

N° 103

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

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

Par Mme Janine ROZIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, président ; Mme Isabelle Debré, M. Gilbert Barbier, Mme Annie David, M. Gérard Dériot, Mmes Annie Jarraud-Vergnolle, Raymonde Le Texier, Catherine Procaccia, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, vice-présidents ; MM. François Autain, Paul Blanc, Mme Muguette Dini, M. Jean-Marc Juilhard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, secrétaires ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, M. Jean Boyer, Mme Claire-Lise Campion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mme Jacqueline Chevé, M. Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, M. Jean Desessard, Mmes Sylvie Desmarescaux, Bernadette Dupont, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Mme Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mmes Sylvie Goy-Chavent, Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, M. Claude Jeannerot, Mme Christiane Kammermann, MM. Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Jean-François Mayet, Alain Milon, Mmes Isabelle Pasquet, Anne-Marie Payet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, Alain Vasselle, François Vendasi, René Vestri.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 5) (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. MALGRÉ LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE, L'EFFORT DE LA NATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT NE SE DÉMENT PAS	9
A. RECONNAISSANCE ET RÉPARATION : DES PRESTATIONS CONSOLIDÉES DANS UN CONTEXTE DE BAISSÉ TENDANCIELLE DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES	9
1. <i>Les pensions militaires d'invalidité (PMI)</i>	9
2. <i>...et les droits qui leur sont liés</i>	11
3. <i>La retraite du combattant</i>	12
4. <i>Décristallisation des pensions : une donnée désormais acquise</i>	13
5. <i>Une dépense fiscale maintenue</i>	14
B. SOLIDARITÉ : DES CRÉDITS EN HAUSSE ET DES OPÉRATEURS CONFORTÉS DANS LEURS MISSIONS	15
1. <i>Les majorations des rentes mutualistes</i>	15
2. <i>Des opérateurs confortés dans leurs missions</i>	17
a) <i>L'Office national des anciens combattants</i>	17
b) <i>L'Institution nationale des invalides</i>	19
3. <i>Le fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine</i>	19
C. ÉLABORÉE DANS UNE PERSPECTIVE PLURIANNUELLE, LA MISSION ANCIENS COMBATTANTS PARTICIPE ACTIVEMENT À LA RATIONALISATION DES DÉPENSES PUBLIQUES	20
1. <i>Un cadre contraint par la programmation pluriannuelle des finances publiques</i>	20
2. <i>Vers un interlocuteur unique pour le monde combattant</i>	21
a) <i>La rationalisation des structures</i>	21
b) <i>L'Onac, opérateur unique de proximité du monde combattant</i>	23
c) <i>Une réforme complexe à laquelle les associations revendiquent d'être plus étroitement associées</i>	23
II. UNE POLITIQUE DE MÉMOIRE SOUTENUE MAIS PEU LISIBLE, DES REVENDICATIONS EN VOIE D'ÊTRE SATISFAITES ET QUELQUES QUESTIONS EN SUSPENS	25
A. DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE QUI NUISENT À LA COHÉRENCE ET À LA LISIBILITÉ DE LA POLITIQUE DE MÉMOIRE	25
1. <i>Des crédits préservés à périmètre constant</i>	25
a) <i>Des actions de mémoire en quête de modernisation</i>	25
b) <i>La poursuite des efforts entrepris pour l'entretien et la rénovation des lieux de mémoire</i>	28
2. <i>...mais dispersés entre trois programmes et deux missions</i>	29
B. VERS UN RÉGIME UNIQUE D'INDEMNISATION DES ORPHELINS ?	30
1. <i>Des crédits mis en adéquation avec la baisse des dossiers d'indemnisation</i>	30
2. <i>La simplification et l'extension éventuelle des mesures de réparation est à l'étude</i>	31

C. MALGRÉ L'INDEMNISATION DES « MALGRÉ-ELLES » ET LA REVALORISATION CONTINUE DE LA RETRAITE DU COMBATTANT, CERTAINES REVENDICATIONS DU MONDE COMBATTANT RESTENT INSATISFAITES.....	32
1. <i>Des demandes enfin satisfaites ou en voie de l'être...</i>	32
a) Les incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes : les « malgré elles » enfin indemnisées	32
b) La poursuite de la revalorisation de la retraite du combattant	34
2. <i>...mais d'autres revendications restent en suspens</i>	35
a) La majoration du plafond des rentes mutualistes.....	35
b) L'extension du bénéfice de la campagne double	36
c) La remise à plat du rapport constant	37
d) Les questions liées à la carte du combattant.....	37
e) L'abaissement de la condition d'âge pour l'obtention de la demi-part fiscale supplémentaire	38
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ.....	41
• <i>Article 59 septies (nouveau) Revalorisation de la retraite du combattant</i>	41
GLOSSAIRE	43
TRAVAUX DE LA COMMISSION	45
I. AUDITION DU MINISTRE.....	45
II. EXAMEN DE L'AVIS.....	52

Les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » pour 2009

Programmes	Crédits de paiement ouverts en LFI pour 2008 (en euros)	Crédits de paiement demandés pour 2009 (en euros)	Variation 2009/2008 (en %)	Pour mémoire, variation 2008/2007 (en %)
167 - Liens entre la Nation et son armée	258 631 765	163 502 101	- 0,3¹	- 2,3
Journée d'appel de préparation à la défense	156 012 294	156 726 101	+ 0,5	- 1,1
Politique de mémoire	8 978 750	6 776 000	- 24,5	+ 79,7
Promotion et valorisation du patrimoine culturel	51 180 842	- ²	-	- 11,3
Communication	42 443 879	- ²	-	- 4,0
169 - Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	3 361 545 832	3 257 496 005	- 3,1	- 1,8
Administration de la dette viagère	2 741 000 000	2 636 000 000	- 3,8	- 2,6
Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	261 412 309	246 030 000	- 5,9	+ 1,5
Solidarité	297 297 562	312 892 119	+ 5,2	+ 3,8
Entretien des lieux de mémoire	11 411 753	12 059 577	+ 5,7	+ 7,0
Soutien	50 424 208	50 514 309	+ 0,2	- 8,3
158 - Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	146 497 603	106 800 000	- 27,1	- 3,1
Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliation du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	97 197 135	59 681 952	- 38,6	+ 7,7
Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale	49 300 468	47 718 048	- 3,2	- 19,2
Total mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »	3 766 675 200	3 528 398 106	- 3,95¹	- 1,9

¹ A périmètre constant. ² Actions transférées au programme 212 (soutien de la politique de défense) rattaché au ministère de la défense.

Mesdames, Messieurs,

Comme chaque année, la baisse des crédits dévolus aux anciens combattants (3,95 % à périmètre constant) doit s'apprécier au regard de la diminution tendancielle du nombre des ressortissants. Il en ressort que la dotation moyenne par pensionné, seul indicateur pertinent dans ce contexte, progressera en 2009 de 2,46 %.

Au total, ce sont près de 4 milliards d'euros que la Nation consacrera cette année - 3,5 milliards au titre de la présente mission et 500 millions de dépenses fiscales - au monde combattant.

L'enveloppe ainsi mobilisée permet de satisfaire bon nombre des revendications portées par les associations : revalorisation de la retraite du combattant, majoration de l'allocation différentielle pour les conjoints survivants, indemnisation des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes, entre-autres.

La mission prend également toute sa part à l'effort d'optimisation de la dépense publique en rationalisant ses structures administratives : l'Office national des anciens combattants deviendra, d'ici à 2011, l'opérateur unique de proximité du monde combattant et la qualité du service rendu à l'utilisateur sera confortée.

Aussi votre commission considère-t-elle que le présent projet de budget constitue le point d'équilibre entre la juste reconnaissance des sacrifices du passé et la prise en compte des contraintes budgétaires du moment.

I. MALGRÉ LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE, L'EFFORT DE LA NATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT NE SE DÉMENT PAS

A. RECONNAISSANCE ET RÉPARATION : DES PRESTATIONS CONSOLIDÉES DANS UN CONTEXTE DE BAISSÉ TENDANCIELLE DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

Pour l'essentiel, le programme 169 « mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » couvre l'ensemble des prestations servies aux anciens combattants au titre des pensions militaires d'invalidité et des droits qui leur sont liés et de la retraite du combattant. Outre l'administration de la dette viagère, qui représente à elle seule 74,7 % des crédits de la mission, il finance également les diverses prestations et avantages particuliers ouverts au titre de la solidarité et, plus étonnamment, certaines dépenses d'entretien des lieux de mémoire.

La réduction des crédits consacrés aux politiques de reconnaissance et de réparation, loin de traduire un désengagement de l'Etat à l'égard du montant combattant, résulte directement de la diminution inexorable du nombre de ressortissants. Malgré une enveloppe budgétaire en baisse de 3,1 %, à 3,2 milliards d'euros, **la dotation moyenne par pensionné augmente ainsi de 2,46 % en 2009** par rapport à 2008.

Le budget de la dette viagère intègre en particulier la totalité des crédits nécessaires au financement de la **décrystallisation** des « prestations du feu ».

1. Les pensions militaires d'invalidité (PMI)...

Les dépenses relatives au paiement des pensions d'invalidité diminuent cette année de 94 millions pour atteindre **1,872 milliard d'euros**, soit une baisse de 4,8 %. Votre commission considère que, rapportée à la diminution du nombre de bénéficiaires, cette baisse ne porte pas atteinte au droit à la reconnaissance et à la réparation.

**Evolution du nombre de bénéficiaires d'une pension militaire
d'invalidité au 31 décembre de chaque année**

	Invalides	Veuves et orphelins	Ascendants	Total	Évolution (en %)
2004	280 453	126 069	7 273	413 795	- 2,80 %
2005	269 138	118 116	6 565	393 819	- 4,83 %
2006	259 607	114 185	6 242	380 034	- 3,49 %
2007	249 372	108 963	5 817	364 152	- 4,18 %
2008 (estimation)				344 152	- 5,5 %
2009 (prévision)				325 352	- 5,5 %

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

En 2008 et 2009, les effectifs baisseront de près de 20 000 ressortissants par an et la dépense moyenne par pensionné s'établira à 5 754 euros pour 2009.

Une provision de **15 millions d'euros supplémentaires** est par ailleurs inscrite au titre du rapport constant afin de financer les revalorisations du point d'indice de pension qui interviendront en 2008 et 2009, conformément aux évolutions des rémunérations publiques.

Le rapport constant

Il s'agit d'un mécanisme de revalorisation du montant des pensions d'invalidité, instauré en 1948 et actualisé en 1990, établissant un rapport constant entre le taux des pensions et les traitements des fonctionnaires.

Depuis la loi de finances pour 2005, la valeur du point PMI, portée à 13,51 euros au 1^{er} juillet 2008, est révisée proportionnellement à l'évolution de l'indice d'ensemble des traitements bruts de la fonction publique tel que défini par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) à la date de cette évolution, et non plus de manière rétroactive.

Malgré cette réforme destinée à répercuter plus rapidement la hausse des traitements sur les pensions d'invalidité, les associations d'anciens combattants regrettent le retard accumulé par la valeur du point PMI durant ces vingt dernières années et suggèrent de procéder à un rattrapage progressif ou, à défaut, d'aligner le point d'indice sur la hausse du coût de la vie.

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

Les droits ouverts aux titulaires d'une pension militaire d'invalidité recouvrent les soins médicaux gratuits, l'appareillage, le financement du régime de sécurité sociale des pensionnés de guerre ainsi que les réductions sur les transports. Les crédits correspondants s'élèvent cette année à **246 millions d'euros**, en baisse de 5,9 % par rapport à 2008. Compte tenu, à nouveau, de la diminution du nombre de bénéficiaires potentiels, ce niveau de crédits permettra le maintien des prestations servies aux ressortissants.

En pratique, seul un tiers des titulaires d'une PMI, soit 76 800 personnes, demande à bénéficier des **soins médicaux gratuits**, qu'il s'agisse des prestations médicales, paramédicales, chirurgicales, pharmaceutiques et des cures thermales, pour une dépense globale de 68 millions d'euros, en repli de 9,3 %, conformément aux dépenses constatées sur 2008.

Concernant les **appareillages**, l'ajustement de la dotation à la baisse du volume des dossiers est mesuré (- 2,6 %, soit 9,8 millions, pour 45 000 bénéficiaires), le facteur démographique étant compensé par l'évolution technologique et le coût croissant des matériels ainsi que par l'impact du vieillissement de cette population. En particulier, l'augmentation de la dotation de 635 000 euros, engagée en 2007 et poursuivie en 2008, en vue d'assurer une meilleure prise en charge pour les fauteuils roulants, l'optique médicale et les accessoires d'orthopédie, sera reconduite en 2009. La dotation du Centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés (Cerah) est par ailleurs majorée de 50 000 euros afin de lui permettre de mener à bien ses travaux de certification, de mise aux normes et de renouvellement de ses équipements techniques et opérationnels.

Quant au **remboursement des prestations de sécurité sociale** aux invalides¹, il s'établit à 163,9 millions pour 19 000 bénéficiaires, soit une dépense moyenne par bénéficiaire de 8 584 euros. La diminution des crédits (4,7 %) s'explique là encore par la baisse des effectifs concernés mais aussi par l'apurement des déficits des exercices précédents ; votre commission regrettera toutefois, pour mémoire, qu'il ait fallu attendre le 31 décembre 2006 pour que la dette de l'Etat à l'égard de la section « invalides de guerre » du régime général de l'assurance maladie soit enfin réglée (42 millions d'euros au titre des années 1991 et 1992 et 14 millions d'impayés en gestion 2006). Bien qu'ajustée au nombre décroissant des bénéficiaires, l'enveloppe ainsi mobilisée est de nature à répondre aux besoins grandissants de soins d'une population vieillissante, ainsi qu'à la hausse générale des dépenses de santé.

¹ Sont concernées les personnes non prises en charge au titre des soins médicaux gratuits ou de l'appareillage.

Enfin, la dotation destinée à financer les **réductions de tarif dans les transports** qui sont accordées aux titulaires dont le taux d'invalidité est au moins de 25 % voit son montant reconduit (4,6 millions) malgré la forte baisse du nombre de bénéficiaires (14,9 %) afin de prendre en compte l'augmentation des coûts de transport.

3. La retraite du combattant

764 millions d'euros seront consacrés, en 2009, au versement de la retraite du combattant à près de 1,4 million de bénéficiaires. Là encore, la réduction de la dotation (11 millions d'euros par rapport à 2008) se justifie par la baisse tendancielle du nombre des bénéficiaires.

Evolution du nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant

	Effectifs au 1 ^{er} janvier de l'année	Attributions en cours d'année	Extinctions en cours d'année	Effectifs au 31 décembre de l'année	Solde	Évolution
2004	1 300 000	150 537	75 207	1 375 330	75 330	5,79 %
2005	1 375 330	157 985	63 561	1 469 754	94 424	6,87 %
2006	1 469 754	87 968	58 511	1 499 211	29 457	2,00 %
2007	1 499 211	48 761	60 877	1 487 095	- 12 116	- 0,81 %
2008 (estimation)	1 487 095	15 000	60 000	1 442 095	- 45 000	- 3,03 %
2009 (prévision)	1 442 095	10 000	66 000	1 386 095	- 56 000	- 3,90 %

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

Amorcée en 2007, la **diminution des effectifs** s'accroît en 2008 et en 2009, sous le double effet du tarissement progressif des entrées, les appelés des derniers contingents qui ont servi en Afrique du Nord ayant l'atteint l'âge d'ouverture du droit à pension (soixante-cinq ans) en 2007, et de la poursuite des sorties du dispositif à un rythme régulier.

Elle est cependant atténuée par **de nouvelles entrées** - 15 000 prévues en 2008 et 10 000 en 2009 - correspondant à des ressortissants qui ont obtenu récemment la carte du combattant ou fait valoir leur droit à la retraite du combattant avec retard. Sont en particulier attendues les demandes de ressortissants algériens domiciliés en Algérie qui n'avaient pu à ce jour bénéficier de la carte en raison de la fermeture du service d'Alger. Enfin, 50 000 à 80 000 titulaires de la carte du combattant au titre des opérations extérieures qui n'ont pas, sauf exception, atteint l'âge de la retraite du combattant, seront intégrés dans les années à venir.

L'enveloppe budgétaire intègre également une dotation de 30 millions d'euros destinée à financer en année pleine la **revalorisation de l'indice de référence** de la retraite du combattant à 39 points à compter du 1^{er} juillet 2008, soit un montant annuel de 526,89 euros, conformément à l'article 91 de la loi de finances pour 2008.

Votre commission se réjouit par ailleurs de l'adoption, lors la discussion budgétaire à l'Assemblée nationale, d'un amendement du Gouvernement prévoyant de **majorer de deux points**, à compter du 1^{er} juillet 2009, la retraite du combattant. Cette mesure lève les craintes des associations, partagées par votre rapporteur à la lecture du projet de loi initial, de voir retardée la mise en œuvre de l'engagement présidentiel de porter l'indice à 48 points d'ici à 2012.

Enfin, **5 millions d'euros** sont provisionnés au titre de l'application du rapport constant aux retraites du combattant.

4. Décristallisation des pensions : une donnée désormais acquise

Décidé en 2002 et complété en 2007, l'alignement des prestations « cristallisées » des anciens combattants d'outre-mer après l'accession de leur pays à l'indépendance sur celles des ressortissants français fait désormais l'objet d'une **reconduction automatique** d'un budget sur l'autre.

La décristallisation

Le processus de revalorisation des pensions militaires d'invalidité et des pensions de réversion des anciens combattants d'outre mer, dont le montant avait été « cristallisé » lors de l'accession à la souveraineté des anciennes possessions françaises, a été engagé par l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002, sur la base d'une parité de pouvoir d'achat entre ces prestations et celles servies aux anciens combattants résidant en France¹. Était également ouverte la possibilité, pour les intéressés, de renoncer à leur prestation en optant pour le versement d'un capital défini selon l'âge et la situation de famille.

Tout en saluant la mise en œuvre de cette réforme d'équité, votre commission avait regretté à l'époque que la « décristallisation » demeure incomplète et suggéré d'aligner, en valeur nominale et plus en parité de pouvoir d'achat, ces prestations sur celles versées aux anciens combattants résidant en France, relayant en cela les attentes des associations.

¹ Le législateur tirait par là les conséquences de l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 30 novembre 2001 sur la requête d'un ancien combattant sénégalais, par lequel il a jugé que la différence de traitement opérée entre les titulaires de droits en fonction de leur seule nationalité était incompatible avec la Convention européenne des droits de l'homme.

Le principe d'une parité en euros entre les prestations versées en France et hors de France a finalement été introduit par voie d'amendement gouvernemental à la loi de finances pour 2007 (article 100). Il s'applique désormais à toutes les « prestations du feu », c'est-à-dire aux pensions militaires d'invalidité, aux pensions de réversion et à la retraite du combattant.

La mesure, qui a pris effet au 1^{er} janvier 2007, concernait, au 31 décembre 2007, 57 831 bénéficiaires de la retraite du combattant et 20 382 pensionnés (invalides et veuves), pour un coût de 107,5 millions d'euros (79,7 millions au titre des pensions militaires d'invalidité et 27,8 millions au titre de la retraite du combattant). Sur cette dépense, le surcoût lié à la décrystallisation est évalué à 87 millions.

Quant à la répartition des bénéficiaires par pays, elle reflète fidèlement l'histoire coloniale française : plus de 80 % des ressortissants vivent au Maghreb, le solde étant essentiellement constitué de ressortissants d'Afrique noire et, très minoritairement, de l'ancienne Indochine.

Outre cette reconduction, le budget de la dette viagère intègre les crédits nécessaires à l'attribution de pensions aux veuves mariées après les dates d'indépendance dont les droits ont été décrystallisés en 2007, au titre des entrées de 2008 (en base) et de 2009, les demandes d'indemnisation étant déposées progressivement. Le coût total de la mesure, fondé sur une hypothèse de 3 500 entrées dans le dispositif, est estimé à **24 millions d'euros**.

La Haute Autorité de lutte contre les discriminations (Halde) a cependant considéré, dans ses délibérations n^{os} 2006-217 du 9 octobre 2006, 2007-44 du 5 mars 2007 et 2008-55 du 31 mars 2008, que le dispositif laisse subsister deux différences de traitement qu'elle a jugées discriminatoires :

- la condition de résidence en France pour bénéficier des prestations familiales et du supplément exceptionnel attribuée aux conjoints survivants, exigée des ayants droit ayant perdu la nationalité française après l'accession de leur pays à l'indépendance alors que les ressortissants français n'y sont pas soumis ;

- l'exclusion des pensions civiles et militaires de retraites des anciens fonctionnaires et anciens militaires de l'ex-empire colonial français et des pensions de réversion servies à leurs ayants droit.

5. Une dépense fiscale maintenue

Les dépenses fiscales en faveur des anciens combattants et de leurs ayants droit, dont le coût total est chiffré en 2009 à **500 millions d'euros**, contre 490 en loi de finances initiale pour 2008, se répartissent de la façon suivante :

- 250 millions d'exonérations d'impôt sur le revenu au titre de la retraite du combattant, des pensions militaires d'invalidité, des retraites mutuelles servies aux anciens combattants et aux victimes de guerre et de

l'allocation de reconnaissance servie aux anciens membres des formations supplétives de l'armée française en Algérie (harkis) et à leurs veuves ;

- 190 millions correspondant à la demi-part supplémentaire accordée aux contribuables (et à leurs veuves) de plus de soixante-quinze ans titulaires de la carte du combattant, soit 399 000 ménages en 2007, pour le calcul de l'impôt sur le revenu ;

- 60 millions versés en déduction d'impôt sur le revenu au titre des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant.

S'y ajoutent, de façon marginale, l'exonération de droits de mutation pour les successions des victimes d'opérations militaires ou d'actes de terrorisme, ainsi que la réduction de droits d'enregistrement et de timbre en raison de la qualité du donataire ou de l'héritier (mutilé, etc.), non chiffrables.

Bien que non directement financés par le programme 169, ces dispositifs, dont la plupart ont vocation à s'éteindre progressivement, participent de la cohérence de l'intervention publique en direction du monde combattant.

B. SOLIDARITÉ : DES CRÉDITS EN HAUSSE ET DES OPÉRATEURS CONFORTÉS DANS LEURS MISSIONS

L'action « Solidarité » voit sa dotation **progresser de 5,2 %**, soit une augmentation de 15,6 millions, pour atteindre près de 312,9 millions d'euros.

Elle recouvre principalement les prestations et avantages particuliers ouverts au titre de la solidarité aux pensionnés ou titulaires d'un titre d'ancien combattant, ainsi que les subventions versées aux deux opérateurs publics que sont l'Office national des anciens combattants (Onac) et l'institution nationale des invalides.

1. Les majorations des rentes mutualistes

Versées à 427 000 anciens combattants et victimes de guerre, les majorations des rentes mutualistes ont connu ces dernières années une **forte évolution** (13,8 % entre 2004 et 2008) que ne dément pas le projet de loi de finances pour 2009 : la hausse est cette année de **15,5 millions**, soit 6,86 % de plus qu'en loi de finances initiale pour 2008, pour atteindre 242 millions d'euros.

**Evolution des effectifs et des crédits consacrés aux majorations
des rentes mutualistes des anciens combattants et victimes de guerre**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Crédits ouverts en loi de finances initiale (en €)	199 000 000	205 200 000	214 000 000	217 400 000	226 475 000	242 000 000
Évolution	18,64 %	3,12 %	4,29 %	1,59 %	4,17 %	6,86 %
Nombre de bénéficiaires au 1^{er} janvier	413 050	421 231	425 675	427 590	425 614	427 000
Évolution	0,78 %	1,98 %	1,06 %	0,45 %	- 0,46 %	0,33 %
Montant moyen annuel des majorations remboursées* (en €)	465,46	482,20	499,27	523,96	532,11	566,74

* Majorations légales et majorations spécifiques.

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

Ce tendancier s'explique par les revalorisations successives du plafond majorable de la rente mutualiste ainsi que par la progression régulière du nombre de bénéficiaires, l'exercice 2009 étant marqué par l'entrée dans le dispositif de ressortissants issus de la quatrième génération du feu.

Les majorations des rentes mutualistes

La souscription d'une rente viagère mutualiste ouvre droit, en plus de la majoration légale attachée à toute rente viagère qui vise à compenser l'inflation, à une majoration spécifique versée par l'Etat au titre du droit à réparation, qui varie de 12,5 % à 60 % selon le titre détenu et sa date d'obtention.

Créé en 1923 en même temps que la retraite mutualiste du combattant, le principe de la majoration spéciale a été progressivement étendu à tous les titulaires de la carte du combattant ou du titre de reconnaissance de la Nation.

Le total formé par la rente et la majoration spéciale est limité à un plafond, dit « plafond majorable », déterminé depuis 1998 par référence au point d'indice de la pension militaire d'invalidité et revalorisé en 2003 à 122,5 points, puis à 125 points en 2007. Cette dernière augmentation a été financée en 2008 par une dotation supplémentaire de 4,5 millions d'euros, portant le montant du plafond à 1 672 euros au 1^{er} janvier 2008.

La rente mutualiste se cumule avec toutes les autres pensions et retraites. Elle est exonérée, au titre des dépenses fiscales en faveur des anciens combattants (*cf. supra*), d'impôt sur le revenu pour sa part inférieure au plafond légal. Au-delà de ce plafond, le régime fiscal est celui de l'assurance-vie.

2. Des opérateurs confortés dans leurs missions

a) *L'Office national des anciens combattants*

Les subventions attribuées à l'Onac, au titre de ses charges de service public ou de son action sociale, **progressent de plus d'1,8 million d'euros**, soit 3,2 % par rapport à 2008, et atteignent désormais près de 59,2 millions.

Cette dotation supplémentaire est essentiellement destinée à préparer l'Onac aux futures réorganisations prévues par la révision générale des politiques publiques (RGPP) ainsi qu'à renforcer l'opérateur dans l'exercice de sa mission de solidarité.

L'Office national des anciens combattants

Cet établissement public est chargé de gérer certaines prestations d'action sociale au profit des anciens combattants et de leurs veuves, qui recouvrent pour l'essentiel l'attribution de secours et de prêts individuels et la participation aux frais d'aide ménagère ou de maintien à domicile (13,286 millions d'euros en 2007) et, plus marginalement, les subventions versées aux associations pour la mise en œuvre de leur action sociale, la prise en charge des frais de séjour des ressortissants âgés démunis des foyers et maisons de retraite conventionnés ou des aides financières aux ressortissants de l'étranger et de subventions au profit des offices des territoires d'outre-mer et de Pondichéry.

L'Office gère par ailleurs neuf écoles de reconversion professionnelle (pour un budget de 29,7 millions) et huit maisons de retraite (pour 19,2 millions).

Il assure encore la gestion des pupilles de la Nation ainsi que la mise en paiement des rentes viagères et des indemnités en capital dues aux orphelins et aux spoliés dans le cadre des mesures de réparation décidées en faveur des victimes de la Seconde Guerre mondiale, et délivre les cartes et titres de combattants et victimes de guerre.

Son budget s'établissait en 2007 à 58 millions d'euros (hors indemnisations).

Ainsi la hausse significative de la **subvention de fonctionnement** de l'Office, fixée à 40 millions d'euros (+ 1,3 million d'euros), doit d'abord lui permettre de développer ses capacités informatiques et d'assurer la mise à niveau de son contrôle de gestion dans la perspective de la mise en place du guichet unique de service des prestations aux anciens combattants¹.

Elle compense par ailleurs la hausse de 50 % à 60,76 % du taux des charges de pensions des fonctionnaires de l'établissement et l'augmentation du « point fonction publique » (0,5 % au 1^{er} juillet, puis 0,3 % au 1^{er} octobre) qui pèsent sur les dépenses de personnel, tout en tenant compte de l'impact des premières économies attendues de la révision générale des politiques

¹ Cf. pp. 21 à 24.

publiques (suppression de treize emplois sur le pôle « services central et départementaux »).

Abondée de 500 000 euros, la **subvention d'action sociale**, qui atteint désormais 19,1 millions d'euros, vise en particulier à poursuivre la généralisation des interventions au titre du maintien à domicile et de l'aide ménagère des ressortissants âgés ou dépendants, pour lesquelles la dépense s'est accrue de 36,9 % entre 2006 et 2007 (2,2 millions).

Elle inclut également la reconduction d'une enveloppe de **5 millions** au titre de l'allocation différentielle versée aux conjoints survivants.

L'allocation différentielle des conjoints survivants

Créé par la loi de finances pour 2007, cette mesure différentielle en faveur des conjoints survivants démunis de ressortissants de l'Office, est destinée à leur assurer un revenu mensuel minimum, initialement fixé à 550 euros. Le financement de l'allocation a été assuré par un abondement des crédits d'action sociale de l'Onac de 500 000 euros en 2007, porté depuis 2008 à 5 millions d'euros et reconduit en 2009.

Votre commission avait regretté, au moment de sa création, que l'allocation différentielle ne porte pas les revenus des veuves concernées au niveau du seuil de pauvreté (681 euros) et que certaines prestations - allocation personnalisée d'autonomie (Apa), aide personnalisée au logement (APL) - soient intégrées dans les ressources prises en compte pour en bénéficier. Elle a été rapidement entendue puisque le montant mensuel de l'allocation a été porté à 681 euros dès novembre 2007.

Les conditions initiales d'éligibilité, jugées trop restrictives, ont de nouveau été révisées au cours de l'exercice 2008 : le plafond de ressources pris en compte pour l'ouverture des droits a été porté à 750 euros et le montant des aides personnalisées au logement a été neutralisé au 1^{er} septembre 2008, avec effet rétroactif de ces deux mesures au 1^{er} janvier 2008.

Si votre commission se réjouit de l'extension progressive du périmètre de l'allocation, elle attend désormais, avec les associations d'anciens combattants, que l'allocation personnalisée d'autonomie (Apa) soit exclue du calcul des ressources pour être pleinement satisfaite.

Au premier semestre 2008, l'Onac avait instruit 3 242 dossiers et retenu 2 011 d'entre eux, pour une dépense totale annuelle de 2,27 millions d'euros. Compte tenu de la révision des critères d'éligibilité, la quasi-totalité des 5 millions alloués au dispositif devrait par conséquent être consommée.

b) L'Institution nationale des invalides

La subvention pour charges de service public versée à l'Ini est **augmentée de 340 000 euros**, soit près de 2 % de hausse, et portée à 10,8 millions d'euros (8,8 millions en fonctionnement et 2 millions en investissement).

Comme pour l'Onac, cette majoration est destinée à financer la hausse des charges de personnel (cotisations employeur pour l'assurance vieillesse et revalorisation des traitements) ; la subvention d'investissement doit, quant à elle, permettre la poursuite des travaux de mise en sécurité des bâtiments contre l'incendie, ainsi que la rénovation des salles à manger des pensionnaires et d'une partie des services d'hospitalisation (médecine physique et réadaptation, et chirurgie).

Pour mémoire, le **centre des pensionnaires** de l'Ini accueille, à titre temporaire ou permanent, les invalides bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre satisfaisant à certaines conditions, pour un total de 29 500 journées attendues en 2008. Si le nombre d'admissions diminue, passant de quatorze à onze entre 2006 et 2007, l'âge moyen d'admission reste élevé (83,5 ans).

Le **centre médico-chirurgical**, qui comporte un service de médecine physique et de réadaptation, un service de chirurgie et une unité sensori-cognitive, devrait dispenser 22 500 journées d'hospitalisation et reste marqué par la fermeture en août 2007 du bloc opératoire dans le cadre de la lutte contre les infections nosocomiales.

L'Ini délivre enfin des **consultations externes**, pour un montant estimé de 447 000 euros en 2008.

Il est à noter que la mise en place, en 2008, d'une comptabilité analytique permettra de fixer les prix de journée 2009 à hauteur des coûts analytiques constatés, conformément aux exigences de la tarification à l'activité.

3. Le fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine

Créé en 1992 pour venir en aide aux anciens combattants en situation de chômage, le fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine finance deux allocations :

- l'allocation différentielle, qui assure un revenu minimum garanti de 818,06 euros au 1^{er} janvier 2008, majoré à 992,85 euros dans le cas où l'allocataire justifie de 160 trimestres de cotisations à l'assurance vieillesse ;

- l'allocation de préparation à la retraite, qui constitue un revenu complet, compris entre 818,06 et 1 272,41 euros, accessible sur option après

six mois de perception de l'allocation différentielle et sans délai pour les bénéficiaires justifiant des 160 trimestres.

Après plusieurs années de sous-consommation très excessive des crédits qui nuisaient à la sincérité de la présentation budgétaire (moins de 68 % en 2005 et 2006, 30 % en 2007 et 45 % attendus en 2008), la diminution de la dotation de 81,6 % en 2009, à 410 000 euros, est **enfin en ligne** avec la baisse des effectifs (- 86 %, pour trente-cinq bénéficiaires), les derniers allocataires, dont l'âge s'échelonne de soixante-trois à soixante-cinq ans, obtenant progressivement la retraite du combattant. Dans ce contexte, **l'extinction du fonds est programmée pour 2010.**

*

L'action « Solidarité » retrace par ailleurs les subventions versées aux associations du monde combattant, pour lesquelles la dotation de 408 500 euros est reconduite, ainsi que diverses allocations versées à des victimes de guerre et frais de pèlerinages des familles sur les tombes des « Morts pour la France » (pour un peu plus de 235 000 euros).

C. ÉLABORÉE DANS UNE PERSPECTIVE PLURIANNUELLE, LA MISSION ANCIENS COMBATTANTS PARTICIPE ACTIVEMENT À LA RATIONALISATION DES DÉPENSES PUBLIQUES

1. Un cadre contraint par la programmation pluriannuelle des finances publiques

Comme l'ensemble des missions du budget de l'Etat, les crédits déployés en faveur du monde combattant s'inscrivent dans le chemin budgétaire tracé par la nouvelle programmation pluriannuelle des finances publiques.

Première mise en application de la révision constitutionnelle du 23 juillet dernier¹, le projet de loi de programmation, que le Gouvernement a présenté conjointement au présent projet de loi de finances, définit pour la période 2009 à 2012 une « *trajectoire en dépenses et en recettes* » qui vise le redressement des comptes publics à l'horizon 2012.

Pour ce qui concerne la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », la programmation triennale fait apparaître une **baisse de près de 10 %** en valeur des crédits sur la période, conformément aux prévisions suivantes :

¹ Aux termes de la nouvelle rédaction de l'article 34 de la Constitution, des lois de programmation définissent « les orientations des finances publiques » en s'inscrivant « dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ».

Evolution prévisionnelle des crédits de la mission de 2009 à 2011

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011
Autorisations d'engagement	3 549	3 443	3 337
Crédits de paiement	3 528	3 452	3 344
Évolution (à périmètre constant)	- 3,95 %	- 2,3 %	- 3,2 %

Source : projet annuel de performance et projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012

Outre l'impact budgétaire de la baisse tendancielle du nombre des ayants droit, l'évolution de la dotation budgétaire traduit également les économies attendues de la révision générale des politiques publiques (RGPP) au travers de **deux grands chantiers de modernisation**, dont l'un concerne directement le monde combattant :

- la restructuration de la direction du service national (DSN) et son recentrage sur la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD), qui vise à réduire les effectifs de la DSN de près d'un tiers et le coût par participant à la JAPD de 20 % à l'horizon 2013 ;

- la rationalisation du service rendu aux anciens combattants et la consécration de l'Onac comme guichet unique de proximité du monde combattant.

2. Vers un interlocuteur unique pour le monde combattant

A la suite de l'audit mené par le contrôle général des armées entre juillet et décembre 2007, le premier conseil de modernisation des politiques publiques, réuni le 12 décembre 2007, a décidé la **simplification des structures administratives** au service des anciens combattants « *en faisant de l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (Onac) un guichet unique à maillage départemental de la prestation de service aux anciens combattants* ». L'objectif consiste à la fois à tirer les conséquences du déclin de l'activité lié à la baisse du nombre de ressortissants et à améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur.

a) La rationalisation des structures

La simplification administrative doit se traduire par la **suppression de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS)** qui pilote jusqu'à présent l'ensemble des politiques financées par le programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » et exerce à ce titre la tutelle sur les deux établissements publics Onac et Ini. Les missions de la direction seront transférées progressivement, entre 2008 et 2011, vers d'autres structures, dont l'Onac.

**Transferts des missions de la direction des statuts, des pensions
et de la réinsertion sociale (2008-2011)**

Missions ou organisme	Transfert décidé ou prévu vers
Pensions militaires d'invalidité (instruction et liquidation)	Direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD)
	Guichet d'accueil : Onac pour les anciens combattants et services du ministère de la défense pour les militaires ou anciens militaires
Pensions militaires d'invalidité (contentieux)	DRH-MD
Accès à la fonction publique par la voie des emplois réservés	DRH-MD
	Guichet d'accueil : Onac pour les anciens combattants et services du ministère de la défense pour les militaires ou anciens militaires
Soins médicaux gratuits	DRH-MD
	Caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS) pour les paiements
	Guichet d'accueil : Onac pour les anciens combattants
Entretien des nécropoles et hauts lieux de mémoire	Onac
	Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives du ministère de la défense (DMPA)
	Etudes sur l'externalisation
Cartes, titres et statuts	Onac
Appareillage	Service de santé aux armées (SSA)
	Guichet d'accueil : Onac
	Prise en charge des paiements : CNMSS
Centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés (Cerah)	Institution nationale des Invalides (Ini)
Indemnisation des orphelins	Onac

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

Ces transferts entraîneront d'importants gains en personnel, soit 607 postes correspondant à 414 équivalents temps plein travaillés (ETPT) entre 2009 et 2011 sur les 1250 ETPT autorisés pour 2008. L'économie attendue sur les dépenses de personnel, d'ores et déjà intégrée dans la présentation pluriannuelle du budget, s'élève à plus de **9,5 millions d'euros** sur la période 2009-2011. Un plan d'accompagnement social, comprenant des mesures d'aide à la mobilité et d'incitation au départ volontaire, est par ailleurs prévu pour accompagner la restructuration.

b) L'Onac, opérateur unique de proximité du monde combattant

Avec les transferts de compétence en provenance de la DSPRS, l'Onac voit son rôle d'interlocuteur privilégié du monde combattant **conforté** et ses missions **élargies**.

Afin de répondre à ces nouvelles attributions, l'organisation de l'Office est modernisée autour de « services départementaux de proximité » et de pôles de compétences :

- au sein de chaque guichet unique départemental, l'Onac assurera l'accueil et l'information des ressortissants sur l'ensemble des prestations liées au droit à la reconnaissance - pensions d'invalidité et prestations connexes (soins médicaux gratuits, appareillages) - et sur l'accès aux emplois réservés ;

- des pôles de traitement mutualisé, également placés au niveau départemental, déchargeront des tâches administratives les services de proximité.

Outre les missions d'accueil et d'orientation, l'Office assurera directement l'attribution et la liquidation de la retraite du combattant, la gestion des cartes, titres et statuts du combattant, l'instruction des demandes d'aide sociale ou d'indemnisation des orphelins et la promotion de la politique mémorielle.

c) Une réforme complexe à laquelle les associations revendiquent d'être plus étroitement associées

Cette réorganisation doit permettre d'accroître la performance du service rendu aux ressortissants, *via* une identification plus rapide de l'interlocuteur et une réduction des délais de traitement des dossiers, et d'optimiser les coûts. A court terme, la réforme oblige cependant à certaines dépenses supplémentaires destinées en particulier à **rénover les systèmes d'information** entre services de proximité et pôles de compétences (c'est notamment le cas, on l'a vu, de la hausse de 1,3 million d'euros de la subvention de fonctionnement de l'Office dans le présent projet de loi de finances).

Il importera de voir comment la reprise des missions de la DSPRS et les transferts des personnels correspondants, dont le volume n'a pas encore été arrêté, s'articulera avec la baisse des effectifs de l'Office programmée pour la période 2009-2013, soit une économie de 150 emplois à périmètre constant. Chaque service départemental devant compter, à terme, entre trois et six personnes, **la question de la formation et de la polyvalence** des personnels est donc primordiale.

Les associations d'anciens combattants regrettent par ailleurs de n'avoir été associées que **trop tardivement** à la réforme : ne faisant pas partie des instances ayant mis en œuvre en amont la décision du CMPP, elles n'ont été intégrées qu'au moment des expérimentations menées dans cinq départements-test sur la mise en place effective du guichet unique. Les associations s'inquiètent encore du **devenir des délégués mémoire** de l'Office, dont le nombre serait, à terme, divisé par deux, et ce bien que soit prévue la création de « pôles mémoire » interdépartementaux.

Votre commission reconnaît la nécessité d'une rationalisation des structures administratives et adhère au nouveau schéma conférant à l'Onac un rôle pivot. Elle sera cependant vigilante pour que le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'Office, qui sera finalisé avant le 31 décembre 2008 et couvrira la période 2009-2013, garantisse des moyens humains et matériels de nature à répondre à ces préoccupations.

II. UNE POLITIQUE DE MÉMOIRE SOUTENUE MAIS PEU LISIBLE, DES REVENDICATIONS EN VOIE D'ÊTRE SATISFAITES ET QUELQUES QUESTIONS EN SUSPENS

A. DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE QUI NUISENT À LA COHÉRENCE ET À LA LISIBILITÉ DE LA POLITIQUE DE MÉMOIRE

1. Des crédits préservés à périmètre constant...

a) Des actions de mémoire en quête de modernisation

Le programme 167 « Liens entre la Nation et son armée », qui retrace les politiques concourant à l'esprit de défense et à la relation entre la Nation et les forces armées, couvre dorénavant deux actions d'importance inégale¹ :

- l'organisation de la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD), qui représente près de 96 % des crédits demandés pour 2009 (pour un montant de 156,7 millions d'euros) ;

- la politique de mémoire, qui intéresse directement le monde combattant et couvre un peu plus de 4 % des crédits du programme.

La politique de mémoire

La politique de mémoire, dont les objectifs sont arrêtés chaque année par le Haut Conseil de la mémoire combattante présidé par le Président de la République, comprend :

- l'organisation des neuf cérémonies inscrites au calendrier commémoratif national et de l'hommage à Jean Moulin, ainsi que des manifestations décidées par le Haut Conseil ;

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

- la prise en charge des pèlerinages des familles sur les sépultures des « Morts pour la France » ;

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

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

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

- l'entretien et la rénovation muséographique des lieux de mémoire ;

- la promotion des échanges avec les pays et les peuples dont l'histoire militaire a croisé celle de la France.

¹ Les actions « communication » et « promotion et valorisation du patrimoine culturel », incluses dans le programme en loi de finances initiale pour 2008, ont été transférées vers le programme 212 (soutien de la politique de défense) rattaché au ministère de la défense. Leurs crédits participent au soutien de la communication du ministère de la défense et de son patrimoine muséographique.

Or, les crédits consacrés à la politique de mémoire **diminuent très sensiblement**, passant des 8,9 millions d'euros ouverts en 2008 à un peu plus de 6,7 millions d'euros cette année (soit - 24,5 %). A l'heure où les acteurs et témoins directs des conflits contemporains dans lesquels la France s'est engagée disparaissent progressivement, une telle baisse étonne en première analyse.

Elle s'explique en fait par la **non-reconduction**, dans la loi de finances pour 2009, de la dotation exceptionnelle de 3 millions d'euros provisionnée l'an dernier et destinée à abonder le capital de la future Fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc. Le rendement du capital ainsi constitué servira à financer ses dépenses de fonctionnement, sans que la Fondation ne reçoive de subvention du ministère de la défense. La création de cette Fondation, prévue par la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la nation et contribution nationale en faveur des français rapatriés, devait intervenir en 2008, ainsi que l'avait annoncé le Premier ministre lors de la cérémonie nationale d'hommage aux harkis du 25 septembre 2007.

Votre commission s'interroge cependant sur la date de création effective de la Fondation et sur son rôle, notamment au regard des lieux de mémoire. Lors des débats à l'Assemblée nationale, le secrétaire d'Etat a précisé que « *le schéma de création [de la fondation] se met peu à peu en place* » et que ses « *statuts ont été validés au cours de l'été par une réunion interministérielle* ». Il a indiqué que les « *3 millions d'euros prévus à cet effet seront préservés sur un compte spécial à l'Onac, dans l'attente de la finalisation du projet* ».

Déduction faite de cette subvention exceptionnelle, les crédits consacrés à la politique de mémoire **progressent donc de 13,3 %**, soit près de 800 000 euros.

Alors que l'année 2008 a été marquée par la commémoration de la fin de la première guerre mondiale et de l'édification d'un système de droit international - rédaction des quatorze points du Président Wilson de 1918, signature du pacte Briand-Kellog en 1928, adoption de la déclaration universelle des droits de l'homme en 1948 -, ainsi que par les honneurs militaires rendus au dernier des « poilus », Lazare Ponticelli, les actions de mémoire financées par les crédits de fonctionnement de l'action « politique de mémoire » (près d'1,5 million d'euros) devraient s'articuler en 2009 autour des thèmes suivants :

- la paix : traités de 1919, création de la Société des Nations, etc. ;
- la reconstruction de la France à partir de 1919 ;
- l'Europe : de la nouvelle carte de l'Europe issue des traités de 1919 à la chute du mur de Berlin en 1989 ;
- les événements liés à l'entrée en guerre de la France en 1939.

Il n'en reste pas moins que le **risque de désaffection** à l'égard des cérémonies commémoratives, en particulier auprès des jeunes générations, et de perte de leur sens mémoriel est réel. Ce constat a conduit le Gouvernement à mettre en place en décembre 2007 une commission, présidée par l'historien André Kaspi, chargée de réfléchir à l'avenir des commémorations, dont les conclusions devraient être rendues publiques d'ici la fin du mois de novembre. Cette instance a pour tâche de dresser le bilan de la situation actuelle et d'apprécier le nombre, les formes et le contenu des commémorations nationales. Le défi est de taille puisqu'il s'agit d'associer plus largement nos concitoyens, notamment les plus jeunes d'entre eux, à ces événements et de leur permettre de mieux s'approprier ces cérémonies.

Or, les premiers extraits du rapport tels qu'ils sont parus dans la presse appellent **les plus grandes réserves** de la part de votre commission.

Partant du constat que « *les commémorations publiques et nationales sont trop nombreuses* » et qu'elles « *revêtent [parfois] un caractère spécifique et catégoriel* »¹ qui confinerait même, selon les auteurs du rapport, à une forme de « *communautarisme mémoriel* », la commission Kaspi propose de ne conserver que trois dates au titre des célébrations nationales : « *le 11 novembre pour commémorer les morts du passé et du présent, le 8 mai pour rappeler la victoire sur le nazisme et la barbarie, le 14 juillet qui exalte les valeurs de la République française* », les autres dates étant désormais l'occasion de commémorations régionales ou locales. Sur ce point, votre commission adhère totalement aux propos tenus par le secrétaire d'Etat qui s'est dit opposé « *à la remise en cause des commémorations existantes* » comme à « *l'inflation mémorielle* ».

Elle attend toutefois de pouvoir disposer d'une version exhaustive du rapport pour se prononcer définitivement mais rappelle, en tout état de cause, que ces questions ne peuvent être abordées qu'en parfaite concertation avec le monde associatif. Cette polémique naissante ne doit cependant pas dispenser de l'indispensable travail de rénovation du contenu des cérémonies ; à cet égard, la délocalisation de la célébration nationale du 90^e anniversaire de la fin de la Grande Guerre à Douaumont et la lecture, à cette occasion, de lettres de poilus par des adolescents constituent des exemples à suivre pour perpétuer le souvenir et la reconnaissance de la Nation.

Quant à la question de la date de commémoration de la guerre d'Algérie, autre thème récurrent de controverse parmi les associations, le Gouvernement a choisi **la voie de l'apaisement** en invitant les préfets, par une circulaire en date du 17 février 2008, à apprécier les situations en fonction des considérations locales : aucune cérémonie ne doit disparaître, qu'elle ait lieu le

¹ *Les membres de la commission Kaspi soulignent en particulier qu'« il n'est pas sain qu'en l'espace d'un demi-siècle le nombre de commémorations ait doublé » ; on rappellera, sans qu'il s'agisse de se prononcer sur la légitimité de ces commémorations, qu'ont été instaurées depuis 2002 la célébration de l'abolition de l'esclavage (10 mai), l'hommage aux morts d'Indochine (8 juin), aux Justes de France (16 juillet), aux harkis (25 septembre) et aux morts d'Algérie (5 décembre).*

5 décembre, date retenue pour la journée d'hommage national en référence à l'inauguration du monument national érigé quai Branly à la mémoire de tous les soldats morts en Afrique du Nord entre 1952 et 1962, ou le 19 mars, en référence à la date officielle du cessez-le-feu décrété à la suite des accords d'Evian.

b) La poursuite des efforts entrepris pour l'entretien et la rénovation des lieux de mémoire

Les dépenses d'investissement retracées dans l'action « politique de mémoire » sont destinées à l'entretien des sépultures de guerre ainsi qu'à la rénovation des hauts lieux de mémoire. **Elles augmentent fortement** cette année pour atteindre 3,5 millions d'euros, en hausse de plus de 66 % par rapport aux 2,1 millions ouverts en loi de finances initiale pour 2008.

Ces crédits supplémentaires, qui seront reconduits chaque année jusqu'en 2014, seront consacrés à l'accélération du programme pluriannuel de **restauration des nécropoles nationales de la Grande Guerre**, dont la réalisation, il est vrai, a pris du retard : engagé en 2001, ce programme aurait en effet dû être achevé en 2008 grâce à une dotation annuelle de 1,16 million d'euros. Le financement additionnel devrait permettre d'achever, pour une période de soixante à soixante-dix ans, la restauration des nécropoles et des carrés militaires et autres lieux de mémoire du premier conflit mondial.

L'année 2009 verra ainsi s'engager les chantiers de restauration de la nécropole nationale de Souain « La Crouée » (Marne), de Dieuse (Meuse) et de Dompierre (Oise). L'effort portera également sur l'ossuaire franco-allemand de Champigny-sur-Marne (Val-de-Marne) où reposent des soldats tombés au cours de la guerre franco-prussienne de 1870-1871 ou, pour les cimetières français à l'étranger, sur la poursuite de la restauration de la grande nécropole de Zeitenlick à Thessalonique (Grèce).

Votre commission se réjouit de l'approfondissement et de la rénovation à venir de la politique de mémoire, rendus indispensables par la disparition progressive des acteurs, et invite le Gouvernement à poursuivre sur cette voie. Il est logique, à ses yeux, qu'une partie des marges de manœuvre dégagées par la décroissance tendancielle du nombre de ressortissants soient redéployées vers les actions de mémoire. Elle souligne également que seule une politique de mémoire déterminée est de nature à réactiver le devoir de reconnaissance des souffrances et des sacrifices passés et partant, à légitimer auprès de nos concitoyens la nécessité d'une action publique forte en direction du monde combattant.

2. ...mais dispersés entre trois programmes et deux missions

Depuis la loi de finances initiale pour 2006, les crédits de la politique mémorielle sont déjà répartis entre l'action 2 « Politique de mémoire » du programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » et l'action 4 « Entretien des lieux de mémoire » du programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant »¹.

Cette seconde action recouvre les dépenses liées à l'**entretien des sépultures de guerre** tant sur le territoire national, qu'elles soient situées dans les nécropoles nationales ou les carrés militaires des cimetières communaux, qu'à l'étranger, ainsi qu'à l'entretien des Hauts-lieux de mémoire². La hausse des crédits qui lui sont consacrés (5,7 %, soit une enveloppe de 12 millions d'euros pour 2009) est en particulier destinée à la poursuite des opérations engagées en 2008 sur les tombes de la guerre de 1914-1918, à l'achat de nouveaux matériels ainsi qu'à financer l'augmentation des dépenses de personnel. Il reste que l'insertion de cette action dans un programme essentiellement consacré au droit à la reconnaissance et à la réparation, et dont elle ne représente que 0,4 % des crédits, est peu satisfaisante en termes de cohérence budgétaire.

Si cette dichotomie initiale nuit d'ores et déjà à la lisibilité et au suivi de la politique de mémoire, la nouvelle architecture budgétaire mise en œuvre par le présent projet de loi finances aggrave encore la situation puisque les crédits de mémoire sont **désormais dispersés entre trois programmes et deux missions** :

- les programmes 167 et 169 de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », on l'a dit ;

- le programme 212 « Soutien de la politique de défense » de la mission « Défense » auquel sont transférées, en 2009, deux des quatre actions incluses précédemment dans le programme 167 : la « promotion et valorisation du patrimoine culturel », retraçant l'action du service historique de la défense (SHD), les trois musées et la politique de mémoire de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DPMA), et la « communication », regroupant les crédits affectés à la délégation à l'information et à la communication du ministère de la défense (DICO) et à l'établissement public de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD). En outre, les crédits relatifs au site Internet « Mémoire des hommes »³ et à la numérisation des archives, jusque là inscrits dans l'action « Politique de mémoire » font le même trajet.

¹ Auxquels il faut encore ajouter les dépenses de mémoire de l'Onac (736 000 euros en 2007).

² Centre européen du Résistant déporté au Struthof, Mont Valérien, mémorial du débarquement en Provence du Mont-Faron, mémorial de la déportation de l'Île de la Cité, mémorial de l'internement en France au Camp des Milles, mémorial des guerres en Indochine à Fréjus.

³ www.memoiredeshommes.sga.defense.gouv.fr

Les services du ministère justifient la nouvelle nomenclature par la nécessité de rationaliser les coûts de communication et de promotion du patrimoine culturel en les regroupant au sein d'un seul programme, dans la mesure où ces crédits ne sont **pas spécifiquement dédiés aux anciens combattants**. On peut objecter que ces moyens répondent pleinement à l'objectif de promotion de l'esprit de défense et de la relation entre la Nation et ses forces armées visé par le programme 167 et que le même argument de cohérence organisationnelle peut être mobilisé pour regrouper l'ensemble des crédits de la mémoire au sein de la mission « Anciens combattants ».

Si les transferts opérés accroissent par ailleurs les possibilités de réallocations de crédits au sein du programme 212 grâce au mécanisme de fongibilité prévu par la loi organique relative aux lois de finances (Lof), la **réduction du périmètre** du programme 167 et son **très net déséquilibre** en faveur de l'organisation de la JAPD (96,5 % des crédits) limitent considérablement la possibilité pour le Parlement de redéployer les crédits pour financer des dépenses nouvelles.

Enfin, le fait que l'allocation de reconnaissance servie aux anciens membres des formations supplétives de l'armée française en Algérie (« harkis ») et à leurs veuves ne relèvent pas de la mission « Anciens combattants » mais du programme 177 « Politiques en faveur de l'inclusion sociale » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » intrigue également du point de vue de la cohérence budgétaire.

Votre commission attend donc qu'à l'occasion de la mise en œuvre des réformes résultant de la RGPP, la cohérence et la lisibilité des crédits nécessaires à l'exercice efficace par le Parlement de sa mission de contrôle soient renforcées et que la pérennité de la mission « Anciens combattants », sur laquelle les transferts décidés pourraient faire naître, à terme, quelques inquiétudes dans le monde combattant, soit réaffirmée.

B. VERS UN RÉGIME UNIQUE D'INDEMNISATION DES ORPHELINS ?

1. Des crédits mis en adéquation avec la baisse des dossiers d'indemnisation

Retracés au sein du programme 158 « indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale », trois dispositifs d'indemnisation en faveur de ces victimes et de leurs ayants cause ont été instaurés entre 1999 et 2004 :

- une indemnisation, créée par le décret n° 99-778 du 10 septembre 1999, pour les victimes de spoliation intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation ;

- une mesure de réparation, instituée par le décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000, en faveur des orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites et qui, du fait des conditions de nationalité ou des règles de forclusion applicables aux régimes d'indemnisation antérieurs, n'avaient jamais été indemnisés ;

- une aide financière, mise en œuvre par le décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004, à l'intention des orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale.

Dans les deux derniers cas, la réparation prend la forme, au choix du bénéficiaire, d'une indemnité en capital de 27 440,82 euros ou d'une rente viagère mensuelle de 457,35 euros.

La **baisse des crédits inscrits** au titre de l'exercice 2009 pour l'indemnisation des orphelins, de l'ordre respectivement de 2,2 % (soit une dotation de 35,2 millions) pour les orphelins de parents victimes de persécutions antisémites et de 3,2 % (pour une dotation de 47,7 millions) pour les orphelins de parents victimes d'actes de barbarie, s'explique essentiellement par la **décruce logique** du nombre de dossiers nouveaux attendus (aucun au titre du décret du 13 juillet 2000 et une estimation de 244 nouvelles demandes au titre de celui du 27 juillet 2004).

Quant à l'indemnisation des spoliations, le **net repli des crédits provisionnés** (61,4 %, soit une enveloppe de 21,3 millions) se justifie par la fin de l'instruction, en 2008, de dossiers concernant des patrimoines extrêmement importants et par le fait qu'une part croissante des dossiers transmis concerne des levées de parts réservées¹, les montants alloués dans ce cas étant généralement plus faibles que ceux attribués aux ayants droit directs ou ayants cause au premier degré.

2. La simplification et l'extension éventuelle des mesures de réparation est à l'étude

A la demande du Président de la République, le Gouvernement examine actuellement les conditions dans lesquelles pourrait être instauré un **régime unique de réparation**, se substituant aux deux dispositifs d'indemnisation des orphelins, et dont le champ d'application pourrait être élargi à d'autres catégories d'orphelins de guerre. Dans cette optique, une mission d'expertise et de propositions a été confiée au préfet honoraire Jean-Yves Audouin, dont le rapport, initialement attendu pour juin 2008, est en cours d'achèvement.

¹ Il s'agit d'indemnités non encore versées, et donc « réservées », au motif que les ayants droit ne sont pas connus ou que les héritiers sont clairement établis mais n'ont pas été associés à la requête pour différentes raisons (volonté délibérée, absence de contacts familiaux, etc.). Ces parts sont débloquées sur demande des personnes concernées auprès de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliation (Civs) qui recommande, une fois leur identité et filiation établies, une « levée de part ».

Votre commission ayant déjà eu l'occasion de déplorer que le décret du 27 juillet 2004 laisse de côté les orphelins dont les parents ont été victimes de meurtres fortuits ou d'exécutions sommaires, elle attend avec impatience de connaître les recommandations de la mission Audouin qui devront ensuite faire l'objet d'une concertation avec l'ensemble des associations concernées.

C. MALGRÉ L'INDEMNISATION DES « MALGRÉ-ELLES » ET LA REVALORISATION CONTINUE DE LA RETRAITE DU COMBATTANT, CERTAINES REVENDICATIONS DU MONDE COMBATTANT RESTENT INSATISFAITES

Outre la consolidation de la décrystallisation des prestations servies aux anciens combattants des anciennes possessions françaises, deux dossiers évoluent de façon très favorable cette année : l'indemnisation des « RAD-KHD » et la revalorisation de la retraite du combattant. Le traitement de ces questions n'épuise cependant pas les nombreuses demandes du monde combattant.

1. Des demandes enfin satisfaites ou en voie de l'être...

a) Les incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes : les « malgré elles » enfin indemnisées

L'incorporation de force dans les formations paramilitaires allemandes du Reichsarbeitsdienst (RAD, service de travail du Reich) et du Kriegshilfsdienst (KHD, service d'aide à la guerre) à partir du printemps 1941 a concerné plus de 45 000 Alsaciens et Mosellans, dont une forte proportion de femmes. Initialement assimilés aux personnes contraintes au travail, les membres de ces formations ne bénéficiaient que des mesures d'indemnisation prévues pour les victimes civiles de guerre¹.

Cependant, à la suite de l'arrêt Kocher rendu par le Conseil d'Etat le 16 novembre 1973, il a été admis que les membres des RAD-KHD affectés à un poste de combat dans une zone d'opération militaire pourraient désormais se voir attribuer le certificat d'incorporé de force dans l'armée allemande et bénéficier, à ce titre, de la carte du combattant, de la retraite du combattant, de la rente mutualiste du combattant ainsi que de l'indemnisation servie par la Fondation « Entente franco-allemande ».

¹ A l'exception des pensions d'invalidité, identiques à celles des incorporés de force dans la Wehrmacht.

La Fondation « Entente franco-allemande »

La Fondation a été mise en place par un accord international du 31 mars 1981.

Au terme de ses statuts, elle a pour mission de recevoir et de répartir les sommes mises à sa disposition par l'Allemagne en vue du règlement des questions particulières relatives à l'enrôlement de force dans la Wehrmacht des ressortissants français du Bas-Rhin, du Haut Rhin et de la Moselle, et de développer des projets de coopération entre la France et l'Allemagne.

La Fondation a ainsi versé aux « malgré-nous » une allocation unique de 1 387,29 euros.

En revanche, la Fondation a refusé d'indemniser les personnes incorporées de force qui n'ont pas participé à des combats - pour l'essentiel des jeunes femmes alors âgées de dix-huit à vingt-cinq ans, employées comme auxiliaires dans les usines d'armement, les fabriques de munition, les hôpitaux militaires - au motif que l'accord de 1981 ne visait que les membres des formations combattantes. Seul un certificat d'incorporé de force dans les formations paramilitaires allemandes, n'ouvrant droit à aucun avantage particulier, avait jusque là été créé à leur profit, permettant le recensement de près de 5 800 Alsaciens et Mosellans survivants potentiellement concernés par l'extension de l'indemnisation.

Au cours d'une réunion tenue à Strasbourg en mai 2003, et bien que la responsabilité de la France ne soit pas engagée, le Gouvernement français avait proposé d'abonder à hauteur de la moitié de l'indemnisation des « RAD-KHD » les fonds de la Fondation. Mais celle-ci a toujours refusé de verser le complément, considérant que ses statuts ne l'y autorisaient pas et refusant de les modifier en conséquence.

Devant les revendications légitimes des associations intéressées, relayées avec constance par notre collègue Gisèle Printz, votre commission en appelait depuis de nombreuses années à l'ouverture de négociations au niveau local. Elle se réjouit par conséquent de la signature, le 17 juillet dernier, d'une convention entre l'Etat, représenté par le secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants, et la Fondation Entente franco-allemande¹, prévoyant le versement d'**une allocation d'un montant de 800 euros**, soit une indemnité équivalant à la moitié, revalorisée, de celle versée aux incorporés de force dans l'armée allemande.

Cette allocation, financée à parité par l'Etat et la Fondation, sera versée aux seuls bénéficiaires survivants, à l'exclusion de leurs ayants droits ou ayants cause, et réservée aux personnes incorporées de force dans le RAD-KHD qui n'ont pas été appelées dans la Wehrmacht, en vertu d'un

¹ *Convention du 17 juillet 2008 relative à la participation de la Fondation Entente franco-allemande au règlement d'une allocation unique aux incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes du Reichsarbeitsdienst - Kriegshilfsdienst (RAD-KHD) non combattantes durant la Seconde Guerre mondiale.*

principe de non cumul entre les deux indemnisations, soit 5 800 personnes. Le traitement des dossiers et la mise en paiement de l'allocation seront effectués par la Fondation, la date limite de dépôt des dossiers sous peine de forclusion ayant été fixée au 31 décembre 2009.

Il reste que le financement de la mesure ne figure pas dans le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances, ce bien que les réponses aux questionnaires budgétaires adressés par votre rapporteur pour avis en application de l'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 indiquent qu'une dotation de **2,32 millions d'euros** sera inscrite à la sous-action 33 (« Indemnités, pécules et frais de voyage sur les tombes ») du programme 169. Votre commission attend donc des précisions sur ce dernier point.

b) La poursuite de la revalorisation de la retraite du combattant

Mesure éminemment symbolique aux yeux des associations, la revalorisation de la retraite du combattant a été amorcée à l'occasion de l'adoption d'un amendement gouvernemental à la loi de finances pour 2006 : l'indice, fixé à 33 points depuis 1978, est alors passé à 35 points au 1^{er} juillet 2006. Elle s'est poursuivie en 2007, l'indice étant porté à trente-sept points au 1^{er} janvier 2007 puis à 39 points au 1^{er} juillet 2008. Le projet de budget initial intégrait déjà, on l'a vu, une dotation supplémentaire de 30 millions d'euros destinée à financer en année pleine cette dernière majoration.

Le chemin parcouru depuis 2006 est donc considérable puisque le passage de 33 à 39 points d'indice a représenté, sur la base d'une valeur du point fixée à 13,51 euros au 1^{er} juillet 2008 et d'un nombre de pensionnés estimé à 1 442 095 en 2008, un **effort supplémentaire de près de 116,9 millions d'euros**, soit plus de 15 % du volume des pensions servies en 2008.

Il reste qu'aucune nouvelle revalorisation n'était initialement prévue pour 2009 en vue du passage progressif de la retraite du combattant aux 48 points d'indice réclamés avec constance par les associations, auquel le Président de la République s'est d'ailleurs engagé, en fonction de la situation des finances publiques, d'ici à 2012.

Interrogé à ce sujet à l'Assemblée nationale lors d'une réunion de la commission de la défense le 30 septembre dernier, le secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants avait indiqué qu'« *il serait possible de faire un effort très douloureux en 2009 en mobilisant toutes les sources de financement possibles, en espérant trouver des recettes plus stables l'année prochaine* » mais que « *ce raisonnement est clairement incompatible avec la nouvelle programmation budgétaire à trois ans* ».

Prenant acte des progrès accomplis depuis 2006, votre rapporteur pour avis s'interrogeait cependant, à la lecture du projet de loi de finances initial, sur les conditions dans lesquels les engagements pris pourraient être tenus d'ici à 2012. Avec un point d'indice représentant plus de 18,7 millions d'euros et sous l'hypothèse de 1,3 million de bénéficiaires sur la période

2010-2012, l'effort à consentir aurait été de **158 millions d'euros**, soit plus de 52,6 millions pour chacune des trois prochaines lois de finances.

Cette inquiétude est désormais levée puisque l'augmentation de deux points de la retraite du combattant vient d'être adoptée par l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement¹, lors de l'examen du présent projet de loi de finances. Cette majoration de 39 à 41 points d'indice permettra de verser à chaque titulaire de la carte du combattant une retraite annuelle de 558,42 euros, ce qui représente une **progression de 29,9 % depuis 2006** (24,2 % à valeur du point d'indice constante).

Compte tenu des faibles marges de manœuvre budgétaires, la mesure n'entrera toutefois en vigueur qu'au 1^{er} juillet 2009. Le secrétaire d'Etat a en outre indiqué que l'effort sera poursuivi et qu'il engagera, *« dès le début de l'année 2009, en concertation avec les parlementaires et les associations, une discussion approfondie [avec le ministre du budget] sur l'évolution à moyen terme de la politique d'intervention de l'Etat en faveur du monde combattant »*.

Votre commission regrette simplement qu'il ait fallu attendre la discussion budgétaire pour qu'une nouvelle étape vers les 48 points d'indice soit franchie, comme ce fut déjà le cas en 2005 et 2007.

L'abaissement de l'âge ouvrant droit au bénéfice de la retraite du combattant, autre revendication traditionnelle du monde combattant, a longtemps été écarté par le Gouvernement au motif d'un coût prohibitif pour les finances publiques et qu'il en aurait résulté une inégalité de traitement avec les contingents antérieurs n'ayant perçu leur retraite qu'à compter de soixante-cinq ans. L'arrivée à cet âge, en 2007, des appelés des derniers contingents ayant servi en Afrique du Nord a fait perdre de sa pertinence à cette demande.

2. ...mais d'autres revendications restent en suspens

a) La majoration du plafond des rentes mutualistes

Déterminé par référence au point d'indice de la pension militaire d'invalidité, le plafond des rentes mutualistes a été porté successivement à 122,5 points en 2006 et 125 points l'année suivante, soit 1 672 euros au 1^{er} janvier 2008.

La revendication des associations de voir le plafond majoré à 130 points occasionnerait une dépense supplémentaire d'**environ 5 millions d'euros** au sein d'une enveloppe déjà dynamique (+ 15,5 millions en 2009). Les quelques marges de manœuvre budgétaire ayant été prioritairement orientées vers les actions de solidarité en faveur des ressortissants les plus démunis, aucune évolution sur ce plan n'est prévue en 2009.

¹ Il convient de préciser qu'un amendement similaire avait été déposé au nom des commissions des affaires culturelles, de la défense et des finances, ainsi que par de nombreux députés.

b) L'extension du bénéfice de la campagne double

L'octroi de la « campagne double » pour les services accomplis en Afrique du Nord en période d'hostilités constitue une autre demande récurrente des associations.

Jusqu'à présent, seul le bénéfice de la « campagne simple » a été accordé aux anciens combattants fonctionnaires et assimilés ayant servi en Algérie, en Tunisie et au Maroc entre 1952 et 1962.

Le bénéfice de campagne

La prise en compte au moment de la retraite des périodes passées sous les drapeaux obéit à des règles différentes selon que l'on ressort du régime de la fonction publique ou de celui du secteur privé :

- dans le public, ce temps, considéré comme l'accomplissement de services effectifs est pris en compte dans le calcul des droits à pension ; il ouvre également droit au « bénéfice de campagne » qui consiste en une bonification d'annuités égale à la moitié (demi-campagne), à l'équivalent (campagne simple) ou au double de la période considérée (campagne double). Cette bonification est attribuée aux militaires depuis 1920 ainsi qu'aux fonctionnaires et ouvriers de l'Etat, respectivement depuis 1924 et 1929 ;

- dans le privé, le temps passé sous les drapeaux n'est validé que pour sa durée réelle, sans condition d'affiliation préalable pour les liquidations engagées depuis le 1^{er} janvier 2002 ; certains assouplissements ont été prévus pour les anciens combattants d'Afrique du Nord âgés de plus de soixante ans n'ayant pas le nombre de trimestres requis (réduction de la durée d'assurance, à raison d'un trimestre pour les dix-huit premiers mois et d'un trimestre pour toute période de trois mois supplémentaire, ou possibilité d'anticiper l'âge de départ à la retraite (soixante-cinq ans) en proportion du temps passé en Afrique du Nord sans qu'une durée d'assurance ne soit exigée.

Dans un avis rendu le 30 novembre 2006, le Conseil d'Etat a rappelé que la loi n° 99 882 du 18 octobre 1999, en substituant à l'expression « *opérations effectuées en Afrique du Nord* » l'expression de « *guerre d'Algérie* » et de « *combats en Tunisie et au Maroc* », a créé une **situation juridique nouvelle** et placé les anciens combattants d'Afrique du Nord sur un pied de strict égalité avec les acteurs des conflits antérieurs. Il considère, par conséquent, que les personnes « *qui ont participé à des opérations de guerre, c'est-à-dire qui ont été exposées à des situations de combat* » en Afrique du Nord sont susceptibles de bénéficier de la campagne double.

La mise en œuvre de ce principe est cependant **particulièrement complexe** : la concertation interministérielle entreprise, qui n'est pas encore achevée¹, doit permettre au Gouvernement de définir les circonstances de temps et de lieu permettant d'identifier les situations de combat de nature à ouvrir droit à un tel bénéfice.

¹ Le secrétaire d'Etat a indiqué devant l'Assemblée nationale qu'il se donne « jusqu'à la fin du printemps 2009 pour faire part de propositions concrètes sur ce dossier ».

Dès lors, le coût global de la mesure est **difficile à évaluer** : le rapport établi en mai 2005 par Christian Gal, inspecteur général des affaires sociales, a procédé à plusieurs chiffrages, dont l'auteur lui-même reconnaît le manque de fiabilité, s'échelonnant de 206 millions d'euros pour les 297 525 bénéficiaires potentiels de la mesure, soit les agents de statut public ayant servi en Afrique du Nord durant la période d'hostilités, à 90,1 millions pour les seules périodes effectuées en unité combattante, voire à 24,6 millions si la campagne double n'était octroyée qu'aux seuls titulaires d'une pension militaire d'invalidité.

Outre un coût potentiellement élevé pour les finances publiques¹, votre commission, comme elle a déjà eu l'occasion de le faire par le passé, exprime sa réticence à voir la campagne double bénéficier aux seuls agents publics ; le dispositif exclut de fait les anciens combattants du secteur privé alors même que leurs conditions de retour à la vie civile ont souvent été plus précaires et que la juste reconnaissance de la Nation à leur égard n'est pas moins légitime.

c) La remise à plat du rapport constant

Si la réforme intervenue en 2005 a permis de simplifier le mécanisme de revalorisation des pensions en liant leur évolution à celle des traitements bruts de la fonction publique arrêtée par l'Insee, les associations d'anciens combattants demandent qu'il soit procédé au rattrapage du retard accumulé par la valeur du point au cours des vingt années précédentes et que les primes des fonctionnaires soient intégrées dans le calcul de l'indice Insee.

Or, cette revalorisation automatique et strictement proportionnelle a permis de majorer le point d'indice des pensions militaires de 12,89 euros au 1^{er} janvier 2005 à 13,55 euros au 1^{er} octobre 2008 et 13,66 au 1^{er} octobre 2009, soit une progression de près de 6 % en moins de cinq ans. Il n'est donc pas envisagé de revenir sur un dispositif qui a le mérite de garantir une **revalorisation certes modeste, mais régulière**.

d) Les questions liées à la carte du combattant

- Pour les soldats présents en Afrique du Nord au-delà du 2 juillet 1962

Alors que l'accès au titre de reconnaissance de la Nation est ouvert aux militaires présents en Algérie jusqu'au 1^{er} juillet 1964, la loi du 9 décembre 1974 a limité l'obtention de la carte du combattant aux seuls anciens combattants d'Algérie, de Tunisie et du Maroc qui justifient d'une présence comprise entre le 1^{er} janvier 1952 et le 2 juillet 1962. Entre 1962 et 1964, ce sont pourtant plusieurs centaines de soldats qui ont été tués en marge des massacres ayant visé la communauté harkie. Les sénateurs membres du

¹ On rappellera cependant que d'un point de vue budgétaire, la campagne double n'a pas d'incidence sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », mais relève du programme « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations d'invalidités » de la mission « Pensions ».

groupe socialiste ont d'ailleurs déposé une proposition de loi destinée à **harmoniser les règles d'attribution** de la carte du combattant avec celle du titre de reconnaissance de la Nation¹.

Interrogée sur cette question à l'Assemblée nationale, le secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants a indiqué « *mener un dialogue interministériel complexe afin de progresser sur ce point* » et être « *tout à fait ouvert aux propositions de report de la date au-delà de 1962* ».

- Pour les soldats combattant dans le cadre des opérations extérieures (Opex)

Il s'agit d'adapter les critères d'attribution de la carte du combattant, qui remontent à la guerre d'Algérie, aux conditions d'emploi des forces dans les Opex. Le secrétaire d'Etat s'est engagé à « *faciliter l'acquisition de la carte* » en réfléchissant à l'actualisation de ces critères pour les services effectués dans ce cadre.

e) L'abaissement de la condition d'âge pour l'obtention de la demi-part fiscale supplémentaire

On rappellera qu'une demi-part fiscale est accordée aux anciens combattants âgés de plus de soixante-quinze ans et titulaires de la carte du combattant ou d'une pension servie en vertu des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité des victimes de la guerre, ainsi qu'à leurs veuves sous la même condition d'âge. Cette condition d'âge n'est pas exigée du bénéficiaire d'une pension d'invalidité, dès lors que son pourcentage d'invalidité est d'au moins 40 %.

En réponse à la demande des associations d'étendre le bénéfice de cette disposition dès l'âge de soixante-dix ans, le secrétaire a indiqué qu'aucune modification n'est prévue « *dans la mesure où celui-ci constitue déjà une dérogation importante au calcul de droit commun du quotient familial* ». A l'heure où la situation des finances publiques et sociales invite à la plus grande vigilance quant à l'extension de niches fiscales ou sociales, votre commission adhère pleinement à ces propos et privilégie le recours à d'autres politiques de solidarité en faveur des anciens combattants et de leurs veuves.

*
* *

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » pour 2009.

¹ Proposition de loi n° 294 (2007-2008), présentée par les membres du groupe socialiste, apparentés et rattaché, visant à attribuer la carte du combattant aux soldats engagés en Algérie après les accords d'Evian du 2 juillet 1962 jusqu'au 1^{er} juillet 1964.

Les modifications introduites à l'Assemblée nationale

Outre la revalorisation de la retraite du combattant¹, l'Assemblée nationale a adopté en seconde délibération un amendement du Gouvernement tendant à minorer les crédits de la mission de 57 millions d'euros afin de financer les mesures annoncées par le Président de la République en faveur de l'emploi.

Si l'ensemble des programmes du budget général sont mis à contribution pour permettre la mobilisation d'une enveloppe supplémentaire de 357 millions d'euros au profit de la mission « Travail et emploi »², la mission « Anciens combattants » est particulièrement concernée puisqu'elle assure **près de 16 %** de l'effort demandé.

Les 57 millions ainsi prélevés sont répartis de la façon suivante :

- 55,9 millions sur le programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » ;

- 1,4 million sur le programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale » ;

- 247 000 euros sur le programme 167 « Liens entre la Nation et son armée ».

Votre commission a cependant reçu du ministre l'assurance que ces mouvements ne concerneront que des crédits déjà mis en réserve et ne remettront pas en cause les mesures de justice et de réparation qui figurent dans le projet de budget initial.

Tels que modifiés à l'Assemblée nationale, les crédits de la mission évoluent conformément au tableau suivant :

Les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » pour 2009 après le vote de l'Assemblée nationale

Programmes	Crédits de paiement ouverts en LFI pour 2008 (en euros)	Crédits de paiement demandés pour 2009 (en euros)	Variation 2009/2008 (en %)
167 - Liens entre la Nation et son armée	258 631 765	163 376 862	- 1,0 ³
169 - Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	3 361 545 832	3 201 749 326	- 4,8
158 - Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	146 497 603	105 398 324	- 28,0
Total mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »	3 766 675 200	3 471 124 512	- 5,5³

¹ Cf. l'examen de l'article 59 septies (nouveau) rattaché.

² Se décomposant en 250 millions au titre de la mise en place de 100 000 contrats aidés supplémentaires, 93 millions d'euros pour le maintien du régime actuel d'exonérations sociales bénéficiant aux particuliers employeurs et 14 millions pour la prorogation de l'expérimentation des contrats de transition professionnelle.

³ A périmètre constant.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

Article 59 septies (nouveau)

Revalorisation de la retraite du combattant

Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, propose de majorer de deux points la retraite du combattant à compter du 1^{er} juillet 2009.

Alors qu'il était resté inchangé depuis 1978, le nombre de points d'indice de la retraite du combattant a été successivement revalorisé de deux points au 1^{er} juillet 2006, puis au 1^{er} janvier 2007 et au 1^{er} juillet 2008, passant ainsi de 33 à 39 points, soit une hausse de 81 euros par pensionné et par an¹. Votre commission a déjà eu l'occasion² de saluer l'effort ainsi consenti depuis 2006 : combiné aux effets du rapport constant sur la valeur du point, ces majorations régulières permettent de préserver le pouvoir d'achat de la retraite du combattant.

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a acté une nouvelle augmentation de deux points d'indice. Elle a donc modifié les deuxième et avant-dernier alinéas de l'article L. 256 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre qui fixe les conditions d'éligibilité ainsi que le montant de la retraite du combattant en se référant à l'indice actuel de pension 39.

En conséquence, la retraite du combattant sera majorée de deux points pour être portée à 41 points d'indice à compter du 1^{er} juillet 2009. Le second alinéa de l'article précise en outre que cette revalorisation s'appliquera aux pensions « décrystallisées » servies aux anciens combattants ressortissants des anciennes possessions françaises.

Sur la base d'un nombre de ressortissants estimé à 1 386 095 au 31 décembre 2009 et d'une valeur du point à 13,62 euros au 1^{er} juillet 2009, cette nouvelle disposition entraîne une **dépense supplémentaire de près de 37,8 millions par an en année pleine.**

¹ Sur la base d'une valeur du point d'indice à 13,51 euros au 1^{er} juillet 2008.

² Cf. pp. 34 et 35.

II - La position de votre commission

Votre rapporteur pour avis a regretté qu'à l'occasion des arbitrages budgétaires ayant présidé à la construction du projet de loi de finances initial, aucune nouvelle revalorisation ne soit décidée. Elle se réjouit par conséquent que l'examen du budget à l'Assemblée ait permis, à la suite d'un débat parlementaire constructif, de combler cette lacune.

Si certains ont pu déplorer que la revalorisation ne sera effectivement perçue qu'au 1^{er} janvier 2010 dans la mesure où les pensions sont versées à terme échu, votre commission rappelle que seule la date du 1^{er} juillet 2009 permet de concilier cette mesure de justice avec les contraintes budgétaires dont chacun connaît la rigueur.

En tout état de cause, cette décision traduit la détermination du Gouvernement à mettre en œuvre l'engagement du Président de la République de porter l'indice à 48 points d'ici à la fin de la législature et partant, la constance des politiques publiques de soutien au monde combattant.

Votre commission vous demande par conséquent d'adopter cet article sans modification.

GLOSSAIRE

- **Bénéfice de campagne** : bonification d'annuités attribuée aux agents de statut public (militaires, depuis 1920, fonctionnaires et ouvriers de l'Etat, depuis 1924 et 1929) pour le calcul de leurs droits à pension, égale à la moitié (demi-campagne), l'équivalent (campagne simple) ou le double du temps passé sous les drapeaux en temps de guerre (campagne double).

- **Décristallisation** : dispositif de révision, instauré en 2002, des prestations versées aux anciens combattants d'outre-mer dont le montant avait été cristallisé lors de l'accession à la souveraineté des anciennes possessions françaises d'outre-mer.

- **Ini (Institution nationale des invalides)** : établissement public doté d'une subvention de 10,8 millions d'euros, il accueille, à titre temporaire ou permanent, les invalides bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG) satisfaisant à certaines conditions et dispense, dans un centre médico-chirurgical, des soins aux malades et blessés en vue de leur réadaptation.

- **Onac (Office national des anciens combattants)** : établissement public chargé de gérer certaines prestations d'action sociale au profit des anciens combattants et de leurs veuves (aides et secours, tutelle des pupilles de la Nation), doté d'une subvention de fonctionnement de 40 millions d'euros et d'une subvention d'action sociale de 19,1 millions d'euros ; il assure l'attribution des cartes et titres de ressortissants et œuvre à l'accueil des anciens combattants dépendants (maisons de retraite) et à la formation professionnelle (écoles de reconversion professionnelle).

- **Pensions militaires d'invalidité** : elles indemnisent la gêne fonctionnelle consécutive aux maladies ou blessures imputées au service ou à un fait de guerre ; les pensions d'ayants cause sont concédées sous certaines conditions aux veuves, orphelins et ascendants d'un militaire décédé au combat ou d'un invalide pensionné.

- **RAD-KHD** : alsaciens et mosellans incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes du Reichsarbeitsdienst (RAD, service de travail du Reich) et du Kriegshilfsdienst (KHD, service d'aide à la guerre). Le principe de l'indemnisation des membres non combattants de ces formations n'a été acquis qu'en juillet 2008.

- **Rapport constant** : mécanisme de revalorisation du montant des pensions d'invalidité, instauré en 1948 et actualisé en 1990, établissant un rapport constant entre le taux des pensions et les traitements des fonctionnaires.

- **Retraite du combattant** : non réversible, elle est accordée aux titulaires de la carte du combattant, en général à partir de l'âge de soixante-cinq ans.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le jeudi 20 novembre 2008 sous la présidence de Mme Isabelle Debré, vice-présidente, la commission a procédé à l'audition de M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants, sur le projet de budget de son ministère pour 2008 (mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »).

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants, a indiqué que les programmes 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » et 167 « Liens entre la Nation et son armée » s'élèvent à 3,42 milliards d'euros, en diminution de 105,5 millions et de 3 % par rapport à la loi de finances pour 2008.

Ce budget en baisse recèle en réalité des progressions réelles tant de la dotation par pensionné que des principaux postes d'intervention ou de fonctionnement. Il permet en particulier de reconduire et de préserver le droit à reconnaissance et à réparation dû au monde combattant ; d'augmenter de façon substantielle les subventions de fonctionnement de l'office national des anciens combattants (Onac) et de l'institution nationale des invalides (Ini) ; de majorer les crédits affectés aux travaux d'entretien des sépultures de guerre et à la rénovation des hauts lieux de mémoire ; de préserver, malgré une réorganisation du programme 167, une identification budgétaire très claire des crédits dédiés ; enfin, de reconduire la masse budgétaire affectée à la réserve militaire, soit 92 millions d'euros dont 76 millions pour les rémunérations et charges sociales.

Dans le contexte économique et financier actuel, ce budget préserve l'essentiel et permet d'aborder la délicate phase de restructuration de la direction du service national et de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) dans de bonnes conditions.

Par ailleurs, les crédits nécessaires à la dé cristallisation des pensions militaires d'invalidité et des pensions de réversion sont reconduits automatiquement. La dotation intègre les crédits nécessaires à l'attribution de

pensions aux veuves dont les droits ont été décrystallisés en 2007, au titre des entrées de 2008 et 2009. L'évaluation du coût total de la mesure, fondée sur une hypothèse de 3 500 entrées dans le dispositif, est de 24 millions d'euros.

Pour la retraite du combattant, les sorties excéderont les entrées pour la troisième année consécutive, ce qui se traduit par une diminution de la dotation de 11 millions d'euros. Celle-ci permettra toutefois la prise en charge de 10 000 personnes qui, pour la plupart, bénéficieront d'un rappel sur deux ou trois ans.

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants, est ensuite revenu sur l'amendement adopté par l'Assemblée nationale prévoyant l'augmentation de deux points de l'indice de la retraite du monde combattant, pour le porter à 41 points à compter du 1^{er} juillet 2009. Cette nouvelle majoration, qui s'inscrit dans la droite ligne de la volonté du Président de la République, permettra de verser à chaque titulaire de la carte du combattant une retraite annuelle de 558,42 euros, ce qui représente une augmentation de 28,9 % depuis 2006.

Une provision de 20 millions d'euros est également inscrite au titre du rapport constant afin de financer les revalorisations du point d'indice de pension qui interviendront en 2008 et 2009 conformément aux évolutions des rémunérations publiques.

Les majorations des rentes mutualistes progressent par ailleurs de 15,5 millions d'euros, soit 6,86 % de plus qu'en 2008. Ce crédit supplémentaire prend en compte l'entrée dans le dispositif de nouveaux bénéficiaires issus de la quatrième génération du feu et effectue un rebasage des crédits de la loi de finances initiale pour 2008 qui s'avèrent insuffisants à hauteur de 4,7 millions.

Puis M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants, a présenté les dotations accordées aux établissements publics que sont l'Onac et l'Ini, dont le projet de budget permet de conforter les missions.

La subvention d'action sociale de l'Onac s'élève à 19,1 millions d'euros, dont une enveloppe maintenue à 5 millions pour la mise en œuvre du dispositif d'allocation différentielle pour les conjoints survivants. Si l'on ajoute les 40 millions versés pour son fonctionnement, l'établissement public voit sa dotation progresser de 3,6 %, et donc de 1,4 million. Cette majoration de crédits lui permettra notamment de développer ses capacités informatiques et d'assurer la mise à niveau de son contrôle de gestion dans la perspective de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) qui l'installe progressivement en tant qu'opérateur unique de proximité du monde combattant.

Avec un budget de 10,8 millions d'euros en 2009, dont une subvention d'investissement de 2 millions destinée à permettre la poursuite des travaux de

mise en sécurité, l'Ini est confirmée dans sa vocation d'accueil des plus grands invalides et ses capacités d'expertise sur le handicap.

L'entretien des lieux de mémoire reçoit également une dotation supplémentaire de 244 000 euros afin de renouveler les matériels et équipements, d'améliorer l'entretien général et de poursuivre les opérations engagées en 2008 sur les tombes de la Première Guerre mondiale.

***M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants,** est ensuite convenu que les diminutions de crédits du programme 169 sont inéluctables dans la mesure où elles correspondent à la baisse tendancielle du nombre des bénéficiaires ; ainsi, les pensions militaires d'invalidité reculent de 94 millions pour une baisse de 20 000 bénéficiaires, la retraite du combattant de 11 millions pour une baisse de 45 000 bénéficiaires et les soins gratuits de 7 millions pour une baisse de 5 000 bénéficiaires mais l'enveloppe permettra de maintenir une augmentation de 2,46 % de la dotation par pensionné en 2009.*

Le tendanciel budgétaire pour la période 2009-2011 présente là encore des diminutions corrélées à la baisse du nombre de bénéficiaires et reste donc acceptable.

Les crédits du programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » assurent la pérennité de la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) et des moyens affectés à la politique de mémoire.

Les crédits dévolus à la JAPD progressent de 0,46 %, à près de 157 millions d'euros, et permettent de financer les besoins de fonctionnement de la direction du service national (DSN), en voie de réorganisation, et des organismes qui lui sont rattachés.

Quant aux crédits affectés à la politique de mémoire, leur progression de 800 000 euros vise à répondre à des sollicitations de plus en plus nombreuses. La réorganisation budgétaire visant à regrouper les actions de communication et de promotion du patrimoine culturel dans le programme 212 « Soutien de la politique de défense » prend acte du pilotage direct de ces politiques par le ministère de la défense.

Hormis cette évolution de périmètre, les crédits de la politique de mémoire affichent une baisse apparente de 2,2 millions d'euros qui s'explique par deux mouvements contraires : la sortie du budget pour 2009 des 3 millions provisionnés au titre de la création de la fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie, de Tunisie et du Maroc ; en sens inverse, l'augmentation de 800 000 euros des crédits dédiés aux travaux d'entretien des sépultures de guerre et à la rénovation des hauts lieux de mémoire.

*En conclusion, **M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants,** a indiqué que les associations d'anciens combattants lui paraissent satisfaites par la revalorisation de la retraite du combattant, de même que le renforcement du caractère départemental de*

l'Onac est apprécié. La réforme de cet office sera mise en œuvre avec précaution, des expérimentations étant conduites dans cinq départements-test et prendra en compte la situation des personnels dont les missions vont évoluer.

*En réponse à **Mme Isabelle Debré, présidente**, qui l'interrogeait sur les suites que le Gouvernement entend donner au rapport d'André Kaspi sur l'avenir des commémorations, **M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants**, a d'abord indiqué avoir veillé à ce que l'ensemble des associations du monde combattant soient auditionnées. Toutes les propositions de la commission Kaspi visant à rendre les commémorations plus vivantes et attractives seront retenues ; en revanche, aucune commémoration nationale ne sera supprimée, de même qu'aucune cérémonie locale ne sera empêchée.*

*Ceci étant, il s'agira à l'avenir d'être prudent avant d'envisager toute nouvelle commémoration, au risque d'entrer dans une inflation mémorielle. Il a par ailleurs salué l'action des associations, et notamment celle du « Souvenir français », afin d'impliquer les jeunes dans l'organisation des cérémonies, et souligné que l'utilisation d'internet constitue une autre piste de modernisation des commémorations, comme en témoigne le succès de la mise en ligne des fiches biographiques du 1,4 million de « Morts pour la France » durant la Première Guerre mondiale. A la demande de **Mme Isabelle Debré, présidente**, **M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants**, a indiqué qu'un document synthétique sur les suites du rapport Kaspi sera transmis aux parlementaires et diffusé auprès du monde combattant.*

***Mme Janine Rozier, rapporteur pour avis**, a souhaité recevoir l'assurance que l'amendement adopté à l'Assemblée nationale minorant les crédits de la mission « Anciens combattants » de 57 millions d'euros afin de financer les mesures en faveur de l'emploi ne remet pas en cause les mesures de justice et de réparation prévues dans le budget.*

*Après avoir rappelé que le projet de budget permet, dans une situation financière contrainte, de préserver l'essentiel et que l'effort supplémentaire pèsera sur l'ensemble des ministères, **M. Jean-Marie Bockel** a précisé que ces minorations de crédits s'imputent sur des sommes déjà mises en réserve et qu'aucune des dépenses prévues, y compris la revalorisation de deux points de la retraite du combattant votée à l'Assemblée nationale, n'en sera affectée. Les marges de manœuvre dont il dispose pour faire davantage encore seront cependant réduites et de nouvelles baisses de crédits ne sont par conséquent pas souhaitables.*

*A **Mme Janine Rozier, rapporteur pour avis**, qui l'interrogeait sur la mise en place éventuelle d'un régime d'indemnisation unique à destination des orphelins dont les parents ont été victimes de guerre, **M. Jean Marie Bockel, secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants**, a répondu que le rapport du préfet honoraire Jean-Yves Audouin, à qui une mission d'expertise*

sur le sujet a été confiée, est en cours d'achèvement. Il appartiendra ensuite à la commission de concertation qui sera mise en place dès le début de l'année prochaine d'examiner ces recommandations. Selon les orientations retenues, les implications financières d'un tel dispositif pourraient être considérables ; la plus grande vigilance est donc nécessaire afin d'éviter d'ouvrir une nouvelle boîte de Pandore en matière d'indemnisation des orphelins.

M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur spécial de la commission des finances, a reconnu la complexité de la question et suggéré d'apporter une réponse sociale aux problèmes des orphelins en situation d'échec professionnel.

A **Mme Isabelle Debré, présidente**, qui lui demandait si des parlementaires seront associés à la concertation, **M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants**, a répondu par l'affirmative en précisant que la forme de cette participation reste à préciser.

Puis **Mme Janine Rozier, rapporteur pour avis**, s'est réjouie qu'une solution au problème des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes, les RAD KHD, ait enfin été trouvée avec la signature en juillet dernier d'une convention entre l'Etat et la Fondation Entente franco-allemande ; celle-ci doit permettre de verser une indemnité de 800 euros aux 5 800 personnes recensées. Après avoir salué l'implication de Gisèle Printz et Esther Sittler sur cette question, elle a souhaité avoir des précisions sur l'inscription des crédits nécessaires à cette indemnisation au sein de la mission.

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants, a indiqué qu'à ce jour, 4 600 demandes ont été réceptionnées, 3 793 sont en cours de traitement et 2 746 d'entre elles seront mises en paiement au 1^{er} décembre. La dotation correspondante, d'un montant de 2,3 millions d'euros, est prélevée sur les crédits ouverts pour 2008 et ne figure donc pas dans le projet de budget pour 2009.

Mme Janine Rozier, rapporteur pour avis, a souhaité connaître la position du Gouvernement sur l'opportunité de créer une médaille d'honneur du monde combattant, en faveur de laquelle elle milite depuis de nombreuses années. Cette distinction purement honorifique et sans incidence budgétaire permettrait, à ses yeux, de matérialiser la considération et la reconnaissance que méritent tous ceux qui se sont battus au service de la Nation.

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants, s'est déclaré convaincu par cette proposition. Il a donc entamé les démarches nécessaires à sa mise en œuvre concrète auprès du Grand chancelier de la Légion d'honneur, ainsi que du Président de la République et du Premier ministre.

En réponse à **Mme Janine Rozier, rapporteur pour avis**, qui l'interrogeait sur la possibilité d'étendre l'attribution de la carte du combattant aux militaires présents en Afrique du Nord (AFN) au-delà de la

date retenue jusqu'à présent du 2 juillet 1962, **M. Jean Marie Bockel** a indiqué qu'il a prioritairement traité la question de l'adaptation des critères d'attribution de la carte aux soldats combattant dans le cadre des opérations extérieures (Opex), pour lesquels un nouveau décret est en cours de rédaction. Il est cependant favorable à l'attribution de la carte aux soldats présents en AFN jusqu'au 1^{er} juillet 1964, même si la question concerne pour l'essentiel les effectifs présents en 1962.

Après avoir félicité le ministre d'être parvenu à résoudre le problème douloureux des RAD-KHD, **M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur spécial de la commission des finances**, a souhaité avoir des précisions sur les conditions d'attribution de la carte du combattant aux militaires combattant en Opex.

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants, a rappelé que les critères antérieurement retenus pour l'AFN ne sont plus adaptés et que la réflexion en cours, qui devrait aboutir en début d'année prochaine, doit permettre de qualifier la particularité des Opex sans dénaturer la notion de combattant. Il demeure que le nombre des soldats concernés reste difficile à évaluer et que l'impact budgétaire ne se matérialisera que dans une trentaine d'années, lorsque les soldats ayant combattu en Opex feront valoir leur droit à la retraite du combattant.

Mme Gisèle Printz a souhaité revenir sur la situation des anciens prisonniers du camp de Tambow qui n'ont pas été indemnisés au motif qu'ils étaient situés du mauvais côté de la « ligne Curzon », ainsi que sur le remboursement des frais médicaux. Elle a considéré que la médaille d'honneur du monde combattant devrait aussi être attribuée aux réfractaires et jugé qu'un maintien des crédits de la mission pendant un an au moins permettrait de satisfaire bon nombre des revendications des anciens combattants.

Après s'être félicité des actions conduites par le « Souvenir français » en direction des jeunes, **M. Marc Laménie** a demandé si de nouvelles actions associant les établissements scolaires sont envisagées. Il a fait part de ses craintes de voir certains services départementaux au service des anciens combattants regroupés au niveau régional alors que leur rôle de proximité est essentiel.

Mme Bernadette Dupont a souhaité avoir des précisions sur le sort des délégués-mémoire dans le cadre de la réorganisation des services de l'Onac.

En réponse, **M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants**, a déclaré qu'il étudie la situation des anciens prisonniers du camp de Tambow, encore qu'il s'agisse désormais plus d'une question de reconnaissance que d'un problème d'indemnisation. Le dossier des patriotes réfractaires est en cours de traitement et l'on devrait parvenir à une solution satisfaisante pour l'ensemble des parties, à l'image de ce qui a été fait pour les personnes réquisitionnées dans le cadre du service de travail

obligatoire (STO). Il est certain que la rénovation des commémorations passe par un partenariat renforcé avec l'éducation nationale, auquel le ministre a dit travailler. S'agissant de l'Onac, les services départementaux seront confortés dans leur mission d'accueil de proximité tandis que les tâches administratives seront mutualisées au sein de pôles de compétences, également placés au niveau départemental, qui viendront aussi en appui des délégués-mémoire au cas par cas.

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le jeudi 20 novembre 2008, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a enfin procédé à l'examen du rapport pour avis de Mme Janine Rozier sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » du projet de loi de finances pour 2009.

Mme Janine Rozier, rapporteur pour avis, a rappelé que la mission comporte trois grands programmes : le premier témoigne de la reconnaissance de la Nation aux anciens combattants au travers notamment des pensions et secours qui leur sont accordés ; le deuxième souhaite promouvoir l'esprit de défense au sein de la population et retrace les crédits dévolus à l'organisation de la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) ainsi qu'à la politique de mémoire ; le dernier concerne l'indemnisation des victimes de persécutions commises pendant la Seconde Guerre mondiale, dont les crédits figurent au sein de la mission bien qu'ils soient gérés par les services du Premier ministre.

Si les chiffres-clés du budget montrent un recul de 3,95 % de l'enveloppe budgétaire entre 2008 et 2009, soit 145 millions d'euros à périmètre constant, celui-ci s'explique par la disparition inéluctable des bénéficiaires - près de 20 000 sorties attendues en 2009 pour les pensions militaires d'invalidité et 56 000 pour la retraite du combattant. En réalité, la mission permet une hausse de la dotation moyenne par pensionné de 2,46 %. Si l'on inclut les dépenses fiscales, l'effort global en direction du monde combattant atteint près de 4 milliards d'euros, ce qui permet la reconduction de toutes les prestations existantes, voire leur augmentation.

Pour ce qui concerne le programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant », la réduction des dépenses liées au paiement des pensions militaires d'invalidité (4,8 %) ne porte pas atteinte au droit à la reconnaissance et à la réparation dû aux anciens combattants du fait de la baisse démographique. L'enveloppe mobilisée, qui s'élève à près de 1,9 milliard d'euros, permettra de servir aux 325 000 bénéficiaires prévus en 2009 une pension annuelle moyenne de 5 754 euros.

Une provision de 20 millions supplémentaires est également prévue pour financer les revalorisations du point d'indice qui interviendront en 2008 et 2009 en fonction de l'évolution des rémunérations publiques.

La prise en charge des droits liés aux pensions d'invalidité - soins médicaux gratuits, appareillages et remboursement des prestations de sécurité sociale servies aux invalides de guerre - est assurée puisque la réduction des dotations correspondantes (5,9 %, à 246 millions d'euros) est ajustée pour faire face aux besoins grandissants d'une population vieillissante, ainsi qu'à la hausse générale des dépenses de santé. L'enveloppe consacrée aux réductions de tarif dans les transports est, quant à elle, reconduite malgré la baisse du nombre de bénéficiaires afin de tenir compte de l'augmentation des coûts de transport.

Par ailleurs, les crédits consacrés à la retraite du combattant (746 millions d'euros) sont également préservés, la dynamique démographique étant compensée par les revalorisations régulières du montant des pensions servies. Le chemin parcouru depuis 2006 est considérable puisque l'indice - qui stagnait depuis 1978 - est passé progressivement de 33 à 39 points, soit un effort supplémentaire de plus de 116 millions d'euros sur la période 2006-2008.

En réponse à l'engagement du Président de la République de porter la retraite du combattant à 48 points d'ici à 2012, un amendement du Gouvernement a été adopté lors de l'examen du budget à l'Assemblée nationale, qui prévoit une majoration supplémentaire bienvenue de deux points à compter du 1^{er} juillet 2009. Le passage à 41 points devrait requérir une dotation d'environ 30 millions d'euros en année pleine car l'arrivée de nouveaux titulaires de la carte du combattant au titre des opérations extérieures (Opex) dans les années à venir compensera les sorties attendues de bénéficiaires plus âgés. Chaque pensionné recevra désormais une retraite annuelle de 558,42 euros, ce qui représente une progression de 29,9 % depuis 2006.

*Puis **Mme Janine Rozier, rapporteur pour avis**, a abordé la décrystallisation des prestations versées aux anciens combattants d'outre-mer, dont le montant avait été « cristallisé » après l'accession de leur pays à l'indépendance. Cette mesure d'équité, mise en œuvre en 2002 et complétée en 2007, est non seulement reconduite, mais confortée : 24 millions d'euros sont prévus pour financer l'attribution de pensions aux veuves, mariées après les dates d'indépendance, dont les droits ont été décrystallisés en 2007 et qui entrent progressivement dans le dispositif en 2008 et 2009. Cette dépense s'ajoutera aux 107,5 millions d'euros versés en 2007 à plus de 78 000 pensionnés, dont 87 millions sont directement liés au surcoût de la décrystallisation.*

Les diverses dépenses fiscales en faveur des anciens combattants exonérations d'impôt sur le revenu, demi-part supplémentaire, déductions des versements effectués pour la retraite mutualiste, exonération de certains droits

de mutation ou de droits d'enregistrement - représentent un « manque à gagner » pour l'Etat évalué à 500 millions d'euros, ce qui démontre l'attention portée au monde combattant.

Mme Janine Rozier, rapporteur pour avis, a ensuite indiqué que les crédits de solidarité augmentent de 5,2 % et atteignent désormais près de 312,9 millions d'euros. Ils recouvrent principalement les majorations des rentes mutualistes et les subventions versées aux opérateurs que sont l'office national des anciens combattants (Onac) et l'institution nationale des invalides (Ini).

Créée en 1923, la rente mutualiste concerne environ 430 000 personnes. La souscription ouvre droit, en plus de la majoration légale attachée à toute rente viagère, à une majoration spécifique versée par l'Etat qui varie de 12,5 % à 60 % selon le titre détenu et sa date d'obtention. Il est d'ailleurs assez difficile d'obtenir des bénéficiaires des informations sur cette rente pour laquelle toutes les associations d'anciens combattants demandent en permanence l'augmentation du « plafond majorable », fixé depuis 2007 à 125 points d'indice de pension d'invalidité, soit 1 693,55 euros au 1er octobre 2008. Or, outre l'avantage fiscal qui lui est attaché, les crédits consacrés aux majorations ont augmenté de 13,8 % entre 2004 et 2008 et progressent encore de 6,86 % cette année, pour atteindre 242 millions d'euros. L'année 2009 sera en particulier marquée par l'entrée dans le dispositif des ressortissants issus de la quatrième génération du feu qui compensera en grande partie les sorties attendues.

Par ailleurs, les deux établissements publics - Onac et Ini - auxquels l'Etat fait appel pour la mise en œuvre des actions de solidarité en faveur du monde combattant voient leurs missions confortées.

L'Onac, dont les missions sociales sont reconnues dans un grand nombre de départements, est par excellence l'organisme social de proximité, à l'écoute du monde combattant. Il gère certaines prestations d'aide sociale attribuées aux veufs et aux veuves, les foyers de personnes âgées et les maisons de retraite conventionnées, les situations de tutelle ou des pupilles de la Nation.

Sa dotation progresse de 3,2 % et s'établit à plus de 59 millions. Cette enveloppe lui permettra de développer ses capacités informatiques dans la perspective de la mise en place efficace de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et des nouvelles missions qui lui sont confiées, d'améliorer les interventions au titre du maintien à domicile et de l'aide ménagère et de verser l'allocation différentielle versée aux conjoints survivants.

A cet égard, **Mme Janine Rozier, rapporteur pour avis**, s'est félicitée que les demandes de la commission formulées en 2007 aient été rapidement entendues puisque le revenu mensuel minimum garanti, d'abord fixé à 550 euros, a été porté dès novembre 2007 au niveau du seuil de pauvreté

(681 euros) puis à 750 euros en 2008. De même, l'aide personnalisée au logement (APL) ne sera plus intégrée dans les ressources appréciées pour bénéficier de l'allocation et il faut espérer qu'il en sera de même pour l'allocation personnalisée d'autonomie (Apa).

Dans la perspective de la simplification des structures administratives, l'Onac doit devenir le guichet unique des anciens combattants et exercera, à terme, bon nombre des missions de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) qui pilotait jusqu'à présent l'ensemble des politiques du programme 169 et qui a vocation à disparaître. Il conviendra de suivre avec attention la mise en place de cette réforme essentielle et notamment l'adéquation des moyens humains et matériels de l'Onac à cette nouvelle mission.

Enfin, l'augmentation de 2 % des crédits de l'Ini permettront d'améliorer encore l'accueil des grands invalides de guerre.

Abordant le programme 167 « Liens entre la Nation et son armée », **Mme Janine Rozier, rapporteur pour avis**, a déploré que les actions « Communication » et « Promotion et valorisation du patrimoine culturel » soient transférées vers le programme 212 « Soutien de la politique de défense » rattaché au ministère de la défense alors qu'elles permettaient d'assurer la cohérence des actions de mémoire. On déplore en effet que les Français, et notamment les jeunes générations, portent peu d'intérêt aux manifestations patriotiques et en ignorent souvent les dates et les raisons. La commission présidée par l'historien André Kaspi devra tenir compte de tous ces éléments et les programmes scolaires devraient obligatoirement s'attacher dès maintenant à améliorer cette situation.

En attendant, **Mme Janine Rozier, rapporteur pour avis**, a assuré qu'elle portera une grande attention à ce que la dispersion des crédits de mémoire entre trois programmes et deux missions ne fragilise pas davantage encore la politique de mémoire.

La dotation exceptionnelle de 3 millions d'euros votée l'an dernier pour la fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc, qui avait été créée par la loi du 23 février 2005, est préservée sur un compte spécial de l'Onac dans l'attente de la réalisation prochaine du projet. Si l'on excepte ces crédits, l'enveloppe consacrée à la politique de mémoire progresse de 13,3 %, pour atteindre près de 6,8 millions, ce qui permettra d'accélérer la restauration des nécropoles nationales de la Grande Guerre. L'entretien des sépultures de guerre et des Hauts lieux de mémoire, qui relève du programme 169, bénéficie par ailleurs d'une dotation en hausse de 5,7 %, à 12 millions d'euros, soit au total près de 20 millions dévolus à la mémoire. Il faut sur ce point rendre hommage à l'association du « Souvenir français » et à l'action bénévole de ses membres pour l'entretien des cimetières et monuments aux morts.

Enfin, pour ce qui concerne le programme 158 relatif à l'indemnisation des victimes de la Seconde Guerre mondiale, la baisse des crédits de 27,1 % s'explique par la décrue du nombre de dossiers nouveaux attendus en 2009. Si la mise en place d'un régime unique d'indemnisation, actuellement à l'étude, devra traiter la question des orphelins de victimes de meurtre fortuit ou d'exécution sommaire, la position du ministre, tendant à éviter toute surenchère en ce domaine, est légitime.

Sur la question récurrente de l'indemnisation des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes (RAD-KHD), il est heureux qu'une solution ait enfin été trouvée entre l'Etat et la Fondation Entente franco-allemande par le versement aux 5 800 personnes recensées d'une allocation d'un montant de 800 euros, financée par moitié par les deux parties.

*En conclusion, **Mme Janine Rozier, rapporteur pour avis**, a proposé à la commission de se prononcer en faveur de l'adoption des crédits 2009 de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».*

*En réponse à **M. Nicolas About, président**, qui a souhaité savoir si les cimetières français situés en Afrique du Nord sont toujours entretenus, **Mme Janine Rozier, rapporteur pour avis**, a précisé que sur les 900 000 tombes entretenues chaque année, 230 000 sont situées à l'étranger, dont beaucoup en Afrique du Nord. Elle a par ailleurs indiqué qu'à l'occasion d'un de ses rapports, Jacques Baudot, ancien rapporteur spécial de la commission des finances, s'était rendu sur place et avait pu constater le bon usage des crédits d'entretien.*

*Compte tenu des nouvelles missions qui seront confiées à l'office, **Mme Bernadette Dupont** s'est interrogée sur la façon dont les directeurs départementaux de l'Onac devront être nommés à l'avenir.*

***Mme Catherine Procaccia** a considéré que toutes ces données ont un grand intérêt, notamment pour répondre aux questions soulevées lors des assemblées générales d'associations d'anciens combattants. Elle a par ailleurs indiqué avoir été alertée des conditions de vie peu satisfaisantes des pensionnaires des maisons de retraite.*

***Mme Janine Rozier, rapporteur pour avis**, en est convenue mais a rappelé qu'il ne s'agit pas là d'un problème spécifique aux foyers et maisons de retraite conventionnés par l'Onac. Elle a ajouté que les pensionnaires de l'Ini sont particulièrement bien traités et que des crédits ont été débloqués l'an dernier pour financer de nouvelles prothèses.*

En tout état de cause, les anciens combattants sont écoutés, et c'est bien légitime, mais oublient parfois, lorsqu'ils formulent leurs revendications, les efforts importants de reconnaissance et de réparation que la Nation déploie en leur faveur.

Mme Catherine Procaccia a fait valoir l'état critique de certains des monuments érigés dans le bois de Vincennes en hommage aux anciens d'Indochine, pour lesquelles elle ne parvient pas à obtenir de crédits. Elle a proposé au rapporteur, qui l'a accepté, de lui transmettre le dossier.

Enfin, Mme Isabelle Debré a rappelé l'engagement du ministre de faire parvenir aux parlementaires une note synthétique sur les suites de la commission Kaspi.

Puis la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » pour 2009 ainsi qu'à l'article 59 septies rattaché.