenses de titre 2, au sein du programme 212 « Soutien de la politique de défense » de la mission « Défense ». Les dépenses de personnel de la direction du service national (DSN)¹, opérateur de la JDC, qui constituaient la majeure partie des crédits de l'action n° 1, lui ont donc été transférées. Depuis cette date, l'action n° 2 est prépondérante au sein du programme : elle représentait **58,6 %** de son budget en 2017.

Cette tendance devrait se confirmer en 2018. Après connu une légère hausse en 2017 (+ 1,1 %), **les crédits du programme vont progresser de 12,9 %** en 2018.

Évolution des crédits de paiement du programme 167

(en millions d'euros)

Action	LFI 2017	PLF 2018	Variation
N° 1 : Journée défense et citoyenneté	15,7	14,6	- 7 %
N° 2 : Politique de mémoire	22,2	28,2	+ 27
Total	37,9	42,8	+ 12,9 %

Source : *Projet annuel de performance de la mission annexé au PLF*

Cette augmentation concernera uniquement la **politique de mémoire**, qui en raison des commémorations du centenaire de la fin de la Première Guerre mondiale bénéficiera d'une **dotation exceptionnelle de 5,3 millions d'euros** (+ 27 %). En revanche, le **budget de la JDC** devrait connaître une **baisse de 7 %**, liée notamment à la **diminution du nombre de jeunes** attendus et à des économies de fonctionnement.

¹ Devenue depuis la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ).

A. INSCRIRE LA JOURNÉE DÉFENSE ET CITOYENNETÉ DANS LE CADRE DES RÉFLEXIONS SUR LA MISE EN PLACE D'UN SERVICE NATIONAL UNIVERSEL

1. Le rôle de la JDC dans l'entretien de l'esprit de défense

Étape essentielle du **parcours de citoyenneté** que doit effectuer tout jeune citoyen français, la JDC a vocation, selon le code du service national¹, à « conforter l'esprit de défense » et à « concourir à l'affirmation du sentiment d'appartenance à la communauté nationale » tout en contribuant à **maintenir le lien entre l'armée et la jeunesse**. Elle a pris la suite en 2010 de la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD), instituée au lendemain de la suspension de la conscription en 1997.

Une fois **recensé**, à partir de seize ans, chaque citoyen français doit accomplir sa JDC avant son dix-huitième anniversaire, tout en ayant la possibilité de régulariser sa situation jusqu'à ses vingt-cinq ans. Avant cet âge, le **certificat de participation** à la JDC est **indispensable** pour se présenter aux examens organisés par l'État, comme le baccalauréat ou les concours administratifs, et passer le permis de conduire.

Au sein du ministère des armées, la **direction du service national et de la jeunesse** (DSNJ) est chargée de la mettre en œuvre. Cette dernière, dont les compétences ont été étendues en 2017 (cf. *infra*), assure l'organisation de la JDC dans **275 sites**, aux deux-tiers militaires, **répartis sur tout le territoire métropolitain et ultramarin**. Leur pilotage est assuré par cinq établissements du service national (ESN)², dont dépendent vingt-sept centres du service national (CSN), auxquels il faut ajouter cinq centres outre-mer. La DSNJ a également pour tâche de conserver un fichier fiable des Français âgés de seize à vingt-cinq ans, en vue d'un éventuel appel sous les drapeaux.

La réforme de la politique de la jeunesse du ministère des armées

En 2017, l'organisation administrative du ministère des armées a été réformée afin d'**améliorer l'efficacité de sa politique en direction de la jeunesse** et de mieux contribuer à l'entretien de l'esprit de défense.

La direction du service national est devenue la **direction du service national et de la jeunesse** (DNSJ)³ et a vu son périmètre historique -l'organisation de la JDC et la préparation d'un appel sous les drapeaux- étendu à l'ensemble des initiatives conduites par le ministère en direction des jeunes.

¹ Art. L. 111-2.

² Versailles ; Bordeaux ; Rennes ; Nancy ; Lyon.

³ Arrêté du 5 mai 2017 portant organisation de la direction du service national et de la jeunesse ; NOR : DEFD1712544A.

Ainsi, le **délégué ministériel à la jeunesse** et à l'égalité des chances, créé en juillet 2012, a été supprimé et ses missions confiées à la DSNJ. Le **service militaire volontaire** - volontariat militaire d'insertion (SMV-VMI), service à compétence nationale qui a acquis ce statut par un décret du 5 mai 2017¹ et qui dépendait auparavant du chef d'état-major de l'armée de terre, lui a été rattaché. Enfin, la **commission armée-jeunesse** (CAJ) lui a été adossée, le directeur du service national et de la jeunesse en assurant désormais la présidence.

Cette réorganisation s'est accompagnée du transfert des **quinze postes** qui dépendaient du délégué ministériel ou de la CAJ et de la création de quinze postes supplémentaires. Elle n'a toutefois pas donné lieu à une hausse du budget de la direction.

À la suite des recommandations formulées dans le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale d'avril 2013, la JDC a été profondément renouvelée, dès 2014, dans son contenu et son organisation pédagogique, et **recentrée sur les questions de défense**.

Depuis deux ans, plusieurs **ajustements supplémentaires** ont été apportés, le principal étant le remplacement de l'initiation aux premiers secours par une sensibilisation à la sécurité routière.

En 2017, la notion de « modèle français » a été introduite, ainsi qu'une présentation formelle sur le thème de la **laïcité** et une information sur les valeurs et les missions de la **sécurité sociale**.

Son **déroulement**, qui s'étend sur huit heures, s'articule désormais autour de **trois modules d'enseignement de défense** (« nous vivons dans un monde instable : une défense nécessaire » ; « une réponse adaptée : notre appareil de défense » ; « vous avez un rôle à jouer : un engagement citoyen »), entrecoupés d'une phase de **détection des jeunes en difficulté scolaire**, via des tests d'évaluation des acquis de la langue française, et de **deux modules d'information citoyenne**, le premier sur les droits en matière d'éducation et de formation, de santé et sociaux dont dispose chaque jeune, et le second sur la sécurité routière.

Selon les sites, une **présentation de matériels** des armées ou une rencontre avec des militaires est également organisée.

¹ Décret n° 2017-819 du 5 mai 2017 relatif au service militaire volontaire - volontariat militaire d'insertion.

Le déroulement d'une JDC type



JOURNÉE TYPE
8H00

Renforcement du volet défense



09H00 : Discours d'accueil et formalités administratives
09H25: Présentation animateurs/groupes
09H40 : [Animation 1 : « Nous vivons dans un monde instable : une défense nécessaire »](#)
10H45 : **Pause**
11H00 : **Évaluation des acquis fondamentaux de la langue française**
11H30 : IJC 1 « Droit à l'information »
12h00 : **Déjeuner**
13H00 : **Activité Défense sécurité**
14H00 : [Animation 2 : « Une réponse adaptée : notre appareil de défense »](#)
14H50 : **Pause**
15H05 : IJC 2 « Sécurité routière »
15H35 : [Animation 3 : « Vous avez un rôle à jouer : un engagement citoyen »](#)
16H35 : Évaluation de la journée-
Remise des certificats
17H : Clôture de la session

+
ORIENTATIONS



Source : Ministère des armées

2. Un budget conditionné par l'évolution du nombre de participants à la JDC

En 2018, le budget de l'action « JDC » connaîtra une **diminution de 7 %**, soit **1,1 million d'euros** de moins qu'en 2017. Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, c'est la conséquence directe de la **baisse du nombre de jeunes attendus** par rapport à l'année précédente (- 6 000) et de l'absence de dépenses pour le module de sécurité routière.

La **révision de la nomenclature budgétaire** adoptée par la DSNJ ne permet plus de suivre précisément l'évolution du coût de chacun des aspects de l'organisation de la JDC. Alors que les précédents projets de loi de finances faisaient apparaître ses coûts détaillés, notamment l'**alimentation** et le **transport des jeunes**, qui étaient les principaux postes de dépense et représentaient en 2017 **84 %** des crédits de cette action, il n'est plus aujourd'hui fait de distinction qu'entre deux opérations budgétaires, l'une consacrée à l'**organisation et au soutien de la JDC** et l'autre à la conduite et aux **prestations liées à la JDC**.

Dans le détail, la première, qui couvre les dépenses de fonctionnement de la DSNJ et celles concourant à la préparation de la JDC, représente **2,9 millions d'euros**. La seconde, qui regroupe les dépenses directement liées au déroulement de la JDC, principalement l'alimentation et le transport des jeunes, bénéficie de **11,7 millions d'euros**. Elles ne comportent **que des dépenses de fonctionnement**, relevant du titre 3, et aucune dépense d'intervention (titre 6).

Depuis 2015 et le transfert de l'ensemble des dépenses de titre 2 de la DSNJ au programme 212, il n'est plus possible, à partir des documents budgétaires, de **retracer l'intégralité du coût moyen par jeune de la JDC**. Hors titre 2, ce coût est **presque inchangé** en 2018 par rapport à l'année précédente (18 euros contre 19 euros) et en recul de 47 % en comparaison avec 2015 (34 euros).

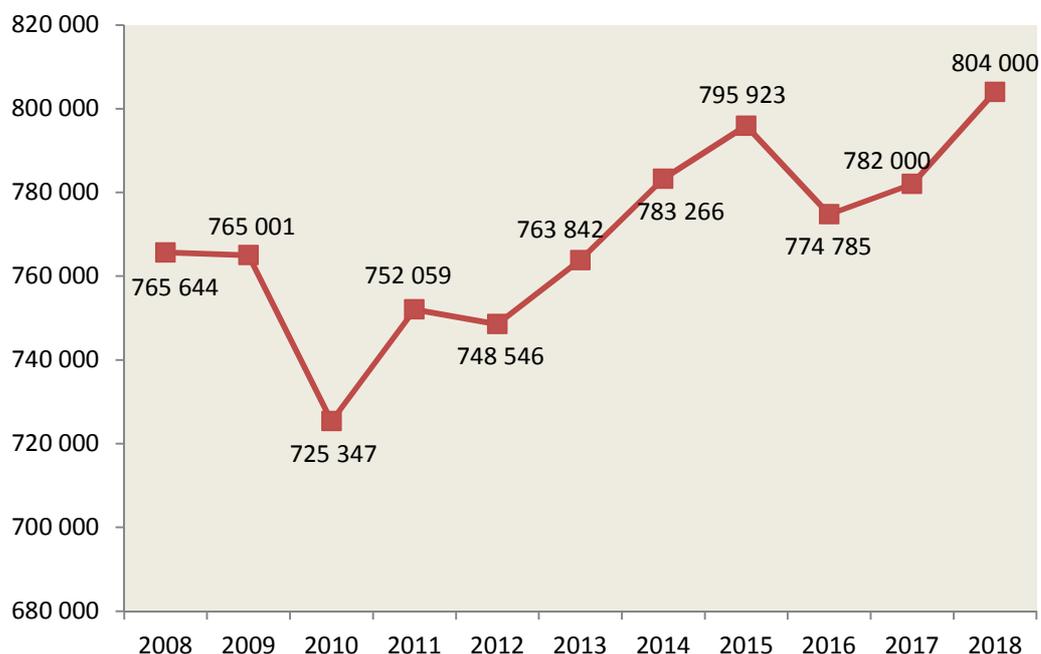
Par ailleurs, **certaines dépenses de soutien sont mutualisées** au sein des bases de défense. En réponse aux questions de votre rapporteur pour avis, la DSNJ a donc indiqué ne pas être en mesure de calculer les coûts complets de la JDC, la **mise en place d'une comptabilité analytique** étant en cours d'étude.

Les **effectifs** de la DSNJ resteront quant à eux quasiment stables en 2018, le plafond d'emplois s'élevant, à périmètre constant, à **1 255 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, contre **1 257** en 2017. Toutefois, le rattachement du SMV-VMI va notamment entraîner le transfert des 750 volontaires auparavant rattachés à l'armée de terre, portant le plafond à 2 019 ETPT. Elle s'appuie également sur **9 358 animateurs militaires** pour les JDC.

Le budget pour 2018 est bâti sur une **prévision de 804 000 jeunes** présents à la JDC, établie à partir des données de l'Insee, en baisse de **0,7 %** par rapport à celle faite initialement pour 2017 (810 000). Toutefois, celle-ci a été revue à la baisse par la DSNJ, qui ne fait plus état que de **782 000 participants attendus** cette année, soit **3,5 %** de moins que prévu. Une première baisse constatée entre 2015 et 2016 (- 2,6 %) aurait été liée à un **retard dans le recensement** des jeunes Français. Il est donc possible que ces personnes soient contraintes de suivre tardivement leur JDC, ce qui pourrait venir gonfler le nombre de participants en 2018. Si tel devait être le cas, il convient de s'assurer que des marges de manœuvre budgétaires suffisantes seront disponibles pour tous les accueillir.

Ces trois dernières années, le **nombre de jeunes** convoqués tout comme celui de jeunes présents a **reculé**, du fait de classes d'âge moins nombreuses que les années précédentes. **L'âge médian** pour l'accomplissement de la JDC est de 17 ans et trois mois, tandis que **86 %** des jeunes sont en règle avec leur obligation en la matière avant l'âge de 18 ans.

Évolution du nombre de participants à la JDC depuis 2008



Source : DSNJ

Il faut toutefois déplorer la **persistance**, dans chaque classe d'âge, **d'une part incompressible de jeunes n'effectuant jamais leur JDC**, bien qu'elle soit obligatoire entre 18 et 25 ans pour de nombreuses formalités administratives. C'est le cas de **4,1 %** des membres de la classe d'âge 1989, soit **32 800** personnes, de **3,5 %** de ceux de la classe 1990 (27 900 personnes) et de **3,3 %** de ceux de la classe 1991 (26 400 personnes), les trois dernières ayant atteint l'âge de 25 ans. Ce **phénomène** est **particulièrement préoccupant** car il met en lumière l'existence d'une **frange de la population qui est exclue du parcours de citoyenneté**, ne bénéficie pas des informations et opportunités offertes par la JDC et n'aura donc eu aucun contact avec son armée. Il appartient donc à la DSNJ, au côté des communes chargées du recensement et de l'éducation nationale, de mieux informer les jeunes sur cette étape de leur formation citoyenne et les enjeux qui s'y rattachent.

3. La modernisation de l'organisation de la JDC

Depuis 2014, plusieurs initiatives ont été prises dans le cadre du processus de modernisation de l'action publique pour **rationaliser l'organisation de la JDC** et l'adapter aux évolutions technologiques.

Ainsi, le **recensement en ligne** est progressivement mis en place sur le territoire. Au premier semestre 2017, **5 611** communes en bénéficiaient, couvrant **33,7 millions d'habitants** (+ 14 % en un an). Si le nombre de personnes qui utilisent ce service reste limité (environ 30 000 en 2017), il a presque triplé en trois ans.

Une **application** « ma JDC sur mon mobile » est également proposée en téléchargement gratuit depuis avril 2015. Téléchargée moins de **10 000** fois en 2016, elle a rencontré un succès plus important au premier semestre 2017, puisque **4 %** des jeunes convoqués (environ 22 500) l'avaient installée. Elle fournit aux utilisateurs des informations pratiques sur le déroulement de la JDC et des réponses aux questions les plus fréquentes (code vestimentaire, modalités de changement de date ou de lieu de la JDC, etc.).

Enfin, le **projet maJDC.fr**¹ va transformer en profondeur la relation entre tous les acteurs du service national en **dématérialisant** l'intégralité des procédures. Les jeunes en seront les premiers bénéficiaires puisqu'ils pourront accéder en ligne à tous les documents liés à leur JDC, comme leur convocation et l'attestation de participation. Les mairies pourront quant à elles transmettre par cette interface leurs fichiers de recensement. Les différents partenaires institutionnels de la DSNJ pourront y recevoir des informations sur les participants, tandis que des documents pédagogiques seront à la disposition des animateurs.

Il devrait être pleinement opérationnel à l'été 2018 et permettre de réaliser d'importantes **économies de fonctionnement** pour la DSNJ : affranchissement, informatique, etc. Estimées à **200 000 euros** en 2019, elles pourraient atteindre **500 000 euros** en 2025.

4. Quel avenir pour la JDC dans la perspective de la création d'un service national universel ?

Depuis plusieurs années, des demandes concernant l'**extension de la JDC** sont apparues. Seul temps où est rassemblée l'intégralité d'une classe d'âge de citoyens français, sa **durée limitée** et son objectif premier -promouvoir l'esprit de défense- imposent de **condenser** les messages transmis à la jeunesse. Néanmoins, malgré le recentrage sur les questions de défense de 2014, les **thématiques**, toutes essentielles, qui doivent être abordées restent **trop nombreuses** pour être traitées autrement que de manière superficielle, et ce alors qu'elles mériteraient, pour certaines d'entre elles, une présentation approfondie de leurs enjeux éthiques et sanitaires, comme le don de sang, de moelle osseuse ou d'organes. De plus, de nombreux responsables politiques regrettent la disparition du **creuset** que représentait le service militaire.

Une réflexion interministérielle avait donc été engagée sur ce sujet, sous l'égide du haut-commissariat à l'engagement civique, institué en avril 2016².

¹ ex-PRESAJe (plateforme de référence d'échanges sécurisés pour l'administration des jeunes).

² Par le décret n° 2016-433 du 11 avril 2016 portant création du haut-commissariat à l'engagement civique.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, une **première journée consacrée à la citoyenneté**, précédant d'environ un mois la JDC dédiée à la défense, aurait pu être mise en place. Elle n'aurait pas relevé du ministère des armées mais de celui de l'éducation nationale.

Un projet est toutefois venu bouleverser l'ensemble de cette politique de transmission de l'esprit de défense et de promotion de la citoyenneté : la création d'un **service national universel obligatoire** d'un mois, qui figurait parmi les promesses électorales du Président de la République. Le Gouvernement a donc engagé des travaux sur ce point pour en étudier la faisabilité. Une **évaluation** de l'ensemble des politiques en direction de la jeunesse serait en cours et une **commission** devrait être mise en place prochainement pour étudier cette question et faire des recommandations en vue d'une **expérimentation à partir de 2019**. Plusieurs aspects restent à éclaircir, des objectifs poursuivis aux modalités pratiques d'accueil et d'encadrement de près de 800 000 jeunes par an.

De toute évidence, **le ministère des armées ne pourra pas prendre en charge seul ce nouveau dispositif** comme il le faisait pour le service militaire, ses effectifs, ses infrastructures et son implantation territoriale ayant considérablement diminué en vingt ans. Tous les ministères devront donc être impliqués, en particulier l'éducation nationale et la santé. Une autre inconnue de cette réforme est son **coût**, qui ici encore ne pourra pas être supporté par le seul ministère des armées : une fois son évaluation réalisée, des ressources supplémentaires issues du budget de l'État devront être accordées.

B. UNE POLITIQUE DE MÉMOIRE AMBITIEUSE ET TOURNÉE VERS LA CLÔTURE DU CYCLE COMMÉMORATIF DU CENTENAIRE DE LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE

1. La politique de transmission de la mémoire du ministère des armées

Dans le cadre de l'**entretien du lien armée-Nation**, le ministère des armées assure la **transmission de la mémoire des conflits du vingtième siècle** et des **valeurs** au nom desquelles les générations du feu successives ont combattu. Il mène ainsi de nombreuses **actions pédagogiques et civiques** en direction de la jeunesse, apporte un **soutien aux associations mémorielles** et organise les **commémorations** inscrites au **calendrier commémoratif national**. En son sein, c'est la direction des patrimoines, de la mémoire et des archives¹ (DPMA) qui est chargée de définir et de mettre en œuvre cette politique.

¹ Ancienne direction de la mémoire, du patrimoine et des archives, renommée ainsi par le décret n° 2017-818 du 5 mai 2017 modifiant diverses dispositions relatives au secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense.

Ainsi, comme en 2017, une enveloppe de **350 000 euros** sera consacrée **au soutien à des actions pédagogiques**, conduites notamment dans le cadre du protocole défense-éducation nationale-agriculture du 20 mai 2016, qui vise à développer les liens entre la jeunesse, la défense et les institutions éducatives, et à des publications. Ainsi, en 2016, **533 subventions** ont été attribuées, pour un montant total de **283 000 euros**, au bénéfice de plus de **25 000 élèves**. Au premier semestre 2017, **397 projets** avaient déjà reçu un soutien de la DPMA, soit **21 615 élèves** concernés. Pour bénéficier d'un financement du ministère des armées, ils doivent répondre à plusieurs critères, outre leur conformité avec les programmes scolaires et l'enseignement de défense, comme participer au renforcement du lien armée-Nation ou étudier la mémoire des conflits contemporains.

La DPMA participe également à l'organisation du **concours national de la Résistance et de la déportation (CNRD)**, créé en 1961 et dont le pilotage est assuré par le ministère de l'éducation nationale. Ouvert aux élèves de troisième et de toutes les classes de lycée, il consiste en la réalisation d'un devoir individuel en classe ou d'un travail collectif en groupe portant sur un thème défini annuellement. Ainsi, en 2016-2017, les élèves ont travaillé sur « la négation de l'Homme dans l'univers concentrationnaire nazi ». En 2017-2018, le thème retenu est « s'engager pour libérer la France ».

En 2012-2013, une **baisse** significative (- 15,6 %) du nombre de participants au concours avait poussé le gouvernement d'alors à chercher à le **redynamiser** afin de **garantir sa pérennité**. Un rapport¹ avait été commandé, sur la base duquel plusieurs modifications² ont été apportées à son cadre juridique, afin d'en **simplifier l'organisation**, de **l'ouvrir à de nouveaux publics** et de mieux **valoriser la participation des élèves**. S'il est trop tôt pour mesurer l'effet de cette réforme, mise en place à partir de l'année scolaire 2016-2017, la croissance du nombre de participants avait repris dès 2014. Ils étaient **42 938** lors de la dernière session, ce qui fait du CNRD le plus important des concours scolaires.

Enfin, la DPMA dispose de **2,19 millions d'euros** pour assurer le **financement des commémorations** figurant au calendrier commémoratif national en application de textes législatifs ou réglementaires ainsi que des cérémonies ponctuelles, hors cycle du centenaire de la Première Guerre mondiale (cf. *infra*).

¹ Anne Anglès, Jean-Yves Daniel, Hélène Waysbord, *rapport de mission sur le concours national de la Résistance et de la déportation*, juillet 2015.

² Arrêté du 23 juin 2016 relatif au concours national de la Résistance et de la déportation ; NOR : MENE1616425A.

Le calendrier commémoratif national

- le 19 mars : journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc (loi du 6 décembre 2012) ;
- 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 27 mai : journée nationale de la Résistance (loi du 19 juillet 2013) ;
- 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 suivant le 16 juillet : journée nationale d'hommage à la mémoire des victimes des crimes racistes et antisémites de l'État français et d'hommage aux « Justes » de France (loi du 10 juillet 2000) ;
- 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 et hommage à tous les morts pour la France (lois du 22 octobre 1922 et du 28 février 2012) ;
- le 5 décembre : journée nationale d'hommage aux « morts pour la France » de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de la Tunisie (décret du 26 septembre 2003).

Un million d'euros sont consacrés à ces onze événements reconduits annuellement, auxquels viennent s'ajouter **0,69 million d'euros** pour ceux qui seront organisés uniquement en 2018. **0,5 million d'euros** supplémentaires sont prévus en raison de l'ampleur des commémorations prévues en 2018.

Ainsi, selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, la **mémoire de la quatrième génération du feu** sera à l'honneur l'an prochain. L'année 2018 marquera en effet le quarantième anniversaire de la constitution de la force intérimaire des Nations unies au Liban (Finul), au sein de laquelle servent toujours 656 soldats français, et le dixième anniversaire de l'embuscade d'Uzbin en Afghanistan, au cours de laquelle dix soldats français ont péri.

2. La valorisation du patrimoine mémoriel

L'État est chargé de l'**entretien des sépultures perpétuelles** des soldats morts pour la France et des **hauts lieux de la mémoire nationale**. Cette tâche est confiée, sur le territoire national et en Afrique du Nord, à l'office national des anciens combattants et victimes de guerre (Onac), qui perçoit à ce titre une subvention, et à l'étranger par les postes diplomatiques français. **274 nécropoles nationales** sont concernées en métropole, où reposent **740 000 corps**, et **2 200 carrés spéciaux** dans des cimetières communaux, ainsi que près d'**un millier de cimetières** dans **80 pays étrangers**, où sont inhumés environ **230 000** soldats français.

En 2018, **14,62 millions d'euros** seront consacrés à cette activité, en **baisse de 300 000 euros** par rapport à 2017 (- 2 %).

La DPMA disposera de **2,46 millions d'euros** pour mener diverses opérations en faveur des lieux de mémoire, dont **1,5 million** destinés à l'entretien des sépultures de guerre situées à l'étranger et **0,46 million** consacrés à des actions menées sur le territoire national.

L'Onac bénéficiera quant à lui de **10,16 millions d'euros** pour l'**entretien** (2,3 millions), la **rénovation** (7,2 millions) et la **valorisation** (0,46 million) des nécropoles nationales et hauts lieux de mémoire. Il pourra également soutenir la **rénovation des monuments aux morts engagée par les communes** à hauteur de **0,2 million d'euros**. Ainsi, une charte paysagère a été progressivement appliquée à l'ensemble des cimetières entretenus par l'Onac.

Programmés sur la période 2011-2018, les travaux de rénovation des principales nécropoles nationales avaient pris du **retard** dans leurs premières années en raison des difficultés rencontrées par l'Onac pour exercer cette compétence qui lui avait été confiée en 2010.

Ce retard a été **résorbé** à partir de 2017, et les efforts ont principalement porté sur les **nécropoles de la Première Guerre mondiale**, dans le cadre des commémorations de son centenaire et du projet d'inscription sur la liste du **patrimoine mondial de l'Unesco** des sites funéraires et mémoriels de ce conflit. D'importants travaux ont par exemple été engagés à Notre-Dame-de-Lorette ou à Sarrebourg.

L'Onac n'assure pas uniquement l'entretien et la rénovation des sépultures mais également celui des **neuf hauts lieux de la mémoire nationale**, qui selon un arrêté du 20 mars 2014¹ répondent à **trois critères cumulatifs** :

- être liés à la **mémoire des conflits contemporains** depuis 1870 ;
- avoir un **caractère national et emblématique** d'un aspect des conflits contemporains ;
- être **entretenus par le ministère de la défense** ou sous sa responsabilité.

Les neuf hauts lieux de la mémoire nationale

- le cimetière national de Notre-Dame-de-Lorette (Ablain-Saint-Nazaire, Pas-de-Calais), au titre des militaires morts pour la France aux côtés de leurs frères d'armes alliés (1914-1918) ;
- le cimetière national de Fleury-devant-Douaumont et la tranchée des baïonnettes (Meuse), au titre du sacrifice des soldats français à Verdun (1914-1918) ;
- l'ancien camp de concentration de Natzweiler-Struthof (Natzwiller, Bas-Rhin), au titre du système concentrationnaire nazi et de la Résistance européenne (1933-1945) ;
- le Mont-Valérien (Suresnes, Hauts-de-Seine), au titre de la répression exercée par les autorités allemandes pendant l'Occupation (1940-1944) ;
- le mémorial des martyrs de la Déportation (Ile de la Cité, Paris), au titre de la mémoire des déportés ;
- le mémorial de la prison de Montluc (Lyon, Rhône), au titre de l'internement par le régime de Vichy et les autorités allemandes pendant l'Occupation (1940-1944) ;
- le mémorial du débarquement de Provence (Mont-Faron, Var), au titre du débarquement des 15 et 16 août 1944 et de l'armée de la Libération ;
- le mémorial des guerres en Indochine (Fréjus, Var), au titre de la Seconde Guerre mondiale en Indochine (1940-1945) et de la guerre d'Indochine (1946-1954) ;
- le mémorial de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de la Tunisie (quai Branly, Paris).

En 2017 et en 2018, d'importants travaux de rénovation sont prévus au **Struthof**, qui accueille plus de **180 000 visiteurs par an**. De nouveaux aménagements devraient également être réalisés au **Mont-Valérien** et à la **prison de Montluc**, à Lyon, tandis qu'en 2017 la rénovation du **mémorial du Mont-Faron** a été achevée, son inauguration par le Président de la République ayant eu lieu le 16 mars.

¹ Arrêté du 20 mars 2014 portant définition et fixant la liste des hauts lieux de la mémoire nationale du ministère de la défense ; NOR : DEFD1407040A.

Selon les informations communiquées par la DPMA à votre rapporteur pour avis, le **dépôt d'une marque** « hauts lieux de la mémoire nationale » auprès de l'Institut national de la propriété intellectuelle (Inpi) serait envisagé. Il s'agirait notamment par ce biais de **renforcer la cohérence** de cet ensemble de neuf sites mémoriels, **d'accroître leur visibilité** auprès du grand public et de **valoriser le rôle de l'État** et du ministère des armées dans leur entretien.

Par ailleurs, les actions de valorisation menées par l'Onac portent essentiellement sur **l'amélioration de la présentation du contexte historique** aux visiteurs des nécropoles nationales, par l'installation de nouveaux panneaux d'information, et sur l'élaboration d'une **programmation culturelle et pédagogique** dans les hauts lieux de mémoire, par le biais d'expositions temporaires ou d'événements mémoriels.

Qui plus est, depuis le début des années 2010, l'État apporte son **soutien au développement du tourisme de mémoire**. Cette valorisation des lieux de mémoire au profit des territoires qui les accueillent a connu un développement important grâce aux commémorations du centenaire de la Première Guerre mondiale, dont le déclenchement a coïncidé en 2014 avec le soixante-dixième anniversaire du débarquement en Normandie et de la Libération. Si depuis cette date la fréquentation de ces lieux de mémoire a quelque peu diminué, elle s'élevait à **12 millions de personnes en 2016**, soit un niveau **25 %** plus élevé que celui de 2012.

La DPMA, en collaboration avec Atout France, a entrepris un **effort de structuration et d'animation de cette filière**, avec l'adoption d'un référentiel qualité propre aux lieux de mémoire et l'organisation, tous les deux ans, de **rencontres du tourisme de mémoire** rassemblant tous les acteurs concernés (État, collectivités territoriales, opérateurs économiques, etc.) et leur permettant de partager leur expérience.

Depuis 2014, un **soutien financier** peut également être apporté par le ministère des armées à des projets locaux de création ou de rénovation de sites mémoriels, dans le cadre de conventions de partenariat. Comme en 2017, **deux millions d'euros** seront disponibles en 2018 pour apporter un **cofinancement** aux projets des collectivités territoriales. Une **douzaine d'entre eux**, parmi lesquels figurent certains des principaux lieux de mémoire du premier conflit mondial, en ont déjà bénéficié : la construction du mémorial international de Notre-Dame-de-Lorette (1 million d'euros), la requalification du mémorial de Verdun (1,5 million d'euros), l'Historial de Péronne (460 000 euros), etc. **Dix-sept projets supplémentaires** sont suivis à l'heure actuelle par la DPMA, comme l'Historial franco-allemand du Hartmannswillerkopf (620 000 euros), inauguré par les présidents de la République français et allemand le 10 novembre 2017, ou encore la reconstruction du musée du Débarquement à Arromanches-les-Bains (600 000 euros).

Enfin, votre rapporteur pour avis ne peut que déplorer que le **monument en l'honneur des morts en Opex**, qui doit être érigé à Paris au sein du parc André-Citroën, ne soit toujours pas achevé. Alors que les réflexions à ce sujet ont débuté en 2011 et qu'un premier projet avait échoué en 2013 en raison de l'opposition des riverains de son lieu d'implantation initial, il est temps que les derniers blocages soient levés.

A l'issue d'un concours, le sculpteur Stéphane Vigny a été désigné en février 2017 et le Président de la République a annoncé le lancement des travaux lors d'une cérémonie le 18 avril 2017. Il n'y a pas d'obstacle financier à sa réalisation, puisque le ministère des armées a accepté de financer 50 % du coût du réaménagement du parc que va rendre nécessaire l'érection du monument. Devant votre commission, la secrétaire d'État auprès de la ministre des armées a plaidé pour son achèvement dans les meilleurs délais. **Il est urgent que ce monument voie le jour**, afin de mettre la mémoire de la quatrième génération du feu sur le même pied que celle des grands conflits du vingtième siècle.

3. L'achèvement du cycle commémoratif du centenaire de la Première Guerre mondiale

Dès le début des années 2010, la décision a été prise de confier le **pilotage des commémorations du centenaire de la Première Guerre mondiale** à une structure *ad hoc*, à laquelle participeraient l'ensemble des ministères, établissements publics et structures associatives susceptibles de contribuer à leur organisation. Sur la base des recommandations formulées dans un rapport¹ remis au Président de la République en septembre 2011, un groupement d'intérêt public dénommé « Mission du centenaire de la Première Guerre mondiale » a été institué en avril 2012².

Alors qu'initialement sa **mission** se limitait à la conception, à la préparation et à l'organisation du programme commémoratif du centenaire de 1914, elle a été étendue, par un avenant³ à la convention constitutive du GIP, à la **mise en œuvre de l'ensemble du cycle du centenaire**, prolongeant son activité jusqu'au 31 décembre 2019 pour lui permettre de réaliser également **l'évaluation** de ces commémorations ainsi qu'un exercice de **capitalisation** de l'expérience acquise.

¹ Joseph Zimet, « Commémorer la Grande Guerre (2014-2020) : propositions pour un centenaire international », rapport au Président de la République, septembre 2011.

² Arrêté du 5 avril 2012 portant approbation du groupement d'intérêt public « Mission du centenaire de la Première Guerre mondiale - 1914-2014 » ; NOR : DEFD1210054A.

³ Arrêté du 23 décembre 2015 portant approbation d'un avenant à la convention constitutive du groupement d'intérêt public « Mission du centenaire de la Première Guerre mondiale - 1914-2014 » ; NOR : DEFD1531757A.

Après une année 2014 marquée par une **mobilisation populaire exceptionnelle** accompagnant le lancement du cycle commémoratif, qui a bénéficié d'une très forte couverture médiatique et a donné lieu à plusieurs cérémonies internationales, la ferveur était retombée en 2015. En **2016**, les **centenaires des batailles de Verdun et de la Somme** reposaient sur **deux épisodes commémoratifs** conduits simultanément, le second ayant été organisé conjointement avec le Royaume-Uni. Ils avaient permis de réaffirmer l'amitié franco-allemande et le rôle des dominions de l'empire britannique durant le conflit, sans pour autant éviter, dans le cas de Verdun, de susciter des polémiques.

En 2017, la mission du centenaire disposait d'un budget initial de **5,5 millions d'euros**, dont **4,87 millions** versés par ses membres, pour organiser trois événements majeurs :

- le **centenaire des batailles d'Arras et de Vimy**, du 6 au 25 avril (400 000 euros) ;
- le **centenaire de l'offensive du Chemin des Dames**, lancé le 16 avril au cours d'une cérémonie présidée par le chef de l'État (1 million d'euros) ;
- le **centenaire de l'entrée en guerre des États-Unis**, autour duquel une saison commémorative a été organisée dans les ports de l'Atlantique et de la Manche ayant accueilli les premiers soldats américains et qui a notamment été marqué par la visite du président américain à Paris le 14 juillet.

Par ailleurs, **un million d'euros** devaient être consacrés au **soutien à des initiatives mémorielles locales ou à des projets pédagogiques** qui, après un premier examen par les comités départementaux du centenaire, pouvaient se voir décerner le label du centenaire et être ainsi inclus dans le programme commémoratif national édité par la mission du centenaire.

Toutefois, un **budget rectificatif** a dû être adopté en juillet dernier pour tenir compte du coût plus élevé que prévu de certaines commémorations et de l'apport de ressources nouvelles de mécénat. Ainsi, la dépense liée au centenaire du Chemin des Dames s'est révélée être **35 % plus élevée** qu'initialement anticipé (1,35 million d'euros), ce qui a conduit à réaliser des **économies** sur l'organisation des cérémonies du centenaire des batailles d'Arras et de Vimy ou sur les commémorations consacrées au front d'Orient. De plus, une contribution unique de **4,86 millions d'euros** au projet commémoratif transatlantique « The Bridge », initié par des acteurs privés, est venue quasiment doubler le budget du GIP.

De **2012 à 2017**, la mission du centenaire a disposé de **35,3 millions d'euros de ressources**, qui ont couvert **4,6 millions d'euros de dépenses de fonctionnement** (13 %) et **30,7 millions d'euros de dépenses d'intervention**. Le ministère des armées a été son principal financeur (17 millions d'euros), suivi des ministères de la culture et de l'enseignement supérieur.

En 2018, sa contribution au financement de la mission du centenaire s'élèvera à **8 millions d'euros, contre 2,7 millions d'euros** en 2017 (+ 196 %). Cette augmentation spectaculaire de **5,3 millions d'euros** souligne la **dimension exceptionnelle** que doivent prendre les commémorations en 2018, en particulier celle du **centenaire de l'armistice** le 11 novembre prochain.

Lors de l'inauguration de l'Historial franco-allemand du Hartmannswillerkopf le 10 novembre 2017, le Président de la République a annoncé les **grandes orientations du programme commémoratif** du centenaire de 1918 :

- la **commémoration du retour de Georges Clemenceau** à la présidence du Conseil et de son rôle dans le renforcement de la cohésion nationale ;

- des **déplacements présidentiels sur les champs de bataille** de 1918 ;

- une **cérémonie du 11 novembre internationale** à Paris, en présence des chefs d'États et de gouvernements de l'ensemble des belligérants.

Par ailleurs, **plusieurs commémorations internationales** devraient avoir lieu au printemps et à l'été, avec les Américains pour le centenaire de la **bataille de Bois-Belleau** (27 mai) ou les Britanniques et les anciens États membres de leur empire pour celui de la **bataille d'Amiens** (8 août).

L'an prochain, les **enjeux symboliques** du centième anniversaire de la fin du premier conflit mondial imposent aux organisateurs des commémorations, c'est-à-dire à la mission du centenaire et à ses autorités de tutelle, un **devoir d'exemplarité et d'excellence** dans leur préparation et leur exécution. Ces événements devront certes **symboliser la victoire des alliés**, mais aussi **rappeler** que ces quatre années de guerre avaient laissé l'Europe **exsangue** et une partie de notre territoire **ravagée**. Les **conséquences de la paix** ne devront pas être occultées, notamment leurs **répercussions politiques** dans les années suivantes chez les vainqueurs comme chez les vaincus. Enfin, la **dimension internationale** de cet anniversaire doit être intégrée dès sa conception, qu'il s'agisse de souligner le rôle joué, à l'ouest, par les troupes américaines, anglaises et des États membres de l'empire britannique en 1918, ou de mettre en valeur la proximité franco-allemande et la solidité de la **réconciliation** des ennemis d'hier.

Dès lors, votre rapporteur pour avis espère que les **leçons de 2016**, où les commémorations du centenaire de la bataille de Verdun ont prêté à critique, ont été tirées. Il convient de **rassembler en 2018 toute la nation française autour de cette échéance commémorative unique**, afin de rappeler **l'actualité des valeurs** pour lesquelles s'est battue la première génération du feu et lui **rendre hommage**.

II. UN DROIT À RÉPARATION PRÉSERVÉ MAIS QUI RESTE INACHEVÉ

L'article L. 1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG) établit la **reconnaissance de la Nation envers les anciens combattants** et les victimes de guerre, proclamée au lendemain de la Première Guerre mondiale par la loi du 31 mars 1919¹. Ce code, récemment modernisé², détermine le **droit à réparation** dont peuvent se prévaloir les anciens combattants de toutes les générations du feu, leurs ayants droit ainsi que les victimes civiles des conflits. Le programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » en est la traduction budgétaire.

Évolution des crédits de paiement du programme 169 entre 2017 et 2018

(en millions d'euros)

Action	LFI 2017	PLF 2018	Variation
N° 1 : Administration de la dette viagère	1 889	1 818	- 3,8 %
N° 2 : Gestion des droits liés aux PMI	143,7	136	- 5,4 %
N° 3 : Solidarité	348,1	346,4	- 0,5 %
N° 7 : Actions en faveur des rapatriés	17,3	17,57	+ 1,6 %
Total	2 398	2 318	- 3,3 %

Source : *Projet annuel de performance de la mission annexé au PLF*

Les actions n° 1 (administration de la dette viagère), n° 2 (gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité) et n° 3 (solidarité) du programme financent les principales **mesures et prestations** qui concrétisent ce droit à réparation, c'est-à-dire :

- la **retraite du combattant**, versée aux **titulaires de la carte du combattant âgés de plus de soixante-cinq** ou, sous certaines conditions, soixante ans (action n° 1) ;

- les **pensions militaires d'invalidité** (PMI), qui indemnisent la gêne fonctionnelle résultant d'une blessure ou maladie contractée lors d'évènements de guerre, par le fait ou à l'occasion du service (action n° 1) ;

- les **droits liés aux PMI**, en particulier la **gratuité des soins médicaux** et de l'appareillage liés aux infirmités pensionnées, des **réductions tarifaires** dans les transports ainsi que le financement du **régime de sécurité sociale des pensionnés de guerre**, qui prévoit la prise en charge complète des dépenses de soins des personnes dont l'invalidité dépasse **85 %** et qui ne bénéficient d'aucune autre couverture sociale (action n° 2) ;

¹ Loi du 31 mars 1919 modifiant la législation des pensions des armées de terre et de mer en ce qui concerne les décès survenus, les blessures reçues et les maladies contractées ou aggravées en service ; JO 2 avril 1919.

² Ordonnance n° 2015-1781 du 28 décembre 2015 relative à la partie législative du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

- la **majoration des rentes mutualistes** auxquelles les titulaires de la carte du combattant et du titre de reconnaissance de la Nation (TRN) peuvent souscrire (action n° 3).

Ce programme finance également, depuis la loi de finances pour 2014, les **prestations à destination des harkis et des rapatriés** (action n° 7).

Son **périmètre** connaît cette année une **légère modification**, puisqu'il verse désormais la subvention de fonctionnement, qui représente **1,3 million d'euros**, du **Conseil national des communes « Compagnon de la Libération »**, dont la tutelle a été confiée au ministre des armées par un décret du 13 avril 2017¹.

Ce programme représente **94,2 % des crédits de la mission**, une proportion quasiment identique à celle de la loi de finances pour 2017. Il voit en un an ses crédits **diminuer de 80 millions d'euros**, soit **- 3,3 %** après avoir connu des **baisses de 2,7 %** entre 2016 et 2017, **4,8 %** entre 2015 et 2016, **5,4 %** entre 2014 et 2015, **2,8 %** entre 2013 et 2014 et **2,6 %** entre 2012 et 2013.

A. LA POURSUITE DU DÉCLIN DÉMOGRAPHIQUE ET BUDGÉTAIRE DES PRESTATIONS EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS

L'évolution du budget du programme 169, qui est constitué à **96,6 % de dépenses d'intervention**, est conditionnée par celle des **bénéficiaires des prestations et mesures diverses qu'il finance**. Sur ce point, force est de constater l'**accélération du déclin de la deuxième génération du feu et le vieillissement marqué de la troisième**, sans que celle des Opex, qui leur a succédé, ne puisse à l'heure actuelle prétendre au bénéfice de la retraite du combattant ou encore de la majoration des rentes mutualistes.

La transformation d'une armée de conscription en une armée de **métier** ainsi que l'évolution des formes d'engagement de l'armée française hors du territoire national ont entraîné une **profonde mutation du profil des anciens combattants**. La mobilisation de classes d'âge entières d'appelés au cours de conflits de grande ampleur n'est plus d'actualité depuis la guerre d'Algérie, qui s'est achevée il y a 55 ans. Plus de soixante-dix ans après la fin de la Seconde Guerre mondiale et vingt-cinq ans après celle de la guerre froide, **aucune menace extérieure n'est venue remettre en cause l'intégrité territoriale de notre pays**.

En conséquence, la **quatrième génération du feu** ne vient pas, par son **effectif limité**, compenser le déclin démographique que subissent les anciens combattants des conflits du vingtième siècle.

¹ Décret n° 2017-538 du 13 avril 2017 relatif au Conseil national des communes « Compagnon de la Libération ».

Ce recul est logiquement plus marqué pour la **Seconde Guerre mondiale**, dont les participants ont désormais **plus de 90 ans**. Ainsi, le nombre d'invalides titulaires d'une PMI au titre de ce conflit a **reculé de 15 %** entre 2015 (18 373) et 2016 (15 648). Par rapport à 2012, la baisse s'élève à **46 %**. De même, le nombre de retraites du combattant versées au titre de ce conflit et de la guerre d'Indochine a diminué de **7,3 %** entre ces deux années, passant de **92 661 à 85 875**.

La **guerre d'Algérie** et les combats de Tunisie et du Maroc ont mobilisé près de **1,75 million d'hommes** entre 1954 et 1962, dont **1,3 million d'appelés**. Âgés d'**au moins 75 ans** aujourd'hui, les anciens combattants de cette troisième génération du feu ont presque tous reçu la **carte du combattant**, en raison de leur présence pendant au moins quatre mois sur ce théâtre d'opération. De ce fait, **ils perçoivent la retraite du combattant**, et représentent la très grande majorité de ses bénéficiaires : **83 %** des **1 058 947** titulaires de cette prestation ont servi en Algérie, proportion qui est restée presque identique entre 2015 (82 %) et 2016.

Cette population d'âge croissant poursuit logiquement sa diminution. Après avoir reculé de **2,6 %** entre 2013 et 2014 et de **3,3 %** entre 2014 et 2015, son niveau au 31 décembre 2016 était inférieur de **3,7 %** à celui qu'elle connaissait un an auparavant. Durant cette période, le bénéfice de la carte du combattant a pourtant été étendu à tous les anciens combattants ayant servi en Algérie avant le 2 juillet 1962, date de l'indépendance du pays et de la fin de la guerre, même si une partie de leurs quatre mois de séjour sur place avait eu lieu après cette date (carte « à cheval », cf. *infra*).

Évolution des effectifs des bénéficiaires du programme 169

Prestation	2016	2017 ¹	2018 ¹	Variation 2018/2017 (en %)
Pensions militaires d'invalidité	230 285	219 229	208 703	- 4,8
Retraite du combattant	1 058 947	1 008 047	955 208	- 5,2
Soins médicaux gratuits	56 620	54 621	52 692	- 3,5
Remboursement des prestations de sécurité sociale	7 729	6 750	5 658	- 16,2
Rente mutualiste	362 770	353 031	343 028	- 2,8
Total	1 716 351²	1 641 678²	1 568 469²	- 4,5

¹ Effectifs prévisionnels.

² Des personnes peuvent être comptées plusieurs fois car bénéficiant de plusieurs de ces prestations et allocations.

Source : Commission des affaires sociales à partir du projet annuel de performance de la mission annexé au PLF

Comme en 2017, le **taux de diminution des crédits du programme 169 reste en 2018 inférieur à celui des bénéficiaires de ses principales prestations**. Les marges budgétaires ainsi dégagées auraient pu être mises à profit pour corriger les dernières inégalités tirées de l'application du droit à réparation (cf. *infra*). Votre rapporteur pour avis regrette que l'opportunité offerte en ce sens n'ait pas été saisie.

B. LE MAINTIEN D'UNE DÉPENSE FISCALE TRADUISANT LA RECONNAISSANCE DE LA NATION ENVERS SES ANCIENS COMBATTANTS

Outre les dispositifs financés par les crédits budgétaires du programme 169, la reconnaissance de la Nation envers ses anciens combattants se traduit par plusieurs **dispositifs de nature fiscale**. Comme pour les prestations versées aux anciens combattants, leur origine remonte à l'entre-deux-guerres.

Cinq dépenses fiscales sont rattachées au programme, **dont trois portent sur l'impôt sur le revenu**. Si deux d'entre elles sont symboliques et, en raison du nombre très faible de leurs bénéficiaires, n'ont qu'une incidence budgétaire très limitée, les trois autres représentent une perte de recettes pour l'État estimée en 2018 à **759 millions d'euros**, en diminution de **0,4 %** sur un an et de **1,3 %** sur deux ans selon les projections figurant dans le présent projet de loi de finances.

Ainsi, **les contribuables de plus 74 ans titulaires de la carte du combattant**, ainsi que leurs **conjoint survivants** si l'ancien combattant lui-même en a bénéficié, se voient attribuer **une demi-part de quotient familial**. La **retraite du combattant**, les **PMI**, les **rentes mutualistes** dans la limite d'un **plafond** ainsi que **l'allocation de reconnaissance** que touchent les harkis et leurs veuves **ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu**. Enfin, les **versements** effectués par les titulaires de la carte du combattant ou du titre de reconnaissance de la Nation (TRN) en vue de la **constitution d'une rente mutualiste** sont **déduits du revenu imposable**.

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

Impôt concerné	Dispositif	Nombre de bénéficiaires 2016 (ménages)	Chiffrage pour 2017 (PLF 2017 PLF 2018)	Chiffrage pour 2018
			<i>(en millions d'euros)</i>	
Impôt sur le revenu	Exonération de la retraite du combattant, des pensions militaires d'invalidité, des retraites mutualistes servies aux anciens combattants et aux victimes de guerre et de l'allocation de reconnaissance servie aux harkis et à leurs veuves <i>Date de création : 1934</i>	1 753 886	185-175	175
	Demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs conjoints survivants) de plus de 74 ans titulaires de la carte du combattant <i>Date de création : 1945</i>	908 017	530-550	550
	Déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant <i>Date de création : 1941</i>	187 330	36-37	34
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	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	nc
Total		2 849 233¹	751-762¹	759¹
¹ : approximation compte tenu des données manquantes				
ε : coût inférieur à 0,5 million d'euros				
nd : non déterminé				
nc : non chiffrable				

Source : Commission des affaires sociales et projet annuel de performance de la mission annexé au PLF

Ces **dépenses fiscales** sont **ouvertes sous condition d'âge**, soit à partir de **65 ans** s'agissant de l'exonération de la retraite du combattant de l'impôt sur le revenu, soit à partir de **74 ans** pour la demi-part supplémentaire de quotient familial accordée aux titulaires de la carte du combattant et, si ces derniers en ont bénéficié de leur vivant, à leurs conjoints survivants. Elles ont donc connu ces dernières années, contrairement aux crédits budgétaires du programme 169, une **évolution dynamique en raison du vieillissement démographique des anciens combattants**, et ce alors que l'intégralité de la troisième génération du feu est désormais âgée d'au moins 75 ans.

La **demi-part** supplémentaire représente à elle-seule **72,5 % du montant total** de l'ensemble des dépenses fiscales à destination du monde combattant et a vu son âge de déclenchement¹ récemment abaissé d'un an. En conséquence, le nombre de ses bénéficiaires a augmenté de **12,3 %** entre 2015 et 2016 pour s'établir à **908 917**, son coût progressant dans le même temps quant à lui de **7,8 %**, à **550 millions d'euros**, et s'étant stabilisé depuis cette date.

A l'inverse, le **nombre de bénéficiaires de l'exonération de la retraite du combattant et des PMI de l'impôt sur le revenu a décliné** au même rythme que celui des titulaires de ces prestations. Entre 2015 et 2016, il a reculé de **3,6 %**, son coût diminuant quant à lui de **10 %**, puis encore de **2,8 %** en 2017 pour s'établir à **175 millions d'euros**. Enfin, si le nombre de bénéficiaires de la **déduction** du revenu imposable des versements effectués dans le cadre de la **rente mutualiste du combattant** était plus élevé en 2016 qu'en 2015 (+ 6,5 %), son coût a connu une **augmentation plus modeste** (+ 2,6 %) avant de reculer à nouveau (- 5,1 % en 2017 et - 8,1 % en 2018) et d'être estimé l'an prochain à **34 millions d'euros**.

En dix ans, la dépense fiscale en faveur du monde combattant a progressé de 80,7 %, puisqu'elle est passée de **420 millions d'euros** en 2008 à une prévision de **759 millions d'euros** en 2018. **L'intégralité de cette augmentation provient de la demi-part supplémentaire** offerte aux titulaires de la carte du combattant, dont le **coût a été multiplié par trois** sur cette période, de **180 à 550 millions d'euros**.

Comme votre commission l'avait déploré à plusieurs reprises ces dernières années, des **écarts importants** persistent entre les **estimations formulées en loi de finances** et la **dépense effectivement constatée**. Pour l'année 2016, si la dépense fiscale définitive, telle qu'elle figure dans le PLF pour 2018, est de **769 millions d'euros**, elle était annoncée à **789 millions d'euros** dans le PLF pour 2016 et à **747 millions** dans celui pour 2017. S'agissant de 2017, initialement attendue à **751 millions d'euros** (PLF pour 2017), la dépense fiscale pourrait finalement s'élever à **762 millions d'euros** (PLF pour 2018). Un meilleur pilotage de ces dépenses fiscales par le ministère de l'action et des comptes publics est donc nécessaire.

De manière récurrente, des voix se font entendre en faveur d'une **rationalisation** de la politique fiscale de l'État en faveur des anciens combattants. Sur cette question, votre commission a une **doctrine claire**, que votre rapporteur pour avis partage : **ces dépenses fiscales font partie intégrante du droit à réparation et ne peuvent en être distinguées**. Il faut les préserver de toute velléité d'en réduire le périmètre ou d'en resserrer les critères d'attribution dans le seul but d'augmenter les recettes de l'État. Le monde combattant est légitimement attaché à ces mécanismes qui consacrent la place éminente de ses membres dans la société française. **Il ne serait donc pas acceptable de les remettre en cause**, sans nier la nécessité d'améliorer leur pilotage et l'information du Parlement à leur sujet.

¹ 74 ans, contre 75 ans avant la loi de finances pour 2016.

C. LA MISE EN ŒUVRE DE L'EXTENSION DU DROIT À RÉPARATION DEPUIS 2012

Entre 2012 et 2017, les gouvernements successifs ont satisfait à plusieurs des **revendications légitimes du monde combattant**, qu'il se soit agi de corriger certaines injustices liées au traitement des anciens combattants d'Algérie, de garantir l'égalité de toutes les générations du feu ou de réaffirmer la reconnaissance de la Nation aux anciens combattants les plus âgés.

Après avoir été accordée par la loi du 9 décembre 1974¹ selon des modalités très restrictives, progressivement assouplies à la fin des années 1990, **l'attribution de la carte du combattant aux anciens combattants ayant servi en Algérie, en Tunisie et au Maroc** est conditionnée depuis la loi de finances pour 2004² à un **critère unique de présence de quatre mois** en Afrique du Nord entre le 1^{er} janvier 1952 et le 2 juillet 1962. Toutefois, si la guerre d'Algérie s'est effectivement achevée à cette date, des troupes françaises sont restées stationnées sur le territoire de cet État nouvellement indépendant. Ce cadre juridique ne permettait pas d'attribuer la carte du combattant à des soldats qui, s'ils pouvaient justifier de quatre mois de présence en Algérie, avaient débuté leur séjour sur place moins de quatre mois avant l'indépendance.

La loi de finances pour 2014³ a remédié à cette situation en autorisant la délivrance de cette **carte « à cheval »** aux anciens combattants totalisant quatre mois de présence en Algérie, dont au moins un jour avant le 2 juillet 1962, mettant fin à une différence de traitement injustifiée.

Alors qu'il avait été estimé qu'elle concernerait **8 400** personnes, ce sont **11 929** cartes du combattant qui avaient été attribuées à ce titre au 30 juin 2017, dont plus de **70 % dès 2014**. Tous ses titulaires ont au moins 75 ans : ils perçoivent donc la retraite du combattant et bénéficient d'une demi-part fiscale supplémentaire.

Les **anciens des Opex** pouvaient quant à eux recevoir la carte du combattant depuis la loi du 4 janvier 1993⁴. Toutefois, ils devaient satisfaire à l'un des **six critères** élaborés en référence aux combats des deux guerres mondiales, soit :

- avoir **appartenu** pendant **trois mois** à une **unité combattante** ;
- avoir **appartenu** à une **unité** ayant connu, pendant leur temps de présence, **neuf actions de feu ou de combat** ;

¹ Loi n° 74-1044 du 9 décembre 1974 donnant vocation à la qualité de combattant aux personnes ayant participé aux opérations effectuées en Afrique du Nord, entre le 1^{er} janvier 1952 et le 2 juillet 1962.

² Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, art. 123.

³ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, art. 109.

⁴ Loi n° 93-7 du 4 janvier 1993 relative aux conditions d'attribution de la carte du combattant.

- avoir **pris part à cinq actions de feu ou de combat** ;
- avoir été **évacué pour une blessure contractée en service** au sein d'une unité combattante ;
- avoir été **évacué pour une blessure de guerre** ;
- avoir été **détenu** par l'adversaire pendant au moins quatre-vingt-dix jours.

Ces six cas de figure se sont révélés **inadaptés** aux conditions d'engagement des forces françaises en Opex. En conséquence, entre 1993 et 2010, seulement **41 440** cartes du combattant ont été attribuées à ce titre. Cette même année, un arrêté¹ est venu **préciser la définition des actions de feu ou de combat** requises pour recevoir la carte, afin d'y intégrer celles communément rencontrées en Opex, comme le contrôle de foule, le rétablissement de l'ordre, le contrôle de zone ou le déminage.

Cet assouplissement restait insuffisant et ne garantissait pas l'égalité entre la quatrième génération du feu et celles qui l'ont précédée, pourtant proclamée symboliquement par l'ensemble des responsables politiques et demandée par les intéressés. En conséquence, le législateur a, dans la loi de finances pour 2015² et à compter du 1^{er} octobre 2015, **aligné** les critères d'attribution de la carte du combattant au titre des Opex sur celui en vigueur pour la guerre d'Algérie, c'est-à-dire **quatre mois de présence** sur un même théâtre d'opération.

Au 1^{er} juillet 2017, **112 255** cartes du combattant ont été délivrées aux anciens militaires ayant servi en Opex depuis 2010, dont environ **40 000** en application de ce nouveau cadre juridique. Les principaux théâtres concernés sont **l'ex-Yougoslavie** (32 366), **l'Afghanistan** (24 129) et **le Tchad** (12 835). Au total, **150 000** hommes et femmes devraient pouvoir bénéficier de la carte du combattant grâce à cette nouvelle règle. Toutefois, contrairement à la carte « à cheval », **ces nouveaux titulaires de la carte du combattant sont jeunes**. En 2016, par exemple, **seulement 1 311** des 19 177 anciens combattants à qui la carte a été attribuée au titre des quatre mois de présence en Opex, soit **6,8 %**, **étaient âgés d'au moins 65 ans**, c'est-à-dire éligibles à la retraite du combattant. Au total, parmi les **153 695** titulaires de la carte « Opex », **moins de 2 500** (1,6 %) ont au moins 74 ans et bénéficient donc de la demi-part fiscale.

¹ Arrêté n° 80066/DEF/DAJ/D2P/EGL du 10 décembre 2010 fixant la liste des actions de feu ou de combat définies à l'article R. 224 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

² Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, art. 87.

La **retraite du combattant** est en effet versée à tous les titulaires de la carte du combattant à **partir de 65 ans**, ou 60 ans pour les personnes résidant outre-mer ou titulaires d'une PMI indemnisant une infirmité imputable à une opération de guerre ou de maintien de l'ordre. Elle n'est ni imposable, ni réversible, et son montant est fixé en nombre de points d'indice des PMI¹.

Répartition par tranche d'âge du nombre de retraites du combattant versées au 31 décembre 2016

tranche d'âge	moins de 65 ans	de 65 à 69 ans	de 70 à 74 ans	de 75 à 79 ans	de 80 à 84 ans	de 85 à 89 ans	de 90 à 94 ans	de 95 à 99 ans	100 ans et plus	Total
Effectif	355	5 554	25 060	500 839	415 026	59 953	38 704	11 665	1 791	1 058 947

Source : Ministère des armées

L'essentiel des **1 058 947** retraites du combattant versées en 2016 l'étaient à des anciens combattants d'Algérie, compris pour plus de **85 %** d'entre eux dans la tranche d'âge 75-85 ans.

Répartition par conflit du nombre de retraites du combattant versées au 31 décembre 2016

Conflit	Opérations de guerre avant 1939	Seconde Guerre mondiale et Indochine	Guerre d'Algérie	Opex et hors guerre	Non déterminé ²	Total
Effectif	1 320	78 852	879 413	21 212	71 127	1 058 947

Source : Ministère des armées

La retraite du combattant avait été **revalorisée** chaque année entre 2008 et 2012, passant de **37 points** (495,06 euros) à **48 points** (665,28 euros), ce qui a représenté une **progression** de son montant de **34,3 %**. Jusqu'en 2016, son niveau est resté presque inchangé, évoluant seulement en fonction de la valeur du point de PMI qui, en application du rapport constant, est indexé sur les traitements bruts de la fonction publique d'État.

C'est finalement dans le cadre du **projet de loi de finances pour 2017** qu'une **revalorisation en deux étapes** du montant de la retraite du combattant a été proposée par le Gouvernement puis mise en œuvre par décret³. Au 1^{er} janvier 2017, il est passé à **50 points**, soit **720 euros**, puis à **52 points** (748,8 euros) au 1^{er} septembre suivant.

¹ La valeur du point de PMI a été fixée à 14,4 euros à compter du 1^{er} janvier 2017.

² Retraites du combattant versées aux ressortissants d'États anciennement sous souveraineté française et dont le conflit au titre duquel elles ont été obtenues n'est pas connu.

³ Décret n° 2016-1904 du 28 décembre 2016 modifiant l'article D. 321-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

Le coût de cette mesure en 2017 a été estimé à **26,3 millions d'euros**. Sa prise en charge en année pleine devrait représenter en 2018 une dépense supplémentaire de **32,6 millions d'euros**. Votre rapporteur pour avis est satisfait de constater que, s'agissant de l'augmentation du montant de la retraite du combattant, **le Gouvernement a tenu les engagements pris par son prédécesseur devant la représentation nationale**.

D. UNE AVANCÉE EN FAVEUR DE CERTAINS CONJOINTS SURVIVANTS QUI LAISSE EN SUSPENS LA QUESTION DE CEUX DES PLUS GRANDS INVALIDES

Pour les anciens militaires, le montant des PMI est calculé sur la base du **grade détenu à la date de leur radiation des cadres**. Par ailleurs, une **pension de réversion** peut être perçue par le conjoint survivant du titulaire d'une PMI si cette dernière correspondait à une **invalidité d'au moins 60 %** ou si celui-ci est décédé des suites d'une blessure ou d'une maladie survenues au cours d'événements de guerre ou à l'occasion du service¹. Le montant de cette pension est calculé au **taux du grade** du militaire décédé, en fonction de tableaux de correspondance annexés au CPMIVG, soit au **taux simple** lorsque l'invalidité était comprise entre 60 % et 80 %, soit au **taux normal** en cas d'invalidité plus sérieuse ou de décès directement lié au service².

Toutefois, jusqu'en 1962³, **le cumul entre une pension de retraite et une PMI au taux du grade était interdit**. Dans ce cas de figure, la PMI était calculée au **taux du soldat**. Cette situation a toutefois perduré jusqu'à ce jour pour les pensions d'invalidité ou de réversion liquidées avant cette date, cette évolution de la réglementation n'ayant pas eu d'effet rétroactif.

À l'initiative du Gouvernement, la principale mesure nouvelle du présent projet de loi de finances vise à corriger cette inégalité de traitement. L'article 51 prévoit de **réviser, pour l'avenir, l'ensemble des PMI et pensions de réversion accordées avant le 1^{er} août 1962 au taux du grade**. Cette mesure d'équité, demandée de longue date par les représentants du monde combattant, devrait avoir un coût estimé à **6 millions d'euros**.

Cette mesure n'apporte toutefois pas une solution aux **difficultés spécifiques que rencontrent les conjoints survivants des grands invalides de guerre** au moment du décès du pensionné, alors que ces personnes, dans la réalité des femmes, ont souvent sacrifié leur vie professionnelle pour prendre soin au quotidien de l'ancien combattant invalide. Elles se retrouvent alors pour certaines plongées dans une **grande précarité**.

¹ Art. L. 141-2 du CPMIVG.

² Art. L. 141-16 du même code.

³ Loi n° 62-873 du 31 juillet 1962 de finances rectificative pour 1962, art. 6.

La PMI d'un très grand invalide peut en effet dépasser, grâce à des majorations et des allocations spéciales, **10 000 points** de PMI. **109 personnes** étaient dans cette situation au 31 décembre 2016, **le montant de pension le plus élevé étant de 269 877 euros**.

Or la **pension de réversion** est **forfaitaire**, au taux normal, soit **7 416 euros par an**, ce qui représente un décrochage très fort de niveau de vie par rapport à la situation antérieure. Depuis le début des années 2010, plusieurs **majorations** avaient été mises en place afin de remédier à cette situation, sans qu'elles y parviennent.

En 2015¹ et 2016², le régime de la **majoration spéciale** versée aux conjoints survivants ayant apporté des **soins constants** à un grand invalide de guerre pendant dix ans avait été assoupli, en abaissant la durée de soins requise pour bénéficier d'une allocation modulée et en revalorisant son montant. Toutefois, selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, le **nombre de bénéficiaires reste très réduit : 8** en 2016 et **11** au premier semestre 2017 pour l'abaissement de la durée de soins, 815 pour la revalorisation de l'allocation existante.

Les associations qui représentent ces conjoints survivants plaident aujourd'hui pour qu'un **effort supplémentaire** soit réalisé en direction de ces femmes âgées et précaires, dont elles estiment le nombre à **160**. Elles proposent plusieurs scénarios dont le **coût pour les finances publiques**, inférieur à deux millions d'euros, serait **modéré** au regard de l'enjeu et pourrait être financé grâce aux économies induites chaque année par le déclin démographique du monde combattant. Votre rapporteur pour avis invite le Gouvernement à les examiner avec attention, à réfléchir aux moyens de **les mettre en œuvre dès la loi de finances pour 2019** et à travailler avec le monde combattant pour y parvenir.

E. UNE POLITIQUE PEU AMBITIEUSE EN FAVEUR DES HARKIS ET DES RAPATRIÉS

Depuis le 1^{er} janvier 2014, l'ensemble des **politiques publiques en faveur des harkis et des rapatriés** sont financées par l'action n° 7 « Actions en faveur des rapatriés » du programme 169. Dans la lettre de mission qu'elle a adressée à sa secrétaire d'État Geneviève Darrieussecq le 25 juillet 2017, la ministre des armées Florence Parly lui a confié la responsabilité des questions relatives à ces populations.

¹ Art. 85 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

² Art. 131 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

L'année 2018 verra l'**achèvement de la réforme engagée en 2013** dans le cadre de la modernisation de l'action publique visant à **faire de l'Onac l'opérateur unique de l'État** dans ce domaine. Après s'être vu confier au 1^{er} janvier 2015 les attributions de la mission interministérielle aux rapatriés (MIR) et de l'agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer (Anifom), il devrait **intégrer en son sein le service central des rapatriés (SCR)**, qui dépend aujourd'hui du ministre de l'intérieur, au 1^{er} janvier prochain. Celui-ci, chargé de l'instruction des demandes de prestations formulées par les harkis et les rapatriés, **deviendra le bureau central des rapatriés de l'Onac**, le choix étant offert à ses dix-huit personnels actuels de le rejoindre ou de bénéficier d'une mutation au sein des services du ministère de l'intérieur.

Si l'organisation administrative de la gestion des politiques en faveur des anciens supplétifs et des rapatriés a été transformée ces dernières années, ces **politiques elles-mêmes ont peu évolué**, aussi bien dans leur périmètre que dans les moyens qui leur sont alloués. Cet **immobilisme** aboutit à réduire trop souvent l'ensemble de l'action de l'État à une seule prestation, l'allocation de reconnaissance, alors que les **attentes** et les **besoins** des anciens supplétifs et de leurs ayants droit dépassent ce simple cadre.

En 2018, la dépense de l'État en faveur des rapatriés représentera **17,57 millions d'euros**, en **hausse de 300 000 euros** par rapport à 2017 (+ 1,7 %). Cette augmentation est intégralement liée à la **revalorisation de 100 euros de l'allocation de reconnaissance** et de **l'allocation viagère** instituée en faveur des conjoints survivants des anciens supplétifs par l'article 50 du présent projet de loi de finances. Le **coût** de cette mesure, estimé à **550 000 euros**, est en partie compensé par la diminution du nombre de titulaires de ces deux prestations.

L'allocation de reconnaissance représente **15,37 millions d'euros**, soit **87,5 %** du budget total de l'action. Instituée en 1999, son régime juridique a été modifié par l'article 6 de la loi du 23 février 2005¹ afin d'**acquitter la dette contractée par l'État** envers ceux qui s'étaient engagés à ses côtés mais qui, lorsque vint l'indépendance algérienne, subirent de sa part un **traitement indigne**. Elle peut prendre **trois formes** :

- le versement d'un **capital de 30 000 euros** ;
- le versement d'un **capital de 20 000 euros** et d'une **rente annuelle de 2 455 euros**² ;
- le versement d'une **rente annuelle de 3 563 euros**³.

¹ Loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés.

² En application de l'arrêté du 27 juillet 2017 fixant le montant de l'allocation de reconnaissance après indexation sur l'évolution annuelle des prix à la consommation des ménages (hors tabac) ; NOR : ARMM1721539A.

³ Idem.

Outre son **indexation** sur l'indice des prix à la consommation, l'allocation de reconnaissance a fait l'objet ces dernières années de **deux revalorisations exceptionnelles**, l'une de **167 euros** dans la loi de finances pour 2015¹ et l'autre de **100 euros** dans celle pour 2017². Dans le même temps, le **nombre de ses bénéficiaires a reculé de 3,7 %**, puisque si **5 659** rentes étaient servies en 2016, seulement **5 450** devraient l'être en 2017.

Depuis le 19 décembre 2014, en application de la loi du 18 décembre 2013³, le bénéfice de l'allocation de reconnaissance est **forclos** : aucune nouvelle demande n'est recevable. Toutefois, de nombreux **conjoints survivants** de harkis n'avaient pu faire valoir leurs droits à cette prestation dans les délais impartis. En conséquence, le Gouvernement a institué une **allocation viagère** en leur faveur.

Créée par la loi de finances pour 2016⁴, elle est destinée aux conjoints et ex-conjoints survivants d'anciens supplétifs non remariés et qui n'ont jamais perçu l'allocation de reconnaissance. Son montant est identique à celui de l'allocation de reconnaissance, soit **3 563 euros** par an. À la fin du premier semestre 2017, **507 personnes** en bénéficiaient et, selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, ce chiffre connaît une **progression rapide**.

Par ailleurs, **1,96 million d'euros** sont consacrés aux **autres mécanismes d'aide financière et sociale** en faveur des anciens supplétifs et des rapatriés, soit un montant inchangé par rapport à 2017. De même, leurs **associations** pourront bénéficier d'un appui financier à hauteur de **0,24 million d'euros**.

¹ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, art. 86.

² Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, art. 120.

³ Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, art. 52.

⁴ Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, art. 133.

Évolution des dépenses liées aux prestations en faveur des harkis et des rapatriés

<i>(en millions d'euros)</i>	2009	2015	2016	2017	2018	Évolution 2018/2009
Allocation de reconnaissance	26,9	15	15,3	15,07	15,37	- 42,9 %
Désendettement des rapatriés installés	7,2	0,6	0,6	0,6	0,6	- 91,7 %
Compléments de bourses scolaires et universitaires	0,44	0,3	0,3	0,3	0,3	- 31,9 %
Aides à la formation professionnelle	0,86	0,16	0,16	0,16	0,16	- 81,4 %
Aide spécifique au conjoint survivant	0,39	0,3	0,3	0,3	0,3	- 23,1 %
Sauvegarde du toit familial	0,57	0,2	0,2	0,2	0,2	- 64,9 %
Cotisations de retraite complémentaire ¹	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	/
Total	36,76	16,96	17,26	17,03	17,33	- 52,9 %

¹ Dues aux anciens salariés du service des eaux d'Oran et des manufactures de tabac en Algérie en application de l'article 7 de la loi n° 63-1293 du 21 décembre 1963 de finances rectificative pour 1963.

Source : Projets annuels de performance de la mission annexés aux PLF

L'ensemble de ces dispositifs sont **figés** depuis maintenant plusieurs années, sans qu'une meilleure prise en compte des difficultés rencontrées par les rapatriés et les anciens supplétifs, ou leurs ayants droit, ne puisse être décelée dans la politique des derniers gouvernements.

Certaines mesures prises dans le cadre du **plan d'action en faveur des harkis** présenté en septembre 2014 n'ont pas rencontré le succès escompté. C'est par exemple le cas de **l'aide au rachat de trimestres d'assurance vieillesse pour les enfants de harkis** ayant été maintenus dans des camps entre 16 et 21 ans. Prévues par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015¹, il permet de racheter jusqu'à quatre trimestres, avec une aide forfaitaire de **2 000 euros** pour chacun d'eux². Pourtant, seulement une trentaine de dossiers ont été instruits durant sa première année de mise en œuvre.

Plus encore, **la réparation due aux harkis reste incomplète** tant que **l'insertion professionnelle** de leurs descendants n'est pas assurée. Depuis la loi du 26 mai 2008³, ils ont accès aux **emplois réservés** dans les trois fonctions publiques au même titre que les ressortissants du CPMIVG (art. L. 241-4), qui plus est sans condition d'âge. Les bénéficiaires sont inscrits sur des **listes d'aptitude** qui doivent leur ouvrir l'accès à des emplois relevant des catégories B et C de la fonction publique.

¹ Loi n° 2014-1554 du 22 décembre 2014 de financement de la sécurité sociale pour 2015, art. 79.

² Décret n° 2015-772 du 29 juin 2015 relatif au versement pour la retraite ouvert à certains enfants de harkis, moghaznis et personnels des diverses formations supplétives et assimilés.

³ Loi n° 2008-492 du 26 mai 2008 relative aux emplois réservés et portant dispositions diverses relatives à la défense.

Pourtant, **entre 2009 et 2017, seulement 762 enfants de harkis** avaient intégré la fonction publique par ce biais, alors que **1 430** d'entre eux étaient toujours inscrits sur les listes d'aptitude. Plusieurs difficultés ont été identifiées : du côté des recruteurs, **l'absence d'implication des collectivités territoriales et des hôpitaux** (95 % des recrutements ont été effectués par l'État) ; du côté des candidats, **un âge élevé** (64 % ont plus de 40 ans) et un **niveau de qualification faible** (seulement 37 % ont le baccalauréat).

Pour améliorer l'efficacité du dispositif, une convention a été signée entre l'Onac et **Pôle emploi**. Renforçant la collaboration entre ces deux établissements publics, elle prévoit notamment des échanges d'information accrus aient lieu entre eux qu'un **accompagnement adapté** des bénéficiaires des emplois réservés soit mis en œuvre par Pôle emploi.

Votre rapporteur pour avis sera très attentif à ce que des **progrès significatifs** soient réalisés dans ce domaine avant que le Gouvernement envisage un nouveau plan d'action en faveur des harkis, qui courrait le risque d'apparaître avant tout comme une **opération de communication** plutôt qu'une **réponse aux besoins et aux demandes légitimes de cette population**. De plus, celui-ci s'honorerait à **corriger les dernières inégalités** qui persistent, en fonction de leur statut d'alors, entre toutes les personnes qui ont servi dans les formations supplétives en Algérie.

F. GARANTIR L'ÉGALITÉ DE TOUS LES ANCIENS D'ALGÉRIE DEVANT LE DROIT À RÉPARATION

Plus de **cinquante-cinq ans après la fin de la guerre d'Algérie**, les **plaies** qu'elle a ouvertes au sein de la société française **ne sont pas encore cicatrisées**. Il a fallu attendre **1999**¹ pour que le caractère de guerre des « opérations effectuées en Afrique du Nord » entre 1952 et 1962² soit officiellement reconnu. La carte du combattant n'est véritablement attribuée aux anciens combattants d'Algérie que depuis **2004** (cf. *supra*).

¹ Loi n° 99-882 du 18 octobre 1999 relative à la substitution, à l'expression « aux opérations effectuées en Afrique du Nord », de l'expression « à la guerre d'Algérie ou aux combats en Tunisie et au Maroc ».

² Combats en Tunisie à compter 1^{er} janvier 1952, au Maroc à compter du 1^{er} juin 1953, guerre d'Algérie à compter du 31 octobre 1954.

De plus, sa **commémoration** fait toujours **débat** au sein du monde combattant. Le législateur a institué en 2012¹ le **19 mars**, date anniversaire du cessez-le-feu de 1962, une « *journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc* » alors que depuis 2003² le **5 décembre** est une « *journée nationale d'hommage aux "morts pour la France" pendant la guerre d'Algérie et les combats du Maroc et de la Tunisie* ». Sur ce point, **votre rapporteur pour avis estime qu'il faut tendre vers une date unique qui ne peut être le 19 mars**. En effet, c'est bien à partir de cette date que les **violences à l'encontre de la population européenne d'Algérie et des supplétifs** se sont déchainées, et elle constitue encore pour ces populations un traumatisme majeur.

Par ailleurs, **la reconnaissance de la Nation à l'égard des hommes qui l'ont servie en Algérie reste incomplète**.

C'est tout d'abord le cas s'agissant des soldats qui, en application des accords d'Évian, faisaient partie du **contingent** de 80 000 hommes **maintenu en Algérie après l'indépendance et jusqu'en 1964**. Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, et en tenant compte des relèves effectuées, plus de **150 000 hommes** y ont séjourné durant cette période. Toutefois, alors que **627 d'entre eux ont été reconnus « morts pour la France »** après le 2 juillet 1962, c'est-à-dire soit tués à l'ennemi ou morts de blessures de guerre, soit morts d'accident ou de maladie contractée en temps de guerre³, **ils ne peuvent bénéficier de la carte du combattant** si leur présence en Algérie n'a pas débuté au moins un jour avant le 2 juillet 1962⁴.

Ils peuvent uniquement recevoir le **titre de reconnaissance de la Nation** (TRN), qui confère la qualité de ressortissant de l'Onac et permet de se constituer une rente mutualiste majorée par l'État mais **n'ouvre pas droit au versement de la retraite du combattant**. Au 1^{er} juillet 2017, **35 973 TRN** avaient été attribués à ces anciens combattants.

L'attribution de la carte du combattant à ces hommes est aujourd'hui une question de justice, et les réformes récentes en la matière offrent une réponse à ceux qui s'y opposaient jusqu'à présent au motif que cela aurait pour conséquence de modifier les bornes temporelles de la guerre d'Algérie, en contradiction avec la réalité historique.

¹ Loi n° 2012-1361 du 6 décembre 2012 relative à la reconnaissance du 19 mars comme journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc.

² Décret n° 2003-925 du 26 septembre 2003 instituant une journée nationale d'hommage aux « morts pour la France » pendant la guerre d'Algérie et les combats du Maroc et de la Tunisie, le 5 décembre de chaque année et art. 2 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés.

³ Art. L. 511-1 du CPMIVG.

⁴ Carte « à cheval », cf. supra.

L'alignement des critères d'attribution de la carte aux anciens des Opex sur ceux en vigueur pour la guerre d'Algérie, c'est-à-dire quatre mois de présence sur le théâtre d'opération, permet d'**envisager de considérer**, au regard du droit à réparation, **le déploiement de forces françaises en Algérie après l'indépendance comme une Opex**.

En effet, ses caractéristiques s'apparentent à celles d'une Opex : une **présence d'une durée limitée sur la base d'un accord bilatéral**, une mission sur place, certes théorique, de **protection des infrastructures militaires et des personnes et des biens**. Qui plus est, depuis 1993 et l'octroi de la carte du combattant aux anciens des Opex (cf. *supra*), **plusieurs opérations antérieures à la guerre d'Algérie ont été reconnues** à ce titre¹ : **Madagascar** entre mars 1947 et octobre 1949, le **Cameroun** entre décembre 1956 et décembre 1958 puis juin 1959 et mars 1963 ou encore la **Mauritanie** entre janvier 1957 et décembre 1959. Il appartient donc au Gouvernement, par arrêté, de compléter la liste de ces théâtres d'opération pour y inclure l'Algérie entre le 2 juillet 1962 et le 1^{er} juillet 1964.

Ce dernier s'y oppose également pour une question de **coût**, évoquant une dépense liée à cette mesure de plus de **100 millions d'euros** par an en raison du versement de la retraite du combattant à l'ensemble des nouveaux titulaires de la carte du combattant, puisqu'ils seraient tous âgés de plus de 65 ans. Ce scénario repose toutefois sur l'hypothèse de l'attribution de quelques **171 118 nouvelles cartes**, qui est l'**estimation gouvernementale** du nombre de soldats qui ont séjourné en Algérie après le 2 juillet 1962. Il est toutefois très probable qu'un certain nombre d'entre eux, en particulier les officiers et militaires de carrière, avaient déjà été déployés en Algérie durant la guerre et ont reçu la carte à ce titre.

Il convient plutôt de **se baser sur le nombre de TRN délivrés** à des soldats n'ayant pas servi quatre mois en Algérie avant le 2 juillet 1962, pour ceux délivrés avant 2014 et l'attribution de la carte « à cheval », ou n'y ayant été présents qu'après cette date, soit **35 973**. En partant du principe qu'aucun de ces hommes n'a obtenu la carte « à cheval », le coût maximal serait de **26,94 millions d'euros par an**, le montant de la retraite du combattant étant de 748,8 euros. Si on soustrait l'ensemble des bénéficiaires de la carte « à cheval » de ce groupe, soit 11 929 hommes, le coût serait de **18 millions d'euros pour 24 044 nouvelles retraites du combattant** à verser.

Une telle extension pourrait être financée à moyens constants par le programme 169, dont le budget va diminuer de **80 millions d'euros** entre 2017 et 2018.

¹ Arrêté du 12 janvier 1994 fixant la liste des opérations ouvrant droit au bénéfice de la carte du combattant au titre de l'article L. 253 ter du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ; NOR : ACVP9320062A.

Lors des débats à l'Assemblée nationale, la secrétaire d'État a assuré vouloir mener des travaux de programmation, sur la durée du quinquennat, des mesures nouvelles en faveur du monde combattant. **Il est indispensable que celle-ci soit traitée en priorité**, que son coût soit précisément évalué et qu'elle soit intégrée dans le projet de loi de finances pour 2019.

Sur un second point, qui concerne une population bien plus réduite et qui est surtout victime d'une injustice plus marquée, il est nécessaire **d'agir dès le présent projet de loi de finances**. Il s'agit des **anciens supplétifs de statut civil de droit commun**.

Jusqu'à l'indépendance de l'Algérie, **deux statuts civils** régissaient la population y résidant : un **statut civil de droit commun**, principalement pour les **personnes d'origine européenne**, et un **statut civil particulier, de droit local**, pour la très **grande majorité des personnes d'origine musulmane**. De ce fait, la plupart des harkis et des membres des autres formations supplétives¹ engagées au côté de l'armée française durant le conflit relevaient de ce dernier statut. Toutefois, **un nombre réduit de pieds noirs**, soumis au statut civil de droit commun, **se sont également engagés dans ces unités**, dans des conditions -revenu, vie quotidienne, missions- absolument identiques à celles des supplétifs de statut civil de droit local.

Toutefois, **considérés** depuis par l'administration **comme des rapatriés et non comme d'anciens supplétifs**, le bénéfice des mesures de réparation instituées au profit des harkis, au premier rang desquelles figure l'allocation de reconnaissance, leur a toujours été **refusé** jusqu'à ce jour. S'il est vrai qu'ils **n'ont pas connu le même traitement indigne que les harkis d'origine musulmane** lorsque ces derniers ont réussi à quitter l'Algérie, notamment l'hébergement pendant plus de dix ans dans des camps de transit où les conditions de vie insalubres étaient inacceptables, ils ont néanmoins eu à subir de **très importantes difficultés** lors de leur installation en métropole, et ce d'autant plus qu'ils étaient tous issus des **classes sociales les plus populaires** de la population européenne d'Algérie.

Dès le premier dispositif d'indemnisation créé par le législateur au profit des harkis, c'est-à-dire l'allocation de **60 000 francs** prévue par la loi du 16 juillet 1987², celui-ci avait prévu **d'en réserver le bénéfice aux seules personnes de statut civil de droit local** ayant depuis lors conservé la nationalité française. **Initialement, l'allocation de reconnaissance était soumise aux mêmes règles juridiques**.

¹ *Maghzens, groupes mobiles de sécurité (GMS), groupes d'autodéfense, sections administratives spécialisées (SAS), sections administratives urbaines (SAU), auxiliaires de gendarmerie.*

² *Loi n° 87-549 du 16 juillet 1987 relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés, art. 9.*

Toutefois, dans une décision du 4 février 2011¹, le Conseil constitutionnel a estimé que ce **critère de nationalité** méconnaissait le principe d'égalité et était, à ce titre, **contraire à la Constitution**. Cette censure, par le jeu de plusieurs renvois entre les différents textes relatifs à l'indemnisation des harkis, **a également supprimé la distinction faite en fonction du statut civil** de ces derniers, ouvrant le bénéfice de l'allocation de reconnaissance à l'ensemble d'entre eux.

Ce second critère a été **rétabli dix-huit mois plus tard**, par la loi du 18 décembre 2013². Ce même texte avait prévu son **application rétroactive** aux demandes d'allocation de reconnaissance en cours d'examen par l'administration ou de contentieux, dès lors qu'elles n'avaient pas l'objet d'une décision de justice définitive. **Entretemps, le Conseil d'État avait jugé à plusieurs reprises que l'administration ne pouvait plus réserver l'allocation de reconnaissance aux seuls anciens supplétifs de statut civil de droit local**, annulant les dispositions d'une circulaire en ce sens³ et rejetant le recours formé par le Gouvernement contre un arrêt de cour administrative d'appel qui tenait ce même raisonnement⁴.

Saisi cette fois directement de la constitutionnalité de la différence de traitement entre anciens supplétifs selon leur statut, le Conseil constitutionnel a estimé qu'elle pouvait être **justifiée par les difficultés particulières d'insertion rencontrées par ceux de statut civil de droit local lors de leur arrivée sur le territoire français**⁵. Elle n'est donc pas selon lui contraire au principe d'égalité. Toutefois, il a jugé que la **validation des décisions de refus d'attribution de l'allocation de reconnaissance** aux harkis de statut civil de droit commun formulées par l'administration entre 2011 et 2013 n'était **pas justifiée par un motif impérieux d'intérêt général**, au regard notamment de la durée pendant laquelle ce droit leur avait été ouvert (trente-quatre mois) et d'enjeux financiers très limités⁶. Il a donc **retiré toute portée rétroactive** au rétablissement, en 2013, du critère du statut civil de droit local pour bénéficier de l'allocation de reconnaissance.

En conséquence, les anciens supplétifs de statut civil de droit commun ayant formulé une demande d'allocation de reconnaissance entre le 5 février 2011 et le 19 décembre 2013 y seraient **éligibles** s'ils avaient engagé un recours contentieux contre la décision de refus qui leur a alors été opposée.

¹ Conseil constitutionnel, 4 février 2011, décision n° 2010-93 QPC, Comité Harkis et vérité.

² Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 précitée, art. 52.

³ Conseil d'État, 20 mars 2013, n° 342957.

⁴ Conseil d'État, 20 mars 2013, n° 356184.

⁵ Conseil constitutionnel, 4 décembre 2015, décision n° 2015-504/505 QPC, Mme Nicole B. veuve B. et autre.

⁶ Conseil constitutionnel, 19 février 2016, décision n° 2015-522 QPC, Mme Josette B.-M.

Dans les faits, **ces dossiers n'ont pas été traités par l'administration durant cette période transitoire**, et ce n'est qu'une fois le critère du statut civil rétabli par le législateur que ces refus, après instruction par le SCR, ont été adressés par l'Onac aux demandeurs. Il a donc été **presque impossible pour eux de saisir le tribunal administratif** de ces décisions individuelles, ou de décisions implicites de rejet, durant cette période.

Ainsi, selon les informations communiquées par l'Onac à votre rapporteur pour avis, **seulement quatre dossiers** répondraient à ce cas de figure. Les associations, quant à elles, estiment qu'environ **70 demandes** d'allocation de reconnaissance auraient été formulées entre février 2011 et décembre 2013 et devraient donc être satisfaites. De **récentes décisions contentieuses** leur sont **favorables** : ainsi, le Conseil d'État a enjoint¹ au Premier ministre de verser l'allocation de reconnaissance à une requérante de statut civil de droit commun, confirmant une décision du tribunal administratif de Toulon du 16 janvier 2014 qui avait annulé une décision de refus formulée par l'administration en août 2012.

Au vu de **l'âge avancé** des anciens supplétifs de statut civil de droit commun, des **enjeux financiers minimes** et de **l'impérieux devoir de l'État** de garantir la plus parfaite **égalité entre frères d'armes**, votre rapporteur pour avis estime que le projet de loi de finances pour 2018 doit être celui qui mettra un terme à cette discrimination inique. Alors qu'on compte en 2017 **deux cent neuf bénéficiaires de l'allocation de reconnaissance de moins qu'en 2016**, il s'agirait de **l'attribuer à 70 personnes**, ce qui représente une **dépense de 260 000 euros par an**. Celle-ci serait immédiatement **compensée** par le déclin démographique de la population des titulaires actuels de cette prestation. C'est pourquoi **votre commission a adopté un amendement n° II-289 de son rapporteur pour avis en ce sens**.

¹ Conseil d'État, 23 décembre 2016, n° 392473.

III. DES OPÉRATEURS CONFORTÉS DANS LEUR RÔLE AU SERVICE DU MONDE COMBATTANT

A. L'ONAC MODERNISÉ POUR MIEUX SERVIR SES RESSORTISSANTS

Désormais centenaire, **l'office national des anciens combattants et victimes de guerre** (Onac) est un **établissement public à caractère administratif** chargé d'assurer à ses ressortissants « *la protection et l'aide matérielle qui leur sont dus au titre de la reconnaissance de la Nation* »¹. Héritier de l'office national des mutilés et réformés², il est le **guichet unique** de l'ensemble des prestations à destination des anciens combattants et le principal opérateur de ces politiques. Ainsi, il est chargé de la **délivrance des cartes et titres** d'ancien combattant³, de la mise en œuvre des **politiques destinées aux rapatriés** et aux anciens supplétifs, d'assurer la **solidarité** de la Nation envers les anciens combattants, de **l'entretien et de la rénovation** des sépultures de guerre et des hauts lieux de la mémoire nationale ainsi que de la **transmission de la mémoire**.

S'appuyant sur ses **services départementaux** pour assurer l'accueil de proximité de ses ressortissants, l'Onac est une **institution au service du monde combattant**, qui est associé à sa gouvernance. Celle-ci est en effet **paritaire** : sous la présidence du ministre chargé des anciens combattants, son conseil d'administration est divisé en trois collèges, dont l'un est composé de représentants de chacune des catégories de personnes qui entrent dans son champ de compétence. Outre les invalides de guerre et les titulaires de la carte du combattant, leur liste a été progressivement enrichie pour tenir compte de l'évolution des engagements des armées et des souffrances subies par les populations au cours des derniers conflits. Le CPMIVG en distingue aujourd'hui **dix-huit catégories**.

¹ Art. L. 611-3 du CPMIVG.

² Créé par un arrêté interministériel du 2 mars 1916.

³ Carte du combattant, TRN, etc.

Les ressortissants de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre

Selon le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, sont ressortissants de l'Onac :

- les invalides pensionnés de guerre et des opérations extérieures ;
- les titulaires de la carte du combattant ;
- les combattants volontaires de la Résistance ;
- les conjoints et partenaires survivants pensionnés ou qui auraient bénéficié d'une pension militaire ou de victime civile, s'ils n'avaient pas opté pour une autre pension ;
- les ascendants de militaires ou de civils morts pour la France ;
- les pupilles de la Nation et orphelins de guerre ;
- les déportés et internés résistants et politiques ;
- les anciens prisonniers de guerre ;
- les patriotes résistants à l'occupation des départements du Rhin et de la Moselle, incarcérés en camps spéciaux ;
- les réfractaires ;
- les patriotes transférés en Allemagne ;
- les patriotes réfractaires à l'annexion de fait ;
- les victimes civiles de guerre, y compris les victimes d'actes de terrorisme ;
- les personnes contraintes au travail en pays ennemi ;
- les victimes de la captivité en Algérie ;
- les titulaires du titre de reconnaissance de la Nation (TRN) ;
- les prisonniers du Viet-Minh ;
- les conjoints ou partenaires survivants de titulaires de la carte du combattant ou de bénéficiaires du CPMIVG.

Du fait de leur **diversité**, l'évaluation précise du nombre de ressortissants de l'Onac a longtemps été lacunaire. En 2014, une étude¹ du contrôle général des armées est venue fournir des projections sur dix ans. Confronté au **déclin démographique** qui touche le monde combattant (cf. *supra*), l'Onac perdrait, entre 2013 et 2018, **21,2 %** de ses ressortissants, qui seraient **2 352 800** l'an prochain. Sur la période étudiée, soit 2013-2023, cette baisse serait de **38,5 %**, légèrement moins marquée chez les ayants droit (- 36,4 %) que chez les ayants cause (- 40,7 %). **L'élargissement du droit à réparation** opéré depuis cette date, notamment l'assouplissement des critères d'attribution de la carte du combattant aux anciens des Opex, **ne devrait pas venir inverser cette tendance**, l'effectif total des bénéficiaires de cette mesure étant estimé à **150 000 personnes**.

¹ Contrôleur général des armées Jean Tenneroni, *Évaluation du nombre de ressortissants de l'Onac-VG : bilan et perspectives*, 18 juin 2014.

**Évolution prospective du nombre de ressortissants de l'Onac
entre 2013 et 2023**

	2013	2018	2023	Évolution
Titulaires de la carte du combattant ou du TRN	1 419 300	1 187 400	922 400	- 35 %
Titulaires d'une pension militaire d'invalidité (PMI) ou d'une pension de victime civile (PVC)	131 500	93 000	64 200	- 51 %
<i>Total des ayants droit</i>	1 550 800	1 280 400	986 600	- 36,4 %
Ayants cause des titulaires d'une PMI ou d'une PVC	80 200	72 300	45 800	- 42,9 %
Veuves de ressortissants	1 128 400	799 500	655 300	- 41,9 %
Orphelins de guerre	222 700	200 600	147 100	- 33,9 %
<i>Total des ayants cause</i>	1 431 300	1 072 400	848 200	- 40,7 %
Total des ressortissants	2 984 100	2 352 800	1 834 800	- 38,5 %

Source : Contrôle général des armées

Le **financement** de l'Onac est assuré par une **subvention pour charges de service public** (SCSP) versée par le programme 169, complétée par une **dotation d'action sociale** (cf. *infra*). Cette SCSP s'élève en 2018 à **58,03 millions d'euros**, sans changement à périmètre constant par rapport à 2017 mais en **hausse de 1,2 million d'euros** en un an pour tenir compte de l'intégration en son sein du **service central des rapatriés** au 1^{er} janvier prochain (cf. *supra*).

La feuille de route de l'Onac est fixée par son **contrat d'objectifs et de performance** (COP), qui couvre la période 2014-2018. Dans ce cadre, l'établissement public a été profondément modernisé selon **quatre axes** :

- le **recentrage** de son action sur ses **publics prioritaires** ;
- l'**adaptation de sa politique sociale** à la diversité des besoins de ses ressortissants et la garantie des droits des rapatriés ;
- le **renforcement** de son action de **promotion de la mémoire** au niveau local ;
- le **renforcement** et la **rationalisation** de son **maillage territorial** et la poursuite de l'effort de modernisation des méthodes et des outils d'administration et de gestion.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, un **bilan très positif** peut être tiré, à ce jour, de l'exécution du COP. Force est de constater que **d'importantes transformations ont été menées à bien** : une nouvelle politique sociale a été définie (cf. *infra*), les structures de l'Onac se sont adaptées à l'évolution de ses missions et professionnalisées, notamment en matière de gestion, et ses établissements médico-sociaux (EMS) ont presque tous été cédés.

Le **maillage territorial** de l'office, qui constitue son principal atout et en fait l'**interlocuteur de proximité du monde combattant**, a ainsi été préservé. Il repose sur **105 services déconcentrés**, dont trois en Afrique du Nord, et **415 ETP**. Votre rapporteur pour avis, comme l'ensemble des membres de la commission, y est très attaché et estime que sa **remise en cause**, qui est proposée de manière récurrente par certains qui ne se soucient guère des attentes des anciens combattants, serait **inacceptable**. Cela n'exclut toutefois pas sa **rationalisation**, ainsi qu'elle a été engagée, notamment lorsque les locaux occupés sont inadaptés aux missions : **vingt-neuf relogements ont ainsi été effectués depuis 2014**. Au niveau central, des **outils d'administration modernes** sont en cours de mise en place : un **nouveau système d'information comptable et financier** en 2017 et un **système d'information de gestion des ressources humaines** en 2018.

La **principale mutation** connue récemment par l'Onac, liée à son recentrage sur son cœur de métier et ses publics prioritaires, a toutefois été la **cession de ses EMS**, actuellement en cours d'achèvement. Jusqu'au 1^{er} janvier 2017, l'Onac **gérât neuf écoles de reconversion professionnelle (ERP)**, destinées à accueillir des travailleurs handicapés, **et huit établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad)**, dont le public n'était que minoritairement composé de ses ressortissants. Envisagée de longue date, cette cession a été engagée dans le cadre de la modernisation de l'action publique, à partir de 2013, et a été confirmée à partir de 2015 dans le respect de **trois principes** : un transfert à des **repreneurs publics** ; le **maintien des emplois** ; le **maintien de l'activité** sur chaque site. La loi de finances pour 2016¹ avait fixé au 31 décembre 2016 pour les ERP et au 31 décembre 2017 pour les Ehpad la date de ces transferts, réalisés à **titre gratuit**.

Les ERP ont été cédées à l'établissement public national Antoine-Koenigswarter (Epnak), spécialisé dans l'**accompagnement des personnes handicapées, fragiles ou en grande difficulté**². Le personnel transféré a été soit intégré dans la fonction publique hospitalière soit, pour ceux appartenant au corps des professeurs des ERP, intégrés dans celui des professeurs de lycée professionnel de l'éducation nationale. **8,6 millions d'euros** ont été versés par l'Onac à l'Epnak pour réaliser des travaux de remise à niveau des bâtiments accueillant ces écoles.

¹ Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, art. 74.

² Décret n° 2016-1350 du 11 octobre 2016 relatif au transfert à l'Établissement public national Antoine-Koenigswarter de l'activité, des biens, droits et obligations des écoles de reconversion professionnelle et du centre de préorientation relevant de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre.

Des difficultés plus importantes ont été rencontrées avec les Ehpad, liées à plusieurs blocages locaux. Pour six d'entre eux¹, le rattachement à un centre hospitalier ou à un Ehpad local a pu être réalisé au 31 décembre 2016². En revanche, les Ehpad de Beaurecueil (13) et de Barbazan (31) restent à ce jour la propriété de l'Onac. Dans les deux cas, les opérateurs pressentis ont refusé le transfert. **Des établissements publics médico-sociaux autonomes devraient donc être créés** pour que celui-ci ait lieu au 31 décembre 2017.

B. LE DÉVELOPPEMENT D'UNE POLITIQUE SPÉCIFIQUE EN DIRECTION DE LA QUATRIÈME GÉNÉRATION DU FEU

La **transformation de l'engagement des forces françaises à l'étranger** et du profil des femmes et des hommes qui les composent a conduit l'Onac à s'adapter à ces **nouveaux anciens combattants** qui, malgré une durée de service parfois courte, peuvent avoir connu plusieurs Opex et cherchent alors à **bâtir une seconde vie professionnelle**. De plus, les **séquelles physiques et psychologiques** de leur service justifient dans de nombreux cas un **suivi** et une **veille** attentifs, dans la durée, pour détecter d'éventuelles dégradations.

Dans ce contexte, le COP 2014-2018 fixe à l'Onac comme objectif **d'améliorer sa visibilité auprès de cette quatrième génération du feu**, notamment *via* une meilleure communication en direction des unités militaires sur le droit à réparation reconnu aux soldats une fois de retour à la vie civile. Surtout, la **politique de solidarité** de l'office s'est adaptée aux besoins particuliers des anciens des Opex, en particulier des blessés.

Ainsi, un **dispositif d'aide à la reconversion professionnelle** a été mis en place, qui vient en complément ou se substitue aux prestations offertes par l'agence de reconversion de la défense Défense mobilité, qui sont réservées aux militaires ayant au moins quatre années de service. Ainsi, en 2016, **440 aides** ont été versées, pour un montant de **0,78 million d'euros**, en hausse de **47 %** par rapport à 2015. Si le suivi de l'insertion dans l'emploi se heurte au faible taux de réponse des bénéficiaires aux enquêtes statistiques de l'Onac, **au moins 36 ressortissants auraient retrouvé un emploi par ce biais à ce jour en 2017**.

¹ Anse (69), Boulogne-Billancourt (92), Le Theil-de-Bretagne (35) Montmorency (95), Saint-Gobain (02), Vence (06).

² Décret n° 2016-1351 du 11 octobre 2016 relatif au transfert de l'activité, des biens, droits et obligations des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes relevant de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre.

L'Onac a conclu des **conventions de suivi des blessés avec les cellules d'aide aux blessés des trois armées**¹ et de la gendarmerie. À leur départ de l'institution militaire, ils sont signalés à l'Onac afin que son service départemental territorialement compétent assure leur suivi. À cette fin, il dispose du **passport du blessé**, établi par la cellule d'aide au blessé et qui recense l'ensemble des actions engagées en sa faveur et celles à poursuivre. **127 blessés** relèvent ainsi de ce dispositif, contre **60 en 2016**. En outre, plus de **700 blessés supplémentaires** bénéficient d'un soutien administratif et social de l'Onac en dehors de ce cadre.

S'agissant de la **détection et de la prise en charge des victimes d'un syndrome de stress post-traumatique**, une convention avec le service de santé des armées (SSA) permet d'orienter vers celui-ci des anciens combattants qui l'aurait développé une fois de retour à la vie civile. Les agents des services départementaux bénéficient d'ailleurs de formations sur l'accompagnement des personnes atteintes d'un tel syndrome.

Par ailleurs, les anciens des Opex bénéficient de l'**aide sociale** de l'Onac au même titre que ses autres ressortissants. Ainsi, en 2016, **1 854 interventions** ont été diligentées en leur faveur, ce qui représente une **hausse de 44 %** par rapport à 2015, pour un total de **1,28 million d'euros**, soit un **montant moyen de 689 euros** (+ 15,5 %), alors que le montant moyen global des interventions sociales de l'Onac s'élève à **506 euros**. Ces chiffres démontrent le besoin de **poursuivre la montée en puissance de cette politique de solidarité spécifique envers la quatrième génération du feu**, et ce alors qu'un grand nombre de ses membres a rejoint les rangs des ressortissants de l'Onac depuis deux ans en raison de l'assouplissement des critères d'attribution de la carte du combattant aux anciens des Opex (cf. *supra*).

C. UNE POLITIQUE D'AIDE SOCIALE RÉFORMÉE EN FAVEUR DES PLUS DÉMUNIS

Parmi les **missions historiques de l'Onac** figure celle d'apporter à ses **ressortissants les plus démunis des secours et des aides financières**². Cette politique n'est pas financée par la subvention pour charges de service public mais par une **subvention d'aide sociale** distincte, également versée par l'État. D'un montant, inchangé par rapport à 2017, de **26,4 millions d'euros** en 2018, elle a connu une **progression de 42 % en 10 ans** et de **31 % depuis 2012**. Elle est complétée par des ressources propres, issues principalement des fonds collectés dans le cadre de l'**œuvre nationale du Bleuet de France** (ONBF), soit environ **un million d'euros par an**.

¹ Cabat ; CABMF Air ; Cabam.

² Art L. 611-3, d) du CPMIVG.

L'aide sociale de l'Onac a été **refondue** en 2015 à la suite de l'**annulation** par le juge administratif de l'une de ses principales prestations, l'**aide différentielle aux conjoints survivants (ADCS)**, qui complétait les revenus des conjoints survivants des ressortissants de l'établissement public pour les porter au niveau de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa). Le tribunal administratif de Paris avait notamment souligné¹ qu'**aucune disposition législative ou réglementaire ne conférait au conseil d'administration de l'office le pouvoir de créer cette ADCS**, pas plus que son directeur général ne pouvait en définir les critères d'attribution.

En conséquence, de **nouvelles orientations** pour la politique sociale ont été définies par une circulaire de la directrice générale du 4 décembre 2015, adoptée après consultation du conseil d'administration. **Trois publics prioritaires** ont été définis : les **ressortissants les plus démunis**, les plus isolés et les plus fragiles, dont la situation doit être appréciée sur la base de critères financiers mais aussi sociaux et de logement ; la **quatrième génération du feu** ; les **ressortissants les plus âgés**, afin de favoriser leur maintien à domicile.

Cette circulaire rappelle également les **principes** qui doivent guider l'attribution d'une aide financière : la **subsidiarité**, c'est-à-dire la primauté des dispositifs de droit commun qui doivent avoir été sollicités avant se tourner vers l'Onac ; l'**examen individuel** de chaque situation ; une **décision** d'attribution ou de refus **prise collégialement**, sur la base de dossiers **anonymes**, au sein des conseils départementaux de l'office².

Enfin, elle a simplifié la **typologie** des aides pouvant être allouées, distinguant **deux grandes catégories** –les aides pour difficultés financières et les aides aux prestations de services- et a cherché à **harmoniser les montants versés**, sachant que tout dépassement des fourchettes indicatives présentées dans le tableau suivant doit être autorisé par la direction générale.

Typologie des aides sociales de l'Onac

Catégorie	Définition	Montant
Aides pour difficultés financières	Secours d'urgence	Entre 50 et 350 euros
	Difficultés financières	Entre 160 et 800 euros
Aides aux prestations de service	Aide-ménagère	En fonction du nombre d'heures et des participations des organismes de droit commun
	Maintien à domicile	En fonction du coût de la prestation
	Colis	Plafond de 40 euros

Source : Onac

¹ TA Paris, 13 octobre 2014, Mme Zehroun, n^{os} 1220513/6-1 et 1304887/6-1.

² Compétents en application de l'article R. 613-5 du CPMIVG.

Par ailleurs, l'office finance des **aides à la reconversion** (cf. *supra*) et octroie des **prêts sans intérêts**, d'une durée maximale de trente mois, à certains de ses ressortissants qui, en raison de leur âge ou de leur état de santé, ne peuvent pas en obtenir auprès des banques.

En 2016, première année complète de mise en œuvre de cette nouvelle politique, près de **54 500 interventions sociales** ont été diligentées par les services de l'Onac. Les premiers bénéficiaires en ont été les **conjointes survivants**, qui ont représenté **42 %** de ce total et **50 %** des dépenses (13,76 millions d'euros). Viennent ensuite, par ordre décroissant, les **anciens combattants** eux-mêmes (21 % des interventions et 23,8 % des dépenses) puis **l'assistance fournie aux ressortissants à l'étranger** (16 % et 5,5 %), aux **pupilles mineurs** (3,4 % et 5,2 %), à la **quatrième génération du feu** (3,4 % et 4,64 %) et aux **pupilles majeurs** (3,7 % et 4,62 %).

Les interventions sociales de l'Onac en 2016

Bénéficiaires	Nombre d'interventions	Montant (en euros)	Montant moyen d'une intervention (en euros)
Anciens combattants	11 644	6 541 475	561
Harkis	793	410 099	517
Conjointes survivants	22 795	13 760 903	603
Pupilles et orphelins de guerre majeurs	2 026	1 275 167	629
Pupilles mineurs ou en études	1 849	1 430 244	773
Opex	1 854	1 277 800	689
Victimes d'actes de terrorisme	88	71 134	808
Assistance aux ressortissants à l'étranger	8 901	1 521 239	170
Reconversion professionnelle	340	541 118	1 591
Dossiers sociaux gérés à l'échelon central	99	180 902	1 827
Équipement automobile des grands invalides	1	1 182	1 182
Action sociale collective	3 901	349 364	89
Total interventions individuelles	54 291	27 360 627	503
Prêts et avances remboursables	128	186 600	1 457
Total	54 419	27 547 227	506

Source : Onac

Votre rapporteur pour avis est satisfait de constater que cette **réforme**, qui avait dans ses premiers temps de mise en œuvre suscité d'importantes **réserves au niveau local**, notamment au sein du monde associatif, soit **désormais bien acceptée par tous les acteurs concernés**. Cela est notamment illustré par la **diminution**, entre 2015 et 2016, **du nombre de recours** formés devant la directrice générale contre des décisions des commissions départementales, qui est **passé de 25 à 8 (- 68 %)**. Il reste maintenant à **achever l'harmonisation des procédures**, des **pratiques** et des **critères d'appréciation** des demandes entre les services départementaux afin de garantir une application équitable du droit à réparation sur l'ensemble du territoire.

Enfin, les **attentats** commis en France ou contre des Français à l'étranger ces deux dernières années ont fait fortement augmenter les effectifs d'une population qui ne relève de l'Onac que depuis 1990¹ et est assimilée aux victimes civiles de guerre : les **victimes d'actes de terrorisme**. Plus de **2 500** d'entre elles, victimes directes ou indirectes des attentats de 2015 et 2016, sont désormais accompagnées par l'Onac. Ceux-ci ont également entraîné une forte augmentation du nombre d'**adoptions par la Nation** : de **17** enfants en 2015, ce chiffre est passé à **137** en 2016 et s'élevait à **112** au 30 octobre 2017. L'Onac assure, jusqu'au vingt-et-unième anniversaire de ces **pupilles**, leur protection et leur offre le soutien matériel et moral que l'État doit à ces jeunes victimes.

D. LA RÉINVENTION DE L'INI DANS LE RESPECT DE SA VOCATION HISTORIQUE

Héritière de l'Hôtel royal des Invalides, fondé en 1674, l'**Institution nationale des Invalides (Ini)** est la « *maison des combattants âgés, malades ou blessés au service de la patrie* »². A ce titre, elle doit :

- accueillir dans son **centre des pensionnaires** les titulaires d'une PMI au taux d'au moins 100 %, ou 85 % pour les plus de cinquante ans³ ;
- dispenser dans son **centre médico-chirurgical** des soins en hospitalisation ou en consultation destinés à la réadaptation des patients et servir l'ensemble des assurés sociaux ;
- participer aux **études** et à la **recherche** en matière d'**appareillage** des handicapés.

¹ Loi n° 90-86 du 23 janvier 1990 portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé, art. 26.

² Art. L. 621-2 du CPMIVG.

³ Art. R. 621-1 du même code.

Placé sous la tutelle du ministre chargé des anciens combattants, cet établissement public à caractère administratif bénéficie d'une **subvention pour charges de service public (SCSP)** provenant du programme 169 et dont le montant, **12,09 millions d'euros**, reste inchangé depuis 2016. Une **dotation de financement de 11,8 millions d'euros**¹ lui est également versée par le **ministère des solidarités et de la santé**. Enfin, ses **recettes propres**, issues des soins qu'il dispense et de l'activité de son centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés (Cerah), s'élève à **10,3 millions d'euros**.

Entre 2013 et 2016, l'Ini a vécu une **période d'incertitude** sur l'avenir de son activité. Son COP n'avait pas été renouvelé et son développement interrompu sur la base des conclusions d'un rapport d'inspection. Il a fallu attendre le printemps 2016 pour que sa **pérennité** soit **garantie** et que son rôle dans le suivi des blessés de la quatrième génération du feu, en lien avec le SSA, soit confirmé.

Un **nouveau projet médical** a ainsi été adopté par son conseil d'administration en juin 2016. Il vise à faire de l'Ini, sans remettre en cause l'existence de son centre des pensionnaires, le **pôle de réhabilitation post-traumatique du ministère des armées**. Au sein de celui-ci doivent être offerts des **soins de réhabilitation physique**, déjà dispensés aujourd'hui par l'Ini, mais également une **prise en charge des troubles psychiques** apparus à la suite d'un engagement en Opex. Un service de réadaptation psychique doit donc être créé, avec son plateau technique dédié, pour traiter les syndromes post-traumatiques. En conséquence, **le bloc opératoire a fermé au 1^{er} janvier 2017** et son activité, notamment le traitement des escarres, a été transférée à l'hôpital Raymond-Poincaré de Garches, au profit du développement de soins de suite postopératoires.

Sur cette base, un **nouveau projet d'établissement** est mis en œuvre depuis octobre 2016. L'objectif est de **mieux répondre**, grâce à l'Ini, **aux besoins des militaires blessés en opération** et de permettre leur accompagnement jusqu'à l'autonomie (post-rôle 4), une fois la phase aigüe traitée dans les hôpitaux d'instruction des armées (HIA), en particulier Bégin et Percy. En aval de l'action du SSA et en lien avec l'ensemble des autres acteurs de la réhabilitation des blessés (cellules d'aide aux blessés, Onac, etc.), l'Ini doit se recentrer sur la **rééducation**, la **réadaptation** et la **réinsertion** des blessés, dans le cadre d'un parcours sans rupture.

¹ Arrêté du 6 décembre 2016 fixant le montant de la dotation annuelle de financement de l'Institution nationale des Invalides pour 2016 ; NOR : AFSH1636002A.

En conséquence, un **nouveau COP** a été signé le 27 avril 2017 et doit s'achever en 2021. Il est construit autour de **trois axes stratégiques** :

- **réussir la transformation de l'Ini** par la mise en œuvre du nouveau projet médical, notamment en intégrant mieux son offre de soins à celle de l'Ile-de-France et en développant la prise en charge des pathologies psychiques ;

- **améliorer le pilotage** de l'Ini par le renforcement des fonctions transverses métiers ;

- **renforcer l'efficacité et la performance de gestion** au sein de l'Ini en adaptant les fonctions supports au nouveau projet d'établissement, en réorganisant les services administratifs tout en maîtrisant les équilibres budgétaires.

Cette profonde réforme de l'institution s'accompagne d'un **grand projet de rénovation immobilière** du site des Invalides, d'une durée envisagée de cinq ans. Alors que la loi de finances pour 2017 avait doté l'Ini de **5 millions d'euros** en fonds propres pour engager ces travaux, leur suite devrait être financée par l'établissement public jusqu'en 2019 puis ensuite par l'État, pour un **budget total** évalué à **50 millions d'euros**. Cette modernisation de son patrimoine immobilier hospitalier va notamment passer par la création de nouvelles structures adaptées au projet médical, comme une unité post-traumatique de vingt lits.

Votre rapporteur pour avis s'est rendu à l'Ini le 7 novembre 2017 et l'a visitée en compagnie de son directeur, le médecin général inspecteur Plotton, et du gouverneur des Invalides, le général de Saint-Chamas. Très impressionné par **l'implication** de ses personnels et la **qualité des soins et de l'accompagnement** apportés à ses pensionnaires et à ses patients, il a vu sa conviction en son **caractère essentiel**, tant sur le plan du **symbole national** que dans son **rôle sanitaire**, renforcée.

Loin d'être obsolète, cette institution a au contraire démontré encore récemment la **pertinence de son offre de soins** en accueillant plusieurs blessés des attentats de 2015 et 2016 et en assurant leur suivi, notamment en matière de rééducation et d'appareillage. Qui plus est, le **centre des pensionnaires** constitue l'ultime **témoignage de la reconnaissance de la Nation** envers ses anciens combattants. Votre rapporteur pour avis y a rencontré des femmes et des hommes exceptionnels, dont les parcours rappellent les sacrifices consentis et les souffrances endurées lors des épisodes tragiques que notre pays a traversés depuis la Seconde Guerre mondiale. La **présence de jeunes pensionnaires**, issus des Opex, confirme quant à elle la nécessité de préserver cette activité pour l'avenir, y compris lorsque les générations du feu du vingtième siècle se seront éteintes. **Âgés de 27 à 103 ans**, ces femmes et ces hommes incarnent les différentes formes qu'a pris l'engagement pour la Nation au cours de ces soixante-dix dernières années, et que celle-ci est tenue d'honorer.

E. LE TRANSFERT DE LA TUTELLE DU CONSEIL NATIONAL DES COMMUNES « COMPAGNON DE LA LIBÉRATION » AU MINISTÈRE DES ARMÉES

Institué par la loi du 26 mai 1999¹, le **Conseil national des communes « Compagnon de la Libération »**, établissement public à caractère administratif, devait succéder au conseil de l'Ordre de la Libération à partir du moment où celui-ci ne pourrait plus réunir quinze membres et être placé sous la tutelle du garde des sceaux, ministre de la justice. Finalement, la loi du 9 mars 2012² a fixé sa création au 16 novembre 2012 et lui a confié la gestion du musée de l'Ordre, situé dans l'hôtel national des Invalides et rénové en 2016.

Son **conseil d'administration** est composé des **maires des cinq communes titulaires de la croix de la Libération**, soit Nantes, Grenoble, Paris, Vassieux-en-Vercors et l'Ile-de-Sein, des compagnons de la Libération encore en vie et d'un délégué national³. Sa présidence est assurée conjointement par l'un de ces maires, qui se succèdent tous les ans, et par ce dernier.

Un décret du 13 avril 2017⁴ a transféré la **tutelle** de cet établissement public au **ministère de la défense**. Il a également créé la fonction de **chancelier d'honneur** du Conseil national, confiée à Daniel Cordier par un décret du 23 octobre 2017⁵. Un conseil scientifique du musée de l'Ordre a par ailleurs été mis en place.

Dans ce contexte, le Conseil national est rattaché budgétairement, à compter du présent PLF, au programme 169 de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », alors qu'il relevait jusqu'à présent du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». A **1,33 million d'euros** pour 2018, son budget reste inchangé par rapport 2017, tout comme ses effectifs (14 ETPT).

A l'heure où **seuls 10 des 1 038 compagnons de Libération sont encore en vie**, il est essentiel de préserver la mémoire de l'Ordre et ses traditions et d'assurer leur transmission.

¹ Loi n° 99-418 du 26 mai 1999 créant le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération ».

² Loi n° 2012-339 du 9 mars 2012 modifiant la loi n° 99-418 du 26 mai 1999 créant le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération ».

³ Poste occupé depuis janvier 2017 par le général (2s) Christian Baptiste.

⁴ Décret n° 2017-538 du 13 avril 2017 relatif au Conseil national des communes « Compagnons de la Libération ».

⁵ Décret du 23 octobre 2017 portant nomination du chancelier d'honneur du Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » ; NOR : ARMM1726786D.

Dès lors, votre rapporteur pour avis estime qu'il était judicieux de confier la tutelle du Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » au ministre chargé de la défense : sa **meilleure intégration dans la politique de mémoire** globale du ministère doit être recherchée, tout comme une meilleure mise en valeur de son patrimoine.

IV. LE DEVOIR D'INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE COMMIS PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE

Le programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale » assure le financement de **mesures de réparation**, instaurées par décret, à destination de certaines des victimes de cette guerre et de leurs ayants droit :

- les **victimes de spoliations** intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation¹ ;

- les **orphelins** dont les **parents** ont été **victimes de persécutions antisémites**² ;

- les **orphelins** dont les **parents** ont été **victimes d'actes de barbarie**³.

Dans ce cadre, c'est le Premier ministre qui prend les décisions accordant une indemnisation, la mise en paiement étant assurée par l'Onac.

Évolution des crédits de paiement du programme 158

(en millions d'euros)

Action	LFI 2017	PLF 2018	Variation (en %)
N° 1 : Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	46,44	46,41	- 0,06
N° 2 : Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale	54,36	54,39	+ 0,06
Total	100,8	100,8	0

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

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.

A. L'INDEMNISATION DES VICTIMES DE LA DÉPORTATION ET DES VICTIMES DE SPOILIATIONS DU FAIT DES LÉGISLATIONS ANTISÉMITES EN VIGUEUR PENDANT L'OCCUPATION

L'action n° 1 du programme regroupe les mécanismes créés par les décrets du 10 septembre 1999 et du 13 juillet 2000. Ils ont un **objet commun** : l'indemnisation des préjudices subis en raison des mesures antisémites en vigueur en France pendant l'Occupation.

1. L'indemnisation des victimes de spoliations

Remis à Lionel Jospin en 1998, le rapport Matteoli a posé le principe général de l'indemnisation des spoliations survenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation. En conséquence, le décret du 10 septembre 1999 a créé la commission d'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS) afin d'examiner les demandes présentées par les victimes individuelles ou leurs ayants droit qui ont été victimes de spoliations matérielles ou bancaires et de recommander ensuite des **mesures de réparation, restitution ou indemnisation**. Composée de dix membres, elle disposait en 2016 de vingt-cinq agents, dont trois affectés à son antenne de Berlin, deux aux Archives nationales et un aux archives de Paris, tandis que douze magistrats, neuf de l'ordre judiciaire et trois de l'ordre administratif, occupaient des fonctions de rapporteur. En 2018, son plafond d'emplois sera toutefois abaissé à vingt-trois ETPT en raison du départ prévu d'un agent.

La CIVS est confrontée à la **diminution du nombre de requêtes** qu'elle reçoit : de **100** par mois, en moyenne, en 2004, ce chiffre est passé à **71** en 2009, **64** en 2010, **39** en 2011, **30** en 2012, **31** en 2013 et 2014, **22** en 2015 puis **19** en 2016. Elle a cette même année siégé en séance restreinte à **25** reprises (- 26,5 %) et **15** fois en séance plénière, cette dernière étant consacrée à l'examen des dossiers les plus complexes et à fort enjeu financier. La CIVS a émis **391** recommandations, dont **81** de rejet, représentant un montant d'indemnisation à la charge de l'État de **4,9 millions d'euros**. Cela traduit une diminution du nombre des recommandations de **23,9 %** par rapport à 2015 (**515**), mais aussi une baisse du coût pour l'État de **43,4 %**, puisqu'il s'était élevé cette année-là à **8,7 millions d'euros**. La prévision du projet de loi de finances pour 2018 porte sur **350** dossiers, pour un coût estimé de **7 millions d'euros**.

L'indemnisation des victimes de spoliations au 30 juin 2017

	Nombre de requêtes reçues	Nombre de recommandations ayant donné lieu à indemnisation	Nombre de bénéficiaires	Coût total (en millions d'euros)
Total	23 937	21 855	47 991	470,9

Source : Services du Premier ministre

Par un décret du 28 mai 2014¹, l'activité de la CIVS a été **prolongée de cinq ans**. Ses membres ont quant à eux été renouvelés pour trois ans par un décret du 15 septembre 2017². Trois nouveaux membres l'ont rejointe, son président et son vice-président, MM. Jeannoutot et Bernard, étant maintenus en fonction. **Aucune forclusion** de ce mécanisme d'indemnisation des victimes de spoliation **ne serait envisagée**.

En effet, il convient de **poursuivre les efforts engagés** ces dernières années pour **identifier la provenance des œuvres d'art spoliées** qui, en raison de l'impossibilité d'identifier leurs propriétaires à la Libération, ont été confiées aux musées nationaux. Ces **2 143 œuvres**, connues sous l'acronyme « **MNR** » (musées nationaux récupération), ont fait l'objet d'un regain d'intérêt depuis les années 1990, à la faveur d'une **prise de conscience** sur ce phénomène jusqu'alors peu étudié. En 1998, la **déclaration de Washington**³ prônait la recherche d'une solution « *juste et équitable* » lorsque la provenance d'une œuvre spoliée était établie et que son propriétaire initial, ou ses ayants droit, étaient identifiés. Alors que seulement six œuvres avaient été restituées entre 1954 et 1994, **70 l'ont été** durant les vingt années suivantes⁴. Une autre l'a été en 2015, et une autre devrait l'être avant la fin de l'année 2017. Au total, treize MNR ont été restitués sur recommandation de la CIVS.

Un **groupe de travail**, mis en place pour un an en 2013 puis dont les travaux ont été prolongés de deux ans entre 2015 et 2017, a également permis de réaliser des **avancées** dans l'identification des propriétaires originaux de vingt-six œuvres, tout en développant une **méthode de travail** efficace et en enrichissant les connaissances disponibles par l'exploitation de nouveaux fonds d'archives.

Enfin, la CIVS mène une **coopération** intense avec ses homologues étrangers. C'est tout particulièrement le cas avec l'organisme chargé d'établir la provenance des **1 500 tableaux** découverts en 2012 et 2014 chez Cornelius Gurlitt, à Munich et Salzbourg, le « *Deutsches Zentrum Kulturgutverluste* ». Leurs travaux communs ont permis la restitution en France, en février dernier, d'un tableau de Pissarro aux héritiers de son propriétaire spolié.

¹ Décret n° 2014-555 du 28 mai 2014 relatif à certaines commissions administratives à caractère consultatif relevant du Premier ministre.

² Décret du 15 septembre 2017 portant nomination à la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation ; NOR : PRMX1725530D.

³ Signée par 44 États à l'issue de la de la conférence de Washington sur les biens confisqués à l'époque de l'Holocauste du 3 décembre 1998.

⁴ Source : Rapport définitif des travaux du groupe de travail sur les provenances d'œuvres récupérées après la Seconde Guerre mondiale, mars 2017.

2. L'indemnisation des orphelins des victimes des persécutions antisémites

Le décret de 2000 a, quant à lui, institué une **mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites et sont morts en déportation**. La procédure d'instruction des demandes est différente et relève de l'Onac, bien que la décision d'indemnisation soit toujours de la compétence du Premier ministre.

La mesure de réparation prend deux formes : soit une indemnité en capital de **27 440,82 euros**, soit une rente viagère mensuelle revalorisée annuellement dont le montant en 2017 était de **571,16 euros** et sera en 2018 de **585,44 euros**¹. La première possibilité a été privilégiée par **49 %** des bénéficiaires, soit **6 638** personnes, contre **51 %** pour la seconde (**6 994** personnes).

Le nombre de demandes nouvelles est désormais très faible : **19** en 2013, **14** en 2014, **8** en 2015, **12** en 2016 et **3** au premier semestre 2017, contre **plusieurs milliers** dans les trois années qui ont suivi l'entrée en vigueur du décret. Les dépenses prévues en 2018 vont, pour un total de **37,2 millions d'euros**, au paiement de **5 249** rentes viagères (- 3,3 %). **Dix-sept nouvelles entrées** dans le dispositif sont attendues l'an prochain. Le coût moyen annuel par crédictier s'élèvera à **7025,28 euros**, en hausse de **2,5 %** par rapport à 2017 en raison de la revalorisation annuelle des rentes.

L'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites au 30 juin 2017

	Nombre de demandes reçues	Nombre de bénéficiaires	Coût total (en millions d'euros)
Total	17 632	13 632	782,4

Source : Services du Premier ministre

¹ La rente est revalorisée chaque année de 2,5 % en application du décret n° 2009-1005 du 24 août 2009 modifiant le décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000 instituant une mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites.

B. L'INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACTES DE BARBARIE COMMIS PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE

Plus tardivement mis en place, le **mécanisme d'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie** concerne les personnes dont le père ou la mère a été déporté pour faits de résistance ou pour des motifs politiques et a trouvé la mort en déportation ou a été exécuté par l'ennemi. Les services instructeurs ainsi que l'aide financière sont les mêmes que pour les demandes des personnes dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites (décret de 2000), c'est-à-dire l'Onac puis, pour la décision, le Premier ministre à travers le secrétariat général du Gouvernement.

Dans ce cas comme dans les précédents, le ralentissement de l'activité par rapport aux premières années de mise en œuvre est notable : **20 755** demandes reçues en 2004, mais seulement **583** en 2012, **295** en 2013, **260** en 2014, **110** en 2015, **100** en 2016 et **35** au premier semestre 2017. Contrairement aux bénéficiaires du décret de 2000, le versement d'un capital fixe est privilégié par rapport à la rente mensuelle (**61 % contre 39 %**).

Pour 2018, les prévisions budgétaires font état d'une dépense de **54,1 millions d'euros**, dont **52,8 millions** liés au paiement des arrérages dus aux **7 515** crédictaires attendus (- 2,3 %). Ce budget est construit sur une estimation de **62** nouveaux dossiers recevables, répartis entre **18** indemnisations sous la forme d'une rente et **44** sous la forme d'un versement unique.

L'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie au 30 juin 2017

	Nombre de demandes reçues	Nombre de bénéficiaires	Coût (en millions d'euros)
Total	34 032	22 655	978,1

Source : Services du Premier ministre

*

* *

Suivant l'avis de son rapporteur pour avis, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » du projet de loi de finances pour 2018 et des articles 50 et 51 rattachés.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 50

(art. 6 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005
portant reconnaissance de la Nation

et contribution nationale en faveur des Français rapatriés ;

art. 133 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016)

Revalorisation de l'allocation de reconnaissance et de l'allocation viagère

Objet : Cet article revalorise de 100 euros le montant annuel de l'allocation de reconnaissance versée aux anciens supplétifs ainsi que celui de l'allocation viagère mise en place en faveur de leurs conjoints survivants.

I - Le dispositif proposé

Instituée par la loi du 30 décembre 1999¹ puis modifiée par les lois du 30 décembre 2002² et du 23 février 2005³, **l'allocation de reconnaissance** constitue la principale dépense de l'État en faveur des harkis, pour un montant de **15,37 millions d'euros** en 2018. Depuis la loi de 2005, elle prend deux formes :

- soit un versement annuel d'un montant de **3 563 euros** ;

- soit un versement annuel plus faible, d'un montant de **2 455 euros**, mais qui a été accompagné du versement initial d'un **capital de 20 000 euros**.

L'allocation de reconnaissance est **indexée sur l'inflation**, et donc revalorisée annuellement, au 1^{er} octobre⁴. Elle compte environ **5 450 bénéficiaires**.

L'article 50 du présent projet de loi de finances propose de l'augmenter de **100 euros** par an, c'est-à-dire de la porter dans le premier cas à **3 663 euros** (+ 2,8 %) et dans le second à **2 555 euros** (+ 4 %) à compter du 1^{er} janvier 2018.

¹ Loi n° 99-1173 du 30 décembre 1999 de finances rectificative pour 1999, art. 47.

² Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002, art. 67.

³ Loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés, art. 6.

⁴ La dernière fois par l'arrêté du 27 juillet 2017 fixant le montant de l'allocation de reconnaissance après indexation sur l'évolution annuelle des prix à la consommation des ménages (hors tabac) ; NOR : ARMM1721539A.

Il prévoit la même revalorisation pour **l'allocation viagère** instituée par la loi de finances pour 2016¹ en faveur des conjoints survivants d'anciens supplétifs qui n'ont pas pu percevoir l'allocation de reconnaissance en raison de sa forclusion des demandes de celle-ci au 18 décembre 2014 en application de la loi du 18 décembre 2013². Cette dernière, dont **439** personnes étaient titulaires à la fin du premier semestre 2017, est du même montant que l'allocation de reconnaissance, soit **3 563 euros par an**. Elle serait donc portée à **3 663 euros (+ 2,8 %)**.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale n'a pas modifié cet article.

III - La position de votre commission

Pour la **deuxième année consécutive**, le Gouvernement revalorise de **100 euros** le montant de l'allocation de reconnaissance et de l'allocation viagère. Si ce **geste** est **appréciable** pour leurs bénéficiaires et représente un coût de **0,55 million d'euros**, il n'en reste pas moins **insuffisant pour réparer les torts de l'État** à leur égard.

Cette dépense supplémentaire affichée n'en est dans les faits pas une. En effet, la **diminution du nombre de bénéficiaires** de l'allocation de reconnaissance, liée à leur vieillissement, devrait la compenser. A titre d'exemple, **209** allocations de moins qu'en 2016 devraient être versées en 2017, soit une **économie d'environ 533 000 euros, 91,4 %** des bénéficiaires de l'allocation de reconnaissance ayant choisi de percevoir un capital initial de 20 000 euros et touchant donc **2 455 euros par an**, les **8,6 %** restants recevant **3 563 euros**³.

De plus, cet article ne vient pas corriger **l'injustice** dont restent victimes, plus de cinquante ans après les faits, les **anciens supplétifs de statut civil de droit commun**. L'allocation de reconnaissance leur a toujours été refusée alors qu'ils ont connu exactement les mêmes conditions de vie et d'engagement que les harkis de statut civil de droit local. **Il est temps de restaurer l'égalité entre ces compagnons d'armes**.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

¹ Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 précitée, art. 133.

² Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 précitée, art. 52.

³ Selon la proportion fournie par l'évaluation préalable du présent article annexée au projet de loi de finances.

*Article 51***Alignement des pensions militaires d'invalidité au taux du grade**

Objet : Cet article prévoit de réviser les modalités de calcul des pensions militaires d'invalidité et des pensions de réversion concédées avant juillet 1962 afin qu'elles soient désormais fonction du grade du militaire.

I - Le dispositif proposé

Le calcul du montant d'une pension militaire d'invalidité (PMI) répond à deux règles différentes selon que le militaire est encore en activité ou radié des cadres ou des contrôles. Dans le premier cas, son grade n'est pas pris en compte et elle est établie en fonction du seul taux d'invalidité (taux du soldat). En revanche, dans le second cas, elle est majorée selon le dernier grade détenu (taux du grade).

Toutefois, jusqu'à la loi du 31 juillet 1962¹, le cumul d'une pension de retraite avec une PMI au taux du grade était interdit. Les militaires devaient choisir entre bénéficier uniquement de cette dernière ou percevoir une PMI au taux du soldat et leur pension de retraite, leurs ayants cause ne pouvant pas ensuite revenir sur cette décision.

Cette loi a autorisé le cumul entre la PMI au taux du grade et la pension de retraite, sans toutefois prévoir d'effet rétroactif.

Le présent article 51 propose de corriger cette situation. Il prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2018 les PMI des militaires radiés des cadres ou des contrôles avant le 31 juillet 1962 et les pensions de réversion de leurs ayants cause seront calculées au taux du grade.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale n'a pas modifié cet article.

III - La position de votre commission

Cet article vient corriger une différence de traitement entre anciens militaires et ayants cause sans autre fondement que la date à laquelle les premiers ont quitté l'institution militaire. Plus de 55 ans après l'assouplissement des règles de cumul d'une pension de retraite et d'une PMI, il est temps d'en faire bénéficier l'ensemble des anciens combattants ainsi que les conjoints survivants et les orphelins.

¹ Loi n° 62-873 du 31 juillet 1962 de finances rectificative pour 1962, art. 8.

Selon l'évaluation préalable de l'article annexée au présent projet de loi de finances, cette disposition concernerait **7 559** personnes, dont **6 244** conjoints survivants, **1 088** invalides et **227** orphelins. Le gain moyen pour les premiers serait de **756 euros** par an, pour les seconds de **933 euros** par an et pour les troisièmes de **1 165 euros** par an. Le coût annuel total de cette mesure est estimé à **6 millions d'euros**.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Audition de Mme Geneviève DARRIEUSSECQ, secrétaire d'État auprès de la ministre des armées

(8 novembre 2017)

M. Alain Milon, président. – Nous accueillons cet après-midi Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre des armées, qui vient présenter devant notre commission les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » du projet de loi de finances (PLF) pour 2018. L'Assemblée nationale a adopté les crédits de cette mission le 31 octobre dernier, après un débat assez nourri qui a permis d'aborder plusieurs sujets intéressant le monde combattant, notamment la situation des appelés stationnés en Algérie après juillet 1962. L'Assemblée nationale a également adopté les articles 50 et 51, rattachés à la mission. Je tenais par ailleurs à vous remercier, madame la ministre, de m'avoir invité au ministère pour me présenter votre budget : c'est une démarche assez rare, à laquelle j'ai été très sensible.

Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre des armées. - Je suis très honorée et heureuse de vous présenter ce projet de budget 2018 consacré aux anciens combattants, à la mémoire et aux liens entre l'armée et la Nation, qui est chaque année très attendu et discuté. Je l'ai d'ailleurs déjà présenté aux associations d'anciens combattants, que j'avais déjà rencontrées à plusieurs reprises et dont je mesure, grâce à mon expérience d'élue locale, l'importance sur nos territoires. Elles m'ont fait part de leur satisfaction.

Le projet de budget pour 2018 s'articule autour de quatre grands principes. Tout d'abord, maintenir l'ensemble des dispositifs de reconnaissance et de réparation au profit des anciens combattants et victimes de guerre. Honorer les engagements qui ont été pris par le précédent gouvernement et qu'il s'agit de financer, en année pleine, en 2018. Mettre en œuvre deux mesures nouvelles au profit des anciens combattants, allant, pour l'une, dans le sens de l'équité et, pour l'autre, dans celui d'une meilleure reconnaissance. Enfin, 2018 devrait clore le cycle mémoriel du centenaire de la Première Guerre mondiale. Il faut que nous respections son importance dans nos budgets, dans un contexte également marqué par l'engagement de tous dans la réduction des déficits publics.

Le budget total s'élève à 2,36 milliards d'euros, soit une diminution de l'ordre de 3 % par rapport à son niveau de 2017. Ce budget, déterminé par la baisse naturelle des bénéficiaires, estimée à 5 % cette année, demeure dynamique puisque nous avons pu mettre en œuvre des mesures nouvelles.

Nous avons fait le choix de tenir les engagements pris en 2017 envers le monde combattant, s'agissant notamment de la revalorisation de deux points de la retraite du combattant prévue au 1^{er} septembre 2017, ce qui la porte à un montant de 750 euros par an au bénéfice d'un peu plus d'un million d'anciens combattants. Le financement de ces deux points en année pleine représente 30 millions d'euros qui sont donc inscrits dans ce budget. Sur un plan général, la retraite du combattant représente, dans ce PLF pour 2018, 744 millions d'euros.

J'en viens à présent aux pensions militaires d'invalidité qui représentent le premier poste budgétaire de la mission soit 1,074 milliard d'euros pour 209 000 bénéficiaires. Le montant annuel moyen d'une PMI est de l'ordre de 5 080 euros sans présager du taux d'invalidité retenu au cas par cas. Si ce budget préserve et consolide la totalité des droits acquis par les anciens combattants, il assure la mise en œuvre de deux mesures nouvelles : une mesure d'équité, d'une part, en faveur des anciens combattants et des conjoints survivants qui bénéficieront désormais du même mode de calcul de leur pension et de leur pension de réversion, soit pour tous, au taux du grade. Ce point est technique mais une différence de calcul entre les militaires rayés des contrôles pour infirmité avant et après le 3 août 1962 subsistait jusqu'à présent. Cette distinction entraînait des différences quant au calcul des pensions d'invalidité qui n'étaient pas justifiables. Cette mesure nouvelle, réclamée par les associations depuis de très nombreuses années, représente une dépense nouvelle de 6 millions d'euros pour 2018. Cette mesure devrait concerner 7 500 personnes dont 6 200 conjoints survivants ainsi que 220 orphelins. D'autre part, l'allocation de reconnaissance en faveur des harkis sera revalorisée de 100 euros. Cette mesure aura un coût de 550 000 euros, cette allocation représentant 15,37 millions d'euros en 2018.

Le soutien à nos opérateurs [l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (Onac-VG) et l'Institution nationale des invalides (INI)] est réaffirmé. L'Onac est le partenaire essentiel des anciens combattants sur tout le territoire. C'est un magnifique service qui s'est restructuré, tout en conservant son maillage. Pour assurer son fonctionnement, l'Onac perçoit une subvention de 58 millions d'euros. J'ai également souhaité maintenir son budget d'action sociale à 26,4 millions d'euros. Il intervient ainsi auprès des anciens combattants notamment ceux de la quatrième génération du feu par le suivi et la réinsertion des blessés des Opex, des conjoints survivants ainsi que des victimes d'actes de terrorisme, qui sont environ 2 000. Ce budget social assure également le financement des mesures mises en œuvre en faveur des pupilles de la Nation dont le nombre a fortement augmenté à la suite des attentats de Paris et de Nice. Nous préservons totalement les capacités opérationnelles de cet établissement public qui est essentiel à la mise en œuvre des politiques destinées aux anciens combattants.

L'INI est notre deuxième opérateur. C'est une institution magnifique qui accueille non seulement un centre de pensionnaires, mais aussi un centre d'études et de recherches sur l'appareillage des handicapés et un centre médical qui offre des consultations externes et des services de rééducation.

Son nouveau projet médical, construit autour de la reconstruction physique et psychologique des soldats blessés en opération, s'accompagne d'un chantier de restructuration et d'investissement de 50 millions d'euros qui va se dérouler sur les quatre prochaines années. En 2018, l'INI percevra une subvention de fonctionnement de 12,1 millions d'euros. Cette année cependant, nous inscrivons 800 000 euros en investissement pour le démarrage des travaux.

J'en viens à présent à la politique de mémoire. En 2018, d'importantes commémorations marqueront la fin du cycle mémoriel consacré à la Grande guerre. Nous prévoyons à cet égard une enveloppe supplémentaire exceptionnelle de 5,3 millions d'euros qui porte le budget global à 28,2 millions d'euros, soit une augmentation totale de 25 %, afin que les opérateurs – comme l'Onac et la Mission du centenaire – puissent porter ce programme mémoriel. En outre, d'autres commémorations, comme les soixante-quinzième anniversaires de la mort de Jean Moulin et de la création du Conseil national de la Résistance, ou encore le quarantième anniversaire de l'engagement de la France au sein de la FINUL. Le travail de mémoire avec les établissements scolaires se poursuit également et s'avère essentiel aux politiques que nous menons.

Par ailleurs, le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » est passé sous la tutelle du ministère des armées, alors qu'il était jusqu'à présent rattaché au ministère de la justice. Il contribue activement à notre politique de mémoire et nous assurons son financement à hauteur de 1,3 million d'euros.

La mémoire est incarnée par des lieux qui irriguent nos régions et font vivre l'histoire de France. Ce sont des lieux d'apprentissage et de transmission, ainsi que d'éveil à la citoyenneté. C'est la raison pour laquelle nous avons décidé de consacrer une enveloppe de 12,1 millions d'euros pour l'entretien, la rénovation et la revalorisation culturelle et touristique des nécropoles et hauts lieux de la mémoire nationale. Cette enveloppe permet ainsi le financement des investissements directs dans les hauts lieux de mémoire qui dépendent de mon ministère mais fournit également toute l'aide aux territoires, collectivités locales et associations pour la création et l'entretien de lieux de mémoire. Autour de ces sites s'est structurée, à l'occasion de la célébration du centenaire, une véritable politique de tourisme de mémoire qui a eu des effets bénéfiques pour les territoires puisqu'ils ont attiré 12 millions de personnes. Nous consacrerons cette année 2 millions d'euros à la poursuite, avec Atout France, de la promotion du tourisme de mémoire.

Je souhaiterais enfin évoquer devant vous le monument aux morts des Opex qui n'apparaît pas en tant que tel dans le budget. Il est en gestation depuis trop longtemps et doit être consacré à la commémoration de cette nouvelle génération du feu. Il devrait être accueilli à Paris dans le Parc André Citroën. Le dossier semble connaître un certain retard alors que sa première pierre a été inaugurée par le Président François Hollande dans la perspective d'une livraison en novembre 2018. Je vais rencontrer la maire de Paris pour débloquer ce dossier. De notre côté nous avons assuré intégralement nos engagements financiers depuis l'an dernier.

L'action au profit de la jeunesse constitue le dernier volet de notre budget. Il s'agit d'un enjeu majeur du lien armées-Nation dont j'ai la charge. La direction du service national et de la jeunesse, réorganisée en mai 2017, assure désormais la coordination de l'ensemble des dispositifs ministériels en faveur de la jeunesse auprès de laquelle le ministère des armées est très présent. Certes, il y a la journée défense et citoyenneté (JDC) mais aussi le service militaire volontaire qui est implanté dans bientôt six centres. Mille jeunes en ont bénéficié cette année, avec un taux d'insertion de l'ordre de 80 % dans l'activité professionnelle. Le budget consacré à la JDC s'élève à 14,6 millions d'euros pour 800 000 jeunes concernés et reste globalement stable par rapport à son niveau de l'an dernier. C'est un temps que l'on donne aux jeunes générations pour qu'elles aient conscience des enjeux de sécurité et de défense ainsi que de l'importance de l'engagement en faveur des valeurs citoyennes et républicaines.

Le service national universel, voulu par le Président de la République et dans lequel je suis engagée avec mon ministère, ne figure pas dans le budget en tant que tel. Nous attendons un rapport d'évaluation des inspections générales pour mi-novembre ainsi que la nomination d'une commission de haut-niveau par le Premier ministre puisque ce projet est interministériel. Nous vous tiendrons informés de son évolution et avons proposé que cette future commission accueille en son sein des membres de la représentation nationale.

Mesdames les Sénatrices, Messieurs les Sénateurs, ce budget, que je vous présente aujourd'hui, est dynamique : il permet de poursuivre ce qui a été auparavant engagé tout en mettant en œuvre de nouvelles mesures au service des anciens combattants.

M. Bruno Gilles, rapporteur pour avis. – *Madame la ministre, comment comptez-vous assurer une meilleure prise en charge des anciens des Opex et de leurs besoins, en particulier en matière de réinsertion professionnelle, alors qu'aujourd'hui ils quittent souvent l'armée après un ou deux contrats courts, de deux ou trois ans, et parfois avec des séquelles psychologiques graves liées à leur engagement au combat ? Par ailleurs, quelles sont les intentions du Gouvernement concernant l'attribution de la carte du combattant aux anciens combattants ayant servi en Algérie après le 2 juillet 1962 et jusqu'en 1964 ? Il faut rappeler que 627 hommes ont été reconnus « Morts pour la France » durant cette période. Jusqu'à présent les gouvernements successifs se sont opposés à cette revendication légitime, au motif que l'état de guerre en Algérie avait cessé. La solution ne serait-elle pas alors de reconnaître qu'entre 1962 et 1964 la présence des troupes françaises en Algérie correspondait à une Opex, comme il en a été reconnu par arrêté de nombreuses autres, plus anciennes, à l'instar de Madagascar entre 1947 et 1949, du Cameroun entre 1956 et 1958 ou encore de la Mauritanie entre 1957 et 1959 ?*

Enfin, j'aimerais attirer votre attention, Madame la ministre, sur une injustice persistante dans le traitement, plus de cinquante-cinq ans après les faits, des anciens supplétifs de statut civil de droit commun, les « harkis européens ».

Le bénéfice de l'allocation de reconnaissance, qui est versée aux harkis, leur a été refusé par les tribunaux. Il y a quelques années le chiffre de 300 avait été avancé ; plusieurs années après, seule une centaine de personnes serait concernée. Si l'on est sur une rente annuelle de 3 063 euros par personne, le calcul est vite fait et avec près de 300 000 euros, on serait en mesure de mettre fin à cette injustice pour ces personnes qui ont combattu aux côtés des troupes françaises !

M. Marc Laménie, rapporteur spécial de la commission des finances. – *C'est avec plaisir que je reviens au sein de la commission des affaires sociales où j'ai siégé de 2007 à 2014. Je suis heureux de saluer d'anciens collègues ainsi que les nouveaux membres de cette commission. Je souscris en outre aux propos de Bruno Gilles, notamment sur la présence des troupes en Algérie entre 1962 et 1964, et je soutiens les demandes légitimes des associations patriotiques de mémoire que tous nos collègues sénateurs sont amenés à rencontrer et où le bénévolat est prégnant. Je n'oublie ni les grands opérateurs de l'État que sont l'Onac et l'INI, cette dernière ayant fait l'objet d'un rapport d'information en octobre 2016 à la commission des finances, ni le travail effectué par la Cour des comptes sur la JDC en mars 2016 également en liaison avec notre commission des finances. A cette occasion, les missions de la JDC ont été clarifiées : outre l'information des jeunes, elle entend également susciter des vocations. Même si de nombreuses choses ont été faites, d'autres mesures peuvent être encore prises, ne serait-ce qu'en travaillant de concert avec l'Éducation nationale. Il est important de faire passer des messages : les témoignages de soldats de retour d'Opex répondent aux attentes des jeunes, qui en sont très demandeurs. La hausse de la retraite du combattant fournit enfin l'objet de nombreuses sollicitations et la grosse part de votre budget, Madame la ministre, vise ainsi à favoriser la reconnaissance du monde combattant.*

Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État. – *Votre première question concerne les anciens des Opex qui quittent les armées après une blessure. Un vrai suivi des blessés, tant physiques que psychiques, est assuré par le service de santé des armées, que ce soit de manière immédiate ou sur la durée, grâce à un dispositif complet et cohérent. Nous avons cherché à améliorer les prises en charge, et la formation des personnels, à sensibiliser aux diagnostics des syndromes de stress post-traumatique et à favoriser les diagnostics de pathologies bien identifiées. Il s'agit d'accompagner ces blessés tout au long de leur vie et de leur réinsertion. Certains opérateurs peuvent également prendre en charge l'accompagnement de ces blessés à long et moyen termes. L'Onac en fait partie, non seulement en fournissant des prestations mais aussi en œuvrant à la requalification professionnelle. De nombreuses formations sont ainsi mises en œuvre afin d'évaluer les possibilités d'emploi des militaires blessés et de les accompagner vers ces emplois nouveaux. Cet accompagnement est nécessaire au renforcement de l'attractivité de nos armées. Il s'inscrit dans le plan famille, très volontariste, qui vient d'être présenté par Florence Parly et qui comprend un volet consacré aux blessés afin de mieux les accompagner dans leur réinsertion personnelle et professionnelle. Nous sommes très attentifs à cette prise en charge qui est encore perfectible.*

S'agissant de la pension militaire d'invalidité pour les blessés en opération, nous essayons que les dossiers soient traités le plus rapidement possible. Le délai de 180 jours s'avère toutefois incompressible, sachant que l'expertise incombe au service de santé des armées, ce qui favorise la rapidité du traitement des dossiers ralentis d'ordinaire par les expertises extérieures.

La carte du combattant pour ceux ayant servi en Algérie entre 1962 et 1964 n'est pas la seule demande du monde combattant, loin s'en faut ! A celle-ci s'ajoutent notamment le rapport constant ou encore la demi-part fiscale pour les conjoints survivants ! Je vous propose ainsi – tout comme je l'ai fait aux députés - d'évaluer l'impact budgétaire de toutes les mesures demandées afin de mettre un terme aux disparités de leurs différentes estimations. Je souhaiterais ainsi que nos services y travaillent avant de lancer, avec le monde combattant et la représentation nationale, un plan sur quatre ans. Une telle démarche conférerait de la visibilité au quinquennat. Toutes les demandes ne pourront être exaucées, comme sans doute celles qui ont été réitérées depuis plus de cinquante ans ! Je souhaite que l'on s'engage sur une réflexion éclairée à long terme pour obtenir de la visibilité sur toutes ces demandes. Des problèmes juridiques se posent certes mais la question budgétaire doit aussi être mise en avant.

Vous me parlez des Harkis « européens » ou supplétifs de statut civil de droit commun. C'est un sujet difficile. La loi qui a créé l'allocation de reconnaissance s'adressait explicitement aux Harkis de droit local qui avaient dû quitter l'Algérie dans les conditions dramatiques que nous connaissons tous. Le législateur a souhaité, de manière constante, réserver ces dispositifs à ces anciens Harkis d'origine nord-africaine. Pour des raisons juridiques, le droit avait été temporairement ouvert aux Harkis de droit commun. Sauf qu'en 2016, le Conseil constitutionnel a validé le retour à l'intention initiale. Les Harkis de droit commun ont pu, quant à eux, bénéficier de dispositifs de droit commun destinés aux rapatriés dont ont totalement été privés les Harkis de droit local. J'ai proposé que l'on en reste à cette décision du Conseil constitutionnel dans la mesure où les supplétifs de droit commun ont été considérés comme des rapatriés, à l'inverse des Harkis de droit local. Telle était ma réponse à l'Assemblée nationale que je vous réitère ce soir.

Mme Brigitte Micouleau. – *Comme sénatrice de la Haute-Garonne, je suis particulièrement sollicitée sur la délicate question de l'allocation de reconnaissance au bénéfice des membres des forces supplétives en Algérie. Je regrette que les amendements qui ont été déposés à l'Assemblée nationale sur cette question aient été rejetés. Dans un rapport, l'ancien sénateur Jean-Baptiste Lemoyne, devenu depuis lors secrétaire d'État, avait considéré cette mesure comme équitable et juste, et que le budget de l'État était en mesure de la prendre facilement en charge. Ne serait-il pas possible de corriger cette lacune par l'adoption d'un amendement au projet de loi de finances pour 2018 ?*

Mme Pascale Gruny. – *Je soutiens ce qui a été dit par Bruno Gilles sur les anciens des Opex et leur prise en charge psychologique. Nous n'avons que peu de contacts avec eux, qui sont relativement clairsemés sur notre territoire national à l'inverse de nos anciens combattants d'Algérie. Ils ont souvent vécu des atrocités et ont besoin d'être pris en charge.*

Nos anciens combattants sont de moins en moins nombreux dans nos associations, qui essaient d'y attirer des jeunes mais cette démarche rencontre un succès limité. Cependant, dans mon département de l'Aisne, certains jeunes assument des fonctions de porte-drapeaux. Pourrions-nous leur conférer une reconnaissance spécifique ? En outre, les associations peuvent également connaître des conflits de générations entre ces jeunes et certains anciens qui campent sur leurs prérogatives. Je souscris totalement à ce que vous nous avez déclaré sur la jeunesse et sur le passage de valeurs entre générations. Enfin, je souhaiterais revenir sur la commémoration du centenaire de la bataille du Chemin des Dames qui a eu lieu cette année avec la participation de l'État. La logistique s'est avérée extrêmement complexe et les exigences de celui-ci se sont avérées difficiles à être honorées par des personnels, le plus souvent bénévoles, qui étaient alors disponibles dans le département.

Mme Nadine Grelet-Certenais. – J'ai été très sensible à votre volonté de privilégier le travail de mémoire. Certaines associations dans nos territoires ruraux s'y emploient de façon remarquable et il est intéressant de privilégier des approches pédagogiques, en lien notamment avec les conseils municipaux d'enfants. J'ai été sollicitée dans mon département au sujet de la promesse faite par le candidat Emmanuel Macron d'étendre la carte des combattants aux appelés qui se trouvaient en Algérie de 1962 à 1964. Vous avez répondu que cette démarche sera étudiée. Il semblerait que 24 000 personnes soient concernées, pour un coût total de 15 millions d'euros.

M. Jean-Marie Morisset. – Madame la ministre, vous avez terminé votre propos en soulignant le caractère dynamique de votre budget. Il serait davantage dynamique si vous parveniez à convaincre Bercy de vous confier un budget identique d'une année à l'autre ! Effectivement, il vous faut assumer la revalorisation de la retraite du combattant qu'il a été difficile d'obtenir l'année dernière et représente au total 30 millions d'euros. Tous les ministres en charge des anciens combattants que j'ai connus au cours de mes mandats ont également suggéré de recenser et de prioriser les différentes réformes sur quatre ans. Que comptez-vous faire l'année prochaine ? Permettez-moi, à mon tour, de vous indiquer certaines priorités : la reconnaissance de la carte 1962-1964 dont la proposition de loi visant sa reconnaissance avait été signée en son temps par l'actuel ministre du budget, qui ne sera pas de ce fait insensible à cette initiative, ou encore l'aide sociale de l'Onac en faveur de ses ressortissants les plus démunis, qui varie selon les départements. Enfin je serais heureux de vous entendre au sujet du service national universel sur lequel le Président de la République s'est engagé. Ce service fera-t-il l'objet d'une mesure générale et si tel est le cas, sur quelle durée ?

M. Jean Sol. – Madame la Ministre, je reviendrai sur les 25 millions d'euros que vous allez attribuer à l'action sociale de l'Onac. Comment cette somme sera-t-elle répartie, afin de mettre un terme aux disparités régionales et départementales ?

La politique du tourisme de mémoire me paraît un très bon sujet. Comment les villes et les départements peuvent-ils mettre en œuvre de façon pragmatique cette politique ? Enfin comment comptez-vous valoriser le travail effectué par certaines associations d'anciens combattants en faveur de la transmission de la mémoire à nos enfants ; démarche qui me paraît essentielle aujourd'hui pour l'éducation civique.

Mme Christine Bonfanti-Dossat. – *Vous nous avez annoncé, Madame la ministre, un budget de 14 millions d'euros pour l'entretien et la rénovation des sites funéraires et mémoriels, notamment ceux de la Grande Guerre qui ont d'ailleurs été proposés pour une inscription sur la liste du patrimoine de l'Unesco. On ne peut que saluer ce soutien renforcé à ce projet majeur. Vous parliez plus spécialement de nécropoles et de lieux de mémoire qui participent à l'éveil de la citoyenneté. Pour moi, les premiers lieux de mémoire sont les monuments aux morts dont l'entretien incombe intégralement aux communes, déjà fragilisées par la baisse de leurs ressources. L'Onac intervient déjà dans l'entretien de ces monuments aux morts. Toutefois, puisque nous commémorons les cent ans de la Grande guerre, l'ancien maire que je suis depuis quelques jours vous demande s'il n'existe pas une aide exceptionnelle pour redonner leur dignité à quelques monuments aux morts qui se trouvent souvent dans un état préoccupant.*

M. René-Paul Savary. – *Pouvez-vous nous confirmer si la décision du classement au patrimoine mondial de l'Unesco des lieux de mémoire de la Première Guerre mondiale sera rendue l'année prochaine ? Les départements portent ce dossier depuis un certain nombre d'années et je souhaite savoir si cette démarche a toutes les chances d'aboutir.*

Mme Corinne Féret. – *Je souhaite revenir sur les cycles mémoriels qui se dérouleront d'ici à 2020. Je suis sénatrice du Calvados et nous nous apprêtons à commémorer le soixante-quinzième anniversaire du débarquement en Normandie. Comme en témoigne l'engagement de la population, cet anniversaire comptera et est attendu. La date du 6 juin 2019 est-elle d'ores et déjà inscrite dans le cycle mémoriel que vous évoquiez et pourra-t-elle faire l'objet d'un accompagnement spécifique par votre ministère ? Pensez-vous que l'inscription des plages de Normandie au patrimoine de l'Unesco, demandée par la région Normandie, ait une chance d'être retenue ?*

M. Yves Daudigny. – *Madame la ministre, 2018 sera l'anniversaire de la bataille de Bois-Belleau que marqua le premier engagement des troupes américaines aux côtés des alliés et qui contribua à l'arrêt de l'avancée allemande vers Paris. Avez-vous prévu des contacts avec les autorités américaines pour que cette cérémonie, dont l'éclat annuel est notamment assuré par la présence de Marines américains, ait un écho plus fort encore à l'occasion du centenaire ? Par ailleurs, je suis co-président fondateur de l'association qui est à l'origine de la demande d'inscription au patrimoine de l'Unesco des sites de la Première Guerre mondiale. Où en est le dossier ? L'inscription pourrait-elle intervenir le cas échéant en 2018 ?*

Mme Frédérique Puissat. – *Je souhaite évoquer les enjeux liés aux médailles militaires qui sont simples à résoudre et pourraient de ce fait être placés en tête des priorités de votre action.*

Mme Victoire Jasmin. – Le service militaire adapté (SMA) permet, dans les départements et les collectivités d'outre-mer, à de nombreux jeunes au chômage et sans qualification d'acquérir une formation dans un grand nombre de secteurs. Toutefois, à l'issue de cette formation, les jeunes demeurent au chômage. Le travail qu'ils accomplissent est pourtant formidable, comme l'a illustrée l'organisation du déjeuner républicain donné dans l'Hôtel du département, en l'honneur de la délégation du Premier ministre lors de son déplacement en Guadeloupe la semaine dernière. Les Français d'outre-mer ont été parmi ceux qui ont défendu la Patrie et ont servi la France, y compris en Algérie. Ils ont bravé la mer pour assumer leur devoir et il conviendrait de les valoriser et de saluer leur rôle. Si je suis ici aujourd'hui, c'est grâce à eux. Je souhaiterai également féliciter le travail de l'Onac, qui a su organiser des expositions qui ont suscité un grand intérêt. Il faudrait qu'une telle démarche soit réitérée à destination des écoles pour favoriser la citoyenneté. Le devoir de mémoire doit ainsi être continu.

Mme Jocelyne Guidez. – La retraite du combattant, qui s'élève à 750 euros annuels, n'est pas réversible lors du décès de son titulaire. Ne pourrait-elle pas être reversée – fût-ce à un taux de 54 % - au conjoint survivant ? Pour les femmes n'ayant pas eu une carrière complète, et touchant donc une très faible pension de retraite, une telle mesure serait tout à fait idoine.

Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État. – Je maintiens ma position pour les Harkis de statut civil de droit commun. L'évaluation financière n'est pas en cause mais plutôt la distinction qui a été faite dès l'origine pour traiter des situations distinctes des Harkis de droit local et de droit commun. Sur les Opex et la population disséminée de ses vétérans, il est important pour tous les anciens combattants des Opex d'ériger un monument spécifique à Paris pour assurer leur reconnaissance. Les armées sont d'ailleurs très attachées à la réalisation prochaine de ce projet qui répond à une forte demande. Plusieurs associations rassemblent principalement des anciens d'Opex, même si quelques vétérans ont rejoint les associations d'anciens combattants traditionnelles. J'ai bien conscience que les enjeux de la reconnaissance du monde combattant évolueront vers les Opex et la prise en charge de cette quatrième génération du feu.

Je suis également très heureuse de voir des jeunes porte-drapeaux et je les en félicite chaque fois. Il est vrai que des conflits de générations peuvent se faire jour lorsqu'il s'agit d'assurer la direction des associations. Je constate que les associations d'anciens combattants, au-delà des demandes régulières qui sont les leurs depuis près de cinquante ans, se sont tournées vers la mémoire au point d'en devenir des acteurs engagés.

Je comprends les difficultés des territoires qui ne disposent pas de moyens, mais je n'étais pas au poste que j'occupe actuellement au moment de la commémoration du Chemin des Dames. Je comprends aussi la difficulté de mettre en œuvre des cérémonies nationales dans des territoires où de nombreux moyens humains et financiers doivent être mobilisés.

S'agissant de l'attribution de la carte du combattant pour la période 1962-64 et des quinze millions d'euros qui sont parfois cités, mes services m'ont plutôt évoqué le chiffre de cent millions d'euros. Les ordres de grandeur divergent fortement, ce qui suscite mon étonnement. Je souhaite que notre évaluation, d'abord du nombre de bénéficiaires potentiels puis du coût, soit la plus précise possible afin de prendre des décisions éclairées. Nous allons débiter ce travail d'évaluation maintenant car je souhaite vous présenter un budget prospectif pour les prochaines années.

Je sais que je ne fais pas moins mal que les autres budgets depuis dix ans dont la perte moyenne annuelle est de 100 millions d'euros, tandis que le budget 2018 ne baisse que de 76 millions d'euros. Pour preuve, en 2009, il avait baissé de 218 millions d'euros, en 2011 de 93 millions d'euros, en 2012 de 145 millions d'euros, en 2014 de 86 millions d'euros et en 2015 de 149 millions d'euros. Je m'inscris même dans une moyenne très basse puisque j'ai pu arracher au ministre du budget des mesures nouvelles. Je ne peux manifestement révolutionner les choses en quatre mois. Certaines demandes sont très anciennes et personne n'y a répondu jusqu'à ce jour ! Nous avançons.

S'agissant des aides et secours à géométrie variables, je pense que vous faites référence à celles de l'Onac dont on constate, selon les départements, des niveaux d'aides différents. À partir du 1^{er} janvier prochain, une circulaire devrait être prise afin d'harmoniser ces prises en charge sur l'ensemble du territoire national.

Nous souhaitons bien évidemment accompagner la quatrième génération du feu, qu'il s'agisse des blessés physiques ou psychiques, et favoriser sa réinsertion. Parmi les missions de l'Onac figure également l'accompagnement des victimes du terrorisme et notamment des personnes les plus démunies, dont la situation sociale aura été d'autant plus fragilisée par la survenue des attentats. Le budget social de l'Onac ne bougera pas.

S'agissant de l'inscription au patrimoine de l'Unesco, j'ai rencontré l'association « Paysages et sites de mémoire de la Grande Guerre », avec le président du Souvenir français. L'Unesco doit rendre sa décision en juin 2018. Je ne peux vous en dire davantage, de peur de nuire à ce dossier par une déclaration qui pourrait être considérée comme malvenue. Le dossier pour la Normandie et les plages du débarquement est actuellement en cours de constitution. Nous sommes naturellement favorables à aider et à porter avec les territoires, ainsi qu'avec les associations, ces dossiers.

Les monuments aux morts font l'objet d'une dotation particulière de l'Onac destinée aux communes qui le demandent. Ces dernières doivent ainsi envoyer un dossier, argumenté et chiffré. En 2017, 200 000 euros ont été consacrés par l'Onac. Seulement 130 000 euros étaient disponibles en 2010 ; preuve que nous aidons davantage les collectivités qui le demandent.

A l'heure actuelle, rien n'a été décidé pour l'organisation des célébrations du soixante-quinzième anniversaire du débarquement en Normandie dans le département du Calvados. J'imagine que des manifestations importantes se dérouleront en Normandie.

Le Bois-Belleau est un sujet particulier. Je suis en contact avec les Américains pour organiser une manifestation exceptionnelle. Nous faisons un travail important avec l'ensemble des pays qui ont été impliqués dans les deux conflits mondiaux ; pour preuve, la participation du Canada à la commémoration du raid de Dieppe.

Enfin, je n'ai pas parlé du SMA qui est un très beau dispositif et qui a inspiré le service militaire volontaire en métropole. 6 000 jeunes sont pris en charge par les armées dans ce dispositif. Certes, si tous ne trouvent pas un emploi, les employeurs accordent manifestement une attention particulière aux jeunes qui sont sortis du SMA en raison du savoir-être qu'ils y reçoivent. Dans ce dispositif d'insertion, cette dimension est essentielle.

Mme Victoire Jasmin. – *Le fléchage des formations est important. Toutes celles et ceux qui ont suivi la filière froid et climatisation ont reçu un emploi.*

Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État. – *Ce type d'insertion est exceptionnel. Par ailleurs, nous ne devons pas oublier la mémoire des combattants d'outre-mer. J'en parlerai avec ma collègue Annick Girardin, ministre des Outre-Mer, afin que nous soyons assurés que l'engagement de tous les combattants pour la France soit reconnu à sa juste valeur. Enfin, s'agissant des médailles militaires, cette demande m'a été transmise par les associations. Il est regrettable que les délais d'octroi se heurtent parfois au décès des récipiendaires. Je vais tâcher de faire accélérer les choses, afin de lever ces freins incompréhensibles.*

M. Alain Milon, président. – *Merci, Madame la ministre. Nous avons rendez-vous le 6 décembre prochain en fin de matinée pour l'examen en séance publique de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».*

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 29 novembre 2017, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission procède à l'examen du rapport pour avis de M. Bruno Gilles sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » du projet de loi de finances pour 2018.

M. Alain Milon, président. – Je me substitue ce matin à Bruno Gilles, dont l'état de santé l'empêche d'être parmi nous, pour vous présenter son rapport. Les propos que je vais tenir sont donc les siens.

Le premier budget d'un nouveau gouvernement en dit long sur sa méthode de travail, ses ambitions et l'intérêt qu'il porte aux politiques publiques concernées. S'agissant de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », force est de constater un dialogue très ouvert avec le Parlement, mais peu de mesures concrètes et d'engagements pour satisfaire les revendications légitimes du monde combattant.

Les constats traditionnels sur ce budget restent d'actualité, quel que soit le parti au pouvoir : le recul démographique des anciens combattants, dont la majorité est issue de la guerre d'Algérie, entraîne de façon quasi mécanique une diminution des crédits alloués. Les effectifs de la nouvelle génération du feu, issue des opérations extérieures (Opex), sont bien inférieurs à ceux des précédentes, issues de la conscription. On s'interroge alors sur l'utilisation de cette économie automatique, trop souvent reversée au budget général.

Cette mission comporte quatre volets distincts : l'initiation de la jeunesse à l'esprit de défense, avec la journée défense et citoyenneté (JDC) ; l'entretien et la valorisation de la mémoire des conflits et des combattants du vingtième siècle et du patrimoine qu'ils nous ont légué ; la mise en œuvre du droit à réparation reconnu aux anciens combattants en raison des services qu'ils ont rendu à la Nation ; l'indemnisation des victimes de la barbarie nazie.

En 2018, son budget s'établira à 2,46 milliards d'euros, en baisse de 3 % par rapport à 2017, alors qu'entre 2016 et 2017 il n'avait reculé que de 2,6 %. Cette diminution est supportée par le programme 169, qui finance les prestations en direction des anciens combattants : les droits acquis sont maintenus mais le nombre de leurs bénéficiaires décroît. En revanche, en raison du caractère commémoratif exceptionnel de l'année 2018, avec le centenaire de la fin de la Première Guerre mondiale, les moyens de la politique de mémoire connaîtront une hausse de près de 25 %.

L'approfondissement du lien entre la Nation et son armée est un enjeu essentiel, facteur de cohésion nationale à l'heure où nombreux sont ceux, chez les jeunes, qui remettent en cause les valeurs de la citoyenneté. C'est l'objet du programme 167. Depuis la suspension du service militaire obligatoire en 1997, la JDC constitue l'unique lien entre toute une classe d'âge et les armées. Tout Français doit l'effectuer, entre ses 16 et 25 ans, sous peine de ne pouvoir participer aux concours organisés par l'État ou passer son permis de conduire.

Recentrée sur les questions de défense en 2014, la JDC est utilisée pour sensibiliser les participants aux menaces qui pèsent sur la France et justifient son appareil de défense, mais également pour présenter les façons dont ils peuvent s'engager pour elle. Un test d'évaluation des acquis fondamentaux de la langue française est réalisé, dont le taux d'échec est d'environ 10 %. Enfin, diverses informations, encore trop nombreuses aux yeux de certains, sont fournies aux jeunes sur leurs droits en matière de formation, d'emploi, d'insertion ou encore sur les dons de sang, de moelle osseuse ou d'organes.

Alors qu'environ 800 000 personnes participent à la JDC chaque année, pour un coût de 14,6 millions d'euros, des réflexions ont été engagées pour l'étendre sur une deuxième journée, qui serait consacrée à la citoyenneté. Toutefois, elles sont pour l'instant suspendues en raison du lancement des travaux de préfiguration du service national universel promis par le Président de la République. Ses contours ne sont pas encore définis et de très nombreuses questions restent en suspens : une commission devrait être prochainement mise en place pour les examiner et formuler des recommandations au printemps. Une expérimentation pourrait avoir lieu dès 2019. Une chose est certaine : le ministère des armées ne pourra pas assurer seul son organisation et son financement, comme au temps du service militaire.

La politique de mémoire bénéficiera quant à elle de moyens fortement accrus en 2018, année marquant le terme du cycle du centenaire de la Première Guerre mondiale.

À cet effet, 8 millions d'euros seront versés à la Mission du centenaire, soit une augmentation de 5,3 millions par rapport à 2017. Cette année, trois principales commémorations ont été organisées : celles des batailles d'Arras et de Vimy, événement fondateur de l'identité canadienne, de l'offensive du Chemin des Dames et de l'entrée en guerre des États-Unis. Le Président de la République a récemment annoncé qu'en 2018 le rôle essentiel de notre éminent prédécesseur Georges Clemenceau serait honoré, qu'il se déplacerait sur les champs de bataille de 1918 et qu'à l'occasion du 11 novembre l'ensemble des chefs d'États et de gouvernements des pays belligérants seraient conviés à Paris. De plus, des cérémonies internationales avec nos alliés devraient être organisées. Il est essentiel qu'à cette occasion la dignité des lieux de mémoire soit respectée et que les leçons de la commémoration du centenaire de la bataille de Verdun, qui avait suscité de violentes polémiques, soient tirées.

Par ailleurs, plus de 10 millions d'euros seront consacrés à l'entretien et à la rénovation des sépultures de guerre et des hauts lieux de la mémoire nationale. L'accent est mis sur ceux concernés par le projet d'inscription au patrimoine mondial des sites funéraires et mémoriels de la Grande Guerre, sur lequel l'Unesco devrait se prononcer en juillet prochain.

J'en viens maintenant au programme 169, qui finance les prestations destinées aux anciens combattants et les opérateurs de la mission. Ses crédits s'élèveront en 2018 à 2,32 milliards d'euros, ce qui représente l'écrasante majorité du budget de la mission : 94,2 %. Néanmoins, par rapport à 2017, 80 millions d'euros sont économisés, soit une baisse de 3,3 %.

La population des bénéficiaires de ses principaux dispositifs connaît un recul plus marqué. Ainsi, le nombre de titulaires d'une pension militaire d'invalidité (PMI) devrait reculer de 4,8 % et celui des bénéficiaires de la retraite du combattant, versée à partir de 65 ans aux titulaires de la carte du combattant, de 5,2 %. Ils sont encore près d'un million mais 97 % d'entre eux ont plus de 75 ans.

Il faut par ailleurs noter le maintien d'une dépense fiscale soutenue en faveur des anciens combattants, qui devrait représenter 759 millions d'euros en 2018. La principale est la demi-part dont bénéficient les titulaires de la carte du combattant à partir de 74 ans.

Ce projet de loi de finances pour 2018 préserve l'Onac et l'Institution nationale des Invalides (Ini). Contrairement au budget de la mission, leurs moyens ne diminuent pas.

Ainsi, l'Onac poursuit sa modernisation. Il s'est séparé de ses établissements médico-sociaux et se recentre sur son cœur de métier, l'accompagnement de ses ressortissants. Son maillage départemental, auquel chacun d'entre nous ici est très attaché, n'est pas remis en cause, comme l'a précisé le ministre lors de son audition.

Surtout, il a dû s'adapter à de nouveaux publics, en particulier les anciens des Opex. Il a développé ses aides à la réinsertion professionnelle et celles, plus spécifiques, en faveur des blessés en opération. L'Onac assure en effet leur suivi dans la durée, après qu'ils ont quitté l'institution militaire, en coopération avec les armées et le service de santé des armées. Ainsi, ses personnels ont été formés à la détection des syndromes de stress post-traumatique.

Quant à sa politique d'aide en faveur des ressortissants les plus démunis, son budget de 26,4 millions d'euros reste inchangé par rapport à 2017 et elle est désormais mieux acceptée au niveau local, après des difficultés d'adaptation à la réforme de 2015. Il conviendrait toutefois de bien harmoniser les pratiques entre les départements.

L'Ini sort d'une période d'incertitudes sur son avenir et a engagé sa transformation, ainsi que Bruno Gilles a pu le constater en se rendant sur place au début du mois. Un nouveau projet médical a été adopté, visant à en faire le pôle de référence dans la réhabilitation post-traumatique des blessés de guerre, aussi bien sur le plan physique, avec son centre de rééducation, que sur le plan psychique, avec une unité de traitement des syndromes de stress. Cette réforme s'accompagne d'une rénovation immobilière importante, dont le coût est estimé à 50 millions d'euros sur quatre ans. Le centre des pensionnaires, dont le plus âgé a 103 ans, ne sera pas affecté par ce projet.

Comme je le disais en préambule, si ce budget préserve les droits acquis, il ne corrige en aucun cas les insuffisances du droit à réparation et les inégalités que son application engendre. Il n'apporte pas de réponse à la situation précaire des conjoints survivants des grands invalides, qui ont souvent renoncé à toute activité professionnelle pour s'occuper d'un grand blessé et, au décès de celui-ci, ne bénéficient que d'une pension de réversion forfaitaire d'un faible montant.

Surtout, il ne remédie pas à deux injustices dans le traitement réservé à la troisième génération du feu que je trouve tout particulièrement révoltantes et auxquelles je souhaite qu'il soit mis un terme dans les plus brefs délais.

La première est l'attribution de la carte du combattant aux soldats qui ont séjourné en Algérie, en application des accords d'Évian, entre juillet 1962 et 1964. Elle leur est refusée, alors que 627 militaires ont été reconnus « morts pour la France » durant cette période. Il ne s'agit pas ici de réécrire l'histoire et de modifier les bornes temporelles sur la guerre d'Algérie. La solution serait plutôt de reconnaître à ce déploiement le caractère d'Opex, comme cela a été fait par arrêté pour de nombreux autres, plus anciens.

La ministre a annoncé qu'une évaluation du coût de cette mesure serait prochainement engagée : il est essentiel qu'elle aboutisse rapidement et permette de confronter les estimations du Gouvernement – plus de 100 millions d'euros – et celles du monde associatif – 15 millions d'euros. Le déclin démographique du monde combattant doit permettre de financer cette mesure en 2019.

Enfin, il est temps que les distinctions entre anciens supplétifs selon leur statut civil disparaissent. La très grande majorité des harkis relevaient du statut civil de droit local. Toutefois, des pieds noirs, de statut civil de droit commun, se sont engagés à leurs côtés dans les différentes formations supplétives. Le législateur leur a toutefois toujours refusé le bénéfice de l'allocation de reconnaissance.

Une décision du Conseil constitutionnel de 2011 leur a donné satisfaction mais l'administration n'a pas accédé à leurs demandes et une loi de 2013 les a à nouveau exclus du dispositif. Environ soixante-dix personnes seraient concernées, ce qui représente un coût, minime, de 260 000 euros par an. C'est une question de justice que de garantir l'égalité entre ces anciens compagnons d'armes : tel est l'objet d'un amendement que je vous présenterai.

Pour conclure, il faut préciser que deux articles du projet de loi de finances sont rattachés à cette mission : l'article 50, qui revalorise de 100 euros cette allocation de reconnaissance, et l'article 51, qui est une mesure d'équité permettant le calcul des pensions d'invalidité et des pensions de réversion antérieures à 1962 au taux du grade, et non plus au taux forfaitaire du soldat.

Sur ces considérations, je vous invite, mes chers collègues, à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission et de ces deux articles qui y sont rattachés et à adopter l'amendement que je vais vous présenter.

M. Philippe Mouiller. – Je partage pleinement les conclusions de ce rapport, en particulier s’agissant de l’attribution de la carte du combattant aux anciens combattants ayant séjourné en Algérie entre 1962 et 1964. Les difficultés à estimer le coût de cette mesure sont réelles. Je compte déposer un amendement sur ce point, pour qu’un débat sur cette question ait lieu en séance publique. Pensez-vous qu’une demande de rapport à ce sujet lui donnerait plus de poids ?

M. Jean-Marie Morisset. – Chaque année, j’entends les mêmes conclusions sur le budget des anciens combattants : il est en baisse, en raison du déclin démographique de ses bénéficiaires. Arriverons-nous un jour à faire comprendre à un ministre chargé des anciens combattants qu’une année de gel de ce budget permettrait de satisfaire les demandes légitimes du monde combattant ?

Avec Philippe Mouiller ainsi que les autres parlementaires des Deux-Sèvres, nous rencontrons tous les ans les trente-deux associations d’anciens combattants de notre département. Cette année, la principale revendication était bien l’attribution de la carte du combattant à ceux qui ont servi en Algérie entre 1962 et 1964.

Il y a par ailleurs deux autres points sur lesquels la législation doit évoluer : l’attribution de la demi-part fiscale aux conjoints survivants des titulaires de la carte du combattant décédés avant d’avoir atteint l’âge de 74 ans, à partir de laquelle elle est accordée, alors que les conjoints survivants d’un ancien combattant décédé ensuite en bénéficient. Il faut également faire évoluer la reconnaissance de la Nation envers les pupilles de la Nation. Une réflexion doit être engagée sur le sujet et il est difficilement compréhensible que les demandes d’un rapport en ce sens aient été rejetées à l’Assemblée nationale sur demande du Gouvernement.

M. Dominique Watrin. – Le budget du programme 169 accuse une baisse de 3,3 % tandis que depuis 2012 celui de la mission a reculé de 520 millions d’euros. Les deux mesures nouvelles annoncées dans ce projet de loi de finances ne représentent que 6,5 millions d’euros, ce qui est bien faible comparé aux 80 millions économisés en 2018.

Les demandes récurrentes du monde combattant ne sont pas satisfaites, alors qu’une année de maintien du budget permettrait de les satisfaire, qu’il s’agisse de la campagne double, de la valeur du point de PMI, du bénéfice de la demi-part fiscale pour les conjoints survivants ou encore de l’attribution de la carte du combattant au titre d’une présence de quatre mois en Algérie entre 1962 et 1964.

Je regrette enfin qu’aucune actualisation des éléments qui nous avaient été communiqués l’an dernier sur les effets de la réforme de l’aide sociale de l’Onac n’ait été réalisée. Le remplacement de l’aide différentielle au conjoint survivant (ADCS) par un mécanisme individualisé et attribué par ses services départementaux avait pu conduire à une perte pour les veuves concernées.

De manière générale, notre groupe n’est pas de l’avis du rapporteur et est défavorable à l’adoption des crédits de la mission.

Mme Corinne Féret. – Notre point de vue rejoint celui du rapporteur sur plusieurs des questions qu’il a abordées, en particulier l’attribution de la carte du combattant aux soldats ayant servi en Algérie entre 1962 et 1964.

J'aimerais insister sur la nécessité de préserver le budget d'action sociale de l'Onac. Le nombre d'anciens combattants diminue mais celui des aides versées reste stable et de nouveaux besoins apparaissent, en particulier ceux des anciens des Opex. De plus, le nombre de pupilles de la Nation a fortement augmenté à la suite des attentats de 2015 et 2016. Il faut être extrêmement vigilant sur ce point.

Notre groupe est favorable à l'adoption des crédits de la mission.

M. Alain Milon, président. – *En réponse à Philippe Mouiller, je ne suis pas absolument opposé à un rapport sur l'attribution de la carte du combattant aux anciens combattants ayant été en Algérie entre 1962 et 1964. Néanmoins, mon expérience récente dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 me laisse sceptique quant à la probabilité que, si nous venions à l'adopter, il soit conservé par l'Assemblée nationale dans le texte final.*

De même, la proposition d'une stabilité du budget de la mission d'une année sur l'autre est intéressante. Néanmoins force est de constater que malgré les annonces et les évolutions des pratiques aucune alternance politique n'a remis en cause la diminution mécanique des crédits consacrés aux anciens combattants.

Par ailleurs, le budget d'aide sociale de l'Onac sera maintenu en 2018 à son niveau de 2017, soit 26,4 millions d'euros.

J'en viens à l'amendement II-289, qui vise à corriger une injustice qui persiste entre harkis selon le statut juridique qui était le leur en Algérie. La plupart, d'origine musulmane, relevaient du statut civil de droit local. Toutefois, un petit nombre de pieds noirs, de statut civil de droit commun, se sont également engagés dans les formations supplétives et ont connu exactement les mêmes conditions de vie et d'engagement.

Plus de 55 ans après les faits, l'allocation de reconnaissance est toujours refusée à ces derniers, bien qu'ils aient bénéficié, entre 2011 et 2013, de décisions de justice en leur faveur. Selon les associations, moins de 70 personnes seraient concernées, pour un coût très faible : environ 260 000 euros par an. Celui-ci serait immédiatement compensé par le déclin démographique global du nombre de bénéficiaires de l'allocation de reconnaissance (- 209 entre 2016 et 2017).

Bruno Gilles nous offre aujourd'hui la possibilité de mettre un terme à cette discrimination entre frères d'armes. Je vous invite, mes chers collègues, à la saisir.

La commission adopte l'amendement II-289.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » du projet de loi de finances pour 2018 et des articles 50 et 51 rattachés.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET DÉPLACEMENT

- **Déplacement à l'Institution nationale des Invalides (7 novembre 2017)**
Général de corps d'armée **Christophe de Saint-Chamas**, gouverneur des Invalides
Médecin général inspecteur **Christian Plotton**, directeur général
Commissaire en chef de première classe **Philippe Havil**, adjoint au directeur général

- **Secrétariat général pour l'administration (SGA) du ministère des armées**
Jean-Paul Bodin, secrétaire général
Frank Barrera, chef de cabinet
Alexandre Coyo, chargé de mission

- **Union nationale des combattants (UNC)**
Pierre Saint-Macary, président
Éric Euzen, responsable du service juridique et social

- **Contributions écrites de :**
 - la direction des patrimoines, de la mémoire et des archives (DPMA) du ministère des armées ;
 - la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ) du ministère des armées ;
 - l'office national des anciens combattants et victimes de guerre (Onac) ;
 - la Mission du centenaire de la Première Guerre mondiale ;
 - l'Union française des associations de combattants et victimes de guerre (Ufac) ;
 - la Fédération nationale des anciens combattants en Algérie, Maroc et Tunisie (Fnaca).