

Le 12 novembre 2013



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014

NOTE DE PRÉSENTATION

COMMISSION

DES

FINANCES

MISSION

**« ANCIENS COMBATTANTS,
MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION »**

et articles 62 à 62 *octies*

Rapporteur spécial :

M. Philippe MARINI

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 5 |
| I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION | 7 |
| A. UNE NOUVELLE MAQUETTE BUDGÉTAIRE PARTICIPANT À LA RATIONALISATION DE L'AIDE EN FAVEUR DES RAPATRIÉS | 7 |
| B. UNE BAISSÉ TENDANCIELLE QUI MASQUE QUELQUES MESURES EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT..... | 8 |
| 1. <i>Le respect de la programmation triennale</i> | 8 |
| 2. <i>Une baisse qui s'inscrit dans la tendance du précédent budget</i> | 8 |
| 3. <i>Une baisse qui ne doit pas masquer des mesures en faveur du monde combattant</i> | 11 |
| 4. <i>Une baisse qui ne touche pas uniformément tous les programmes</i> | 11 |
| C. UNE DÉPENSE FISCALE QUI PROGRESSED CHAQUE ANNÉE | 12 |
| 1. <i>Une dépense fiscale en hausse constante</i> | 12 |
| 2. <i>Une dépense fiscale mal évaluée</i> | 13 |
| D. DES DÉPENSES DE PERSONNELS MARGINALES | 14 |
| II. ANALYSE PAR PROGRAMME | 16 |
| A. UN PROGRAMME 167 « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE » QUI PORTE L'EFFORT BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DU CYCLE MÉMORIEL DE L'ANNÉE 2014 | 16 |
| 1. <i>Un effort budgétaire en faveur de la politique de mémoire pour commémorer les anniversaires des deux Guerres mondiales</i> | 17 |
| a) <i>Une opération stratégique « Mémoire » qui bénéficie d'une forte augmentation de sa dotation pour s'adapter au calendrier des commémorations</i> | 18 |
| b) <i>Une opération stratégique « Sépultures de guerre et lieux de mémoire » qui poursuit son programme pluriannuel</i> | 21 |
| 2. <i>Une Journée défense et citoyenneté recentrée sur l'esprit de défense, mais dont les indicateurs de performance restent à améliorer</i> | 22 |
| a) <i>Une JDC recentrée sur l'esprit de défense</i> | 23 |
| b) <i>Une JDC dont le coût complet est toujours mal appréhendé</i> | 24 |
| c) <i>Une JDC dont l'indicateur de satisfaction reste à améliorer</i> | 25 |
| B. UN PROGRAMME 169 « RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT » MARQUÉ PAR QUELQUES NOUVEAUTÉS..... | 26 |
| 1. <i>Une mission principale : assumer la dette contractée à l'égard des populations combattantes</i> | 27 |
| a) <i>Une population d'anciens combattants non compensée par l'arrivée des nouvelles générations du feu</i> | 27 |
| b) <i>Des mesures nouvelles : l'attribution de la « carte à cheval » et le décret « Curzon »</i> | 29 |
| c) <i>Une baisse mécanique des dépenses d'intervention liée à la démographie combattante</i> | 29 |

| | |
|---|-----------|
| d) Une légère baisse des crédits de solidarité en raison d'une baisse des taux de majoration de la rente mutualiste..... | 30 |
| (1) Des crédits d'intervention en diminution..... | 30 |
| (2) Une diminution due à la baisse des taux de majoration spécifique de la rente mutualiste..... | 31 |
| 2. Une nouvelle action en faveur des rapatriés..... | 33 |
| 3. Un dispositif de réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français toujours peu appliqué..... | 34 |
| C. UN PROGRAMME 158 « INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE » DONT LE BUDGET RESTE DÉPENDANT DU NOMBRE DE DOSSIERS D'INDEMNISATIONS DÉPOSÉS | 36 |
| 1. Une baisse prévisible des dépenses d'intervention..... | 37 |
| 2. Une gestion rationalisée..... | 38 |
| EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS | 39 |
| • ARTICLE 62 (Article L. 253 bis du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre) Renforcement de l'équité pour l'attribution de la carte du combattant au titre de la guerre d'Algérie et des combats d'Afrique du Nord | 39 |
| • ARTICLE 62 bis (nouveau) (Article L. 50 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre) Extension de la majoration de la pension du conjoint survivant des très grands invalides de guerre | 41 |
| • ARTICLE 62 ter (nouveau) (Article 211 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011) Prolongation d'un an du délai pour faire valoir la décrystallisation des pensions militaires d'invalidité et la retraite du combattant | 43 |
| • ARTICLE 62 quater (nouveau) Demande d'un rapport au Gouvernement sur l'action sociale de l'ONAC-VG, ainsi que sur les aides apportées par les associations d'anciens combattants..... | 45 |
| • ARTICLE 62 quinquies (nouveau) Demande d'un rapport au Gouvernement sur les mesures à prendre pour attribuer le bénéfice de la campagne double à l'ensemble des anciens combattants d'Afrique du Nord..... | 46 |
| • ARTICLE 62 septies (nouveau) Demande d'un rapport au Gouvernement sur l'opportunité et les modalités de modification du décret n° 2010-653 du 11 juin 2010 pris en application de la loi relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français | 48 |
| • ARTICLE 62 octies (nouveau) Demande d'un rapport au Gouvernement sur l'application des décrets instituant des mesures de réparations pour les orphelins victimes de persécutions antisémites et d'actes de barbarie durant la Deuxième Guerre mondiale | 50 |
| LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE..... | 52 |
| AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL..... | 53 |

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Le budget de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation », avec **2,98 milliards d'euros** en crédits de paiement, est en **baisse de 2,8 %** en 2014.

2. L'évolution des crédits de la mission **respecte le plafond fixé** par la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de **programmation des finances publiques** pour les années 2012 à 2017. Ce respect doit toutefois être relativisé au regard des **importants soutiens reçus de programmes d'autres missions**, essentiellement la mission « Défense », à hauteur de **plus de 42,6 millions d'euros en 2014**.

3. La part la plus importante des diminutions de crédits constatées n'est que **la traduction de l'évolution démographique du nombre de ressortissants**. Le nombre de bénéficiaires de la pension militaire d'invalidité (PMI), tout comme celui des bénéficiaires de la retraite du combattant, continue de **décroître**, avec une prévision de **baisse de 13 700 bénéficiaires pour la PMI** et de **48 000 bénéficiaires pour la retraite du combattant**.

4. Votre rapporteur spécial note avec satisfaction que le budget porte des mesures en faveur du monde combattant, en particulier **l'octroi de la carte du combattant aux militaires ayant servi durant quatre mois en Algérie « à cheval » sur la date du 2 juillet 1962**. Cette mesure pourrait concerner 8 400 personnes, pour un coût en 2014 de 4 millions d'euros.

5. Par ailleurs, un budget de **23,2 millions d'euros**, en hausse de plus de 33 %, est consacré à l'action « Politique de mémoire », qui comprend le **cycle de commémoration exceptionnel de l'année 2014**, le centenaire du début de la Première Guerre mondiale et le soixante-dixième anniversaire de la Résistance intérieure, de la Libération du territoire national et de la victoire contre le nazisme.

6. La mission se voit transférer, dans le programme 169, **une action 07 en faveur des rapatriés destinée à couvrir le paiement des prestations en faveur des rapatriés et des harkis**. L'inscription de ces crédits met fin à un rattachement peu logique à la mission « Égalité des territoires, logement et ville » et rationalise le système d'aide en faveur des rapatriés et des harkis. **Les conséquences budgétaires sont minimes**, puisque cette action représente 0,6 % de l'ensemble des crédits de la mission, avec 17,8 millions d'euros.

7. Votre rapporteur spécial regrette **la persistance de la mauvaise évaluation des dépenses fiscales**, dont le montant - **606 millions** prévus pour 2014 - ne cesse de progresser. La dépense fiscale, qui représente plus de 20 % des crédits de la mission, mérite une réflexion à part entière.

8. Enfin, le Gouvernement a **baissé de 20 % les taux de majoration spécifique des rentes mutualistes**, ce qui permettrait une économie de 9,7 millions en 2014, puis de 29,1 millions en 2015, mais se traduira pour les 395 441 bénéficiaires concernés, par un moindre abondement de leur rente. Cette mesure étant annoncée comme temporaire, votre rapporteur spécial sera tout particulièrement attentif au respect de cet engagement.

*A la date limite du 10 octobre, prévue par l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les services du ministre de la défense et des anciens combattants avaient répondu à l'ensemble des questions concernant les programmes 167 et 169 formulées par le rapporteur spécial, soit **un taux de réponse de 100 %**.*

*Les questions adressées concernant le programme 158 sous la responsabilité du secrétaire général du Gouvernement sont revenues à la même date avec **un taux de réponse de 100 %**.*

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

La mission « **Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation** » est une mission interministérielle qui regroupe trois programmes. Elle connaît depuis plusieurs années **une baisse régulière de ses crédits** en raison de l'évolution démographique des populations concernées.

A. UNE NOUVELLE MAQUETTE BUDGÉTAIRE PARTICIPANT À LA RATIONALISATION DE L'AIDE EN FAVEUR DES RAPATRIÉS

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2014 modifie le périmètre de la mission avec le transfert de **l'action 15 « Rapatriés »** du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », initialement porté par la mission « Égalité des territoires, logement et ville », vers le programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ».

Ce transfert met en œuvre un élément de la **recommandation n° 11 du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP)** du 17 juillet 2013 qui vise notamment à **créer un « guichet unique » pour les rapatriés et les harkis** auprès des services départementaux de l'office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG), en adossant à cet opérateur toutes les structures concernées. Votre rapporteur spécial salue cette nouvelle maquette qui **met fin à un rattachement peu logique**, et sur lequel il s'était à plusieurs reprises interrogé, de la politique en faveur des rapatriés et des harkis à la mission « Égalité des territoires, logement et ville ».

Le programme 169 comprend désormais une nouvelle action 07 intitulée « *Actions en faveur des rapatriés* » destinée à couvrir le paiement des prestations en faveur des rapatriés et des harkis. L'inscription de ces crédits entraîne des **conséquences budgétaires minimales puisqu'elle représente 0,6 % de l'ensemble des crédits** de la mission (17,8 millions d'euros).

Aucun indicateur de performance spécifique n'est attaché à cette action. Votre rapporteur spécial souhaite que les indicateurs existants puissent être adaptés pour l'intégrer dans leur périmètre¹.

¹ Cette adaptation pourrait concerner l'indicateur 3.1 relatif à l'ONAC-VG « Coût moyen (Rémunérations et charges sociales (RCS), et fonctionnement) par acte de solidarité ».

B. UNE BAISSÉ TENDANCIELLE QUI MASQUE QUELQUES MESURES EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT

1. Le respect de la programmation triennale

Les plafonds alloués à la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » par l'article 11 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, hors contribution directe au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », sont fixés à **2,95 milliards d'euros en 2014** et 2,83 milliards d'euros en 2015.

Le PLF 2014 prévoit des crédits de 2,98 milliards d'euros, dont 27,4 millions au titre de la contribution d'équilibre au CAS « Pensions », soit un montant hors CAS de 2,95 milliards d'euros. **Votre rapporteur spécial observe donc que le plafond fixé est respecté**, d'autant plus que ce plafond ne prenait pas en compte le transfert de l'action en faveur des rapatriés et des harkis intervenu depuis (+ 0,02 milliard).

Il convient toutefois de relativiser le respect de ce plafond en raison de la part importante des **déversements reçus par la présente mission en provenance d'autres programmes**, pour un montant global de **42,6 millions d'euros**. Il s'agit principalement des soutiens des trois programmes 146 « Équipement des forces », 178 « Préparation et emploi des forces » et 212 « Soutien de la politique de la défense » de la mission « Défense » qui viennent abonder pour un montant de 41,9 millions d'euros l'action « *Journée défense et citoyenneté* » du programme 167 « Liens entre la nation et son armée ».

2. Une baisse qui s'inscrit dans la tendance du précédent budget

La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » participe à la baisse de la dépense publique. Cette baisse est toutefois essentiellement due aux **effets mécaniques de la diminution des effectifs pensionnés**, et non à des mesures d'économie nouvelles.

**Évolution des crédits de la mission
« Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation »**

(en millions d'euros)

| | Montants ouverts en loi de finances initiale pour 2011 | | Montants ouverts en loi de finances initiale pour 2012 | | Montants ouverts en loi de finances initiale pour 2013 | | Montants demandés pour 2014 | |
|--|--|----------------|--|----------------|--|----------------|-----------------------------|----------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Programme 167 - Liens entre la nation et son armée | 127,4 | 134,2 | 129,0 | 118,0 | 114,1 | 119,6 | 113,1 | 117,1 |
| Programme 169 - Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant | 3 070,2 | 3 070,2 | 2 914,6 | 2 914,6 | 2 838,5 | 2 838,5 | 2 760,4* | 2 760,4* |
| Programme 158 - Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde guerre mondiale | 115,6 | 115,0 | 116,0 | 116,3 | 109,7 | 110,0 | 104,6 | 104,0 |
| Total | 3 313,2 | 3 319,4 | 3 159,6 | 3 148,9 | 3 062,3 | 3 068,1 | 2 978,1 | 2 981,5 |

**Ce montant prend en compte le transfert en PLF 2014 des crédits de l'action 15 « Rapatriés » du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » pour un montant de 17,8 millions d'euros en AE et en CP.*

Source : commission des finances, à partir des projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances pour 2012, 2013 et 2014

La **réduction des crédits**, qui passent de **3,07 milliards à 2,98 milliards d'euros** en crédits de paiement (CP) s'inscrit dans la **continuité des budgets précédents**. La baisse constatée de **2,8 %** est très proche de celle de l'année dernière (2,5 %). Elle s'explique par trois facteurs :

- **principalement par l'évolution démographique des populations concernées**. Les dépenses d'intervention du programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » relatives aux pensions militaires d'invalidité (PMI), à la retraite du combattant et aux droits rattachés, baissent de **près de 80 millions d'euros** entre 2013 et 2014 ;

- **par la baisse de 20 % des taux de majoration spécifique des rentes mutualistes à compter de septembre 2013**. Compte tenu du décalage d'un an entre le versement des majorations par les sociétés mutualistes et leur remboursement par le ministère de la défense, cette mesure entraînera une économie de **9,7 millions d'euros en 2014**. Votre rapporteur spécial reviendra plus précisément sur cette mesure dans l'analyse du programme 169 ;

- par **la poursuite de la rationalisation des effectifs** au sein de la direction du service national (DSN) et plus marginalement de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliation (CIVS), qui participe à une réduction de **7,3 millions d'euros** des dépenses de titre 2.

La baisse observée est quasiment identique (- 2,7 %) en autorisations d'engagement (AE) : 2,98 milliards d'euros prévus en PLF 2014.

En **consolidant les dépenses hors titre 6** (dépenses d'intervention) et **les soutiens** reçus d'autres missions, on constate une **poursuite de la baisse des dépenses de gestion**, correspondant à l'ensemble des dépenses participant à la mise en œuvre des politiques de la présente mission.

Crédits de paiement de la mission

(en millions d'euros)

| | Exécution 2011 | Exécution 2012 | CP ouverts pour 2013 | CP demandés pour 2014 |
|---|-------------------|-------------------|-------------------------|--------------------------|
| Total mission | 3 255,4 | 3 123,3 | 3 068,1 | 2 981,5 |
| Dépenses d'intervention titre 6 | 3 039,7 | 2 939,9 | 2 881,2 | 2 800,4 |
| Dépenses hors titre 6 | 215,7 | 183,4 | 186,8 | 181,1 |
| Soutiens reçus d'autres missions | 31,1 | 44,6 | 49,4 | 42,6 |
| Dépenses hors titre 6 + soutiens reçus d'autres missions | 246,8 | 228,0 | 236,2 | 223,7 |

Source : commission des finances sur la base du rapport annuel de performances annexé à la loi de règlement pour 2011, du rapport annuel de performances annexé à la loi de règlement pour 2012 et du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

Ces crédits passent en effet de **236,2 millions d'euros** en LFI 2013 à **223,7 millions prévus pour 2014**, soit une diminution potentielle de 12,5 millions. Ce constat prouve que **l'effort de bonne gestion continue à porter ses fruits**. Sa poursuite pour l'avenir nécessitera sans doute des réformes structurelles plus difficiles.

3. Une baisse qui ne doit pas masquer des mesures en faveur du monde combattant

Les crédits de la mission poursuivent la tendance baissière observée les années précédentes et ce **malgré l'intégration dans son périmètre de l'action en faveur des harkis et des rapatriés**, budgétisée à hauteur de 17,8 millions d'euros. Il faut y ajouter **deux mesures nouvelles en faveur des anciens combattants**, qui étendent le bénéfice de la pension d'invalidité militaire et de la retraite du combattant. Il s'agit de :

- **l'extension du bénéfice des dispositions du décret n° 73-74 du 18 janvier 1973** qui détermine le régime spécial de classification des invalidités pour les prisonniers de guerre, **aux prisonniers de l'ensemble des camps sous contrôle de l'armée soviétique**¹. Le coût estimé est de **0,7 million** ;

- **l'extension du bénéfice de la carte du combattant dite « à cheval »** aux militaires ayant servi quatre mois en Afrique du Nord et dont l'incorporation a eu lieu avant le 2 juillet 1962. Cette mesure fait l'objet d'un article rattaché à la présente mission² que votre rapporteur spécial commente en annexe. Elle a un coût estimé de **4 millions d'euros** pour l'année 2014.

Ces deux mesures seront évoquées plus en détail dans l'analyse du programme 169.

4. Une baisse qui ne touche pas uniformément tous les programmes

La diminution d'ensemble constatée au niveau de la mission résulte, comme pour les exercices précédents, de **la part essentielle (92,6 %) que représente le programme 169** « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » dans la mission. La contraction de 2,8 % de la mission reflète la baisse quasi-équivalente de ce programme.

L'évolution propre des **deux autres programmes s'en trouve masquée**. Il s'agit toutefois d'évolutions également à la baisse :

- une réduction de **2,1 %** du programme **167 « Liens entre la nation et son armée »**, qui touche exclusivement l'action « *Journée Défense et Citoyenneté* ». Les crédits consacrés aux actions en faveur de la politique de mémoire connaissent, eux, une augmentation significative de plus de **33 %** en raison du **double cycle de célébrations mémorielles de l'année 2014** ;

¹ Décret n° 2013-105 du 29 janvier 2013 modifiant le décret n° 73-74 du 18 janvier 1973 déterminant les règles et barèmes pour la classification et l'évaluation des invalidités résultant des infirmités et maladies contractées par des militaires ou assimilés au cours de la captivité subie dans certains camps ou lieux de détention.

² Article 62 du présent projet de loi.

- une réduction de 5,5 % du programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde guerre mondiale » qui transcrit l'évolution des demandes d'indemnisation.

Évolution des crédits des trois programmes de la mission

(en millions d'euros)

| | AE ouvertes en LFI pour 2013 | AE demandées pour 2014 | Évolution | CP ouverts en LFI pour 2013 | CP demandés pour 2014 | Évolution |
|--|------------------------------------|------------------------------|----------------|-----------------------------------|-----------------------------|----------------|
| Programme 167 - Liens entre la nation et son armée | 114,1 | 113,1 | - 0,9 % | 119,6 | 117,1 | - 2,1 % |
| Programme 169 - Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant | 2 838,5* | 2 760,3 | - 2,7 % | 2 838,5* | 2 760,3 | - 2,7 % |
| Programme 158 - Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde guerre mondiale | 109,7 | 104,6 | - 4,6 % | 110,0 | 104,0 | - 5,5 % |
| Total de la mission | 3 062,3 | 2 978,1 | - 2,7 % | 3 068,1 | 2 981,5 | - 2,8 % |

* Ce montant ne prend pas en compte le transfert en PLF 2014 des crédits de l'action 15 « Rapatriés » du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » pour un montant de 17,8 millions d'euros en AE et en CP.

Source : commission des finances sur la base du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

C. UNE DÉPENSE FISCALE QUI PROGRESSE CHAQUE ANNÉE

1. Une dépense fiscale en hausse constante

Alors que le budget de la présente mission baisse régulièrement, **la dépense fiscale qui lui est liée ne cesse de croître**. Elle représente une part de plus en plus significative des crédits de la mission. Votre rapporteur spécial s'inquiète de ce phénomène depuis quelques années.

Pour 2014, cette dépense est évaluée à **606 millions d'euros, soit un peu plus de 20 % des crédits de la mission**. En 2013, cette dépense était évaluée à **505 millions d'euros**, ce qui représentait déjà 16,5 % des dotations prévues en LFI.

La dépense fiscale se concentre sur trois mesures principales :

- la **demi-part supplémentaire** pour les contribuables (et leurs veufs/veuves) de plus de 75 ans titulaires de la carte du combattant¹, pour un montant de **370 millions d'euros**. Cette dépense était estimée en PLF 2013 à 270 millions et est **réévaluée de 100 millions d'euros** pour 2014 ;

- l'**exonération d'impôt sur le revenu** de la retraite du combattant, des pensions militaires d'invalidité, des retraites mutuelles servies aux anciens combattants et victimes de guerre, ainsi que de l'allocation de reconnaissance servie aux anciens membres des formations supplétives de l'armée française en Algérie et à leurs veuves², pour **200 millions d'euros** ;

- la **déduction** des versements effectués dans le cadre de la rente mutualiste du combattant³ pour **36 millions d'euros**.

Votre rapporteur spécial envisage de faire porter sur ce sujet son contrôle budgétaire de l'année 2014.

2. Une dépense fiscale mal évaluée

La dépense fiscale est surtout **mal évaluée** comme le souligne également votre rapporteur spécial depuis plusieurs années.

Pour l'année 2011, un décalage de **67 millions d'euros** avait été observé entre l'évaluation initiale du PLF et le chiffrage définitif effectué dans la loi de règlement pour 2012. Comme anticipé, l'année 2012 a connu la même évolution, avec à ce jour, une erreur prévisionnelle⁴ de **68 millions d'euros**.

Les dernières données pour 2013 présentent, quant à elles, une réévaluation de la dépense fiscale de **61 millions d'euros**, celle-ci passant, **entre la LFI 2013 et le présent PLF, de 505 millions à 566 millions d'euros**.

Votre rapporteur spécial constate un chiffrage de la dépense fiscale pour 2014 plus fortement réévalué que les années passées, avec **une augmentation observée de 100 millions d'euros, contre environ 40 millions précédemment**. Toutefois, compte tenu des dérapages constatés, il ne peut apprécier si l'évaluation de cette année sera plus juste que les précédentes ou si, une fois encore, il est à craindre une marge d'erreur de 15 %.

Le poste le plus important, et qui connaît la progression la plus sensible cette année, est celui de la **demi-part supplémentaire** pour les contribuables (et leurs veufs/veuves) de plus de 75 ans titulaires de la carte du combattant. Cette dépense fiscale **s'établissait en 2011**, selon son chiffrage définitif, **à 260 millions d'euros**. Annoncée à 270 millions en PLF

¹ Articles 195-1-f et 195-6 du code général des impôts.

² Articles 81-4°-a, 81-4°-b et 81-12° du code général des impôts.

³ Article 156-II-5° du code général des impôts.

⁴ Cf. projet annuel de performance 2014.

2013, elle est d'ores et déjà réactualisée à 330 millions d'euros¹. Un effort d'ajustement semble toutefois avoir été fait en PLF 2014. Cette mesure apparaît à hauteur de 370 millions dans le présent projet de loi, soit **l'équivalent de plus de 12 % des crédits de la mission**.

Au regard de ces analyses, votre rapporteur spécial ne peut qu'exprimer **les plus grandes réserves sur l'évaluation de la dépense fiscale de la mission**. Alors que la génération des anciens combattants de la guerre d'Algérie devrait arriver actuellement à l'âge moyen de 75 ans, on peut estimer que la dépense fiscale de la demi-part ne devrait pas connaître de baisse notable dans les années à venir. Cette question est d'autant plus importante que, comme relevé l'année dernière², il serait utile de s'interroger sur **l'adéquation entre l'objectif initial poursuivi par la mesure** du point de vue de la politique de reconnaissance apportée aux anciens combattants **et les résultats de son application**.

Votre rapporteur spécial souhaite **suivre cette question de près en lien avec les services ministériels concernés**. Cette question touchant au droit à réparation, qui est au cœur de la politique de cette mission, il en appelle également à une réflexion de l'ensemble des acteurs.

D. DES DÉPENSES DE PERSONNELS MARGINALES

Les réformes engagées ces dernières années se sont traduites par une baisse sensible de la part des **charges de personnels (titre 2)** dans la mission. Elles ne représentent plus désormais que **2,6 % des crédits**, tandis qu'en exécution 2009, leur part était encore de 5 %.

Comme au cours des années passées, alors que la baisse du budget de la mission est de 2,8 %, l'évolution des dépenses de titre 2 est plus que proportionnelle, **avec moins 8,7 % entre 2013 et 2014**. L'effort est particulièrement marqué dans le programme 158, avec une baisse de **13,65 %** des crédits de titre 2.

Le plafond d'emplois de la mission pour 2014 est fixé à 1 460 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit une **diminution de 86,5 ETPT** par rapport à 2013, essentiellement due à la rationalisation des effectifs de la direction du service national (DSN). Au sein de ces suppressions, **36,5 ETPT** correspondent à de **nouvelles réductions d'emplois**, le solde s'expliquant par la prise en compte de sous-consommations d'emplois ou de suppressions déjà réalisées en 2013. Cette baisse de 5,6 % s'inscrit dans la tendance déjà observée l'année dernière, l'effet des réformes finalisées au sein de la DSN et issues de la suppression de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion

¹ Cf. *projet annuel de performance 2014*.

² Cf. *rapport général n° 148 (2012-2013) – Tome III - Annexe n°5*.

professionnelle (DSPRS) s'estompant, après la forte contraction de 32 % observée entre 2011 et 2012.

Pour une lecture globale des effectifs au service de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation », il est nécessaire de leur agréger une fraction des personnels de l'ONAC-VG, de l'Institut national des Invalides (INI), de la Caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS), ainsi que de la direction centrale du service de santé des armées (DCSSA). Ces acteurs ont, en effet, tous **repris** à un titre ou à un autre **une partie de l'action de l'ancienne DSPRS** et ont **bénéficié, à ce titre, de transferts de personnels** ces dernières années.

Trois de ces acteurs (ONAC-VG, INI, CNMSS) perçoivent une **dotation** ou une **subvention** en provenance de la mission, couvrant tout ou partie de leurs dépenses de personnels : sont prévus en 2014, 57,5 millions d'euros pour l'ONAC-VG, 12,1 millions pour l'INI et 4,7 millions pour la CNMSS.

Plafond d'emplois des opérateurs INI et ONAC-VG¹

(en ETP sous plafond rémunérés)

| | Exécution 2011 | LFI 2012 | Exécution 2012 | LFI 2013 | PLF 2014 |
|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|--------------|
| INI | 444 | 458 | 445 | 453 | 441 |
| ONAC-VG | 903 | 967 | 921 | 917 | 892 |
| Total | 1 347 | 1 425 | 1 366 | 1 370 | 1 333 |

Source : commission des finances sur la base du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013, du rapport annuel de performances annexé à la loi de règlement pour 2012 et du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

Le projet de loi de finances pour 2014 laisse apparaître une baisse du plafond d'emplois de l'INI et l'ONAC-VG de 37 emplois en équivalents temps plein (ETP), qui se traduit par une **réduction d'effectif de 5 ETP pour l'INI et de 25 ETP pour l'ONAC-VG**, le solde de 7 ETP correspondant à un abattement technique opéré au sein de l'INI. Ces réductions respectent les orientations gouvernementales relatives aux opérateurs. Elles s'expliquent, pour l'ONAC-VG, par la **rationalisation de l'organisation de l'office et le recours plus fréquent à la sous-traitance en matière d'entretien des sépultures de guerre et des hauts lieux de mémoire**.

Il est signalé que les dépenses de titre 2 présentées sont susceptibles de varier en fonction des résultats de la **négociation engagée par le Gouvernement avec les organisations syndicales afin de rénover la grille des fonctionnaires de catégorie C et de revaloriser les bas salaires**,

¹ Les emplois ETP sous plafond ne prennent pas en compte les ETP des écoles de reconversion professionnelle et des maisons de retraite de l'ONAC-VG, qui ne sont pas du ressort de la mission.

étant précisé que la mission, dans son plafond demandé pour 2014, porte 814 ETPT de catégorie C.

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

A. UN PROGRAMME 167 « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE » QUI PORTE L'EFFORT BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DU CYCLE MÉMORIEL DE L'ANNÉE 2014

Répartition des crédits entre les actions du programme 167

(en millions d'euros)

| | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|----------|-----------|---------------------|----------|-----------|
| | LFI 2013 | PLF 2014 | Évolution | LFI 2013 | PLF 2014 | Évolution |
| Action 01 « Journée défense et citoyenneté » | 96,7 | 89,9 | - 7,0 % | 102,2 | 93,9 | - 8,1 % |
| Action 02 « Politique de mémoire » | 17,4 | 23,2 | + 33,3 % | 17,4 | 23,2 | + 33,3 % |
| Total | 114,1 | 113,1 | - 0,9 % | 119,6 | 117,1 | - 2,1 % |

Source : commission des finances sur la base du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

En 2014, l'évolution des crédits du programme 167 recouvre deux mouvements de sens opposés :

- **une baisse de 8,1 % des crédits** de l'action 01 « *Journée défense et citoyenneté* », qui découle essentiellement d'une diminution des **dépenses de personnels (- 8,6 %)**. La suppression de 82,5 ETPT en 2014 fixe le plafond d'emplois du programme à 1 436 ETPT, soit une baisse de 5,4 % par rapport à l'année dernière. **La réorganisation de la DSN** ayant été finalisée en 2013, ses effets en termes d'effectifs ne sont plus que résiduels.

Évolution des effectifs du programme 167

| | Plafond ministériel d'emplois autorisés | | Réalisés | | % Réalisation |
|------|---|-------|-----------|-------|---------------|
| | MILITAIRE | CIVIL | MILITAIRE | CIVIL | |
| 2008 | 1 013 | 1 737 | 1 001 | 1 640 | 96,04 % |
| 2009 | 903 | 1 684 | 820 | 1 527 | 90,72 % |
| 2010 | 766 | 1 620 | 685 | 1 432 | 88,73 % |
| 2011 | 547 | 1 566 | 524 | 1 421 | 91,93 % |
| 2012 | 416 | 1 171 | 400 | 1 099 | 94,45 % |
| 2013 | 371,50 | 1 147 | 339 | 997 | 88,56 % |
| 2014 | 316 | 1 120 | | | |

Source : commission des finances sur la base des réponses au questionnaire

- une **augmentation très significative (+ 33,3 %)** des crédits en faveur de l'action 02 « *Politique de mémoire* » qui s'inscrit dans la tendance déjà observée l'année dernière (+ 43,3 %), et qui est directement liée à une actualité commémorative particulièrement dense. Cette **dotation supplémentaire de 5,8 millions d'euros** sera exclusivement consacrée aux **commémorations liées aux anniversaires des deux Guerres mondiales**.

Au final, l'action combinée de ces deux orientations se traduit pour le programme 167 par une **légère baisse de ses crédits** de 2,1 % en CP.

1. Un effort budgétaire en faveur de la politique de mémoire pour commémorer les anniversaires des deux Guerres mondiales

L'année 2014 sera marquée par les commémorations du centenaire du début de la Première Guerre mondiale et du soixante-dixième anniversaire de la Résistance intérieure, de la Libération du territoire national et de la victoire contre le nazisme. Pour permettre la réalisation de ce cycle de commémoration exceptionnel, la politique de mémoire bénéficie d'une **augmentation de 5,8 millions d'euros** par rapport à la LFI 2013, pour s'établir à 23,2 millions d'euros, soit une **hausse très significative de 33,3 %**.

L'action 02 « *Politique de mémoire* », demeure budgétairement plus faible que la première consacrée à la Journée défense et citoyenneté (seulement 19,8 % des crédits du programme 167), mais elle a connu, en l'espace de deux ans, un **quasi-doublement de ses crédits**, passant de 12 millions d'euros en LFI 2012 à 23,2 millions en PLF 2014. Même si cet accroissement est essentiellement conjoncturel et lié au cycle commémoratif, ces crédits représentent désormais, **hors titre 2, 55 % des crédits du programme**.

La présentation du PLF 2014 comporte une nouvelle nomenclature d'exécution, qui permet de distinguer plus clairement les deux axes de la politique de mémoire, érigés en opérations stratégiques libellées « *Mémoire* » et « *Sépultures de guerre et lieux de mémoire* ».

a) *Une opération stratégique « Mémoire » qui bénéficie d'une forte augmentation de sa dotation pour s'adapter au calendrier des commémorations*

L'opération stratégique « *Mémoire* » porte des crédits directement consacrés aux **commémorations**. Avec **9,72 millions d'euros**, ce budget est particulièrement élevé en 2014, **en raison du soixante-dixième anniversaire de la Deuxième Guerre mondiale**. Il comprend :

- une dotation de **8,03 millions**, destinée à mettre en œuvre le programme commémoratif de 2014 consacré au **soixante-dixième anniversaire de la Résistance intérieure, de la Libération du territoire national et de la victoire contre le nazisme**. Pour cet anniversaire, deux manifestations de dimension internationale sont prévues le 6 juin en Normandie et le 15 août en Provence. Des manifestations seront également organisées pour rendre hommage à la participation militaire des Alliés et au rôle des maquis, et rappeler les souffrances de la population civile (avec des cérémonies commémorant les massacres de Tulle et d'Oradour-sur-Glane) ;

- le financement à hauteur de **1,69 million**, du calendrier commémoratif légal. En 2014, **deux nouvelles journées commémoratives** seront célébrées : 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**¹ et le **27 mai**, journée nationale de la **Résistance**². Le coût de ces deux journées est évalué à **0,16 million d'euros**.

¹ Instituée par la loi n° 2012-1361 du 6 décembre 2012.

² Instituée par la loi n° 2013-642 du 19 juillet 2013.

Calendrier des 11 journées nationales commémoratives célébrées en 2014

- la 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** (19 mars) ;
- la journée nationale du souvenir des **victimes et héros de la déportation** (dernier dimanche d'avril) ;
- la commémoration **de la victoire de 1945** (le 8 mai) ;
- la fête nationale de **Jeanne d'Arc et du patriotisme** (2^{ème} dimanche de mai) ;
- la journée nationale de **la Résistance** (27 mai) ;
- la journée nationale d'hommage aux "**Morts pour la France**" en Indochine (le 8 juin) ;
- la journée nationale commémorative de **l'appel historique du général de Gaulle à refuser la défaite et à poursuivre le combat contre l'ennemi**, le 18 juin ;
- la journée nationale à la mémoire des **victimes des crimes racistes et antisémites de l'État français et d'hommage aux « Justes » de France** (16 juillet si c'est un dimanche, ou le dimanche suivant) ;
- la journée nationale d'hommage aux **harkis et autres membres des formations supplétives** (le 25 septembre) ;
- la commémoration de **l'Armistice de 1918** et l'hommage à **tous les morts pour la France** (le 11 novembre) ;
- la journée nationale d'hommage aux **morts de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de la Tunisie** (le 5 décembre).

L'opération stratégique « *Mémoire* » comporte également des crédits consacrés aux **éditions** (dont la revue mensuelle « *Les chemins de la mémoire* ») et aux **actions pédagogiques** pour un montant de **0,61 million d'euros**.

Enfin, un budget de subventions et transferts (titre 6) de **6,77 millions d'euros** est ainsi distribué :

- une dotation de **3 millions d'euros** est versée au **groupement d'intérêt public (GIP) « Mission du centenaire de la Première Guerre mondiale - 1914-2014 »** créé par arrêté du 5 avril 2012. Cette dotation, en augmentation de 50 % par rapport à celle de l'année dernière, est **conforme à ce qui était prévu sur le triennal 2013-2015** et correspond à la **montée en charge des préparatifs et la mise en œuvre du programme commémoratif**. Le budget du GIP, initialement arrêté à 19,4 millions d'euros en 2012, est désormais estimé à 14 millions d'euros sur la période 2012-2014 ;

**Programme commémoratif 2014 du GIP
« Mission du centenaire de la Première Guerre mondiale - 1914-2014 »**

Quatre grands rendez-vous ont été arrêtés :

- le lancement du cycle international du Centenaire, le 14 juillet 2014, à Paris.

À cette occasion, la France invitera les représentants de près de soixante nations belligérantes de la Grande Guerre à participer au défilé du 14 juillet. Des délégations étrangères seront par ailleurs invitées à assister au « Concert de la paix » organisé par France Télévision et Radio France au Champ de Mars, en clôture de cette journée. Un comité de pilotage dédié a été mis en place pour l'organisation de cette journée ;

- la commémoration de la mobilisation du 2 août 1914 et de l'entrée en guerre du 3 août 1914, les 1-3 août 2014. Le 1^{er} août 2014, sera commémoré le centenaire de l'annonce de la mobilisation et du tocsin. La commémoration de cet événement sera relayée par les médias, en particulier la presse quotidienne régionale qui reproduira ce jour-là, sur l'ensemble de ses titres (66 au total), l'affiche de la mobilisation générale. Les collectivités territoriales organiseront également des événements rappelant l'annonce de la mobilisation dans leurs communes. Le 3 août 2014, à l'initiative de la France, une minute de silence internationale sera marquée par un certain nombre de pays ayant participé à ce conflit ;

- la commémoration de la bataille de la Marne, le 12 septembre 2014.

Une journée de commémoration nationale, avec la participation de représentants de pays étrangers, marquera le centenaire de la bataille de la Marne, le 12 septembre 2014. La cérémonie de référence de cette journée commémorative devrait se dérouler à Reims. En complément, des cérémonies franco-britanniques et franco-allemandes devraient être organisées sur le champ de bataille dans des cimetières et nécropoles militaires ;

- la commémoration de l'Armistice du 11 novembre 1918, le 11 novembre 2014, à Paris et à Notre-Dame de Lorette. Cette journée marquera à la fois le 96^{ème} anniversaire de l'armistice de 1918 et la séquence historique de la « course à la mer » de l'hiver 1914. Une cérémonie en deux temps est envisagée, à Paris, puis dans le Pas-de-Calais, à l'occasion de l'inauguration du monument international érigé près de la nécropole nationale Notre-Dame de Lorette, en hommage aux 600 000 combattants tombés dans le Nord - Pas-de-Calais. Près de quinze pays seront associés à l'inauguration de ce mémorial.

Votre rapporteur spécial constate le GIP semble **avoir bien respecté sa mission première, la commémoration du seul centenaire de la Première Guerre mondiale**, sans y rattacher la célébration des combats de 1944, pour lesquels une enveloppe distincte a été prévue. Une **mission interministérielle des anniversaires des deux Guerres mondiales** a d'ailleurs été créée par décret n° 2012-1305 du 26 novembre 2012 pour concevoir, animer et coordonner le programme commémoratif de ces anniversaires.

- une dotation de **2,1 millions d'euros** permettra d'apporter un soutien à d'autres acteurs publics ou privés (associations, fondations, collectivités territoriales...) pour la réalisation de projets mémoriels (cérémonies commémoratives et éducatives, représentations théâtrales, expositions, création ou rénovation d'espaces mémoriels) ;

- une enveloppe de **1 million d'euros** viendra **soutenir les projets locaux liés au soixante-dixième anniversaire de l'année 1944**. Ces projets seront sélectionnés sur dossier par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) ;

- **0,67 million d'euros** sont consacrés aux actions pédagogiques de l'ONAC-VG (par exemple, la participation à l'organisation, dans chaque département, du concours national de la Résistance et de la Déportation). Ces crédits sont **en hausse** pour couvrir les **actions spécifiques liées au soixante-dixième anniversaire de la résistance intérieure, de la libération du territoire national et de la victoire contre le nazisme**.

b) Une opération stratégique « Sépultures de guerre et lieux de mémoire » qui poursuit son programme pluriannuel

L'opération stratégique « Sépultures de guerre et lieux de mémoire » comprend :

- les crédits consacrés aux actions **d'entretien et de rénovation des sépultures de guerre à l'étranger** (hors Afrique du Nord) menées par les ambassades pour un montant de **1,6 million d'euros** (contre 2,27 millions en PLF 2013). En 2014, sont prévus l'achèvement des travaux de restauration des sites en Macédoine, la poursuite de la rénovation des cimetières en Roumanie, Belgique, Italie et Madagascar, ainsi que la reprise, si les circonstances le permettent, du regroupement des tombes de garnison au Mali ;

- les subventions versées à l'ONAC-VG pour l'entretien et la rénovation des sépultures de guerre en France et en Afrique du Nord et des hauts lieux de la mémoire nationale. Le budget consacré à leur entretien et leur valorisation est constant par rapport au PLF 2013 avec 1,69 million d'euros. Par contre, **le budget consacré à leur rénovation semble en forte baisse**, avec **1,1 million d'euros**, contre 4,27 millions d'euros l'année dernière.

Cette budgétisation ne semble pas respecter le programme pluriannuel 2011-2018 spécialement consacré à la commémoration du centenaire de la Première Guerre mondiale. Toutefois, le ministre délégué chargé des Anciens combattants a assuré¹ que le rythme des rénovations sera tenu et que les non-consommations de crédits constatées en 2013 permettront de maintenir une enveloppe d'environ 4,4 millions d'euros à ce titre. Cette baisse en PLF 2014 est due à une volonté de donner **priorité aux manifestations exceptionnelles consacrées aux anniversaires des deux Guerres mondiales.**

Votre rapporteur spécial note qu'une enveloppe de **1,5 million d'euros** est consacrée cette année au **soutien des projets menés par les collectivités territoriales en matière de tourisme de mémoire.** Il se félicite de cette initiative, menée en concertation avec la DMPA, qu'il avait appelée de ses vœux dans son rapport de l'année dernière.

On précisera que les crédits d'un million d'euros qui avaient été prévus l'année dernière pour financer **l'érection dans la capitale d'un monument d'hommage national aux soldats morts en opérations extérieures (OPEX)**² sur le site des Invalides, n'ont pas été consommés, la procédure d'attribution du marché public étant encore en cours³. Ils feront l'objet d'une demande de report sur 2014. Il est toutefois à craindre que l'inauguration initialement prévue au printemps 2014 soit repoussée.

2. Une Journée défense et citoyenneté recentrée sur l'esprit de défense, mais dont les indicateurs de performance restent à améliorer

La Journée défense et citoyenneté (JDC), qui a succédé en 2011 à la Journée d'appel de préparation à la défense (JAPD), garantit **l'existence d'un lien institutionnel entre les jeunes et les armées** et contribue au développement d'une culture de défense. Elle vise à également sensibiliser les jeunes aux droits et aux devoirs du citoyen et aux différentes formes de solidarité. C'est aussi l'occasion de détecter les jeunes en situation d'échec.

Chaque année, la quasi-totalité d'une tranche d'âge, environ 760 000 jeunes selon les prévisions pour 2014, est reçue dans quelques 200 sites JDC répartis sur tout le territoire métropolitain et en outre-mer.

¹ Audition du 24 octobre 2013.

² Lors de la séance du 4 novembre 2013 devant l'Assemblée nationale, le ministre délégué chargé des Anciens combattants a indiqué être favorable à ce que ce monument inclue un hommage aux anciens combattants de la guerre de Corée.

³ Le coût estimé hors taxes se décompose comme suit : 800 000 euros pour couvrir l'ensemble des frais liés à la conception, la réalisation et l'aménagement du site, 15 000 euros de prime pour les candidats admis à concourir et environ 100 000 euros destinés à assurer l'équipement et le développement informatique d'un mémorial virtuel.

La mise en œuvre de la JDC est la principale mission de la DSN qui assure, avec le concours des mairies, le recensement des jeunes.

En 2014, un budget de **93,9 millions d'euros** en CP est prévu pour la financer, soit **une baisse de l'ordre de 8 % des crédits**. Elle est essentiellement due à une **réduction des dépenses de titre 2** grâce à la poursuite de la rationalisation des effectifs de la DSN (- 82,5 ETPT en 2014). L'impact de ces réductions d'effectifs est immédiatement décelable car les dépenses de titre 2 représentent 80 % des coûts de la JDC.

Hors titre 2, les crédits de paiement baissent de **1,2 million**, grâce aux **économies réalisées sur les prestations de secourisme** dans le cadre de marchés publics sur la période 2013-2015. Le budget prévoit par contre une hausse des dépenses d'alimentation de 0,3 million d'euros **pour anticiper un risque d'augmentation liée à la généralisation de l'externalisation** de cette prestation, qui est la conséquence de la réorganisation des cercles et mess des armées. Le poste « Alimentation » (6,2 millions d'euros) est en constante augmentation et représente **un tiers des dépenses hors titre 2 de la JDC**.

a) Une JDC recentrée sur l'esprit de défense

La JDC, mise en œuvre depuis le début de l'année 2011, a été conçue autour de sa mission fondamentale de **sensibilisation des jeunes aux nouveaux enjeux de la défense et de la sécurité nationale**. Plusieurs évolutions ont été depuis introduites, différents ministères voyant dans cette journée une **opportunité exceptionnelle pour diffuser des messages** liés à leur sphère d'action. Pour enrichir son contenu ou organiser des JDC thématiques, la DSN reconduit ou négocie chaque année des **partenariats avec divers organismes** (agence du service civique, direction générale de la santé, établissement français du sang, délégation à la circulation et la sécurité routière...).

Votre rapporteur spécial s'était inquiété l'année dernière de **l'orientation toujours plus grande de la JDC vers la formation civique**, le tout au détriment des enjeux de défense et de sécurité intérieure. Il souhaitait **une réflexion en profondeur sur la valorisation de cette journée**. Il approuve donc les conclusions du Livre blanc Défense et sécurité nationale de 2013 en ce qu'elles recommandent de **recentrer le contenu de la JDC sur sa vocation première de sensibilisation à l'esprit de défense**.

Pour rendre effective cette recommandation, un groupe de travail piloté par la DSN a été chargé de densifier le contenu de la JDC sur ce point, en trouvant un juste équilibre avec les contraintes ou les souhaits des autres ministères. En juin 2013, un nouveau modèle d'organisation a été validé, visant à créer un *continuum* défense tout au long de la journée (avec notamment une plage horaire plus importante consacrée aux modules sur la défense).

b) Une JDC dont le coût complet est toujours mal appréhendé

Le « *coût moyen par participant à la JDC* » est l'un des deux indicateurs de performance du programme 167 destiné à mesurer l'efficacité de son activité. Selon les données communiquées dans le PLF 2013, le **coût moyen par participant à la JDC** devait se stabiliser autour de **160 euros par participant**, les marges de manœuvre budgétaire constatées par le passé (et essentiellement dues à la réduction des dépenses de titre 2) diminuant à mesure que les effectifs de personnel cessent de décroître.

Dans le présent projet de loi de finances, **les modalités de calcul du coût moyen par participant ont été modifiées**. Les crédits d'administration générale et de soutien commun relevant du programme 178 « Préparation et emploi des forces » ont été **exclus du calcul**. En raison de la mutualisation des soutiens communs, il ne serait plus possible d'identifier précisément dans le système CHORUS¹ les prestations réalisées par les bases de défense au profit de la JDC. Le coût de la JDC est désormais évalué à **150 euros par participant**. Ce coût est fixé à la fois comme prévision actualisée pour 2013, prévision en 2014 et cible en 2015.

Le changement des modalités de calcul opéré **rend difficile l'analyse de l'évolution du coût de la JDC**. Votre rapporteur spécial continue d'ailleurs de s'interroger sur la méthode de calcul. En effet, le coût de 150 euros par participant suppose **un coût total de la JDC de 114 millions d'euros pour 760 000 participants**. Or l'action JDC a un budget de 93,9 millions en CP, auquel il convient de rajouter les **41,9 millions d'euros de soutiens** provenant des programmes 146 « Équipement des forces », 178 « Préparation et emploi des forces » et 212 « Soutien de la politique de la défense » de la mission « Défense », **soit un coût global de 135,8 millions d'euros**. Il semble donc que l'indicateur « *Coût moyen par participant de la JDC* » est bien loin de refléter le coût réel de la JDC, dont le coût serait plus proche de **178,7 euros par participant**.

Le ministère de la Défense défend la qualité de son indicateur en soutenant qu'il reflèterait un « coût métier ». Mais ce « coût métier » est une construction qui n'a pas l'intelligibilité suffisante pour que le citoyen puisse connaître ce que l'État dépense par jeune pour organiser la JDC. Il conviendrait donc qu'une réflexion soit menée pour arriver à **améliorer la méthode de calcul de l'indicateur « coût moyen par participant à la JDC » et le rendre plus transparent**.

¹ Application informatique commune à tous les gestionnaires et les comptables de l'État, gérant la dépense, les recettes non fiscales et la comptabilité de l'État.

c) Une JDC dont l'indicateur de satisfaction reste à améliorer

Au-delà du seul coût de la JDC, votre rapporteur spécial estime qu'il serait nécessaire qu'une **démarche qualitative** réelle soit entreprise. En effet, le taux de satisfaction de l'utilisateur (86,2 % en 2012 **pour une prévision 2014 à 87,5 %**) relève d'une **évaluation « à chaud »**, réalisée à partir de questions posées à l'issue de la journée, sous forme d'un questionnaire, désormais informatisé via le système MOPATE (modernisation de passage des tests). Ce taux permet de mesurer **la satisfaction immédiate des jeunes** qui apprécient, entre autres, le niveau de la prestation fournie par la DSN et les armées. Or l'objectif principal de la JDC est bien **la transmission à plus long terme de messages auprès des jeunes**.

Pour améliorer l'analyse qualitative de la JDC, la DSN a décidé de faire élaborer par la délégation à l'information et à la communication de la défense (DICOD) un **questionnaire « à froid »** permettant de **mesurer, 8 à 12 mois après, ce que le participant a retenu de la JDC** (missions et métiers des armées et de la défense, droits et devoirs du citoyen, rôle de la JDC dans la connaissance du monde militaire). Cette évaluation « à froid » portera sur un échantillon de 1 000 jeunes ayant participé à la JDC (à partir d'un panel de 10 000 jeunes fourni par la DSN). Elle sera réalisée par un organisme mandaté par la DICOD en décembre 2013 et publiée en janvier 2014. **Ce type de questionnaire « à froid » devrait être reconduit chaque année et intégré à l'indicateur de performance de la JDC.**

Votre rapporteur spécial sera attentif à cette initiative qui permettra de pondérer utilement le questionnaire « à chaud » et de mesurer l'impact de la JDC après plusieurs mois. **Les tests déjà conduits sur des échantillons réduits** laissent entrevoir des taux de satisfaction nettement en deçà des 87 % affichés. En **décembre 2012**, le taux de satisfaction obtenu « à froid » était de **seulement 58 %** (et 41 % d'insatisfaction). **Votre rapporteur spécial suggère que ce questionnaire « à froid » soit également conçu pour connaître les motifs d'insatisfaction** exprimés par les jeunes ayant participé à la JDC afin d'en améliorer le dispositif. Ce souhait, partagé par notre commission, avait été évoqué par notre collègue Éric Bocquet¹.

Malgré les nombreuses réformes entreprises tant en matière de contenu que de déroulement de la JDC, il existe **de véritables marges d'amélioration du dispositif de mesure de l'impact de cette journée.**

¹ Lors de l'examen en commission du 14 novembre 2012.

B. UN PROGRAMME 169 « RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT » MARQUÉ PAR QUELQUES NOUVEAUTÉS

Le programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » demeure caractérisé par le **poids prédominant** des **dépenses d'intervention** qui représentent, en 2014, plus de **90 % de l'ensemble des dépenses de la mission et 97,3 % de celles du programme**.

Évolution des crédits du programme 169

(en millions d'euros)

| | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|----------------|----------------|---------------------|----------------|----------------|
| | LFI 2013 | PLF 2014 | Évolution | LFI 2013 | PLF 2014 | Évolution |
| Action 01 - « Administration de la dette viagère » | 2 312,0 | 2 234,0 | - 3,4 % | 2 312,0 | 2 234,0 | - 3,4 % |
| Action 02 - « Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité » | 162,4 | 151,7 | - 6,6 % | 162,4 | 151,7 | - 6,6 % |
| Action 03 - « Solidarité » | 354,1 | 346,8 | - 2,1 % | 354,1 | 346,8 | - 2,1 % |
| Action 06 - « Réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français » | 10,0 | 10,0 | 0 % | 10,0 | 10,0 | 0 % |
| Action 07 - « Actions en faveur des rapatriés » (nouveau) | 18,4* | 17,8 | - 3,3 % | 18,4* | 17,8 | - 3,3 % |
| Total | 2 856,9* | 2 760,3 | - 3,4 % | 2 856,9* | 2 760,3 | - 3,4 % |

* *Action 07* : Les chiffres mentionnés en AE et CP au titre de la LFI 2013 proviennent l'action 15 « Rapatriés » du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ». Ils ont été intégrés au tableau pour une meilleure comparaison (les totaux en CP et AE au titre de 2013 sont réévalués en conséquence)

Source : commission des finances sur la base du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

Après un budget 2013 sans mesure en faveur du monde combattant, le budget de l'année 2014 est marquée par **une extension des droits des anciens combattants**, en particulier à travers l'octroi, à compter du 1^{er} janvier 2014, de la **carte du combattant dite « à cheval »**¹ pour les militaires ayant servi en Afrique du Nord pendant quatre mois, dès lors que la date de leur premier jour de service est antérieure au 2 juillet 1962.

Il porte également une **mesure d'économie**, avec la **réduction de 20 % de la majoration spécifique des rentes mutuelles du combattant**.

¹ Article 62 du présent projet de loi de finances.

1. Une mission principale : assumer la dette contractée à l'égard des populations combattantes

a) Une population d'anciens combattants non compensée par l'arrivée des nouvelles générations du feu

La diminution du budget alloué à l'action 01 « Administration de la dette viagère » se poursuit en 2014 à un rythme proche de celui des années précédentes. Cette contraction des dépenses tient à l'évolution négative de la population des ressortissants.

Les effectifs des deux principales catégories de bénéficiaires de la dette viagère régressent en effet chaque année. Entre 2013 et 2014, selon des données qui ne peuvent être que prévisionnelles, le nombre des bénéficiaires de la PMI baisserait encore de **13 700 unités** et celui des bénéficiaires de la retraite du combattant de plus de **48 000**.

Évolution du nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant

| | Effectifs au 1 ^{er} janvier | Attributions au cours de l'année | Extinctions au cours de l'année | Effectifs au 31 décembre | Solde |
|-----------------------|--------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|--------------------------|----------|
| 2007 | 1 499 211 | 48 761 | 60 877 | 1 487 095 | - 12 116 |
| 2008 | 1 487 095 | 18 021 | 61 435 | 1 443 681 | - 43 414 |
| 2009 | 1 443 681 | 14 298 | 64 778 | 1 393 201 | - 50 480 |
| 2010 | 1 393 201 | 4 974 | 58 445 | 1 339 730 | - 53 471 |
| 2011 | 1 339 730 | 10 686 | 63 028 | 1 287 388 | - 52 342 |
| 2012 | 1 287 388 | 12 500 | 55 800 | 1 237 694 | - 43 300 |
| <i>Prévision 2013</i> | 1 237 694 | 12 300 | 55 500 | 1 194 494 | - 43 200 |
| <i>Prévision 2014</i> | 1 194 494 | 7 500 | 55 500 | 1 146 494 | - 48 000 |

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Les entrées de nouvelles générations du feu ne compensent pas les sorties. Si ces derniers constituent une **part croissante** de la population des anciens combattants, la tendance globale reste à la **baisse régulière de cette population dans les prochaines années**.

Le droit à la **carte du combattant a été étendu aux OPEX** par la loi n° 93-7 du 4 janvier 1993, qui a créé l'article L. 253 *ter* du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Ce dispositif a ensuite été précisé par le décret n° 2010-1377 du 12 novembre 2010.

De nouveaux critères d'actions de feu ou de combat **ont complété les anciens critères** hérités pour l'essentiel des deux Guerres mondiales et des guerres postcoloniales, en prenant en compte aussi bien des **conflits de**

forte intensité, que des **missions d'interposition** ou de **maintien de la paix**. La mise en œuvre de ces dispositions nécessite tout d'abord un arrêté ministériel classant l'opération parmi les opérations extérieures en application de l'article L. 4123-4 du code de la défense, puis la publication par le **service historique de la défense (SHD)** des listes des unités combattantes.

À ce jour, de nombreux arrêtés classant des interventions militaires en OPEX ont été pris, notamment pour les opérations intervenues sous mandat de l'ONU. Parmi les interventions les plus récentes, les opérations Harmattan (Libye) et Serval¹ (Mali) ont été qualifiées d'OPEX par arrêtés des 29 octobre 2012 et du 2 avril 2013. Par contre, le traitement administratif de ces textes par le SHD est plus long et ralentit l'octroi de la carte du combattant.

Une réflexion est menée pour **simplifier les conditions d'attribution de la carte du combattant aux militaires en opérations extérieures** et éviter le recours préalable à un arrêté interministériel : le projet de loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019² comprend une mesure visant à autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions relevant du domaine de la loi propres à « *préciser dans le code de la défense que les militaires participant à des opérations extérieures ont vocation à l'attribution de la carte combattant dans les conditions prévues à l'article L. 253 ter du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre* ». Lors de son audition, le ministre délégué chargé des Anciens combattants a également indiqué réfléchir à un système d'attribution de la carte du combattant pour les OPEX proche de celui utilisé pour la guerre d'Algérie (présence de quatre mois comme critère d'attribution)³.

Les **nouveaux critères** institués en 2010 ont permis d'augmenter le nombre des titulaires de la carte du combattant au titre des OPEX. Selon les informations du ministère, en 2012, **8 900 cartes du combattant** ont été attribuées au titre des OPEX, en hausse de 150 % par rapport à 2011. Au 15 juillet 2013, **61 268 cartes avaient été délivrées au titre des OPEX**.

¹ En séance à l'Assemblée nationale le 4 novembre 2013, le ministre délégué chargé des Anciens combattants a déclaré que l'ensemble des militaires ayant participé à l'opération Serval se verrait octroyer un titre de reconnaissance de la nation (TRN).

² Projet de loi n° 822 (2012-2013) relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

³ C'est l'un des objets de la proposition de loi n° 669 (2011-2012) de M. Marcel-Pierre Cléach et plusieurs de nos collègues, qui sera examinée par le Sénat le 19 novembre 2013.

L'impact budgétaire à long terme des attributions de la carte du combattant est très mal connu. Votre rapporteur spécial ne peut que **conseiller une meilleure vigilance pour recenser la population des bénéficiaires de la carte du combattant et actualiser les registres.** C'est l'une des conclusions de son contrôle effectué sur l'ONAC-VG.

b) Des mesures nouvelles : l'attribution de la « carte à cheval » et le décret « Curzon »

Le PLF 2014 comprend une mesure qui était attendue depuis longtemps par le monde combattant et que salue votre rapporteur spécial : l'extension des droits des anciens combattants à travers **l'octroi, à compter du 1^{er} janvier 2014, de la carte du combattant dite « à cheval »** pour les militaires ayant servi en Afrique du Nord pendant quatre mois, dès lors que la date de leur premier jour de service est antérieure au 2 juillet 1962. Cette mesure, dont le coût est évalué à **4 millions d'euros en PLF 2014** et 5,5 millions d'euros en année pleine, fait l'objet d'un article rattaché commenté en annexe¹.

Le projet de budget 2014 intègre également les dépenses liées à la mise en application du décret n° 2013-105 du 29 janvier 2013 étendant le bénéfice du décret n° 73-74 du 18 janvier 1973 déterminant les règles et barèmes pour la classification des invalidités résultant des infirmités et maladies contractées par les militaires ou assimilés au cours de la captivité subie dans certains camps ou lieux de détention, **aux prisonniers de guerre de tous les camps sous contrôle de l'armée soviétique.** Votre rapporteur spécial approuve cette mesure qui a longtemps été demandée par les associations d'anciens combattants et facilite l'attribution de pensions militaires d'invalidité **aux prisonniers de guerre de tous les camps sous contrôle de l'armée soviétique**, dont les « malgré-nous » internés dans les camps situés à l'ouest de la ligne « Curzon ». Cette mesure de reconnaissance a un **coût de 0,7 million d'euros.**

c) Une baisse mécanique des dépenses d'intervention liée à la démographie combattante

Les crédits suivent les tendances de la démographie.

Concernant la principale action de ce programme (80,9 % des crédits), **l'action 01 « Administration de la dette viagère »**, les crédits d'intervention diminuent de **78,03 millions d'euros en 2014** par rapport à 2013, soit un montant comparable à l'année précédente (84,5 millions). L'ensemble des **2 234 millions d'euros prévus sont versés au compte d'affectation spéciale « Pensions »** et son programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions » qui procède au règlement des PMI et de la retraite du combattant *via* les centres régionaux des pensions et la trésorerie générale pour l'étranger.

¹ Article 62.

Sur ces 2 234 millions d'euros, **1 426 millions** seront versés au titre des pensions militaires d'invalidité (- 64,7 millions par rapport à 2013) et **808 millions** au titre de la retraite du combattant (- 13,4 millions par rapport à 2013).

L'action 02 « *Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité* » connaît une **baisse de près de 10 millions d'euros de ses crédits d'intervention**, soit 6,6 %, passant de 162,4 millions en 2013 à **151,7 en 2014**. Elle recoupe :

- les crédits destinés aux soins médicaux gratuits et à l'appareillage que l'État prend en charge directement au titre des articles L. 115, L. 118 et L. 128 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (**51,8 millions d'euros en 2014**, contre 56,1 millions en 2013). Cette contraction de 4,3 millions est exclusivement due à une diminution des crédits consacrés aux soins médicaux gratuits, en raison de **la baisse du nombre de bénéficiaires** malgré la relative augmentation des frais de santé. **L'enveloppe de 7,5 millions d'euros consacrée aux appareillages des mutilés** est toutefois maintenue et devrait permettre **le financement de prothèses de nouvelle génération pour une vingtaine de mutilés**, ce qui représente un montant d'1 million d'euros ;

- les remboursements des réductions sur les transports accordés aux invalides sont en légère hausse : **3,4 millions d'euros** contre 3,3 millions en 2013 ;

- et le financement du régime de sécurité sociale des pensionnés à plus de 85 % ne détenant pas déjà la qualité d'assuré social à hauteur de **96,5 millions d'euros** en 2014, contre 103 millions l'année précédente. La dotation en baisse de 6,5 millions d'euros prend en compte un trop versé prévisionnel constitué auprès de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés en 2013 de 6,95 millions d'euros.

d) Une légère baisse des crédits de solidarité en raison d'une baisse des taux de majoration de la rente mutualiste

(1) Des crédits d'intervention en diminution

L'action 03 « *Solidarité* » comprend des crédits en baisse de 2,1 %, d'un montant de 346,83 millions d'euros. Cette diminution est due à la contraction des dépenses d'intervention, évaluées à **277,3 millions d'euros**, en réduction sensible **de près de 7 millions d'euros par rapport à 2013**.

Elle est la conséquence directe de **la réduction de 20 % des taux de majorations spécifiques de la rente mutualiste des anciens combattants et victimes de guerre**. Cette mesure qui est prise en compte dans le projet de loi de finances, est déjà mise en œuvre par un décret du 24 septembre 2013¹. Elle est censée permettre à l'État de dégager 9,7 millions d'économie en 2014, puis 29,1 millions d'euros en 2015. La dotation prévue en 2014 à ce titre est de **255 millions d'euros**, soit une réduction de 8,1 millions d'euros, pour revenir au même montant qu'en 2012.

La **dotation d'action sociale** versée à l'ONAC-VG pour remplir sa mission de solidarité a été **augmentée en 2014 de 1,3 million d'euros** pour s'élever à **21,9 millions d'euros**. Elle permettra de financer une **revalorisation du plafond de ressources garanti par l'aide différentielle en faveur des conjoints survivants (ADCS)** qui sera portée de 900 à **932 euros**. L'objectif est par ailleurs réaffirmé de parvenir à une fixation de ce plafond au niveau du seuil européen de pauvreté² (actuellement, 977 euros pour la France).

(2) Une diminution due à la baisse des taux de majoration spécifique de la rente mutualiste

Depuis le 27 septembre 2013, date d'entrée en vigueur du décret précité, les taux de majorations spécifiques de la rente mutualiste sont passés d'une fourchette de 12,5 % à 60 % (variation en fonction de l'âge de l'adhérent, du titre obtenu et de sa date d'obtention) à **une fourchette de 10 % à 48 %**. Cette baisse de 20 % ne touche pas le dispositif de **la majoration légale** des rentes viagères de l'État instituée par la loi du 4 mai 1948 pour remédier aux conséquences de la dépréciation monétaire³ et qui fait l'objet d'une revalorisation annuelle.

Le dispositif de majoration des rentes était chiffré pour 2013 à 116,2 millions d'euros pour la majoration légale et **138 millions d'euros pour la majoration spécifique**.

Le ministre délégué chargé des Anciens combattants a indiqué que cette mesure était **temporaire** et pourrait être **partiellement compensée par les sociétés mutualistes** qui gèrent la rente mutualiste du combattant, selon les premiers résultats de discussions menées avec les principales caisses (dont la CARAC). Un comité de suivi a également été créé de manière à disposer d'une évaluation progressive de la mesure.

Pour apprécier les marges de manœuvres de cette négociation, il aurait été utile de connaître la situation financière et l'évolution des fonds propres de ces sociétés, éléments dont ne dispose malheureusement pas votre rapporteur spécial.

¹ Décret n° 2013-853 du 24 septembre 2013 fixant le taux de majoration de l'État des rentes accordées au titre de l'article L. 222-2 du code de la mutualité.

² Ce seuil est fixé à 60 % de la médiane des niveaux de vie.

³ Loi n° 48-777 du 4 mai 1948 portant majoration des rentes viagères de l'État.

La rente mutualiste

La rente (ou retraite) mutualiste du combattant est un système de rente par capitalisation créée par la loi du 4 août 1923, qui a posé pour la première fois le principe du versement d'une **majoration financée par l'État**, en plus de la rente constituée par les anciens combattants et leurs ayants-cause du conflit 1914-1918. Après la Seconde Guerre mondiale, plusieurs dispositions législatives et réglementaires ont permis, successivement, d'en étendre le bénéfice à **tous les titulaires de la carte d'ancien combattant, aux victimes de guerre** (veuves, veufs, orphelins ou ascendants des civils ou militaires décédés en opération) **et aux titulaires du titre de reconnaissance de la nation (TRN)**. Ce dispositif a été maintenu par l'article L. 222-2 du code de la mutualité.

L'adhésion doit avoir eu lieu dans un délai de dix ans à compter de l'attribution de la carte du combattant ou du titre de reconnaissance de la nation. Au-delà, la majoration spécifique est réduite de moitié.

Les majorations s'appliquent au montant de la rente résultant des versements personnels et sont versées par les mutuelles et les sociétés mutualistes aux souscripteurs et **remboursées par l'État l'année suivante**. Le total formé par la rente et la majoration spéciale de l'État est limité à un plafond, dit « plafond majorable ». Le **plafond annuel majorable des rentes mutualistes** du combattant a été fixé par l'article 101 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 (loi de finances pour 2007) à 125 points de pension militaire d'invalidité, soit **1 741,25 euros au 1^{er} janvier 2013**.

La rente mutualiste se cumule avec toutes les autres pensions et retraites. Elle est exonérée d'impôt pour sa part inférieure au plafond majorable. Les versements effectués pour constituer la rente sont déductibles du revenu imposable, dans la limite de la constitution d'une rente majorée égale à ce même plafond. En cas de décès, ils peuvent être transmis à un bénéficiaire hors droits de succession. Au-delà du plafond majorable, le régime fiscal est celui de l'assurance-vie.

Ce dispositif bénéficie au 1^{er} janvier 2013 à **395 441 personnes pour un montant moyen annuel de 643,56 euros**. Seuls 10,3 % des bénéficiaires ont atteint le plafond majorable en 2012.

11 organismes gèrent la rente mutualiste du combattant, dont la Caisse autonome de retraite des anciens combattants (CARAC) avec 181 191 adhérents, la France Mutualiste avec 104 846 adhérents, CNP Assurances, avec 49 870 adhérents et MUTEX, avec 26 673 adhérents.

Plusieurs associations d'anciens combattants ont vivement réagi contre cette mesure, évoquant une rupture de la dette morale de l'État avec le monde combattant. Cette mesure doit toutefois être analysée **dans un contexte budgétaire contraint** et au regard des autres avantages préservés, que traduit notamment le chiffrage de la dépense fiscale.

2. Une nouvelle action en faveur des rapatriés

Le programme 169 comprend désormais une nouvelle action 07 « *Actions en faveur des rapatriés* » destinée à couvrir le paiement des divers dispositifs mis en place en faveur des rapatriés et des harkis¹. Cette nouvelle maquette traduit un **recentrage de la gestion de l'ensemble des dispositifs en faveur des rapatriés sur l'ONAC-VG et sur le service central des rapatriés (SCR)**, situé à Agen, qui deviendra à terme un des pôles spécialisés de l'office. Les harkis et rapatriés bénéficieront d'un guichet unique auprès des services départementaux de l'office. Les dossiers actuellement instruits par la Mission interministérielle aux rapatriés (MIR) ou l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer (ANIFOM) seront transférés pour permettre la poursuite de tous les dispositifs existants.

Les crédits inscrits sur cette nouvelle action s'établissent à **17,8 millions d'euros** et correspondent **exclusivement à des dépenses d'intervention**. L'essentiel, 17,46 millions d'euros, est consacré à des aides en faveur des ménages, dont **16,2 millions pour le versement de l'allocation de reconnaissance** instituée par la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés, qui constitue la principale mesure portée par cette action. Les crédits consacrés à cette allocation, versés sur le programme 743 du CAS Pensions, sont **en baisse de 7,4 %** par rapport à ceux qui étaient inscrits au programme 177 en 2013.

Votre rapporteur spécial s'étonne de cette estimation à la baisse dans la mesure où la loi de règlement pour 2012 laisse apparaître une **surconsommation de 7,7 millions d'euros** des crédits de l'action. Cette surconsommation est notamment imputée à la hausse du nombre de dossiers présentés pour obtenir une allocation de reconnaissance à la suite d'un arrêt du Conseil d'État du 6 avril 2007² qui a supprimé la condition de nationalité et **ouvert le dispositif aux supplétifs de statut civil de droit commun**. Cette jurisprudence a été confirmée par le Conseil Constitutionnel dans sa décision n° 2010-93 QPC du 4 février 2011 qui a déclaré inconstitutionnelles les dispositions relatives au critère de nationalité. Les incidences de cette jurisprudence ont représenté 57 nouveaux dossiers en 2011 pour un coût supplémentaire de 42 000 euros pour les rentes et de 1,46 million d'euros pour les capitaux. À ce jour, la Mission interministérielle aux rapatriés (MIR) a été destinataire de 300 demandes, pour un coût total de 9 millions d'euros.

¹ Cette action figurait auparavant dans le programme 177 « *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* » de la mission « *Égalité des territoires, logement et ville* ».

² Conseil d'État, 6 avril 2007, Comité Harkis et Vérité, n° 282390.

Ce phénomène risque de s'accroître et le Gouvernement évalue le risque encouru à 270 millions d'euros, soit 9 000 candidats potentiels à l'allocation de reconnaissance en capital d'un montant de 30 000 euros¹. L'article 33 du projet de loi de programmation militaire années 2014 à 2019² est censé remédier à la question **en réservant expressément le dispositif aux supplétifs anciennement de statut civil de droit local.**

3. Un dispositif de réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français toujours peu appliqué

La loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 et le décret n° 2010-653 du 11 juin 2010 modifié ont mis en place une procédure d'indemnisation pour les personnes atteintes de maladies cancéreuses radio-induites, résultant d'une exposition à des rayonnements ionisants issus des essais nucléaires français. Les victimes civiles et militaires des essais doivent déposer leurs dossiers de demande d'indemnisation auprès du comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) dont la charge de fonctionnement est assurée par la mission « Défense ». Le comité fait ensuite **une recommandation au ministre de la défense** qui propose soit une indemnisation sous forme de capital, soit rejette la demande.

Dans les faits, le CIVEN a accordé très peu d'indemnisations. Il s'est réuni trente-huit fois entre la date de sa première réunion, le 20 septembre 2010, et le 9 juillet 2013. Durant cette période, **846 dossiers d'indemnisation** ont été reçus, 734 ont été examinés par le comité, 580 décisions ministérielles ont été notifiées et seules **12 indemnisations** ont été accordées pour un montant total de 522 500 euros. Deux autres indemnisations sont en cours de proposition aux intéressés.

Devant les difficultés rencontrées, le décret d'application de la loi a été modifié par décret du 30 avril 2012³, qui a élargi la liste des maladies radio-induites ainsi que celle des zones géographiques concernées. **Ce décret a permis le réexamen de 54 dossiers qui avaient été préalablement rejetés.** Seuls 21 ont déjà été revus en comité : **20 d'entre eux ont été rejetés** et un seul fait l'objet d'une expertise⁴.

¹ Cf. étude d'impact annexée au projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

² Texte de la commission n° 51 (2013-2014) déposé le 8 octobre 2013.

³ Décret n° 2012-604 du 30 avril 2012 modifiant le décret n° 2010-653 du 11 juin 2010 pris en application de la loi relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français.

⁴ Source : réponse au questionnaire budgétaire.

L'application du dispositif d'indemnisation du CIVEN a été qualifiée de « *poussive, loin des objectifs assignés* » dans un rapport d'information fait au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois en septembre 2013¹. Ses auteurs, nos collègues Corinne Bouchoux et Jean-Claude Lenoir, se sont inquiétés du **faible nombre de dossiers déposés** (846 demandes pour une population concernée estimée à 150 000 personnes). Ils ont notamment appelé de leurs vœux une **révision des zones géographiques** au regard des informations révélées par la levée du secret-défense (inclusion de l'ensemble de la Polynésie dans le dispositif), une mise en œuvre de **nouvelles campagnes d'information à destination des populations locales** et une **démarche active de recherche des militaires en poste lors des essais**. Selon le rapport, il y aurait encore 2 000 à 5 000 dossiers indemnisables.

L'analyse faite par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et le contrôle général des armées (IGA), dans un rapport au Parlement sur « *l'opportunité et les modalités de modification du décret n° 2010-653 du 11 juin 2010, pris en application de la loi relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires* »², est plus positive. Ce rapport conclut que « *la modification du dispositif mis en place par la loi 2010-2 et son décret d'application modifié, en particulier l'instauration de l'automatisme de l'indemnisation (avec une présomption d'origine) dès que les conditions sont remplies, n'apparaît pas justifiée. [...] Il n'apparaît pas que l'interprétation faite par le CIVEN de la présomption de causalité soit trop limitative* ». Les auteurs de ce rapport ne préconisent donc aucune évolution du dispositif. Seul un groupe de travail *ad hoc* sur la zone « Sahara » sera mis en place avec le Gouvernement algérien pour faire suite à un engagement du Président de la République en décembre 2012.

Le 21 octobre 2013, dans le cadre de la première lecture du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019, le Sénat a adopté un amendement de notre collègue Corinne Bouchoux et des membres du groupe écologiste visant à conférer au CIVEN le statut d'autorité administrative indépendante ayant un pouvoir décisionnel³.

Le PLF 2014 reconduit, pour la quatrième année consécutive, une enveloppe de **10 millions d'euros** pour « *la réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français* ». Cette enveloppe fera probablement l'objet d'**une large sous-consommation**, comme les années précédentes. Pour 2012, 9,6 millions ont ainsi été annulés en loi de finances rectificative. Cette dotation aurait donc pu être réduite.

¹ Rapport d'information de Mme Corinne Bouchoux et M. Jean-Claude Lenoir, fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois n° 856 (2012-2013) - 18 septembre 2013.

² En application de l'article 100 de la loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

³ Article 33 bis du texte n° 23 (2013-2014) adopté par le Sénat le 21 octobre 2013.

C. UN PROGRAMME 158 « INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE » DONT LE BUDGET RESTE DÉPENDANT DU NOMBRE DE DOSSIERS D'INDEMNISATIONS DÉPOSÉS

Le programme 158 se compose de deux actions : l'**action 01** « *Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation* », qui prend en charge l'indemnisation prévue par les décrets n° 99-778 du 10 septembre 1999 et n° 2000-657 du 13 juillet 2000, et l'**action 02** « *Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale* », qui traduit les engagements financiers découlant du décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004. Les dépenses de ce programme sont constituées, pour l'essentiel, des **indemnisations versées** sous forme de rente ou de capital aux victimes visées par ces trois décrets.

Répartition des crédits entre les actions du programme 158

(en millions d'euros)

| | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|----------|-----------|---------------------|----------|-----------|
| | LFI 2013 | PLF 2014 | Évolution | LFI 2013 | PLF 2014 | Évolution |
| Action 01 - « Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation » | 55,8 | 51,3 | - 8,1 % | 56,1 | 50,7 | - 9,6 % |
| Action 02 - « Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale » | 53,9 | 53,3 | - 1,1 % | 53,9 | 53,3 | - 1,1 % |
| Total | 109,7 | 104,6 | - 4,6 % | 110,0 | 104,0 | - 5,5 % |

Source : commission des finances sur la base du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

1. Une baisse prévisible des dépenses d'intervention

Ce programme connaît **une baisse de ses crédits de 5,5 % en CP entre 2013 et 2014.**

L'action 01 voit ses **crédits poursuivre une baisse déjà entamée les années passées, avec une réduction de 5,4 millions d'euros des CP.** Pour le dispositif d'indemnisation des orphelins de victimes de persécutions antisémites, le nombre de crédientiers attendus au 31 décembre 2013 est de **5 614** et se réduit de 158 dossiers. Cette diminution n'est pas compensée par **la revalorisation de 2,5 % de la rente viagère annuelle** qui passe de 6 209,28 euros en 2013 à **6 364,56 euros** en 2014 pour l'ensemble des orphelins concernés (soit 530,38 euros par mois). Par ailleurs, peu de demandes nouvelles sont attendues. L'estimation est identique à celle de l'année dernière, avec 12 dossiers de rente et 18 indemnisations en capital, dont le montant est de 27 440,82 euros en 2014.

Le nombre de dossiers de spoliations transmis et traités baisse désormais d'année en année. Après un pic observé en 2007, année pendant laquelle la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS) a accordé 2 712 indemnisations, le nombre moyen observé depuis 2010 est de l'ordre de 1 000 indemnisations par an. Le coût moyen par recommandation est également à la baisse. Cette année, la CIVS s'attend à passer un nouveau pallier, avec une estimation de **850 dossiers pour un coût moyen de 14 117,64 euros** (contre 1 000 dossiers pour un coût moyen de 17 040 euros en 2013).

L'action 02 voit **ses crédits très légèrement diminuer, avec une baisse de 0,6 million en CP entre 2013 et 2014. Toutes les catégories de bénéficiaires des indemnisations baissent** sensiblement selon les prévisions, quel que soit le mode d'indemnisation choisi, en rente ou en capital. Le nombre des crédientiers passerait à 7 822 dont 80 nouveaux dossiers attendus en 2014. Le nombre des bénéficiaires d'une indemnisation en capital perdrait 20 % de son effectif avec 120 nouveaux dossiers attendus en 2014. La rente et le capital ont des montants identiques à ceux du dispositif de l'action 01.

Votre rapporteur spécial ne peut que rappeler cette année encore que **les crédits d'intervention varient au gré du nombre de nouveaux dossiers** et que **l'absence de forclusion des dispositifs** ne permet qu'une anticipation limitée des dépenses à moyen terme.

2. Une gestion rationalisée

La gestion des indemnisations reste l'une des seules données qui permette l'évaluation de la maîtrise de ce programme. Sa **gestion semble continuer de s'améliorer** cette année. En effet, ces dispositifs s'appuient sur la **Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS)** et, par délégation de pouvoir du ministère de la défense, sur l'ONAC-VG. Par ailleurs ce programme reçoit un soutien de **0,44 million d'euros** de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » pour aider au fonctionnement de la CIVS. On notera que ce soutien est en hausse importante par rapport à l'année dernière (0,19 million d'euros, soit 75 %), hausse expliquée par un changement de méthode d'évaluation.

Les **frais de gestion pour 2014 (3,18 millions d'euros** en CP, soit un gain de 0,07 million entre 2013 et 2014) représentent **3,14 % des crédits d'intervention** ouverts pour 2014. Ce ratio est équivalent à celui observé l'année dernière.

La **rationalisation des effectifs du CIVS se poursuivra en 2014** avec, cette année encore, 4 ETPT autorisés en moins qui engendrent une économie de près de 235 000 euros.

La prévision des dépenses de fonctionnement en CP est identique en 2014 à celle de l'année dernière. Après avoir fortement augmenté sans justification apparente en 2013 (+ 80 %), les frais de gestion et de traitement des dossiers d'indemnisation des victimes d'actes de barbarie (action 02) par l'ONAC-VG se maintiennent, avec un montant prévu de 302 438 euros. La prévision des frais de gestion de l'ONAC-VG pour l'action 01 est également maintenue. Les crédits de titre 3 au profit de l'Office pour cette action sont de 223 625 euros.

Par contre, la prévision des dépenses de fonctionnement en AE est **en augmentation de 0,9 million d'euros** pour prendre en compte le **renouvellement du bail du siège de la CIVS, situé rue de la Manutention dans le 16^e arrondissement de Paris**, qui doit intervenir à compter du 1^{er} juillet 2014. La somme de 0,9 million couvre l'engagement ferme de la première période triennale. Ce bail devrait permettre de maintenir la CIVS dans ses locaux dans l'attente de la finalisation du **projet de « Centre de gouvernement » visant à regrouper divers services rattachés au Premier ministre sur le site de « Ségur-Fontenoy »** dans le 7^{ème} arrondissement de Paris et auquel la CIVS est censée participer, selon les informations obtenues par notre collègue Philippe Dominati dans son rapport d'information « *Le "Centre de Gouvernement" : réussir la rationalisation du parc immobilier d'entités rattachées au Premier ministre*¹ ».

¹ Rapport d'information de M. Philippe Dominati, fait au nom de la commission des finances n° 774 (2012-2013) - 17 juillet 2013.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 62

(Article L. 253 bis du code des pensions militaires d'invalidité
et des victimes de la guerre)

Renforcement de l'équité pour l'attribution de la carte du combattant au titre de la guerre d'Algérie et des combats d'Afrique du Nord

Commentaire : le présent article vise à étendre le bénéfice de la carte du combattant aux militaires ayant servi en Afrique du Nord (Algérie, Tunisie, Maroc) pendant quatre mois dès lors que la date de leur premier jour de service est antérieure au 2 juillet 1962.

I. LE DROIT EXISTANT

En application de l'article 253 *bis* du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG), la carte du combattant est aujourd'hui accordée à tout militaire ayant servi en Afrique du Nord entre le 1^{er} janvier 1952 et le 2 juillet 1962, s'il vérifie l'une des conditions suivantes :

- il a appartenu pendant trois mois à une unité combattante ;
- il a appartenu à une unité ayant connu pendant son temps de présence neuf actions de feu et de combat ;
- il a pris part à cinq actions de feu ou de combat ;
- il a été évacué pour blessure reçue ou maladie contractée en service alors qu'il appartenait à une unité combattante ou à une formation assimilée sans condition de séjour dans cette unité ou formation ;
- il a reçu une blessure assimilée à une blessure de guerre quelle que soit l'unité ou la formation à laquelle il a appartenu, sans condition de durée de séjour dans cette unité ou formation ;
- il a été détenu par l'adversaire et privé de la protection de la convention de Genève.

À ces conditions d'attribution de la carte, le législateur a spécifiquement ajouté une condition réservée aux militaires engagés en Afrique du Nord **dans la période précitée** : celle d'une durée de **quatre mois de service** « *dans l'un ou l'autre ou dans plusieurs de ces pays* ». Cette durée de service est rendue équivalente aux actions de feu et de combat.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif présenté dans le projet de loi de finances vise à faire droit aux demandes de carte du combattant présentées par les militaires ayant servi en Afrique du Nord quatre mois, dès lors que **la date de leur premier jour de service est antérieure au 2 juillet 1962**. Il supprime ainsi la condition d'avoir effectué l'intégralité des quatre mois de service avant cette date.

Cette mesure concernerait, selon les évaluations préalables, **8 400 militaires**, restés en Afrique du Nord **jusqu'au 1^{er} novembre 1962**. Elle ouvre le droit à versement d'une retraite du combattant à partir de 65 ans (montant annuel de 669 euros au 1^{er} juillet 2013).

Le coût de cette mesure, qui prendrait effet au 1^{er} janvier 2014, a été évalué à **5,5 millions d'euros en année pleine** et budgété à hauteur de **4 millions d'euros pour 2014** pour tenir compte de la mise en œuvre progressive de la réforme, la retraite étant versée par semestre à la date anniversaire du bénéficiaire.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Votre rapporteur spécial note que la budgétisation de la mesure proposée par le Gouvernement ne prend pas en compte les autres mesures auxquelles l'attribution de la carte du combattant ouvre droit, à savoir la possibilité de souscrire une rente mutualiste majorée par l'Etat, l'attribution d'une demi-part fiscale supplémentaire à partir de 75 ans et l'octroi d'éventuelles aides sociales par l'ONAC-VG.

Il est toutefois favorable à cette mesure.

Votre rapporteur spécial préconise de proposer au Sénat d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 62 bis (nouveau)
(Article L. 50 du code des pensions militaires d'invalidité
et des victimes de la guerre)

**Extension de la majoration de la pension du conjoint survivant
des très grands invalides de guerre**

Commentaire : le présent article, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, étend aux conjoints survivants de grands invalides de guerre pensionnés à partir de 10 000 points une majoration de 360 points d'indice de la pension de réversion.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 50 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG) précise les **modalités de détermination de la pension allouée au conjoint survivant** non remarié d'un pensionné qui percevait la pension militaire d'invalidité.

Celles-ci varient en **fonction du taux d'invalidité de l'ouvrant-droit et de son grade**. La pension de réversion est accordée lorsque le taux d'invalidité de l'ouvrant-droit est supérieur à 60 %. La pension de réversion dite « de **taux normal** » est de **500 points** auxquels s'ajoute une majoration forfaitaire de 15 points depuis 2004.

L'article 147 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 modifiant l'article L. 50 du CPMIVG, a **accordé un supplément de pension de 360 points aux conjoints survivants des invalides dont le taux de pension est au moins égal à 12 000 points**, c'est-à-dire les très grands invalides de guerres atteints de pathologies très lourdes.

L'article 117 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 a de nouveau modifié cet article L. 50 pour accorder le bénéfice de la majoration de 360 points **aux conjoints survivants des invalides dont le taux de pension est au moins égal à 11 000 points**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale modifie de nouveau l'article L. 50 du CPMIVG en étendant le champ de cette majoration de 360 points **aux conjoints survivants de grands invalides de guerre pensionnés dès 10 000 points**, au lieu de 11 000 actuellement. Cette mesure, selon les données présentées par le Gouvernement, devrait concerner pour 2014 une **cinquantaine de cas** pour un coût annuel de **250 000 euros**. La mesure serait applicable pour les pensions en paiement au 1^{er} janvier 2014, à compter de la demande des intéressés.

Cette dépense supplémentaire serait financée par des redéploiements de crédits au sein du programme 169, suite à des moindres dépenses d'ores et déjà anticipées.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Votre rapporteur spécial ne voit **pas d'objection** à ce que cette mesure, dont le nombre de bénéficiaires est *a priori* réduit, et qui s'inscrit dans une démarche poursuivie depuis 2010 pour une **plus grande équité**, soit suivie par le Sénat. Elle représente une mesure destinée à atténuer la forte baisse de revenus du conjoint survivant qui se conjugue généralement avec la disparition du très grand invalide de guerre.

Votre rapporteur spécial préconise de proposer au Sénat d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 62 ter (nouveau)

(Article 211 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011)

Prolongation d'un an du délai pour faire valoir la décrystallisation des pensions militaires d'invalidité et la retraite du combattant

Commentaire : le présent article, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, vise à prolonger d'un an le délai en vertu duquel les combattants ressortissants des pays ou territoires ayant appartenu à l'Union française, à la Communauté française ou ayant été placés sous le protectorat ou sous la tutelle de la France, ainsi que leurs conjoints survivants ou leurs orphelins, peuvent formuler une demande d'alignement du nombre de points d'indice de leur pension civile, militaire de retraite ou militaire d'invalidité.

I. LE DROIT EXISTANT

Lors de l'accès à l'indépendance des territoires sous souveraineté française, les pensions militaires d'invalidité (PMI), la retraite du combattant et les pensions civiles et militaires de retraite perçues par ceux qui allaient devenir ressortissants de ces nouveaux États ont été cristallisées : l'indice de base de leur pension ainsi que la valeur du point de cet indice n'ont plus été revalorisés. **Ces pensions ont été « décrystallisées »** partiellement par la loi de finances rectificative pour 2002 (loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002), puis, s'agissant des PMI et de la retraite du combattant, totalement par la loi de finances pour 2007 (loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006).

L'article 211 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a introduit **la revalorisation automatique de la valeur du point d'indice des pensions de retraite** des ressortissants étrangers sur celle des pensions de retraite des ressortissants français, ainsi que la révision, sur demande des intéressés, des indices de base des pensions de retraite ou des pensions militaires d'invalidité.

Ce même article a fixé **un délai de trois ans à compter de la publication du décret d'application** pour que les pensionnés ou leurs ayants-droit (conjoints survivants ou orphelins) présentent une demande de révision des pensions, soit **jusqu'au 31 décembre 2013**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le dispositif adopté vise à **prolonger d'un an le délai** en vertu duquel les combattants ressortissants des pays ou territoires ayant appartenu à l'Union française, à la Communauté française ou ayant été placés sous le protectorat ou sous la tutelle de la France peuvent formuler une demande d'alignement du nombre de points d'indice de leur pension civile, militaire de retraite ou militaire d'invalidité. Le présent amendement procède à la même prolongation pour les conjoints survivants et orphelins des pensionnés mentionnés précédemment. Cette prolongation a pour but de tenir compte des retards dans le traitement des dossiers déposés auprès des services de retraite situés à La Rochelle.

Le coût supplémentaire de cette prolongation s'élèvera à **12 millions d'euros**.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Votre rapporteur spécial comprend la motivation de cette mesure. Il s'interroge toutefois sur son financement, dont le Gouvernement a annoncé qu'il serait précisé à la fin de l'examen de deuxième partie du projet de loi de finances pour 2014, au moment des ajustements de crédits.

Dans ces conditions, votre rapporteur spécial préconise de réserver cet article jusqu'à la « réunion balai » du 21 novembre.

ARTICLE 62 quater (nouveau)

Demande d'un rapport au Gouvernement sur l'action sociale de l'ONAC-VG, ainsi que sur les aides apportées par les associations d'anciens combattants

Commentaire : le présent article, inséré par l'Assemblée nationale après l'adoption d'un amendement de Paola Zanetti, rapporteure pour avis au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées, et de Christophe Guilloteau, demande un rapport au Gouvernement avant le 1^{er} juin 2014 sur l'action sociale de l'ONAC-VG, ainsi que sur les aides apportées par les associations d'anciens combattants.

Les auteurs de l'amendement exposent qu'un nombre restreint d'anciens combattants, évalué par extrapolation en 2012 à 45 en moyenne par an et par département, **ont comme seule ressource le minimum vieillesse** ou une mesure équivalente (787,26 euros par mois pour une personne seule). Ils ne bénéficient d'aucune allocation leur permettant d'atteindre les 932 euros assurés en 2014 aux veuves d'anciens combattants par le biais de l'allocation différentielle au conjoint survivant (ADCS), à laquelle ils ne peuvent prétendre.

Ils demandent donc au Gouvernement un rapport permettant **d'évaluer précisément le nombre d'anciens combattants qui se trouvent dans cette situation sur le territoire national et le coût budgétaire d'une réintégration de ces anciens combattants dans ce dispositif.** Ils souhaitent également connaître la façon dont les associations d'anciens combattants sont associées au dispositif d'aide sociale de l'ONAC-VG.

Le dispositif proposé vise à obtenir un rapport détaillé du Gouvernement avant le 1^{er} juin 2014 sur l'aide sociale de l'ONAC-VG, et en particulier sur l'ADCS, ses perspectives d'évolution, et son extension aux anciens combattants eux-mêmes, ainsi que sur la façon dont les associations d'anciens combattants sont associées aux dispositifs d'aide sociale de l'ONAC-VG.

Cette demande de rapport va dans le sens des préconisations exprimées par votre rapporteur spécial dans le cadre de son contrôle budgétaire de l'ONAC-VG. Il souhaite en effet une meilleure évaluation des mesures d'action sociale. Par ailleurs, il convient d'avancer sur le dossier de la prise en charge des anciens combattants les plus démunis.

Il est donc favorable à cette mesure.

Votre rapporteur spécial préconise de proposer au Sénat d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 62 quinquies (nouveau)

Demande d'un rapport au Gouvernement sur les mesures à prendre pour attribuer le bénéfice de la campagne double à l'ensemble des anciens combattants d'Afrique du Nord

Commentaire : le présent article, inséré par l'Assemblée nationale après l'adoption d'un amendement de Jean-Jacques Candelier et d'autres membres du Groupe de la gauche démocrate et républicaine, demande un rapport au Gouvernement dans les trois mois de la promulgation de la loi, sur les mesures à prendre pour attribuer le bénéfice de la campagne double à l'ensemble des anciens combattants d'Afrique du Nord.

Le décret n° 2010-890 du 29 juillet 2010 a accordé le droit à campagne double aux appelés du contingent et aux militaires d'active qui ont été exposés à des situations de combat en Algérie, au Maroc, en Tunisie, entre le 1^{er} janvier 1952 et le 2 juillet 1962. Ce dispositif de « campagne double », prévu par l'article L. 12 du code des pensions civiles et militaires de retraite, permet aux militaires, et sous certaines conditions, aux fonctionnaires civils et assimilés, d'obtenir une majoration de la durée des services militaires accomplis en temps de guerre pour le calcul de leur retraite, consistant à tripler le bénéfice de la période de service.

Ce décret de 2010 prévoit certaines restrictions. Il est applicable aux seules pensions de retraite **liquidées à compter du 19 octobre 1999**. Par ailleurs, son article 2 limite l'attribution du bénéfice de la campagne double aux seules journées durant lesquelles les appelés et les militaires ont pris part à une action de feu ou de combat ou ont subi le feu, l'exposition invoquée en faveur de ce bénéfice devant être établie par les archives collectives de l'unité à laquelle les intéressés appartenaient ou étaient rattachés.

Au 1^{er} juillet 2013, le ministère de la défense a reçu 673 demandes et **4 anciens combattants** ont obtenu la révision de leur pension au titre de la campagne double.

Le dispositif proposé vise à obtenir du Gouvernement un rapport dans les trois mois de la promulgation de la loi sur les mesures à prendre pour « *attribuer réellement* » le bénéfice de la campagne double à l'ensemble des anciens combattants d'Afrique du Nord. Cette demande de rapport, qui a reçu un avis défavorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale, ne semble **pas nécessaire** à votre rapporteur spécial, les éléments demandés étant d'ores et déjà connus.

Votre rapporteur spécial préconise de proposer au Sénat la suppression de cet article.

ARTICLE 62 sexies (nouveau)

Demande d'un rapport au Gouvernement sur l'opportunité de reconnaître le statut d'anciens combattants aux anciens casques bleus de la force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL)

Commentaire : le présent article, inséré par l'Assemblée nationale après l'adoption d'un amendement de François Rochebloine et Francis Hillmeyer, demande un rapport au Gouvernement avant le 1^{er} juin 2014 sur l'opportunité de reconnaître le statut d'anciens combattants aux anciens casques bleus de la FINUL.

Les casques bleus de la FINUL rencontrent des difficultés pour obtenir la carte du combattant au regard des critères de l'article R. 224 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, malgré le fait qu'ils aient été confrontés à de véritables combats ou des attentats, au cours desquels certains y ont laissé la vie.

Environ 900 soldats français participent actuellement à la FINUL.

Le dispositif proposé vise à obtenir du Gouvernement un rapport avant le 1^{er} juin 2014 sur l'opportunité de reconnaître le statut d'anciens combattants aux anciens casques bleus de la FINUL.

Votre rapporteur spécial considère qu'il est important de prendre en compte la situation spécifique des militaires engagés dans des opérations de maintien de la paix. Ce rapport pourrait d'ailleurs nourrir une réflexion plus large sur la possibilité de simplifier les critères d'attribution de la carte du combattant pour les OPEX.

Votre rapporteur spécial préconise de proposer au Sénat d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 62 septies (nouveau)

Demande d'un rapport au Gouvernement sur l'opportunité et les modalités de modification du décret n° 2010-653 du 11 juin 2010 pris en application de la loi relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français

Commentaire : le présent article, inséré par l'Assemblée nationale après l'adoption d'un amendement de Francis Hillmeyer et de plusieurs de ses collègues, demande un rapport au Gouvernement avant le 1^{er} juin 2014 sur l'opportunité et les modalités de modification du décret d'application de la loi relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français.

La loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 et le décret n° 2010-653 du 11 juin 2010 modifié ont mis en place une procédure d'indemnisation pour les personnes atteintes de maladies cancéreuses radio-induites, résultant d'une exposition à des rayonnements ionisants issus des essais nucléaires français. Les victimes civiles et militaires des essais doivent déposer leurs dossiers de demande d'indemnisation auprès du comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN).

Dans les faits, **le CIVEN a accordé très peu d'indemnisations, 12 à ce jour.**

Le décret d'application a été **modifié par décret n° 2012-604 du 30 avril 2012** pour élargir la liste des maladies radio-induites, ainsi que celle des zones géographiques concernées. **Le nombre d'indemnisations n'a toutefois pas augmenté.**

Le dispositif proposé, malgré un avis défavorable du Gouvernement, vise à obtenir un rapport avant le 1^{er} juin 2014 sur l'opportunité et les modalités de modification du décret d'application de la loi relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français afin d'améliorer le système existant.

Un article strictement identique a déjà été adopté dans la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013. Son article 100 disposait en effet : « *Le Gouvernement remet au Parlement, au plus tard le 1^{er} juin 2013, un rapport sur l'opportunité et les modalités de modification du décret n° 2010-653 du 11 juin 2010 pris en application de la loi relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français* ».

Ce rapport a bien été remis au Parlement. Il conclut que « *la modification du dispositif mis en place par la loi 2010-2 et son décret d'application modifié, en particulier l'instauration de l'automaticité de l'indemnisation (avec une présomption d'origine) dès que les conditions sont remplies, n'apparaît pas justifiée. [...] Il n'apparaît pas que l'interprétation faite par le CIVEN de la présomption de causalité soit trop limitative* ».

Le fait que les conclusions n'aillent pas dans le sens souhaité par les auteurs de l'amendement ne justifie pas la demande d'un nouveau rapport, qu'on imagine d'ailleurs mal revenir sur la position précédemment exprimée.

Votre rapporteur spécial préconise de proposer au Sénat de supprimer cet article.

ARTICLE 62 octies (nouveau)

Demande d'un rapport au Gouvernement sur l'application des décrets instituant des mesures de réparations pour les orphelins victimes de persécutions antisémites et d'actes de barbarie durant la Deuxième Guerre mondiale

Commentaire : le présent article, inséré par l'Assemblée nationale après l'adoption d'un amendement de Paola Zanetti, demande un rapport détaillé au Gouvernement avant le 1^{er} juin 2014 sur l'application du 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 et du décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004 instituant une aide financière en reconnaissance des souffrances endurées par les orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie durant la Deuxième Guerre mondiale.

Deux décrets ont mis en place des mécanismes d'indemnisation en faveur des orphelins de guerre : le décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000 pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites et le décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004 les orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie. Les décisions accordant ou refusant les mesures de réparation financière sont prises par le Premier ministre.

La réparation prend la forme d'une rente (530,38 euros par mois en 2014) ou d'un capital (27 440,82 euros en 2014).

Le dispositif mis en place par ces deux décrets est critiqué par certaines associations, notamment car les enfants de résistants morts les armes à la main en sont exclus, alors que la mort de beaucoup d'entre eux relève plus d'assassinats que de faits de guerre. Les auteurs de l'amendement souhaitent que le Parlement soit pleinement informé de la façon dont sont appliqués ces deux décrets.

Le dispositif proposé vise à obtenir du Gouvernement un rapport avant le 1^{er} juin 2014 qui précise notamment, outre le nombre total d'orphelins ayant déjà été indemnisés, les estimations du nombre d'orphelins restant à indemniser. Il précise aussi **les modalités d'instruction des dossiers et la façon dont est appréciée la notion d'actes de barbarie, en particulier dans le cas d'enfants de résistants, et les moyens de mettre fin à certaines situations inéquitables.** Il évalue enfin le coût que représenterait l'indemnisation de tous les orphelins de guerre de la Deuxième Guerre mondiale.

Votre rapporteur spécial considère qu'il est important d'avoir une vue d'ensemble de la manière dont ces deux décrets sont appliqués et en particulier la façon dont est apprécié le critère « d'acte de barbarie ». Ce rapport permettra de réfléchir à une approche plus équitable de l'indemnisation des orphelins pour éviter les traitements différenciés parfois douloureux.

Votre rapporteur spécial préconise de proposer au Sénat d'adopter cet article sans modification.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

L'Assemblée nationale a, en première délibération, **adopté deux amendements de crédits :**

- le premier, de plusieurs membres du groupe UMP, a diminué les crédits du programme 167 « Liens entre la nation et son armée » **de 9 millions d'euros afin de permettre la revalorisation de 2 points de la retraite du combattant à compter du 1^{er} juillet 2014 ;**

- le second, de plusieurs membres du groupe UDI, a diminué les crédits du même programme **de 2 millions d'euros afin de permettre la revalorisation du plafond majorable de la rente mutualiste d'un point en le portant à 126 points.**

L'adoption de ces deux amendements amputerait de 11 millions d'euros les crédits hors titre 2 de l'action 01 « *Journée défense et citoyenneté* » qui s'élèvent dans le projet annuel de performance pour 2014 à 18,7 millions d'euros.

Le Gouvernement a fait savoir qu'il demanderait **une seconde délibération sur ces deux amendements.**

II. ARTICLES RATTACHÉS ADOPTÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a, en première délibération, adopté sept articles additionnels.

Ces articles additionnels sont commentés plus haut dans la rubrique « Examen des articles rattachés »

**AMENDEMENTS PROPOSÉS
PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014

DEUXIÈME PARTIE
MISSION ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE
ET LIENS AVEC LA NATION

| | |
|----|---|
| N° | 1 |
|----|---|

A M E N D E M E N T

présenté par
M. MARINI
Rapporteur spécial

ARTICLE 62 QUINQUIES

Supprimer cet article.

OBJET

Cet article vise à obtenir du Gouvernement un rapport dans les trois mois de la promulgation de la loi sur les mesures à prendre pour « *attribuer réellement* » le bénéfice de la campagne double à l'ensemble des anciens combattants d'Afrique du Nord.

Cette demande de rapport n'est pas nécessaire, les éléments relatifs à une extension de la campagne double étant d'ores et déjà connus.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014

DEUXIÈME PARTIE
MISSION ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE
ET LIENS AVEC LA NATION

| | |
|----|---|
| N° | 2 |
|----|---|

A M E N D E M E N T

présenté par
M. MARINI
Rapporteur spécial

ARTICLE 62 SEPTIÈS

Supprimer cet article.

OBJET

Cet article vise à obtenir un rapport avant le 1^{er} juin 2014 sur l'opportunité et les modalités de modification du décret d'application de la loi relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français afin d'améliorer le système existant.

Un article strictement identique a déjà été adopté dans la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013. Son article 100 disposait en effet : « *Le Gouvernement remet au Parlement, au plus tard le 1er juin 2013, un rapport sur l'opportunité et les modalités de modification du décret n° 2010-653 du 11 juin 2010 pris en application de la loi relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français* ».

Le rapport a bien été remis au Parlement le 9 octobre 2013.

Dans ces conditions, un nouveau rapport semble inutile.