

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Par M. Jean-Baptiste LEMOYNE,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de :* M. Alain Milon, *président* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; M. Gérard Dériot, Mmes Colette Giudicelli, Caroline Cayeux, M. Yves Daudigny, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Gérard Roche, Mme Laurence Cohen, M. Gilbert Barbier, Mme Aline Archimbaud, *vice-présidents* ; Mme Agnès Canayer, M. René-Paul Savary, Mme Michelle Meunier, M. Jean-Louis Tourenne, Mme Elisabeth Doineau, *secrétaires* ; MM. Michel Amiel, Claude Bérit-Débat, Mme Nicole Bricq, MM. Olivier Cadic, Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Champion, MM. Jean-Noël Cardoux, Daniel Chasseing, Mmes Karine Claireaux, Annie David, Isabelle Debré, Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Chantal Deseyne, MM. Claude Dilain, Jérôme Durain, Jean-Yves Dusserre, Mme Anne Emery-Dumas, MM. Michel Forissier, François Fortassin, Jean-Marc Gabouty, Mme Françoise Gatel, M. Bruno Gilles, Mme Pascale Gruny, M. Claude Haut, Mme Corinne Imbert, MM. Éric Jeansannetas, Georges Labazée, Jean-Baptiste Lemoine, Mmes Hermeline Malherbe, Brigitte Micouleau, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Louis Pinton, Mme Catherine Procaccia, M. Didier Robert, Mme Patricia Schillinger, MM. Michel Vergoz, Dominique Watrin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	9
EXPOSÉ GÉNÉRAL	11
I. APPROFONDIR LES LIENS QUI UNISSENT NOTRE NATION À SON ARMÉE	11
A. APRÈS L'ACHÈVEMENT DE LA RÉFORME DE LA JOURNÉE DÉFENSE ET CITOYENNETÉ, ALLER PLUS LOIN DANS L'ÉVEIL À LA CITOYENNETÉ ET À L'ESPRIT DE DÉFENSE.....	12
B. LA POURSUITE DE L'EFFORT EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DE MÉMOIRE.....	16
C. LE BILAN POSITIF DU CYCLE COMMÉMORATIF DE 2014.....	21
II. UNE DIMINUTION DU BUDGET CONSACRÉ AU DROIT À RÉPARATION QUI ACCOMPAGNE LA DÉCROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE DE SES BÉNÉFICIAIRES.....	26
A. UN BUDGET QUI, ANNÉE APRÈS ANNÉE, REFLÈTE L'IMPLACABLE RÉALITÉ DÉMOGRAPHIQUE DU MONDE COMBATTANT.....	27
B. LA RECONNAISSANCE DÉFINITIVE DE L'ÉGALITÉ ENTRE TOUTES LES GÉNÉRATIONS DU FEU.....	29
C. UNE DÉPENSE FISCALE QUI CONTINUE SA PROGRESSION	32
D. APRÈS LA RGPP ET LA MAP, RECHERCHER LA STABILITÉ DANS L'APPLICATION DU DROIT À RÉPARATION	36
E. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES CONJOINTS SURVIVANTS DES PLUS GRANDS INVALIDES	38
F. APRÈS DEUX ANNÉES DE GEL, REVALORISER LA RETRAITE DU COMBATTANT.....	40
G. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN GOUVERNEMENTAL POUR LES HARKIS.....	42
H. LE TRANSFERT DE L'INDEMNISATION DES VICTIMES DES ESSAIS NUCLÉAIRES À LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »	46
III. UNE MODERNISATION CONTINUE DES OPÉRATEURS ET DES DISPOSITIFS DE SOLIDARITÉ À DESTINATION DES ANCIENS COMBATTANTS.....	47
A. L'ONAC ET L'INI, DES OPÉRATEURS EN PLEINE MUTATION.....	47
B. LE RENFORCEMENT DES MOYENS CONSACRÉS À L'ACTION SOCIALE.....	51
C. UNE SIMPLIFICATION ET UNE SÉCURISATION JURIDIQUE DES DISPOSITIFS ET DES PROCESSUS À RÉALISER	53

IV. LA POURSUITE DE L'INDEMNISATION DES VICTIMES DE LA BARBARIE NAZIE	56
A. L'INDEMNISATION DES ORPHELINS DE LA DÉPORTATION ET DES VICTIMES DE SPOLIATIONS	57
1. <i>L'indemnisation des victimes de spoliations</i>	57
2. <i>L'indemnisation des orphelins des victimes de persécutions antisémites</i>	59
B. L'INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACTES DE BARBARIE DURANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE	60
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	63
• <i>Article 48 (art. L. 52-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre) Revalorisation des majorations spéciales de pensions des conjoints survivants des grands invalides de guerre</i>	63
• <i>Article 49 (art. 6 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés) Majoration forfaitaire des montants de l'allocation de reconnaissance en faveur des anciens supplétifs et de leurs familles</i>	65
• <i>Article 50 (art. L. 253 bis et L. 253 ter du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre) Attribution de la carte du combattant aux militaires ayant servi quatre mois ou plus en opérations extérieures</i>	67
EXAMEN EN COMMISSION	69
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	79
ANNEXE - JUGEMENT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS DU 27 OCTOBRE 2014 RELATIF À L'AIDE DIFFÉRENTIELLE EN FAVEUR DES CONJOINTS SURVIVANTS	81

Les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » pour 2015

Programmes	Crédits de paiement demandés pour 2015 (en euros)	Crédits de paiement ouverts en LFI pour 2014 (en euros)	Variation 2015/2014 (en %)	Pour mémoire, variation 2014/2013 (en %)
167 - Liens entre la Nation et son armée	41 750 000	117 431 921	- 64,5	- 2
Journée défense et citoyenneté	19 050 000	93 891 695	- 79,7	- 8,1
Politique de mémoire	22 700 000	23 540 226	- 3,6	+ 33,4
169 - Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 597 887 555	2 747 267 290	- 5,4	- 2,8
Administration de la dette viagère	2 080 250 000	2 230 384 700	- 6,7	- 3,4
Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	146 374 830	151 738 953	- 3,5	- 6,6
Solidarité	351 862 725	347 341 637	+ 1,3	- 2
Réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français (ancien)	-	2 000	-	-
Actions en faveur des rapatriés	19 400 000	17 800 000-	+ 9	-
158 - Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	100 555 549	104 015 997	- 3,3	- 5,4
Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	46 051 419	50 726 890	- 9,2	- 9,6
Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale	54 504 130	53 289 107	+ 2,3	- 1,1
Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »	2 740 193 104	2 968 715 208	- 7,7	- 2,8

LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Réunie le **mardi 25 novembre 2014** sous la présidence de **M. Alain Milon, président**, la commission a examiné le **rapport pour avis** de **M. Jean-Baptiste Lemoyne** sur les crédits de la **mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »** du **projet de loi de finances pour 2015**.

Après avoir présenté la mission et les trois programmes qui la composent, le rapporteur pour avis a rappelé l'une de ses constantes : la **baisse** de son budget (- 7,7 %) est liée au **vieillessement** de ses bénéficiaires et à la diminution de leur nombre. Plusieurs avancées sont néanmoins à saluer, comme l'attribution de la **carte du combattant** aux militaires ayant servi **quatre mois** en opérations extérieures. Par ailleurs, il a souligné que le **succès des commémorations de 2014** est à mettre au crédit d'une organisation efficace, qui a réussi à susciter un fort intérêt chez les Français.

Le rapporteur pour avis a ensuite proposé à la commission d'adopter **trois amendements**. Le premier **revalorise de deux points la retraite du combattant**, afin de la porter de **48 à 50 points** et ainsi la faire passer de **670 à 698 euros** par an. Le deuxième invite le Gouvernement à réformer les règles de **réversion** des pensions militaires d'invalidité afin de mettre un terme aux **injustices** dont sont victimes les conjoints survivants des plus grands invalides de guerre. Enfin, le troisième corrige une incohérence juridique dans le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG).

Suivant l'avis de son rapporteur pour avis, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » du projet de loi de finances pour 2015 et des articles 48, 49 et 50 qui lui sont rattachés, et a adopté les trois amendements qu'il lui a présentés.

Mesdames, Messieurs,

Au terme d'une année marquée par la commémoration du **centenaire du déclenchement de la Première Guerre mondiale** et du **soixante-dixième anniversaire du débarquement en Normandie** et de la libération de la majeure partie du territoire national, il est heureux de constater l'intérêt qu'ont marqué nos concitoyens pour la mémoire de ces deux générations du feu et le **retentissement international** qu'ont connu ces cérémonies. Dans ce contexte particulier, et alors que l'engagement des armées françaises en opérations extérieures (Opex) s'est renforcé, le **droit imprescriptible à réparation** dont sont titulaires celles et ceux qui ont servi la France au combat a été conforté et son bien-fondé reconnu.

La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » constitue la traduction budgétaire de cette **dette de l'Etat envers ses anciens combattants** et de son devoir d'assurer la transmission entre les générations des souvenirs et des enseignements des conflits du vingtième siècle. Cela contribue à la préservation de l'esprit de défense, composante essentielle de la citoyenneté.

Composée de trois programmes¹, elle est dotée pour 2015 de crédits de paiement à hauteur de **2,74 milliards d'euros**, en **baisse de 7,7 % par rapport à 2014**. Cette diminution s'explique en partie par des évolutions dans le périmètre de la mission. Elle est surtout le reflet des contraintes qui pèsent sur nos finances publiques et de **l'inexorable diminution du nombre de bénéficiaires** des prestations associées à la qualité d'ancien combattant. Ayant dans leur très grande majorité participé à la guerre d'Algérie, ils ont, pour les plus jeunes d'entre eux, soixante-treize ans.

¹ Les programmes 167 (« Liens entre la Nation et son armée »), 169 (« Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ») et 158 (« Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale »).

Le projet de loi de finances pour 2015 comporte néanmoins **plusieurs avancées** notables, comme l'alignement des **critères d'attribution de la carte du combattant aux anciens des Opex** sur ceux retenus pour les anciens des conflits d'Afrique du Nord¹ ou l'augmentation de la majoration de pension perçue par certains des conjoints survivants des grands invalides de guerre. Votre rapporteur pour avis **regrette** toutefois qu'un geste supplémentaire n'ait pas été fait en direction des anciens combattants les plus démunis avec la **revalorisation de la retraite du combattant**, qui a progressé de plus de 35 % entre 2007 et 2012 mais n'a pas évolué depuis.

Enfin, alors que l'administration en charge des anciens combattants et ses opérateurs connaissent leur seconde vague de réformes en moins d'une dizaine d'années, il est temps de **parvenir à une stabilisation des structures et des interlocuteurs du monde combattant**, tout en étant en mesure de permettre à ceux qui en font partie de bénéficier de leurs droits avec la plus grande efficacité possible.

¹ Soit quatre mois de présence sur le théâtre d'opérations.

I. APPROFONDIR LES LIENS QUI UNISSENT NOTRE NATION À SON ARMÉE

Le programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » est le pilier des politiques publiques qui visent à **rapprocher les Français de leur outil de défense**, à entretenir auprès d'eux la mémoire des sacrifices consentis par ceux qui ont servi la France au combat tout au long du vingtième siècle et à rappeler le **sens de leur engagement**. Il assure le financement de la **Journée défense et citoyenneté** (JDC ; action n° 1), qui a pris la suite de la Journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) instituée lors de la suspension de l'appel sous les drapeaux. Il fixe également le cadre de la **politique de mémoire** du ministère de la défense (action n° 2).

Pour 2015, le montant des crédits de paiement demandés pour ce programme est de **41,75 millions d'euros**, soit une **baisse de 64,4 %** par rapport à la loi de finances pour 2014. Cette forte diminution s'explique par la **réforme de la gouvernance de la masse salariale** au sein du ministère de la défense, qui passe par le regroupement de l'intégralité de ses crédits de titre 2 au sein du programme 212 « Soutien de la politique de défense » de la mission « Défense ». Les dépenses de personnel de la direction du service national (DSN), qui figuraient jusqu'à présent à l'action n° 1 du programme 167, en sont donc retirées alors qu'elles représentaient en 2014 75,1 millions d'euros.

Corrigés de ce transfert, les moyens affectés au fonctionnement de la JDC ne varient quasiment pas par rapport à l'an dernier et sont même en très légère hausse, à **19 millions d'euros** (+ 300 000 euros). La politique mémorielle, après avoir connu deux années de très forte hausse (+ 43,3 % entre 2012 et 2013 puis + 33 % entre 2013 et 2014), connaît une légère baisse de ses crédits (- 3,4 %) pour l'année 2015.

Tableau n° 1 : Evolution des crédits de paiement du programme 167

(en millions d'euros)

Action	LFI 2014	PLF 2015	Variation
N° 1 : Journée défense et citoyenneté	93,9	19,1	- 79,6 %
N° 2 : Politique de mémoire	23,5	22,7	- 3,4 %
Total	117,4	41,8	- 64,4 %

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

Le déséquilibre entre les deux actions du programme constaté jusqu'à présent, la JDC représentant encore l'an dernier **80 %** de ses crédits contre **20 %** pour la politique de mémoire, est corrigé et même inversé avec le déplacement des crédits de titre 2 de la DSN vers le programme 212. Désormais, l'action n° 2 constitue **54 %** de l'ensemble des crédits du programme contre **46 %** pour l'action n° 1.

Votre rapporteur pour avis juge que la centralisation de l'intégralité des crédits de titre 2 du ministère de la défense au sein d'un même programme est une **mesure de bonne gestion**, qui doit permettre un meilleur pilotage et une meilleure maîtrise de la masse salariale et de l'évolution des effectifs, dans un contexte budgétaire très difficile pour la défense. Qui plus est, le maintien de l'effort en faveur d'une politique de mémoire ambitieuse traduit le **succès des commémorations qui ont eu lieu en 2014** et la nécessité, pour les nombreuses échéances des années à venir (jusqu'en 2015 pour l'anniversaire de la fin de la Seconde Guerre mondiale, jusqu'en 2018 pour le centenaire de la Première Guerre mondiale), de poursuivre dans la même voie afin de **faire vivre dans notre société la mémoire** des femmes et des hommes, anonymes ou illustres, qui ont façonné notre histoire au cours du siècle dernier.

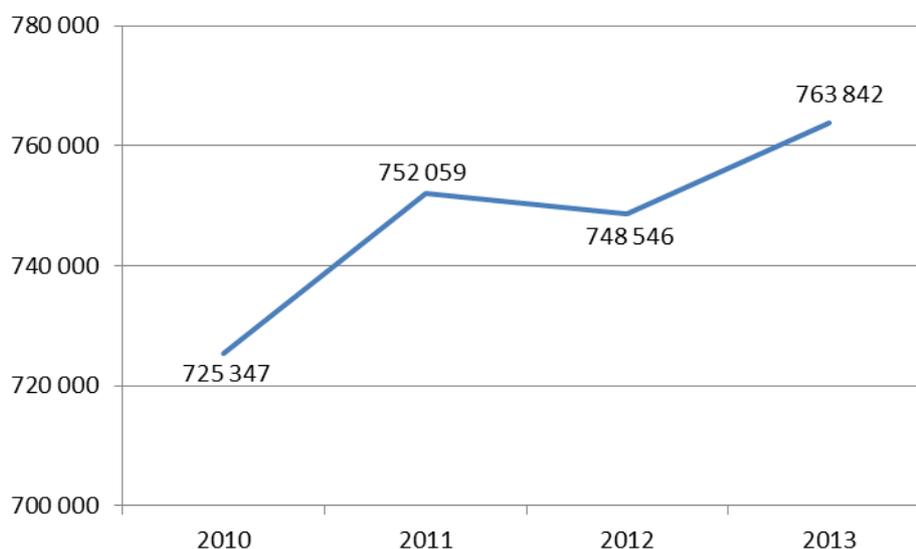
A. APRÈS L'ACHÈVEMENT DE LA RÉFORME DE LA JOURNÉE DÉFENSE ET CITOYENNETÉ, ALLER PLUS LOIN DANS L'ÉVEIL À LA CITOYENNETÉ ET À L'ESPRIT DE DÉFENSE

La JDC est au cœur du **parcours de citoyenneté** auquel est appelé tout jeune Français avant sa majorité. Elle doit être effectuée par l'ensemble d'une classe d'âge entre la date du recensement, obligatoire à seize ans, et l'âge de vingt-cinq ans. Avant cet âge, tout jeune qui ne serait pas en règle avec cette obligation ne peut se présenter aux concours et examens d'Etat, comme ceux du permis de conduire ou permettant l'accès à la fonction publique.

Un jeune réalise sa JDC à dix-sept ans et demi en moyenne, tandis qu'à vingt-cinq ans plus de **95 %¹** d'une classe d'âge est en règle. Cela ne doit pas masquer le fait que plus de **33 500 jeunes n'ont pas participé à cette découverte de leur rôle de citoyen** et de leurs forces armées, s'interdisant ainsi l'accès à la plénitude de leur citoyenneté. Il est indispensable que des efforts supplémentaires soient entrepris pour que l'intégralité des jeunes Français suive cette démarche à forte portée symbolique qui en fait des citoyens à part entière.

¹ 95 % pour la classe 1987 et 95,6 % pour la classe 1988.

Graphique n° 2 : Evolution du nombre de participants à la Journée défense et citoyenneté (JDC)



Source : Ministère de la défense

La DSN et la JDC ont subi de profondes réformes afin de garantir l'effectivité de cette journée. Avec le transfert de sa mission de conservation des archives au service historique de la défense (SHD), la DSN a désormais pour unique mission l'organisation de la JDC. Celle-ci a lieu dans **259 sites**¹ dans l'hexagone et outre-mer et mobilise, en plus des **1 160 agents civils et militaires de la DSN** affectés dans des centres du service national (CSN), **7 630 animateurs** issus des armées et de la gendarmerie nationale, dont près d'un quart de réservistes.

Comme le reconnaissait le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013, la **vocation première de la JDC** est la « *sensibilisation à l'esprit de défense* ». Afin de la recentrer sur cet aspect essentiel, une place plus large est désormais réservée à la présentation des enjeux de défense et de sécurité, *via* notamment la projection d'une dizaine de films courts relatifs aux missions, aux moyens et aux métiers des armées.

La JDC est également l'occasion pour d'autres organismes publics de **sensibiliser les participants à des enjeux de société essentiels**, comme le font, pour le don du sang, l'établissement français du sang ou, pour le service civique, l'agence du service civique. Ces **partenariats** sont indispensables car la JDC est un outil de communication sans équivalent en direction de la jeunesse française. Il convient toutefois de **ne pas les multiplier**, au risque de lui faire perdre sa cohérence d'ensemble et de la faire dévier de sa finalité première.

¹ Pour 71 % des sites militaires et pour 39 % des sites civils.

Confrontée à l'augmentation prévisible de l'effectif des classes d'âge ayant l'obligation de participer à la JDC, qui est estimé à **763 000 en 2015** mais devrait passer à **800 000 en 2018**, la DSN mène des projets de simplification des démarches à destination des jeunes. A terme, la dématérialisation des échanges sera totale, depuis le recensement en ligne jusqu'à la réception de la convocation à la JDC et de ses attestations.

Le taux de satisfaction des usagers de la JDC s'en ressent positivement puisque, telle qu'elle est présentée par l'indicateur 1.1 du programme, la qualité de la prestation offerte par la DSN et les armées est jugée satisfaisante par **87,7 %** des participants en **2013**, en hausse de trois points par rapport à 2010. Le Gouvernement espère atteindre **88 %** en **2014** puis **90 %** à partir de **2015** pour cette évaluation de la JDC par chaque participant à la fin de la journée.

Tableau n° 3 : Mesure de la satisfaction des jeunes à l'issue de la JDC

Qualité de la prestation offerte par la DSN et les armées	2010	2011	2012	2013	2014 ¹	2015 ²
	84,4 %	85,5 %	86,2 %	87,7 %	88,3 %	90 %
Impact positif de la JDC sur l'image de la défense et des armées	86,3 %	86,1 %	86,5 %	88,3 %	88,5 %	90 %

¹ Au 15 juillet

² Prévision

Source : Ministère de la défense

Par ailleurs, selon les résultats d'une enquête réalisée¹ sur un panel représentatif de 10 751 jeunes, de huit à douze mois après l'accomplissement de leur JDC, **73 %** d'entre eux ont trouvé la JDC intéressante et **88 %** ont jugé qu'elle leur avait permis de s'informer sur les métiers de la défense.

Votre rapporteur pour avis est satisfait de constater que la très grande majorité des jeunes estiment que la JDC renforce leur **connaissance des enjeux liés à la défense** de notre pays et au lien consubstantiel que celle-ci entretient avec l'exercice de la citoyenneté. Il n'en reste pas moins qu'elle ne produit **pas les mêmes effets sur le corps social** et la jeunesse française **que le service national**.

¹ Par un organisme indépendant sur la base d'un questionnaire préparé par la délégation à l'information et à la communication de la défense (Dicod), et dont les résultats ont été publiés en janvier 2014.

Sans remettre en cause le bien-fondé de la professionnalisation de nos forces armées, indispensable pour faire face à l'évolution des menaces pesant sur notre pays, il est indéniable que la suppression de la conscription a eu pour résultat de **fragiliser l'entrée des jeunes dans la communauté nationale**, en faisant disparaître un **creuset** où les différences d'origine géographique et sociale s'estompaient, et qui constituait un lieu privilégié de l'apprentissage de l'autonomie et de sortie de l'adolescence.

Le **service civique** sous sa forme actuelle, qui repose sur le volontariat, est insuffisant puisqu'il ne devrait concerner que **45 000 jeunes en 2015**. Le jeudi 6 novembre dernier, le Président de la République a fait part de sa volonté **d'élargir le service civique** voire, à terme, de le rendre « *universel* » et obligatoire. Evoquant une durée de mission plus courte, deux ou trois mois contre six mois à un an aujourd'hui, il a précisé que son coût serait nul puisqu'il reposerait sur du temps « *donné* » par les volontaires.

Tout en regrettant le **flou** d'une telle annonce, **votre rapporteur pour avis en partage la philosophie**. Il semble toutefois nécessaire que la défense y soit davantage associée afin que cette période de service soit également l'occasion d'approfondir le lien armée-jeunesse ébauché lors de la JDC.

Il serait ainsi opportun de **s'inspirer des différentes formes de préparations militaires (PM)**, stages d'initiation en immersion dans des unités qui permettent à des jeunes de découvrir la vie militaire et le métier de soldat. Avant de songer à les rendre obligatoires, il est indispensable de mieux les faire connaître auprès de ceux à qui elles s'adressent, c'est-à-dire les personnes de seize à trente ans, ce qui aurait sans nul doute pour effet d'en augmenter les effectifs. Ouvertes aux jeunes garçons comme aux jeunes filles, ces PM peuvent devenir l'ossature de cette **expérience commune à une génération** qui a disparu en 1995 avec la suspension de l'appel sous les drapeaux.

B. LA POURSUITE DE L'EFFORT EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DE MÉMOIRE

Il appartient à l'Etat **d'assurer la transmission de la mémoire** des engagements militaires du vingtième siècle et de celle des femmes et des hommes qui ont combattu pour la France à ces occasions. Cette responsabilité fait du ministère de la défense **son second acteur culturel**, après le ministère de la culture, et constitue l'un des moteurs du lien armée-Nation. L'action n° 2 du programme 167 en assure le financement. Cette politique est conçue par la **direction de la mémoire, du patrimoine et des archives** (DMPA) du ministère, qui pilote sa mise en œuvre aux côtés de **l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre** (Onac), son principal opérateur qui est chargé depuis 2010 de l'entretien des nécropoles nationales et des hauts lieux de mémoire.

Le budget de cette action en **2015** est fixé à **22,7 millions d'euros**, en diminution de **3,4 %** par rapport à **2014**. Cela fait suite à deux années qui ont vu se succéder de très fortes augmentations en raison de la préparation des cérémonies de 2014, centenaire du déclenchement de la Première Guerre mondiale et soixante-dixième anniversaire des débarquements en Normandie et en Provence et de la libération de la majeure partie du territoire français. Les moyens affectés à la politique de mémoire en 2015 sont **supérieurs de 93 % au niveau qu'ils atteignaient en 2012**.

La première mission de la DMPA est **l'organisation des cérémonies inscrites au calendrier commémoratif national** par des textes de nature législative ou réglementaire. Onze cérémonies figurent dans ce calendrier en 2015, pour un coût évalué à **1,69 million d'euros**.

Le calendrier commémoratif national en 2015

- le 19 mars : journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc (loi du 6 décembre 2012) ;
- le dernier dimanche d'avril : journée nationale du souvenir des victimes et héros de la déportation (loi du 14 avril 1954) ;
- le 8 mai : commémoration de la victoire de 1945 (loi du 2 octobre 1981) ;
- le deuxième dimanche de mai : fête nationale de Jeanne d'Arc et du patriotisme (loi du 10 juillet 1920) ;
- le 27 mai : journée nationale de la Résistance (loi du 19 juillet 2013) ;
- le 8 juin : journée nationale d'hommage aux « morts pour la France » en Indochine (décret du 26 mai 2005) ;
- le 18 juin : journée nationale commémorative de l'appel historique du général de Gaulle à refuser la défaite et à poursuivre le combat contre l'ennemi (décret du 10 mars 2006) ;

- le dimanche suivant le 16 juillet : journée nationale d'hommage à la mémoire des victimes des crimes racistes et antisémites de l'Etat français et d'hommage aux « Justes » de France (loi du 10 juillet 2000) ;
- le 25 septembre : journée nationale d'hommage aux Harkis et autres membres des formations supplétives (décret du 31 mars 2003) ;
- le 11 novembre : commémoration de l'armistice de 1918 et hommage à tous les morts pour la France (lois du 22 octobre 1922 et du 28 février 2012) ;
- le 5 décembre : journée nationale d'hommage aux « morts pour la France » de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de la Tunisie (décret du 26 septembre 2003).

La politique de mémoire ne se limite pas aux commémorations. La **valorisation** du très riche **patrimoine mémoriel** disséminé sur notre territoire constitue un impératif culturel mais aussi désormais un facteur de dynamisme économique pleinement reconnu.

Les **hauts lieux de la mémoire nationale** du ministère de la défense, qui symbolisent chacun des principaux conflits du siècle dernier auxquels la France a participé, sont au cœur de cette politique. Gérés et entretenus par l'Onac, par délégation de la DMPA, ils ont fait l'objet en 2014 d'une première **définition juridique** par un arrêté du 20 mars¹. Entrent dans cette catégorie les biens du domaine public de l'Etat qui relèvent du ministère de la défense et répondent à **trois critères cumulatifs** :

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

Les neuf hauts lieux de la mémoire nationale

- le cimetière national de Notre-Dame-de-Lorette (Ablain-Saint-Nazaire, Pas-de-Calais), au titre des militaires morts pour la France aux côtés de leurs frères d'armes alliés (1914-1918) ;
- le cimetière national de Fleury-devant-Douaumont et la tranchée des baïonnettes (Meuse), au titre du sacrifice des soldats français à Verdun (1914-1918) ;
- l'ancien camp de concentration de Natzweiler-Struthof (Natzwiller, Bas-Rhin), au titre du système concentrationnaire nazi et de la Résistance européenne (1933-1945) ;
- le Mont-Valérien (Suresnes, Hauts-de-Seine), au titre de la répression exercée par les autorités allemandes pendant l'Occupation (1940-1944) ;

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

- le mémorial des martyrs de la Déportation (île de la Cité, Paris), au titre de la mémoire des déportés ;
- le mémorial de la prison de Montluc (Lyon, Rhône), au titre de l'internement par le régime de Vichy et les autorités allemandes pendant l'Occupation (1940-1944) ;
- le mémorial du débarquement de Provence (Mont-Faron, Var), au titre du débarquement des 15 et 16 août 1944 et de l'armée de la Libération ;
- le mémorial des guerres en Indochine (Fréjus, Var), au titre de la Seconde Guerre mondiale en Indochine (1940-1945) et de la guerre d'Indochine (1946-1954) ;
- le mémorial de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de la Tunisie (quai Branly, Paris).

La **rénovation et l'entretien des sépultures de guerre** complètent cette politique de valorisation du patrimoine mémoriel. On compte sur le territoire français **265** nécropoles nationales et **2 000** carrés militaires communaux, auxquels il faut ajouter les **1 234** cimetières français répartis dans **78** pays étrangers.

La préservation des tombes situées en France ainsi qu'en Algérie, au Maroc et en Tunisie relève de l'Onac et s'inscrit dans le cadre d'un programme pluriannuel de rénovation construit autour du centenaire de la Première Guerre mondiale. Pour remplir cette mission, l'Onac bénéficie en 2015 d'une **subvention de 7,88 millions d'euros**, ce qui représente une hausse de près de **165 %** par rapport à 2014, année où cette subvention ne s'élevait qu'à **2,99 millions d'euros**.

L'entretien des sépultures présentes à l'étranger (hors Algérie, Maroc et Tunisie) est de la responsabilité de la DMPA, qui délègue des crédits aux postes diplomatiques français des pays concernés. Pour 2015, **1 million d'euros** doivent être consacrés à leur entretien et **1,1 million** à leur rénovation, notamment à Madagascar, en Belgique ou encore au Mali. Là encore, ces crédits sont en augmentation par rapport à 2014 de **23 %**. Qui plus est, une enveloppe de **1,26 million d'euros** est affectée au financement de nouveaux monuments commémoratifs, que ce soit en France ou à l'étranger.

La **valorisation du patrimoine mémoriel** est un facteur essentiel de développement du **tourisme de mémoire**, qui connaît grâce à l'actualité commémorative un essor sans précédent et dont l'importance fait l'objet d'une prise de conscience de la part des élus locaux et nationaux ainsi que des acteurs économiques. Dès **2010**, il avait été estimé que les sites historiques relatifs aux conflits contemporains avaient attiré plus de **six millions de visiteurs**, représentant un chiffre d'affaires de près de **45 millions d'euros**. En **2013**, plus de **sept millions de visiteurs** se sont rendus dans les lieux de mémoire en France, dont presque un tiers d'étrangers.

La DMPA et la direction générale des entreprises (DGE)¹ du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique coopèrent dans le cadre d'une convention « défense-tourisme » afin de **professionnaliser** la filière, à travers notamment la création d'un label Qualité tourisme propre aux sites mémoriels et la mise en place d'un observatoire du tourisme de mémoire. La tenue des **assises du tourisme de mémoire** en 2011 puis en 2013 avec l'appui d'Atout France et des collectivités territoriales est un signe des progrès réalisés dans la structuration de ce secteur d'activité.

Pour la première fois, la loi de finances initiale pour **2014** affectait **1,5 million d'euros** au soutien, par la DMPA, à des projets locaux ayant trait à l'aménagement du patrimoine mémoriel et au développement du tourisme de mémoire. Votre rapporteur pour avis est satisfait de constater que le PLF pour 2015 prévoit son **augmentation de 10 %** pour la porter à **1,65 million d'euros**.

Le ministère et l'Onac ont également soutenu ces dernières années, dans le cadre de conventions de partenariat, des **projets mémoriels importants portés par des collectivités territoriales**, tout particulièrement lorsqu'ils étaient en lien avec le centenaire de la Première Guerre mondiale. C'est le cas en Alsace, sur le site du **Hartmannswillerkopf**, où un historial franco-allemand doit être inauguré en 2016. C'est également le cas dans la Meuse, où après la rénovation de la nécropole nationale de Fleury-devant-Douaumont va débuter celle du monument de la tranchée des baïonnettes. Enfin, l'Etat a participé au financement du **mémorial international de Notre-Dame-de-Lorette**, sur lequel sont inscrits les noms des 580 000 soldats tombés dans la région au cours de la Première Guerre mondiale et qui a été inauguré par le Président de la République le 11 novembre dernier.

La DMPA et l'Onac soutiennent également de nombreuses **initiatives pédagogiques** portant sur la transmission de la mémoire des conflits du vingtième siècle. La plus importante d'entre elles est le **concours national de la Résistance et de la Déportation (CNRD)**, auquel plus de **35 000 élèves** ont participé en 2013-2014 sur le thème de « la libération du territoire et le retour à la République ». Au cours de cette même année scolaire, **458** projets présentés par des établissements scolaires ont reçu un financement de la part de la DMPA, pour un total de **234 084 euros**. Un protocole « défense - éducation nationale » régit les relations entre ces deux ministères, et notamment la production de ressources pédagogiques. Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, il suscite l'intérêt du comité interministériel de modernisation de l'action publique (Cimap), qui supervise sa refonte.

¹ Ex-direction générale de l'industrie, de la compétitivité et des services (DGCIS).

A l'heure où le rôle de l'éducation nationale dans la présentation aux élèves des valeurs pour lesquelles plusieurs générations de Français se sont battus au siècle passé est parfois jugé insuffisant, votre rapporteur pour avis ne peut que **déplorer** que le projet de loi de finances pour 2015 diminue de près de **43 %** les crédits affectés à la DMPA en faveur de ces actions pédagogiques, qui passent **de 0,61 à 0,35 million d'euros**. La situation est même encore plus dégradée du côté de l'Onac, qui voit sa subvention dédiée à de telles actions passer **de 0,67 à 0,27 million d'euros (- 60 %)**.

A l'inverse, des moyens supplémentaires sont consacrés au **soutien à des projets mémoriels** portés par des acteurs publics ou privés, associations, fondations de mémoire ou encore collectivités territoriales. **3,5 millions d'euros** sont inscrits à ce titre dans le PLF pour 2015, alors que **2,1 millions d'euros** figuraient dans la loi de finances initiale pour 2014 (+ **67 %**). Il est vrai que l'an dernier, en plus de ce total, **1 million d'euros** étaient directement fléchés vers des projets locaux liés au soixante-dixième anniversaire de l'année 1944. Au final, **l'augmentation** du montant des subventions destinées à financer ces initiatives locales est d'environ **13 %**.

Un dossier est toutefois à l'arrêt : celui de l'édification à Paris d'un **monument dédié aux morts en Opex**. Lancé en 2011, son périmètre avait été clairement défini par le rapport rendu par un groupe de travail présidé par le général Thorette¹. Le projet de construction a été lancé en 2012, sept candidatures ont été reçues et examinées par un jury. Toutefois, selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis par le ministère de la défense, **l'appel d'offres a été déclaré sans suite** en raison de débats portant notamment sur son lieu d'implantation, la place Vauban à Paris ayant été envisagée, et sur le périmètre des opérations concernées. Alors qu'un budget d'un million d'euros avait été inscrit dans la loi de finances pour 2013, il n'a pas été consommé. Une mission de réflexion complémentaire a été lancée : votre rapporteur pour avis s'interroge sur son utilité. **Le Gouvernement doit trancher sans délai**, car la reconnaissance de l'égalité, sur le plan mémoriel, entre la quatrième génération du feu et celles qui l'ont précédée ne saurait être davantage retardée.

¹ Rapport du groupe de travail « Monument aux morts en opérations extérieures », sous la présidence du général d'armée (2S) Bernard Thorette, octobre 2011.

C. LE BILAN POSITIF DU CYCLE COMMÉMORATIF DE 2014

Année mémorielle exceptionnelle, 2014 a vu coïncider le centenaire du déclenchement de la Première Guerre mondiale et le soixante-dixième anniversaire des débarquements en France et de la libération de la majeure partie du territoire français. L'enjeu consistait à **éviter l'amalgame des mémoires des deux guerres**, la confusion des sacrifices consentis et des souffrances vécues par les combattants et les populations civiles et à **rappeler l'actualité des valeurs défendues par la France au cours de ces conflits**. Aux yeux de votre rapporteur pour avis et des personnes qu'il a auditionnées, le programme commémoratif mis au point a bien tenu compte de ces risques et a, sans faire naître de « lassitude commémorative » chez nos concitoyens, suscité chez eux un **intérêt renouvelé** pour les facteurs économiques, sociaux, culturels et militaires dont l'impact a été ressenti par chacune des familles françaises.

La réflexion sur l'organisation du centenaire de 1914 a débuté dès 2011, avec la remise au Président de la République d'un rapport¹ préconisant la mise en place d'une structure spécifique, rassemblant les principaux acteurs publics et associatifs intéressés, pour concevoir et organiser les commémorations de la Première Guerre mondiale. Pour préparer 2014, un groupement d'intérêt public (GIP), la **Mission du centenaire de la Première Guerre mondiale**, a donc été créé par un arrêté du 5 avril 2012².

Aujourd'hui, au terme de trois exercices budgétaires et au lendemain des commémorations de 2014, votre rapporteur pour avis estime que **le GIP a rempli sa mission avec brio**, tout en étant doté de moyens limités. Avec un effectif de **12,5 ETP** et un budget total de **12 millions d'euros sur la période 2012-2014**, la Mission du centenaire a imaginé un cycle commémoratif riche, une « *saison culturelle et mémorielle* » associant tous les anciens belligérants autour de **cinq événements clés**, à la portée nationale ou internationale, et encourageant les projets locaux, portés par des acteurs publics ou privés.

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

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

Le programme officiel du centenaire en 2014

- le 28 juin à Sarajevo, commémoration de l'acte déclencheur de la Première Guerre mondiale, l'assassinat de l'archiduc François-Ferdinand d'Autriche-Hongrie et de son épouse, avec le soutien de l'Union européenne ;
- le 14 juillet, des représentants des 80 nations ayant participé à la guerre, accompagnant leur drapeau, ont participé au défilé. Chaque gouvernement était représenté par l'un de ses membres dans la tribune officielle ;
- le 3 août, une cérémonie franco-allemande a réuni au Hartmannswillerkopf le Président de la République et le président de la République fédérale d'Allemagne ;
- le 12 septembre, le Premier ministre a commémoré la première bataille de la Marne à Mondement ;
- le 11 novembre, dans le cadre d'un hommage à tous les combattants de la guerre, le Président de la République a inauguré le mémorial international de Notre-Dame-de-Lorette, sur lequel sont inscrits les noms des 580 000 soldats morts sur les champs de bataille du Nord-Pas-de-Calais.

Grâce à ce GIP, l'Etat a pu jouer son **rôle d'impulsion des initiatives commémoratives sur l'ensemble du territoire**. Un fonds du centenaire, piloté par la Mission et doté de **4,5 millions d'euros**, est destiné à financer des projets retenus par les comités départementaux du centenaire et labellisés à la suite de leur validation par le conseil scientifique de la Mission, présidé par l'historien Antoine Prost. De décembre 2013 à juillet 2014, **850** de ces projets ont reçu un total de **2,6 millions d'euros**, sur **1 230** demandes reçues (soit **69 %**).

De plus, le recours au **mécénat** permet de couvrir une part importante des dépenses d'intervention de la Mission. Si le scénario établi initialement et misant sur une collecte de **5 millions d'euros** s'est révélé **trop ambitieux**, le GIP a déjà levé, selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis par son directeur général, **3,5 millions d'euros** auprès de partenaires privés et a pour objectif de **parvenir à 4 millions d'euros** d'ici 2015. Cela représente **85 %** du coût de l'organisation des cinq grandes manifestations nationales, des partenariats culturels, scientifiques et médiatiques et des outils développés par la Mission tels que son site internet, estimé à **4,72 millions d'euros**, ou **89 %** du fonds du centenaire.

Le centenaire a également été un formidable **accélérateur du tourisme de mémoire**. Lors des deuxièmes assises du tourisme de mémoire, qui se sont tenues en novembre 2013, un contrat de destination « Centenaire de la Grande Guerre » a été conclu pour une durée de trois ans entre Atout France, l'Etat, la Mission du centenaire et les collectivités territoriales

traversées par le front¹. Son objet est de tirer parti de l'opportunité que constitue le centenaire pour **développer l'offre touristique mémorielle**, améliorer les capacités d'accueil des touristes et accroître la **promotion**, en France comme à l'étranger, des lieux de mémoire et des territoires de la Première Guerre mondiale.

Si, en 2014, le centenaire du déclenchement de la guerre a été un succès, il reste à **garantir** que les quatre années de commémoration qui le suivent se dérouleront dans les mêmes conditions. Or même pour **2015** il semblerait que les **grandes orientations** n'aient pas encore été tracées. La convention constitutive de la Mission du centenaire prévoit sa dissolution au plus tard le 31 décembre 2015. **Aucun financement** n'est à l'heure actuelle prévu pour la faire fonctionner l'an prochain.

Des réflexions sont menées actuellement pour décider de la forme que doit prendre le pilotage de la suite des commémorations du centenaire. Pour votre rapporteur pour avis, il serait **inutile de remettre à plat le système actuel** ; ce serait même un **handicap** à la veille de l'internationalisation croissante du processus, avec les Anglais pour la bataille de la Somme en 2016 ou les Canadiens en 2017 à propos de la bataille de la crête de Vimy. Au contraire, **le GIP a fait la démonstration de son efficacité et ses équipes de leur professionnalisme**. A la veille d'un acte II du centenaire qui doit permettre, sans se dispenser de l'évaluation de l'impact culturel, économique et pédagogique des cérémonies de 2014, de « *fabriquer du consensus territorial* » selon l'expression du directeur général de la Mission du centenaire, il ne serait **pas judicieux de repartir d'une feuille blanche**. La commémoration d'événements essentiels de la mémoire collective française, de Verdun au Chemin des Dames, reste à célébrer.

L'effort ne doit donc pas être relâché par rapport à 2014 mais au contraire maintenu : les attentes de nos concitoyens et de nos partenaires internationaux tout comme les impératifs historiques plaident pour que la poursuite de ce cycle commémoratif fasse l'objet de la **même attention que son commencement**.

L'organisation du **soixante-dixième anniversaire** de la fin de la Seconde Guerre mondiale a quant à elle été confiée à la DMPA. En 2014, **huit cérémonies nationales ou internationales** ont été organisées pour commémorer les événements de 1944 et la libération du territoire.

¹ Les régions Champagne-Ardenne, Lorraine et Nord-Pas-de-Calais ; les départements de l'Aisne, de la Meuse et de la Somme ; les collectivités du front des Vosges (Vosges, Haut-Rhin).

**Le programme des commémorations
du soixante-dixième anniversaire de la Libération**

- le 21 février : cérémonie au Mont-Valérien à la mémoire des résistants fusillés de l’Affiche rouge, en présence du Président de la République ;
- le 6 juin : cérémonie internationale à Ouistreham pour l’anniversaire du débarquement en Normandie présidée par le Président de la République, en présence de dix-neuf chefs d’Etat ou de gouvernement ;
- le 9 juin : cérémonie en mémoire des quatre-vingt-dix-neuf pendus de Tulle, en présence du Président de la République ;
- le 10 juin : cérémonie du soixante-dixième anniversaire du massacre d’Oradour-sur-Glane, présidée par le Premier ministre ;
- le 6 juillet : cérémonie commémorant les combats du Mont-Mouchet, en présence du Président de la République ;
- le 21 juillet : cérémonie commémorant les combats du Vercors, présidée par le Premier ministre ;
- le 15 août : cérémonie internationale commémorant l’anniversaire du débarquement de Provence présidée par le Président de la République, en présence de dix-sept délégations étrangères ;
- le 23 novembre : cérémonie commémorant la libération de Strasbourg, présidée par le ministre de la défense.

Le **6 juin** et le **15 août**, la France a accueilli les chefs d’Etat et de gouvernement des pays belligérants, l’accent étant mis, pour commémorer le débarquement en Provence, sur le **rôle des soldats issus des Etats africains** qui faisaient alors partie de l’empire français. Un budget total de **8,03 millions d’euros** était consacré au financement de ce programme commémoratif par la loi de finances initiale pour 2014. Par ailleurs, sur le modèle du fonds du centenaire, **1,5 million d’euros** ont été affectés au **soutien à des projets locaux homologués** par une instance départementale *ad hoc* pilotée par l’Onac rassemblant services de l’Etat, représentants du monde combattant et personnalités qualifiées. Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, près de **500** de ces initiatives auraient perçu une subvention.

Les sites mémoriels ont très largement profité de ces cérémonies et de la couverture médiatique dont elles ont fait l’objet. Ainsi, selon le compte-rendu du conseil des ministres du 12 novembre 2014, les principaux sites de mémoire de Basse-Normandie ont enregistré une hausse de leur fréquentation de **60 %** de mars à août 2014, et même de **95 %** en juin.

L'année **2015** devrait être logiquement marquée par la **commémoration de la victoire** sur le nazisme et de la fin de la guerre. Elle sera l'occasion d'insister sur la libération des camps, le retour des prisonniers de guerre et des requis du service du travail obligatoire (STO) mais également de rappeler que certaines parties du territoire, les poches de l'Atlantique (Lorient, Saint-Nazaire, La Rochelle) et de la mer du Nord (Dunkerque) ne furent libérés qu'après la capitulation de l'Allemagne le 8 mai 1945.

Enfin, le Gouvernement avait jugé nécessaire de mettre en place une **mission interministérielle des anniversaires des deux guerres mondiales**¹ pour coordonner les commémorations du centenaire de la Première Guerre mondiale et du soixante-dixième anniversaire de la période 1943-1945, harmoniser les actions entreprises par les différentes administrations et « *favoriser la création de réalisations permanentes susceptibles de renforcer la politique de mémoire de la Nation, de prolonger ces manifestations et d'enrichir le patrimoine national* ». Regroupant douze ministères², plusieurs opérateurs de l'Etat, les associations d'élus (AMF, ADF, ARF) et les fondations et associations du monde combattant, elle est appuyée par un comité d'éthique et un comité scientifique.

Si le rôle de cette structure tel qu'il est défini par le décret qui l'institue peut sembler louable et la justifier pleinement, le peu d'informations que votre rapporteur pour avis a pu recueillir à son sujet et les conditions de sa création interrogent sur sa **pertinence**. Outil de reprise en main par le secrétariat d'Etat chargé des anciens combattants de l'organisation des commémorations, cette mission interministérielle n'a connu que trois réunions de ses ministres membres en deux ans. Le comité d'éthique s'est réuni à quatre reprises et le comité scientifique six fois. Il est permis de s'interroger sur la **redondance** de l'activité de ses quatre agents par rapport à la Mission du centenaire d'un côté et à la DMPA de l'autre. Prévue pour durer jusqu'au 31 décembre 2019, **il serait bon de supprimer cette structure dès la fin de l'année 2015**, lorsque les commémorations liées à la Seconde Guerre mondiale se seront achevées et qu'il n'y aura plus à craindre de confusion des mémoires.

¹ Par le décret n° 2012-1305 du 26 novembre 2012 créant une mission interministérielle des anniversaires des deux guerres mondiales.

² Défense, affaires étrangères, éducation nationale, intérieur, culture, enseignement supérieur, recherche, outre-mer, tourisme, anciens combattants, jeunesse et vie associative.

II. UNE DIMINUTION DU BUDGET CONSACRÉ AU DROIT À RÉPARATION QUI ACCOMPAGNE LA DÉCROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE DE SES BÉNÉFICIAIRES

L'article L. 1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG) confère aux militaires blessés au service de la France et aux conjoints survivants, orphelins et ascendants des soldats morts pour la France un **droit à réparation** dont les principes sont définis dans ce même code. Le programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » en assure le financement.

Tableau n° 4 : Evolution des crédits de paiement du programme 169

(en millions d'euros)

Action	LFI 2014	PLF 2015	Variation
N° 1 : Administration de la dette viagère	2 230	2 080	- 6,7 %
N° 2 : Gestion des droits liés aux PMI	151,74	146,37	- 3,5 %
N° 3 : Solidarité	347,34	351,86	+ 1,3 %
N° 6 : Réparation des conséquences des essais nucléaires français	0,002	-	-
N° 7 : Actions en faveur des rapatriés	17,8	19,4	+ 9 %
Total	2 747	2 598	- 5,4 %

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

Les actions n° 1 (administration de la dette viagère), n° 2 (gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité) et n° 3 (solidarité) sont le **socle budgétaire** des principales mesures qui constituent l'expression de ce droit imprescriptible à réparation :

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

- **les pensions militaires d'invalidité (PMI)**, indemnisation de la gêne fonctionnelle consécutive à une blessure ou maladie reconnue imputable au service ou à un fait de guerre (action n° 1) ;

- **les droits liés aux PMI**, en particulier la gratuité des soins médicaux et de l'appareillage liés à l'infirmité pensionnée, des réductions sur les transports ainsi que le remboursement, à l'assurance maladie, des prestations de sécurité sociale versées aux invalides qui n'ont pas la qualité d'assurés sociaux et qui ne relèvent pas des soins gratuits (action n° 2) ;

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

Le programme 169 représente **94,8 % des crédits de la mission** « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », en légère hausse par rapport à 2014 (**92,6 %**). Cela est dû à la diminution des crédits de la JDC figurant dans le programme 167 en raison du transfert de sa masse salariale au programme 212. Plusieurs **dépenses fiscales** en faveur du monde combattant y sont également rattachées.

Alors que la loi de finances pour 2014 avait vu le rattachement à ce programme de son action n° 7 « Actions en faveur des rapatriés », qui figurait auparavant au sein de la mission « Egalité des territoires, logement et ville », le PLF pour 2015 modifie à nouveau son périmètre en **supprimant son action n° 6** « Réparation des conséquences des essais nucléaires français », qui était dotée de 10 millions d'euros jusqu'à la loi de finances pour 2014. En effet, la transformation du comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (Civen) en autorité administrative indépendante (AAI) par la loi de programmation militaire du 18 décembre 2013¹ a fait sortir cet organisme du champ de compétence du ministère de la défense pour le placer auprès du Premier ministre.

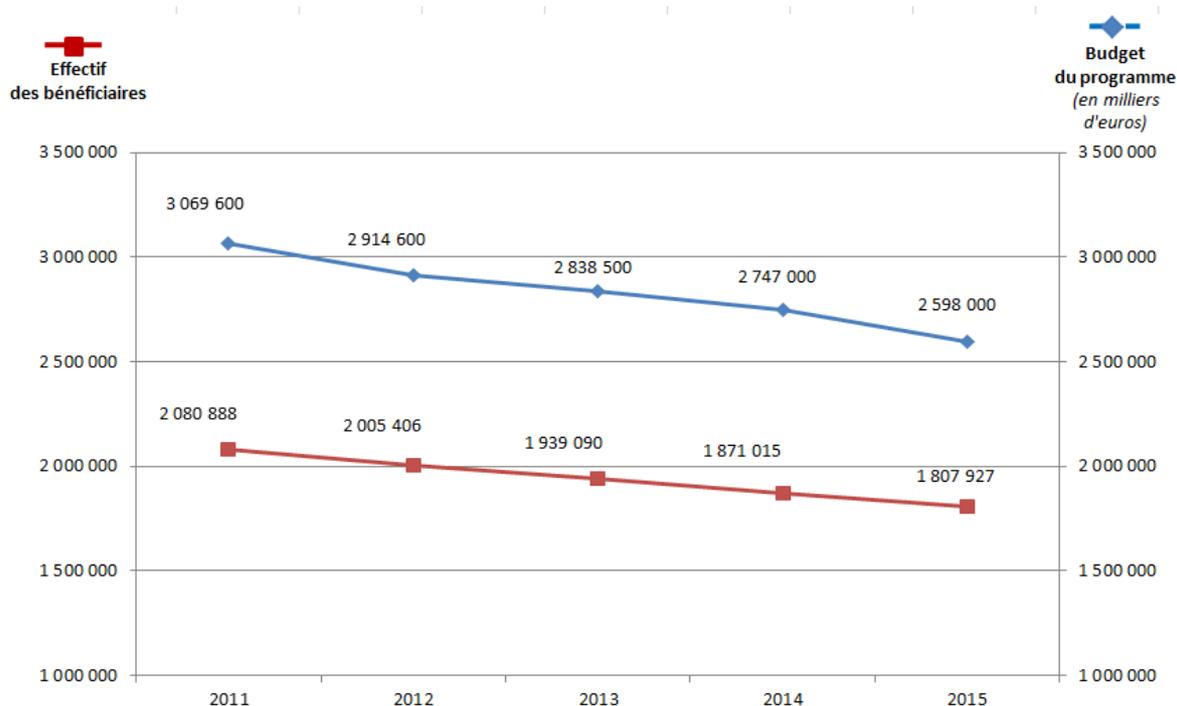
A. UN BUDGET QUI, ANNÉE APRÈS ANNÉE, REFLÈTE L'IMPLACABLE RÉALITÉ DÉMOGRAPHIQUE DU MONDE COMBATTANT

Consacré essentiellement au financement du droit à réparation, le programme 169 a vu son budget évoluer de la même façon que les effectifs de ses bénéficiaires. Son **principal contingent** est constitué des anciens combattants de la guerre d'Algérie et des combats de Tunisie et du Maroc, et de leurs ayants-droit. Plus de **1,7 million** de militaires français y ont participé, dont **1,3 million** d'appelés ou de rappelés. Pouvant recevoir la carte du combattant s'ils y ont séjourné au moins quatre mois entre le 1^{er} janvier 1952 et le 2 juillet 1962², ils ont désormais tous atteint l'âge d'éligibilité à la retraite du combattant. Au 31 décembre 2013, **969 263 retraites du combattant étaient versées au titre de la guerre d'Algérie**, en baisse de **2,7 %** sur un an, sur un total de 1 200 185 (soit **80,8 %** du total).

Dans ce contexte, **la diminution du budget du programme accompagne celle du nombre de ses ressortissants**, comme le montre le graphique suivant : les deux courbes évoluent sur une trajectoire parallèle.

¹ Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, art. 53.

² Ou, depuis l'article 109 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, si leur période de service d'au moins quatre mois sur place a débuté avant le 2 juillet 1962 mais s'est achevée après cette date (carte « à cheval »).

**Graphique n° 5 : Evolution comparée du budget du programme 169
et de l'effectif de ses bénéficiaires**

Source : Commission des affaires sociales

Les **anciens des Opex** sont trop jeunes et trop peu nombreux pour compenser le phénomène de vieillissement démographique et de **disparition progressive** des anciens combattants de la Seconde Guerre mondiale, le nombre de retraites du combattant versées à ces derniers ayant diminué de **14 %** en un an, et des conflits de la décolonisation. Dès lors, le **nombre d'anciens combattants et d'ayants droit** bénéficiaires des prestations de ce programme devrait connaître une **baisse de 3,4 %** entre 2014 et 2015, après - **3,7 %** entre 2013 et 2014.

Tableau n° 6 : Evolution des effectifs des bénéficiaires du programme 169

Prestation	2013	2014 ¹	2015 ¹	Variation 2015/2014 (en %)
Pensions militaires d'invalidité	266 914	253 606	240 851	- 5
Retraite du combattant	1 200 185	1 157 785	1 118 885	- 3,4
Soins médicaux gratuits	63 068	60 466	57 382	- 5,1
Remboursement des prestations de sécurité sociale	13 482	11 463	10 178	- 11,2
Rente mutualiste	395 441	387 685	380 631	- 1,8
Total	1 939 090	1 871 015	1 807 927	- 3,4

¹ Effectifs prévisionnels

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

Dans la **situation budgétaire difficile** que connaît notre pays, le **droit à réparation est préservé** et l'accès aux prestations n'est pas restreint. Le montant des crédits de paiement du programme 169 **diminue de 149 millions d'euros** entre 2014 et 2015 mais, contrairement à l'an dernier où le taux de la majoration spéciale versée par l'Etat pour compléter les versements réalisées par les anciens combattants en vue de la constitution d'une rente mutualiste avait été temporairement abaissé, **aucun des dispositifs n'est modifié**. Les économies ainsi réalisées seront notamment employées à renforcer le budget d'aide sociale de l'Onac, financé par l'action n° 3 du programme (+ 1,3 %), afin de développer sa politique en faveur de ses ressortissants les plus démunis.

B. LA RECONNAISSANCE DÉFINITIVE DE L'ÉGALITÉ ENTRE TOUTES LES GÉNÉRATIONS DU FEU

La professionnalisation de l'armée française et l'évolution des menaces pesant sur notre pays ont eu pour conséquence de modifier les conditions d'engagement de nos armées à l'étranger. Elles prennent désormais la forme **d'opérations extérieures** (Opex), réalisées dans un **cadre bilatéral ou multilatéral** (Union européenne, Nations Unies, etc.), et ont donné naissance à la **quatrième génération du feu**.

Cette dernière a parfois pu être considérée, à tort, comme moins méritante que ses prédécesseurs, alors ses membres ont également été exposés aux risques de mort ou de blessure dans des contextes d'engagement souvent délicats. Ce n'est que depuis **1993¹** que la carte du combattant peut être attribuée à celles et ceux qui en font partie.

Les droits reconnus aux titulaires de la carte du combattant

La carte du combattant est le **symbole de la reconnaissance de la République** envers celles et ceux qui ont combattu pour elle. Délivrée par l'Onac, ses titulaires se voient reconnaître plusieurs droits.

Ils deviennent **ressortissants de l'Onac**, et peuvent donc bénéficier de sa politique d'aide sociale. Ils touchent la **retraite du combattant** à partir de soixante-cinq ans. Ils reçoivent le **titre de reconnaissance de la Nation** (TRN) et ont la possibilité de se **constituer une rente mutualiste** majorée par l'Etat, assortie d'avantages fiscaux. Enfin, ils obtiennent une **demi-part fiscale** à compter de leurs soixante-quinze ans.

¹ Loi n° 93-7 du 4 janvier 1993 relative aux conditions d'attribution de la carte du combattant.

Les **critères d'attribution de la carte**, définis à l'article R. 224 du CPMIVG et élaborés en référence aux combats qu'ont connus les soldats des deux conflits mondiaux, se sont révélés peu adaptés à l'expérience des Opex. Il faut soit :

- avoir appartenu pendant **trois mois** à une **unité combattante**, définie comme telle par le service historique de la défense (SHD) après examen des journaux des marches et opérations (JMO) ;
- avoir appartenu à une unité ayant connu, pendant son temps de présence, **neuf actions de feu ou de combat** ;
- avoir personnellement pris part à **cinq actions de feu ou de combat** ;
- avoir été **blesé** ou **détenu** par l'ennemi.

Ces cas de figure correspondent mal aux réalités des Opex, même si un décret du 12 novembre 2010¹ est venu préciser que les actions de feu ou de combat doivent s'entendre comme les « *actions de combat et les actions qui se sont déroulées en situation de danger caractérisé* » au cours d'opérations militaires dont la liste est fixée par un arrêté du ministre de la défense. Il n'en reste pas moins que **l'égalité avec la troisième génération du feu n'est jusqu'à présent pas assurée** puisque le critère de quatre mois de présence sur le théâtre d'opérations ne leur est pas applicable.

Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, **79 440** cartes du combattant ont été remises au titre des Opex depuis **1993**. Parmi les **38 000** attribuées depuis **2010**, **38,9 % (14 779)** l'ont été pour les opérations en Afghanistan et **37,4 % (14 220)** pour l'ex-Yougoslavie. Viennent ensuite le Tchad (**7,3 % ; 2 773**), puis la Côte d'Ivoire (**5 % ; 1 898**) et la région du Golfe persique (**2,3 % ; 880**). Au total, **trente-neuf opérations extérieures²** peuvent donner droit à la carte du combattant.

Tableau n° 7 : Evolution du nombre de cartes du combattant attribuées au titre des Opex

	2011	2012	2013	2014 ¹
Demandes reçues	5 157	14 617	19 759	19 560
Attributions	3 653	8 897	16 322	17 899

¹ Au 21 novembre

Source : Ministère de la défense

¹ Décret n° 2010-1377 du 12 novembre 2010 relatif aux modalités d'attribution de la carte du combattant.

² Qui sont définies par l'arrêté du 12 janvier 1994 fixant la liste des opérations ouvrant droit au bénéfice de la carte du combattant au titre de l'article L. 253 ter du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ; NOR : ACVP9320062A.

L'an dernier, à l'initiative du groupe UMP, notre assemblée examinait la **proposition de loi n° 669 (2011-2012) de notre ancien collègue Marcel-Pierre Cléach** visant à élargir les conditions d'attribution de la carte du combattant aux anciens combattants de l'armée française totalisant au moins quatre mois de présence en Algérie avant le 1^{er} juillet 1964 ou en opérations extérieures, dont l'article 2 visait à **étendre aux Opex le critère de quatre mois de présence** sur un théâtre d'opérations pour bénéficier de la carte du combattant. Au nom de notre commission, notre collègue Marc Laménie rappelait que les critères d'attribution de la carte restent d'une grande complexité et sont à l'origine « *d'inégalités de traitement entre Opex et entre les trois armées* ». Il soulignait que la quatrième génération du feu « *se trouve défavorisée par rapport à celles qui l'ont précédée* ». **La majorité sénatoriale de l'époque avait toutefois rejeté ce texte**, comme le souhaitait le Gouvernement.

Il peut donc au premier abord sembler surprenant de constater que **l'article 50 du PLF reprend cette mesure** et propose d'aligner sur la règle en vigueur depuis 2004 pour la guerre d'Algérie celle relative à l'attribution de la carte du combattant aux anciens des Opex. Il est vrai que le secrétaire d'Etat s'était toujours montré ouvert à une évolution de la législation sur le sujet, tout en s'opposant fermement à l'initiative des groupes UMP du Sénat et de l'Assemblée nationale en la matière. Devant entrer en vigueur à **compter du 1^{er} octobre 2015**, cette mesure aurait un coût de **0,4 million d'euros** pour cette première année, puis de **6,3 millions** en 2016 et de **6,9 millions** en 2017.

De fait, le coût pour l'Etat d'une telle mesure ne se fera sentir qu'au fil du temps, en raison de **l'âge de ces nouveaux anciens combattants**. Alors que la principale dépense liée à la carte est le versement de la retraite du combattant, qui intervient à partir de 65 ans et s'élève à 670,08 euros par an¹, **ce sont essentiellement de jeunes adultes et des trentenaires qui vont en bénéficier**. Ainsi, selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, sur les **10 000** cartes du combattant attribuées au titre des Opex au premier semestre 2014, **163** seulement étaient destinées à des anciens combattants suffisamment âgés pour percevoir la retraite du combattant. Votre rapporteur pour avis se félicite de cette disposition, qui vient **consacrer sans ambiguïté l'égalité de toutes les générations du feu** devant le droit à réparation.

¹ Son montant est de 48 points d'indice de pension militaire d'invalidité (PMI), chacun valant 13,96 euros au 1^{er} janvier 2014 (en application de l'arrêté du 17 septembre 2014 fixant la valeur du point d'indice de pension militaire d'invalidité au 1^{er} janvier 2014 en application des articles L. 8 bis et R. 1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ; NOR : DEFH1421547A.)

C. UNE DÉPENSE FISCALE QUI CONTINUE SA PROGRESSION

Outre la dette viagère et les mesures d'ordre social qui y sont associées, le **droit à réparation** dont sont titulaires les anciens combattants et leurs ayants droit **comprend plusieurs dépenses fiscales**. Définies comme « *des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français* »¹, **cinq** d'entre elles portant principalement sur **l'impôt sur le revenu** sont rattachées au programme 169.

Tout titulaire de la carte du combattant âgé de **plus de soixante-quinze ans**, ainsi que son conjoint survivant dès lors qu'il en a lui-même bénéficié de son vivant, reçoit une **demi-part fiscale**. Par ailleurs, les **versements** effectués en vue de la **constitution d'une rente mutualiste** sont déduits du revenu imposable. Enfin, la **retraite du combattant**, les **pensions militaires d'invalidité**, les rentes mutualistes lorsqu'elles sont inférieures au plafond imposable et l'allocation de reconnaissance servie aux harkis ne sont **pas soumises à l'impôt sur le revenu**.

Ces dépenses fiscales devraient représenter selon les estimations du Gouvernement **710 millions d'euros en 2015**, en **hausse de 5,2 %** par rapport à 2014 (675 millions d'euros) et de **16 %** par rapport à 2013 (612 millions d'euros). Sur la même période, les crédits du programme 169 ont diminué de **8,5 %**. La principale d'entre elles, la demi-part supplémentaire reconnue aux titulaires de la carte du combattant, verra son coût progresser de **8,2 %**.

¹ Source : *Evaluation des voies et moyens, tome II, annexée au PLF pour 2015.*

**Tableau n° 8 : Les dépenses fiscales associées à la mission
« Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »**

Impôt concerné	Dispositif	Nombre de bénéficiaires 2013 (ménages)	Chiffre pour 2014 (PLF 2014 - PLF 2015)	Chiffre pour 2015
			(en millions d'euros)	
Impôt sur le revenu	Exonération de la retraite du combattant, des pensions militaires d'invalidité, des retraites mutualistes servies aux anciens combattants et aux victimes de guerre et de l'allocation de reconnaissance servie aux harkis et à leurs veuves <i>Date de création : 1934</i>	1 942 204	200-200	200
	Demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 75 ans titulaires de la carte du combattant <i>Date de création : 1945</i>	656 640	330-425	460
	Déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant <i>Date de création : 1941</i>	206 670	36-50	50
Droits d'enregistrement et de timbre	Réduction de droits en raison de la qualité du donataire ou de l'héritier (mutilé, etc.) <i>Date de création : 1959</i>	nd	ε	ε
	Exonération de droits de mutation pour les successions des victimes d'opérations militaires ou d'actes de terrorisme <i>Date de création : 1939</i>	nd	nc	nc
Total		2 805 514¹	566-675¹	710¹

¹ : approximation compte tenu des données manquantes

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

nd : non déterminé

nc : non chiffrable

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

Ces dépenses fiscales sont **des composantes essentielles du droit à réparation** et une traduction à part entière de la reconnaissance de la Nation envers ses anciens combattants. **Leur légitimité ne saurait être remise en cause, tout comme leur périmètre.** Néanmoins, votre rapporteur pour avis ne peut que déplorer, comme sa prédécesseure, le **manque de fiabilité de leur chiffrage.**

En effet, le projet annuel de performance (PAP) de la mission annexé au projet de loi de finances pour 2014 évaluait à **370 millions d'euros** pour cette même année le coût de la demi-part. Le PAP pour 2015 présente quant à lui un chiffre supérieur de **15 %** à l'estimation de l'an dernier (**425 millions d'euros**). Entre les PLF pour 2014 et 2015, le **montant global des dépenses fiscales rattachées à la mission a été sous-évalué de 69 millions d'euros pour 2014 et de 46 millions d'euros pour 2013.** Toujours pour 2013, la différence entre les estimations des PLF pour 2013 et 2015 est de **107 millions d'euros**, soit une hausse de **21 %** par rapport au montant initial.

L'accroissement rapide de la dépense fiscale liée à la demi-part était pourtant prévisible : il est lié à **l'assouplissement** progressif des conditions d'attribution de la carte du combattant aux soldats ayant servi en Algérie, qui a abouti en 2004 à l'instauration du critère de quatre mois de présence sur ce territoire, et au **vieillissement** de la population concernée. Les plus jeunes appelés ayant servi en Algérie sont nés en 1941 ou au début de l'année 1942 ; ils ont aujourd'hui tous plus de soixante-douze ans. Les plus âgés des militaires de carrière sont maintenant centenaires. Ils peuvent quasiment tous prétendre à la carte du combattant et donc à la demi-part. Par ailleurs, au 31 décembre 2013, sur les **969 263** retraites du combattant versées au titre de la guerre d'Algérie et des combats de Tunisie et du Maroc, **180 000** sont perçues par des personnes qui ont entre soixante-dix et soixante-quatorze ans ; les autres le sont par des personnes plus âgées.

Au vu de ces chiffres, il était sans nul doute possible d'**anticiper de manière plus précise l'évolution** de la principale dépense fiscale liée au programme 169, tout en prenant en compte le fait qu'une partie des anciens combattants éligibles à la demi-part ne sont pas imposables. **Cette hausse devrait se poursuivre pendant plusieurs années** avant qu'une stabilisation ne s'opère puis que les nouvelles entrées dans le dispositif ne compensent plus la diminution de la population en raison de son vieillissement, qui pour les générations les plus âgées s'amorce déjà.

La commission des finances de notre assemblée s'était saisie de cette question¹ au premier semestre 2014. Son rapporteur spécial, notre collègue Philippe Marini, appelait à « *maîtriser* » l'évolution de la dépense fiscale en faveur des anciens combattants, soulignant **l'insuffisante prise en compte**

¹ Philippe Marini, rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la dépense fiscale en faveur des anciens combattants ; n° 653, 2013-2014.

de l'évolution démographique dans les méthodes de chiffrage utilisées par le ministère des finances et le manque de précision des résultats obtenus. Selon les projections établies par celui-ci, le coût de la dépense fiscale liée à la mission devrait atteindre **775 millions d'euros en 2018**, soit une **hausse de 85 % en 10 ans**.

Les recommandations du rapport Marini

1. Collecter et réactualiser les données générationnelles relatives aux titulaires de la carte du combattant et d'un titre de reconnaissance de la Nation afin de disposer d'outils fiables pour chiffrer les dépenses fiscales et réaliser des simulations d'évolution.

2. Présenter et justifier la contribution des différentes dépenses fiscales à l'atteinte des objectifs des programmes de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », au même titre que les crédits budgétaires.

3. Proposer des indicateurs qui permettraient d'intégrer les dépenses fiscales dans le dispositif de mesure de la performance de la mission.

4. Mettre en œuvre sans délai l'évaluation des dépenses fiscales de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » prévue par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 pour mesurer leur efficacité et leur efficacie.

5. Organiser, en concertation avec les associations d'anciens combattants, une réflexion globale sur la dépense fiscale au sein de la mission et formuler des propositions de refonte avant le 1^{er} juillet 2015.

Lors des auditions qu'il a réalisées, votre rapporteur pour avis a perçu **l'incompréhension** qu'a suscitée ce rapport chez les représentants du monde combattant.

Pour autant, ce rapport avait le mérite de réaffirmer qu'**il n'est pas acceptable que l'information fournie au législateur se révèle année après année être inexacte**. Si la **remise en cause des dépenses fiscales elles-mêmes n'est aucunement justifiée**, il serait tout à fait pertinent de mettre en œuvre la première recommandation du rapport Marini, afin de pouvoir réaliser des simulations d'évolution cohérente avec la situation démographique des titulaires de la carte du combattant. De même, améliorer l'intégration des dépenses fiscales dans le dispositif de performance de la mission s'inscrit dans le cadre de la gestion rénovée des finances publiques issue de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) de 2001. Il ne faut toutefois pas oublier que **ces dépenses fiscales sont l'expression d'une dette de l'Etat envers ses anciens combattants** et ont une **valeur symbolique** qui contrebalance très largement leur coût et les distingue des **452 autres dépenses fiscales recensées** dans le PLF pour 2015.

D. APRÈS LA RGPP ET LA MAP, RECHERCHER LA STABILITÉ DANS L'APPLICATION DU DROIT À RÉPARATION

Depuis 2007, **l'administration au service du monde combattant a connu de profonds bouleversements**, d'abord dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) puis plus récemment dans celui de la modernisation de l'action publique (MAP). Ce processus de **rationalisation**, nécessaire pour offrir une meilleure qualité de service aux anciens combattants et améliorer l'efficacité des services concernés, ne s'est toutefois pas déroulé sans difficultés.

La RGPP a conduit à la **disparition** au 1^{er} janvier 2012 de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) de l'administration centrale du ministère de la défense et de ses services déconcentrés, les directions interdépartementales des anciens combattants (Diac). Leurs missions ont été principalement transférées à **l'Onac** d'une part, avec l'entretien des nécropoles et des hauts lieux de mémoire ainsi que la réception et le traitement des demandes de cartes, de titres et de retraites du combattant, et à la **direction des ressources humaines du ministère de la défense** (DRH-MD) pour l'instruction et la liquidation des pensions militaires d'invalidité.

Désormais achevée, cette réforme a été marquée par une **dégradation temporaire du service pour les anciens combattants**, aussi bien au niveau de l'Onac que de la DRH-MD.

La mise en place chaotique d'un nouvel outil informatique de traitement des demandes de cartes dénommé **Kapta** a eu pour conséquence de faire **chuter** très fortement le nombre moyen de dossiers de cartes et titres traités par agent, qui est l'un des indicateurs de performance du programme 169. Il est passé de **403** en 2009 à **113** en 2010, entraînant **d'importants retards** en matière d'attribution de cartes du combattant, en particulier pour les anciens des Opex. Ce chiffre est repassé à **493** en 2011 puis, les problèmes avec l'application informatique ayant été réglés, à **957** en 2012 pour se stabiliser aux alentours de **900** en 2014.

Le **délai moyen de traitement d'un dossier de PMI** s'est lui aussi, de manière temporaire, considérablement allongé puisqu'il est passé de **370 jours** en 2009 à **431 jours** en 2010 puis **539 jours en 2011** (+ 46 % en deux ans) avant de retomber à **343 jours** en 2012 et à s'établir à **320 jours** aujourd'hui. L'objectif fixé par le Gouvernement est d'atteindre **260 jours en 2017**.

Dans ces deux cas, **la réforme a donc été bénéfique pour les usagers** au prix de deux années d'adaptation marquées par un service dégradé, ce qui de manière compréhensible peut être difficilement acceptable au vu de la portée symbolique du droit à réparation et du **devoir d'excellence** qui est celui de l'Etat dans sa mise en œuvre.

Afin de poursuivre ce mouvement, le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (Cimap) du 18 décembre 2012 a décidé d'engager des travaux sur **l'optimisation de la gestion des prestations** en faveur des anciens combattants. Une mission a été confiée au contrôle général des armées (CGA), à l'inspection générale des finances (IGF) et à l'inspection générale des affaires sociales (Igas), et son rapport a été rendu en juin 2013. Parmi ses principaux **constats**, elle a mis en lumière :

- un **défait de coordination** entre les services et des redondances de structure ;
- des **délais** de traitement des dossiers anormalement longs ;
- des bases juridiques et statistiques **fragiles** ;
- la **dématérialisation insuffisante** des procédures ;
- une culture de la qualité et du résultat **lacunaire**.

En conséquence, une nouvelle étape de réforme des procédures et de certaines structures a été engagée.

La sous-direction des pensions de la DRH-MD, compétente pour la gestion des PMI, a connu une **refonte**. La suppression des dix centres d'expertise médicale – commissions de réforme (CEM/CR) mis en place pour examiner les dossiers en lieu et place des Diac et leur remplacement par un bureau des expertises et analyses médicales placé directement, géographiquement comme statutairement, auprès des services instructeurs de la DRH-MD devrait permettre de **réduire significativement les délais de traitement des dossiers** et d'harmoniser la doctrine en matière de fixation du taux d'invalidité. Un recours moins systématique à une expertise médicale supplémentaire dans les cas où elle n'est pas indispensable, comme en cas de non-imputabilité de l'invalidité au service, doit également permettre d'accélérer ces délais.

Enfin, face à la multiplicité des structures chargées de mettre en œuvre la politique de l'Etat en faveur des harkis et des rapatriés, **l'Onac doit se voir confier la gestion de l'ensemble des dispositifs** en leur faveur. Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, ce processus doit s'étendre sur plusieurs années.

Le monde combattant a désormais à son service des **organismes modernisés** qui lui sont dédiés. Les associations le représentant ont pu très légitimement craindre que les réformes qui se sont succédé remettent en cause l'effectivité des droits reconnus aux anciens combattants. Si difficultés il y a eu, elles ne furent que **temporaires** et le **service rendu a au final été amélioré**. Les **lourdeurs** de certaines procédures mises en place à la suite des transformations nées de la RGPP sont en passe d'être corrigées.

Il est maintenant temps que ce mouvement de profonde réorganisation administrative **arrive à son terme** et que les opérateurs concernés assimilent ces nouvelles missions et les intègrent à leur culture. Les anciens combattants, leurs ayants droit ainsi que les harkis et rapatriés doivent pouvoir avoir la **certitude** que les services de l'Etat auront toujours comme priorité de traiter dans les meilleures conditions leurs demandes, sans en être détournés par les **interférences** d'une réflexion désormais permanente sur l'amélioration de l'organisation administrative.

E. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES CONJOINTS SURVIVANTS DES PLUS GRANDS INVALIDES

En application de l'article L.43 du CPMIVG, les **conjointes survivants** des titulaires d'une pension militaire d'invalidité peuvent bénéficier d'une **pension de réversion** en cas de décès du pensionné si la pension correspondait à une invalidité au moins égale à **85 %** ou **60 %**. Dans le premier cas, le montant de la pension de réversion est de **500 points de PMI**, accompagnés d'une majoration forfaitaire de **15 points**, soit un total de **7 189,4 euros par an**. Dans le second, il est de **333 points** auxquels viennent s'ajouter les **15 points** de majoration forfaitaire, ce qui représente **4 858,08 euros par an**.

Au 1^{er} janvier 2014, **73 631 conjointes survivants touchaient une pension de réversion**. Néanmoins, dans l'état actuel du droit, la situation particulière dans laquelle se trouvent les **conjointes survivants des plus grands invalides** n'est que très imparfaitement prise en compte par la réglementation. Certaines blessures privent leurs victimes de toute autonomie et requièrent des soins constants. Lorsque l'invalidité est absolue, le montant de la pension peut dépasser le taux de 100 % (soit 1 000 points de PMI) par l'ajout de degrés de surpension, chacun d'entre eux représentant 10 % d'invalidité supplémentaire. Au 31 décembre 2013, six cas dépassaient les 130 degrés et huit autres les 120 degrés. La plus haute pension versée en 2013 s'élevait à **267 762 euros**, reflétant un **besoin de prise en charge médicalisée au domicile ininterrompue**.

Au décès du grand invalide, la situation des conjointes survivants se **dégrade** brutalement avec la très forte chute de leurs revenus causée par le passage d'une pension qui peut dépasser 10 000 points à une **pension de réversion plafonnée à 515 points**. Alors qu'ils ont très souvent abandonné toute activité professionnelle pour s'occuper de leur conjoint, et ce parfois durant plusieurs décennies, ils n'ont **pas cotisé** suffisamment pour toucher une pension de retraite. A une situation de **détresse morale** et de bouleversements personnels vient s'ajouter la **précarité matérielle**.

Grâce à l'action volontariste de certaines associations du monde combattant et du Parlement, **le Gouvernement a pris conscience des difficultés de ces personnes** et fait plusieurs gestes en leur direction. Les lois de finances pour 2011¹, 2012² et 2014³ ont mis en place une **majoration de 360 points, soit 418,8 euros par mois**, de la pension de réversion des conjoints survivants de grands invalides dont l'indice de pension était supérieur à **12 000**, puis **11 000** et enfin **10 000 points**.

Ce dispositif n'est toutefois **pas pleinement satisfaisant**. En premier lieu, cette majoration n'est versée qu'à la demande des intéressés et non automatiquement par le service des retraites de l'Etat (SRE). Ainsi, au 30 juin 2014, **seulement sept pensions** avaient bénéficié de la majoration prévue par la LFI pour 2014. En second lieu, **le public concerné et les effectifs potentiellement éligibles sont très mal connus** en raison des limites des bases de données du SRE. Il n'est pas possible de distinguer les conjoints survivants des titulaires d'une PMI des autres conjoints survivants bénéficiant d'une pension de réversion, comme les veuves de guerre. Qui plus est, l'étude des pensions de réversion versées aujourd'hui **ne permet pas de connaître l'indice de la pension d'origine**.

Chargé d'évaluer le nombre de conjoints survivants de grands invalides⁴ et d'essayer d'établir leur répartition en fonction du niveau de la pension de leur conjoint, le **contrôle général des armées** a estimé leur nombre à **21 715**. En conclusion de ses travaux, il a jugé « *nécessaire* » la revalorisation de la pension de ces personnes.

Tableau n° 9 : Estimation du nombre de conjoints survivants de grands invalides selon l'indice de la pension d'origine

Pension d'origine	≥ 2000 points	≥ 10 000 points	≥ 11 000 points	≥ 12 000 points	≥ 13 000 points	≥ 14 000 points
Nombre de conjoints survivants	3 528	42	25	13	5	2

Source : Contrôle général des armées

L'article 48 du projet de loi de finances pour 2015 en constitue une première étape puisqu'il **revalorise la majoration spéciale que touchent certains conjoints survivants de grands invalides**. En application de l'article L. 52-2 du CPMIVG, les conjoints survivants des invalides « *que leurs infirmités [rendaient] incapables de se mouvoir, de se conduire ou d'accomplir les*

¹ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, article 147.

² Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, article 117.

³ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, article 110.

⁴ C'est-à-dire ceux dont le conjoint bénéficiait d'une pension d'invalidité au taux supérieur ou égal à 85 %, soit 625 points de PMI.

actes essentiels de la vie »¹ et qui à ce titre touchaient une allocation spéciale de 1 373 ou 1 464² points voient leur pension de réversion majorée de **310** ou, dans le second cas, **400 points** s'ils justifient « *d'une durée de mariage et de soins donnés d'une manière constante pendant au moins quinze années* ». Cet article 48 propose de **baissér cette durée à dix ans** et de faire passer ces majorations respectivement à **360** et **450 points** à partir du **1^{er} janvier 2015** puis à **410** et **500 points** à compter du **1^{er} janvier 2016**, pour un coût estimé de **0,7 million d'euros** en 2015 et de **1,3 million d'euros** en 2016 et 2017.

Votre rapporteur pour avis se félicite de cette mesure, dont la **portée reste toutefois très limitée**. Il invite le ministre à **poursuivre la réflexion** engagée par le groupe de travail sur les veuves des grands invalides de guerre et à **s'appuyer sur l'expertise du monde associatif** pour parvenir à mettre en place un système de réversion des PMI plus juste envers les conjoints survivants qui ont sacrifié tous leurs projets personnels pour s'occuper de leur conjoint devenu invalide au service de la Nation. Il faut tendre, si ce n'est vers un mécanisme de réversion proportionnelle au taux d'invalidité, **vers une réversion par paliers**, différenciée par tranches d'indices.

F. APRÈS DEUX ANNÉES DE GEL, REVALORISER LA RETRAITE DU COMBATTANT

La **retraite du combattant** est versée aux détenteurs de la carte du combattant à partir de leur **soixante-cinquième anniversaire** ou dès soixante ans à ceux d'entre eux :

- percevant l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) ;
- titulaires d'une PMI indemnisant une incapacité d'au moins 50 % et percevant l'allocation pour adulte handicapé (AAH) ;
- résidant outre-mer.

Ce second cas de figure est toutefois extrêmement minoritaire puisqu'au 31 décembre 2013, sur un total de **1 200 185** retraites du combattant versées, seulement **122** l'étaient à des personnes de moins de soixante-cinq ans. Témoignage de la reconnaissance de la Nation envers ses anciens combattants, elle n'est **pas imposable** mais n'est **pas réversible**.

Fixé en nombre de points d'indice de PMI, son montant est depuis le 1^{er} juillet 2012 de **48 points**³, soit **670,08 euros par an**, un point valant **13,96 euros** au 1^{er} janvier 2014.

¹ Article L. 18 du CPMIVG.

² Pour les aveugles, les amputés de deux membres ou plus ou les paraplégiques ; article L. 31 du CPMIVG, allocations nos 5 bis/a et 5 bis/b.

³ En application de l'article 116 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Longtemps bloquée à 33 points, la retraite du combattant a fait l'objet durant la précédente mandature d'un important effort de la part du Gouvernement, avec le soutien du Parlement : elle a progressé de **34,4 %** entre le 1^{er} juillet 2007 et le 1^{er} juillet 2012. Depuis cette date, elle n'a pas été revalorisée.

Tableau n° 10 : Evolution de la retraite du combattant depuis 2005

Date	Nombre de points	Valeur du point	Montant de la retraite du combattant	Effectif concerné (au 1 ^{er} janvier de chaque année)
1 ^{er} novembre 2005	33	13,13	433,29	1 469 754
1 ^{er} juillet 2006	35	13,21	462,35	1 499 211
1 ^{er} novembre 2006		13,24	463,40	
1 ^{er} janvier 2007	37	13,24	489,88	1 487 095
1 ^{er} février 2007		13,35	493,95	
1 ^{er} juillet 2007		13,38	495,06	
1 ^{er} mars 2008		13,45	497,65	
1 ^{er} mai 2008		13,50	499,50	
1 ^{er} juillet 2008	39	13,51	526,89	1 443 681
1 ^{er} octobre 2008		13,55	528,45	
1 ^{er} juillet 2009	41	13,68	560,88	1 393 201
1 ^{er} octobre 2009		13,72	562,52	
1 ^{er} juillet 2010	43	13,79	592,97	1 339 730
1 ^{er} octobre 2010	43	13,85	595,55	
1 ^{er} juillet 2011	44	13,86	609,84	1 291 230 ¹
1 ^{er} janvier 2012	44	13,91	612,04	1 287 388
1 ^{er} avril 2012	44	13,92	612,48	
1 ^{er} juillet 2012	48	13,92	668,16	
1 ^{er} octobre 2012	48	13,93	668,64	
1 ^{er} juillet 2013	48	13,94	669,12	1 237 694
1 ^{er} janvier 2014	48	13,96	670,08	1 200 185
Evolution en nombre/montant	15	0,83	236,79	- 269 569
Evolution en %	45,5 %	6,3 %	54,6 %	- 18,3 %

Source : Commission des affaires sociales et ministère de la défense

Qui plus est, les modalités de calcul de la valeur du point de PMI ne permettent pas le **respect du rapport constant** entre l'évolution des traitements de la fonction publique et les PMI. En effet, elles reposent sur l'indice de traitement brut - grille indiciaire publié par l'Insee et la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), qui **exclut de son champ les primes** que perçoivent les fonctionnaires, alors que ces dernières représentent **22,5 %** du salaire brut moyen des fonctionnaires de

l'Etat, et même **30,8 %** si les enseignants ne sont pas pris en compte¹. Dans le même temps, le point d'indice qui sert de base au calcul des traitements est **gelé** depuis juillet 2010.

Il est indispensable de parvenir à **corriger ce décrochage** dans les plus brefs délais. Le Gouvernement doit engager un dialogue avec les associations du monde combattant et **établir un calendrier** pour que ce rattrapage se fasse en plusieurs étapes, grâce aux moyens dégagés par la diminution du nombre de bénéficiaires du droit à réparation.

En raison des contraintes que fait peser l'article 40 de la Constitution sur l'initiative parlementaire, votre rapporteur pour avis ne peut lui-même proposer une revalorisation de la valeur du point de PMI. Il n'est toutefois **pas acceptable de rester inactif** face à la dégradation du rapport constant. C'est pourquoi **votre rapporteur pour avis a déposé un amendement visant à augmenter de deux points la retraite du combattant**, pour reprendre la progression qui a connu un arrêt brutal après 2012. Elle serait portée à **50 points** à compter du **1^{er} juillet 2015** pour atteindre **698 euros** par an. Cette mesure serait financée par le transfert de crédits du programme 167 vers le programme 169.

G. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN GOUVERNEMENTAL POUR LES HARKIS

Tirant les conséquences des travaux d'évaluation qu'il avait commandés², le Cimap du 17 juillet 2013 a décidé de **confier à l'Onac la gestion de l'ensemble des dispositifs en faveur des harkis et des rapatriés**. En conséquence, c'est dans le cadre du PLF pour 2014 qu'a été opéré le rattachement au programme 169 des crédits qui leur sont consacrés, qui figuraient auparavant au sein du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Egalité des territoires, logement et ville ». Ils représentaient alors **17,8 millions d'euros**.

Trois organismes se partageaient jusqu'à présent la responsabilité de la conduite des politiques publiques en faveur des harkis et des rapatriés : la **mission interministérielle aux rapatriés (MIR)**, relevant du Premier ministre, le **service central des rapatriés (SCR)**, dépendant du ministre de l'intérieur, et l'**agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer (Anifom)**, sous la tutelle du ministre chargé des finances.

Cette dernière a été dissoute par l'article 127 de la loi de finances pour 2014 précitée, ses biens, droits et obligations étant dévolus à l'Onac. **Il devrait en aller de même pour la MIR**, un décret transférant ses attributions à l'Onac devant être publié avant la fin de l'année 2014. Enfin, le SCR devrait

¹ Source : *Les rémunérations dans les trois versants de la fonction publique en 2011*, Point Stat DGAFP, mars 2014, p. 9.

² CGA-IGF-Igas, *Rapport sur les prestations en faveur des populations relevant du ministre délégué chargé des anciens combattants*, juin 2013.

lui aussi être, à terme, intégré à l'Onac et en constituer un **pôle spécialisé**. D'ici là, il lui apporte son concours et instruit les demandes faites auprès des services départementaux de l'Onac, devenus le guichet unique pour cette population.

L'allocation de reconnaissance, dont le régime actuel a été fixé par l'article 6 de la loi du 23 février 2005¹, constitue le règlement tardif par l'Etat de sa dette envers les anciens harkis, moghaznis et personnels des diverses formations supplétives de statut civil de droit local ayant servi en Algérie. Elle peut selon cette loi prendre **trois formes** :

- le versement d'un **capital** de 30 000 euros ;
- le versement d'un **capital** de 20 000 euros et d'une **rente** de 1857,5 euros par an, dont le montant a été depuis revalorisé chaque année en fonction de l'évolution annuelle des prix à la consommation des ménages ;
- le versement d'une **rente** de 2 800 euros par an, également indexée sur l'évolution annuelle des prix à la consommation des ménages.

Tableau n° 11 : Evolution du montant de l'allocation de reconnaissance depuis 2005

	Octobre 2005	Octobre 2006	Octobre 2007	Octobre 2008	Octobre 2009	Octobre 2010	Octobre 2011	Octobre 2012	Juillet 2013	Juillet 2014	Juillet 2015
Rente¹	2 844	2 903	2 940	3 021	3 042	3 073	3 125	3 196	3 230	3 248	3 415
Rente et capital¹	1 887	1 926	1 951	2 005	2 018	2 039	2 073	2 121	2 143	2 155	2 322

¹ En euros par an

Source : Commission des affaires sociales

Revalorisé pour la dernière fois par un arrêté du 8 juillet 2014², le montant de l'allocation de reconnaissance a progressé de **16 %** depuis 2005 pour atteindre **2 155** ou **3 248 euros** selon le cas. Elle est perçue aujourd'hui par **6 200** personnes, pour un coût de **16,2 millions d'euros** en 2014.

D'autres **mesures pérennes** sont destinées aux anciens supplétifs et à leurs familles :

- **l'aide spécifique aux conjoints survivants**, destinée aux veuves de plus de soixante ans dont le revenu n'excède pas le niveau de l'allocation aux vieux travailleurs salariés, soit 281,66 euros par mois. Son coût est estimé à **0,3 million d'euros**, pour environ **120** bénéficiaires ;

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

² Arrêté du 8 juillet 2014 fixant le montant de l'allocation de reconnaissance après indexation sur l'évolution annuelle des prix à la consommation des ménages (hors tabac) ; NOR : PRMX1417855A.

- des **compléments de bourses** scolaires et universitaires, **850** devant être versés pour un coût de **0,3 million d'euros** ;

- des secours exceptionnels destinés à la **sauvegarde du toit familial**, pour environ **0,2 million d'euros**.

Un décret du 17 novembre 2013¹ a mis en place des **aides à la formation professionnelle** à destination des enfants de harkis. Elles permettent de prendre en charge jusqu'à **90 %** du coût du permis poids lourd si sa détention est requise par les offres d'emploi disponibles localement ou **90 %** du coût d'une action de formation si cette dernière permet d'acquérir une qualification reconnue et que Pôle emploi a émis un avis favorable à son sujet. En 2015, **0,16 million d'euros** y seront consacrés.

Ce même décret prévoit qu'une **subvention** peut être accordée aux **associations nationales ou locales représentant les anciens supplétifs** pour les projets qu'elles mènent en faveur de leur insertion. D'un montant maximal de **4 575 euros**², elle ne peut pas dépasser **30 %** du coût de l'initiative concernée³ et est attribuée par le ministre chargé des rapatriés.

Pour les **rapatriés**, deux mécanismes spécifiques sont encore en place :

- un dispositif d'**aide au désendettement**, pour **0,6 million d'euros** l'an prochain ;

- la **prise en charge des cotisations de retraite** liées au paiement des retraites complémentaires des anciens salariés du service des eaux d'Oran et des manufactures de tabac en Algérie, pour **0,4 million d'euros**.

Le 25 septembre dernier, le Premier ministre a présenté un **plan d'actions en faveur des harkis** devant être mis en œuvre dès le 1^{er} janvier 2015 et comprenant **dix mesures**, articulées autour de la **reconnaissance** de leur action et de la **réparation** des préjudices qu'ils ont subis. Le PLF pour 2015, à son article 49, en constitue la traduction.

¹ Décret n° 2013-834 du 17 septembre 2013 instituant des mesures en faveur des membres des formations supplétives et assimilées ou victimes de la captivité en Algérie et de leurs familles.

² Ou 9 150 euros lorsque l'action « traduit une initiative particulièrement intéressante cofinancée par une collectivité territoriale ».

³ Arrêté du 21 novembre 2013 fixant le plafond du montant des subventions pouvant être allouées aux associations au titre du décret n° 2013-834 du 17 septembre 2013 instituant des mesures en faveur des membres des formations supplétives et assimilées ou victimes de la captivité en Algérie et de leurs familles et les conditions de leur attribution ; NOR : DEFD1327143A.

Les mesures du plan d'actions en faveur des harkis

Au titre de la reconnaissance :

- faire connaître l'histoire des harkis ;
- donner à l'Onac la mission de recueillir les témoignages oraux des harkis ;
- créer un lieu de mémoire et de recueillement au mémorial de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de la Tunisie situé quai Branly à Paris ;
- transformer en lieux de mémoire les anciens hameaux de forestage qui accueillirent plus de 10 000 harkis et membres de leurs familles après 1962 ;
- identifier les lieux d'inhumation spécifiques des harkis et de leurs enfants morts à l'intérieur des camps et enterrés de manière anonyme.

Au titre de la réparation :

- créer des comités régionaux de concertation destinés à faciliter et simplifier le dialogue avec l'administration ;
- informer les membres de ces comités sur l'accès au logement social ;
- promouvoir le dispositif des emplois réservés pour les enfants de harkis auprès des trois fonctions publiques ;
- revaloriser l'allocation de reconnaissance de 167 euros par an ;
- aider au rachat de trimestres de cotisation retraite pour les enfants de harkis.

Cet **article 49** porte donc le **montant de l'allocation de reconnaissance** à **3 415 euros** par an ou **2 322 euros** si son titulaire a choisi de percevoir, à son entrée dans le dispositif, un capital de 20 000 euros. Cela représente une augmentation de **5,14 %** dans le premier cas et de **7,75 %** dans le second. Le coût de cette mesure est estimé à **1 million d'euros**.

En conséquence, les crédits de l'action n° 7 du programme 169, qui est relative au soutien aux harkis et aux rapatriés, sont en hausse de **1,6 million d'euros (+ 9 %)** en 2015 par rapport à 2014.

Il faut enfin noter que l'article 56 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2015, actuellement en cours d'examen par le Parlement, vient fixer le régime de l'aide que versera l'Etat pour aider au **rachat**, par les enfants de harkis, de **trimestres d'assurance retraite**¹ couvrant les périodes qu'ils ont passées, entre 1962 et 1975, dans des camps militaires de transit et au cours desquelles ils n'ont pas pu travailler.

¹ Dans la limite de quatre.

H. LE TRANSFERT DE L'INDEMNISATION DES VICTIMES DES ESSAIS NUCLÉAIRES À LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »

La loi du 5 janvier 2010¹ a reconnu la **responsabilité de l'Etat** dans le développement de **maladies radio-induites** liées aux expositions à des rayonnements ionisants causés par les **essais nucléaires français** qui se sont déroulés entre 1960 et 1996 en Algérie puis en Polynésie. Elle a mis en place une procédure d'examen de la recevabilité des demandes d'indemnisation des victimes et d'expertise médicale, confiée au **comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires** (Civen).

Jusqu'en 2014, un budget de **10 millions d'euros** était inscrit dans le programme 169 afin de financer les éventuelles indemnisations accordées. Toutefois, au vu des **difficultés** rencontrées par les personnes victimes d'une maladie radio-induite pour **démontrer le lien de causalité** directe entre sa survenue et leur présence dans les zones concernées, un décret du 30 avril 2012² avait étendu le périmètre géographique des zones prises en considération et élargi la liste des maladies retenues.

Les résultats ne furent pas ceux attendus puisqu'en septembre 2013 le Civen avait examiné **734** dossiers mais accordé seulement **12 indemnisations**. En conséquence, et à l'initiative du Sénat, l'article 53 de la loi de programmation militaire du 18 décembre 2013³ l'a transformé en **autorité administrative indépendante** (AAI).

En conséquence, **le Civen est sorti de la tutelle du ministère de la défense** et du programme 169 pour rejoindre le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », placée sous le contrôle du Premier ministre. En tant qu'AAI, c'est son président qui prononcera les décisions d'indemnisation et non plus le ministre de la défense. Composé de neuf membres contre huit précédemment, les médecins, au nombre de cinq, y sont majoritaires.

De sa création au mois de juillet 2014, le Civen s'est réuni à **48 reprises** ; sur **905** demandes reçues, **859** avaient été examinées et **620** décisions notifiées. Parmi celles-ci, seules **16** proposaient une indemnisation. Un décret du 15 septembre 2014⁴ est venu définir les modalités de fonctionnement du Civen sous son nouveau statut. Votre rapporteur pour avis souhaite que son installation intervienne dans les plus brefs délais car **il est temps qu'une nouvelle impulsion soit donnée** au processus d'indemnisation des victimes des essais nucléaires français.

¹ Loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français.

² Décret n° 2012-604 du 30 avril 2012 modifiant le décret n° 2010-653 du 11 juin 2010 pris en application de la loi relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français.

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

⁴ Décret n° 2014-1049 du 15 septembre 2014 relatif à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français.

III. UNE MODERNISATION CONTINUE DES OPÉRATEURS ET DES DISPOSITIFS DE SOLIDARITÉ À DESTINATION DES ANCIENS COMBATTANTS

La reconnaissance de la Nation envers ses anciens combattants et leurs ayants-droit ne se traduit pas seulement par le versement de la retraite du combattant ou l'indemnisation de l'invalidité causée par le service mais également par une **politique d'action sociale** et d'aide aux plus défavorisés d'entre eux à toutes les étapes de leur vie.

Complément indispensable des prestations d'ordre général, la **solidarité nationale envers les anciens combattants en difficulté** est mise en œuvre par **deux établissements publics** de l'Etat, l'**Onac** et l'**Institution nationale des invalides (INI)**. A l'aube de transformations majeures dans les caractéristiques des populations d'anciens combattants, avec le vieillissement de la majeure partie d'entre eux et l'apparition d'une nouvelle génération d'âge actif, elle doit **s'adapter** à ces nouveaux besoins et **moderniser** son cadre juridique et ses modalités d'intervention.

A. L'ONAC ET L'INI, DES OPÉRATEURS EN PLEINE MUTATION

Opérateur de proximité au service du monde combattant, l'Onac a connu depuis 2007 d'importantes réformes qui ont **élargi ses attributions** et **modernisé son fonctionnement** dans un contexte budgétaire difficile. La disparition de la DSPRS lui a confié l'entretien et la rénovation des nécropoles et des hauts lieux de mémoire, le traitement de l'ensemble des cartes et titres, la liquidation de la retraite du combattant ou encore la réception des demandes de PMI, instruites ensuite par la DRH-MD. Depuis 2014, l'Onac est devenu le guichet unique auquel peuvent s'adresser les harkis et les rapatriés au sujet des prestations auxquelles ils sont éligibles. Il devrait absorber la mission interministérielle aux rapatriés, tandis que le service central des rapatriés devrait devenir, à terme, l'un de ses pôles spécialisés.

Devant ces **profondes mutations**, qui peuvent être source de tensions pour une structure aussi symbolique que l'Onac, celui-ci a réussi à se **réorganiser**, créant plusieurs **pôles** déconcentrés dédiés à des missions particulières (gestion des sépultures de guerre et des hauts lieux de mémoire, traitements des demandes de cartes au titre des Opex, etc.) et spécialisés sur une thématique. Il a dans le même temps réussi à **maintenir son maillage départemental**, auquel le monde combattant est très attaché et qui lui permet d'assurer un **service de proximité** à destination de tous ses ressortissants.

L'Onac a toutefois dû faire de **très importants efforts en matière de gestion des ressources humaines**. Notre collègue Philippe Marini a calculé qu'entre 2008 et 2012, pour ses missions traditionnelles, ses effectifs avaient diminué de **14,4 %**¹. Comme l'a souligné sa directrice générale à votre rapporteur pour avis lors de son audition, les **transferts de compétences** ont très rarement été accompagnés des moyens humains afférents ou des **connaissances techniques nécessaires** à leur exercice. Au final, la **rationalisation** de l'organisation a permis de dégager un **gain de cent cinquante emplois** grâce à la simplification des procédures et à la mutualisation du travail.

Dans le même temps, **l'Onac doit s'adapter à l'évolution du nombre et des besoins de ses ressortissants**. Selon les travaux réalisés cette année par le contrôle général des armées, ils étaient près de **3 millions** en 2013 mais leur nombre devrait diminuer de **21 %** sur les cinq prochaines années et de **38,5 %** sur dix ans, pour s'établir aux alentours de **1,8 millions**.

Tableau n° 12: Evolution du nombre de ressortissants de l'Onac entre 2013 et 2023

	2013	2018	2023	Evolution
Combattants ²	1 419 300	1 187 400	922 400	- 35 %
Titulaires d'une pension militaire d'invalidité (PMI) ou d'une pension de victime civile (PVC) ³	131 500	93 000	64 200	- 51 %
Total des ayants droit	1 550 800	1 280 400	986 600	- 36,4 %
Ayants cause des titulaires d'une PMI ou d'une PVC	80 200	72 300	45 800	- 42,9 %
Veuves de ressortissants	1 128 400	799 500	655 300	- 41,9 %
Orphelins de guerre	222 700	200 600	147 100	- 33,9 %
Total des ayants cause	1 431 300	1 072 400	848 200	- 40,7 %
Total des ressortissants	2 984 100	2 352 800	1 834 800	- 38,5 %

Source : Contrôle général des armées

Ce **constat démographique** s'impose à l'Onac et conditionne les choix stratégiques qui vont être les siens dans les années à venir. Confronté d'un côté au **vieillessement avancé** de la majeure partie de ses ressortissants, qui restent issus des générations du feu des conflits du vingtième siècle, et de l'autre à la **montée en puissance de la quatrième génération du feu**, dont les membres vont pouvoir bénéficier de la carte du combattant avant trente ans, l'Office va devoir **adapter son offre de services en conséquence**. Les femmes et les hommes ayant servi en Opex ont bien peu en commun avec les

¹ Source : Philippe Marini, L'Onac-VG : un nouvel horizon pour de nouvelles missions, rapport d'information n° 132 (2013-2014) fait au nom de la commission des finances.

² Titulaires de la carte du combattant ou du titre de reconnaissance de la Nation.

³ Et qui ne sont titulaires ni de la carte du combattant, ni du titre de reconnaissance de la Nation.

soldats des deux guerres mondiales ou de la guerre d'Algérie. Leurs attentes et leurs besoins, notamment en matière de reconversion et d'accompagnement professionnels, sont différents et il appartient à l'Etat, *via* l'Onac, d'y répondre.

Pour remplir ses missions, l'Onac est financé grâce à une **subvention pour charges de service public**. D'un montant de **57,35 millions d'euros** en 2015, elle est en très légère baisse par rapport à 2014 (**57,47 millions d'euros**) en raison de la suppression de cinq équivalents temps plein travaillé (ETPT), pour un effectif de 875 ETPT en 2015. Ce niveau était déjà le sien en 2011 : **corrigée de l'inflation, elle diminue donc depuis quatre ans déjà**.

La traduction de ces nouvelles orientations se trouve dans le **contrat d'objectifs et de performance (COP)** conclu entre l'Etat et l'Onac pour la période **2014-2018** et approuvé par son conseil d'administration le 20 octobre dernier. Il prend la suite du contrat d'objectifs et de moyens (COM) qui couvrait la période 2009-2014 et est construit autour de **quatre axes** :

- recentrer l'action de l'Office sur ses publics et ses missions fondamentales ;
- adapter la politique sociale de l'établissement à la diversité de ses ressortissants et garantir les droits des rapatriés ;
- conforter la promotion de la mémoire au niveau local ;
- conforter et rationaliser le maillage territorial de l'Office et poursuivre l'effort de modernisation des méthodes et outils d'administration et de gestion.

Le COP identifie clairement les **priorités** qui doivent être celles de l'Onac pour les quatre prochaines années, en particulier **améliorer sa visibilité** auprès de la quatrième génération du feu, s'engager davantage en faveur de la **réadaptation et de la réinsertion des militaires blessés** mais aussi parvenir à **transmettre ses établissements médico-sociaux** à des acteurs professionnels des secteurs concernés afin d'assurer leur pérennité.

L'Onac gère en effet **neuf écoles de reconversion professionnelle (ERP)** et **huit établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad)**. 97 % des stagiaires accueillis par les ERP sont des travailleurs handicapés qui y sont orientés par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), tandis que les ressortissants de l'Onac ne représentent que 48 % des résidents des Ehpad. Ne correspondant plus au **cœur de métier** de l'Office et financées essentiellement par les agences régionales de santé (ARS) et les départements, ces structures pèsent sur ses comptes.

Leur **cession est envisagée** depuis plusieurs années mais s'est jusqu'à présent heurtée à d'importantes difficultés juridiques. Le rapport de la MAP de 2013 et les décisions prises par le Cimap ont **relancé** ce processus. Votre rapporteur pour avis partage l'appréciation de la directrice générale de l'Onac selon laquelle il est nécessaire de le mener à bien dans les meilleures

conditions car ces établissements représentent une « *épée de Damoclès* » pesant sur l'Onac. Il faut donc s'assurer que l'ensemble des ERP seront **transférées à un même organisme**, car elles représentent aujourd'hui **30 %** de l'offre publique en la matière et sont quasiment les seules à proposer des formations permettant l'acquisition d'un BTS. Quant aux Ehpad, il faut chercher, après un dialogue avec les ARS, à les **adosser** à des établissements publics hospitaliers locaux. Dans ces deux cas, une **concertation avec le monde combattant** doit avoir lieu et ses représentants siégeant au conseil d'administration de l'Onac doivent être associés à la procédure afin d'éviter qu'elle n'aboutisse au démantèlement d'un outil mis en place pour les « gueules cassées » il y a plus de quatre-vingt-dix ans.

De son côté, l'Ini est la « *maison des combattants âgés, malades ou blessés au service de la patrie* » (art. L. 528 du CPMIVG). Elle accueille, dans un **centre de pensionnaires** qui compte **91 lits**, les invalides bénéficiaires du CPMIVG, dispense des soins en consultation ou en hospitalisation dans son **centre médico-chirurgical** et participe aux études et à la recherche sur l'appareillage des handicapés. Elle bénéficie en 2015 d'une **subvention pour charges de service public** d'un montant identique à celui de 2014, soit **12,09 millions d'euros**.

Après un COP 2010-2013 qui s'est conclu par une mission d'audit interministérielle IGF-Igas-CGA dont votre rapporteur pour avis n'a pu obtenir les conclusions, la conclusion du prochain COP est suspendue à l'avancée des **réformes du service de santé des armées (SSA)** et de ses hôpitaux d'instruction des armées (HIA) en région parisienne. La fermeture de l'hôpital du Val-de-Grâce, annoncée pour 2017, pourrait être accompagnée de celle du centre de soins de l'Ini.

De plus, des **modifications législatives** de son statut seront bientôt examinées par le Parlement. En effet, l'**article 55 du projet de loi relatif à la santé**, déposé à l'Assemblée nationale le 15 octobre 2014, habilite le Gouvernement, par ordonnance, à « *mettre en cohérence les dispositions législatives relatives au service de santé des armées et à l'Institution nationale des invalides* » avec celles issues de ce projet de loi et à « *adapter les dispositions relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux missions du service de santé des armées et de l'Institution nationale des invalides ainsi que les dispositions pertinentes du code de la santé publique de manière à assurer une meilleure articulation de ce service et de cette institution avec les dispositifs de droit commun, et notamment celui du service public hospitalier, dans le respect des obligations particulières que ce service et cette institution assument au titre de la défense nationale* ».

Votre rapporteur pour avis sera attentif aux modifications proposées afin de garantir qu'elles **ne remettent pas en cause les spécificités de l'Ini** dans les traitements et l'accompagnement qu'elle apporte aux anciens combattants.

B. LE RENFORCEMENT DES MOYENS CONSACRÉS À L'ACTION SOCIALE

Selon l'article D. 432 du CPMIVG, l'Onac a notamment pour mission « d'assurer à ses ressortissants [...] le patronage et l'aide matérielle qui leur sont dus par la reconnaissance de la Nation ». Il dispose à cette fin d'une **subvention d'aide sociale** de **23,4 millions d'euros** en 2015, en hausse de **1,5 million d'euros** par rapport à 2014. En cinq ans, ce budget a connu une augmentation de **19,4 %**. Le fruit de la collecte annuelle du Bleu de France, soit **1,1 million d'euros**, est également consacré à la solidarité en direction du monde combattant.

Tableau n° 13 : Evolution du montant de la subvention d'aide sociale de l'Onac

(en millions d'euros)

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Montant	19,6	19,6	20,1	20,6	21,9	23,4

Source : Commission des affaires sociales et ministère de la défense

Les **interventions sociales** de l'Onac prennent plusieurs formes dont les principales étaient, en 2013 :

- les aides accordées pour faire face à des difficultés financières, pour un montant de 9,78 millions d'euros ;
- l'aide différentielle en faveur des conjoints survivants (ADCS), qui a représenté une dépense de 3,76 millions d'euros ;
- les participations à l'aide-ménagère ou au maintien à domicile, auxquelles 3,28 millions d'euros ont été consacrés ;
- les aides aux études et à la vie quotidienne destinées aux pupilles de la Nation et aux orphelins de guerre mineurs, pour 820 200 euros.

Les conjoints survivants des ressortissants de l'Onac peuvent depuis 2007 bénéficier de l'**ADCS** s'ils remplissent les **conditions** suivantes :

- être âgé d'au moins soixante ans ;
- avoir des ressources mensuelles inférieures à un seuil actuellement fixé à 932 euros ;
- résider de façon régulière et continue en France.

Mécanisme **différentiel**, l'ADCS vient **compléter le revenu de son bénéficiaire**, qui est dans la très grande majorité des cas l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa)¹, pour lui permettre d'atteindre son plafond. Initialement fixé à **550 euros** par mois, il a été porté à la suite de revalorisations successives à **932 euros**. Lors de l'examen du PLF à l'Assemblée nationale, le secrétaire d'Etat a annoncé qu'il serait revalorisé en 2015 pour atteindre **987 euros**, soit le niveau du **seuil de pauvreté** défini par l'Insee.

¹ Qui est de 800 euros par mois en 2014.

Tableau n° 14 : Evolution de l'ADCS depuis 2007

Date		Plafond ¹	Nombre de bénéficiaires	Coût	Coût moyen par bénéficiaire
2007	1/8	550	809	526 801	651,2
	1/11	681			
2008		750	4 060	4 695 263	1 156,5
2009		750	4 054	4 171 833	1 029,1
2010	1/1	800	4 537	5 065 230	1 116,4
	1/4	817			
2011		834	4 682	4 619 534	986,7
2012		900	5 114	6 075 359	1 188
2013		900	3 530	3 758 879	1 064,8
2014 ²		932	3 336	3 187 000	955,3
2015		987	-	-	-

¹ En euros² Au 30 juin*Source : Commission des affaires sociales et Onac*

L'ADCS doit être demandée chaque année et est **versée trimestriellement**. Elle a un **caractère subsidiaire** par rapport aux prestations sociales de droit commun. Néanmoins, c'est plus la **croissance de son coût** que la volonté de développer le champ des actions de solidarité menées qui est à l'origine de l'augmentation de la subvention d'aide sociale de l'Onac. Elle a représenté en 2012 près du **tiers du budget social de l'Office** et si 2013 a été marqué par un repli, 2014 s'annonce comme une année où le niveau de dépense des crédits d'action sociale au profit de l'ADCS sera élevé. A l'heure où le COP 2014-2018 prône l'adoption d'une politique sociale « *visible et transparente, prioritairement orientée vers l'accompagnement des plus démunis et des plus fragiles* », **il est nécessaire d'engager la réforme de ce dispositif** qui présente des **insuffisances juridiques importantes** et dont les premiers titulaires du droit à réparation, c'est-à-dire **les anciens combattants, sont exclus**.

C. UNE SIMPLIFICATION ET UNE SÉCURISATION JURIDIQUE DES DISPOSITIFS ET DES PROCESSUS À RÉALISER

Devenue une aide récurrente, reposant sur des critères précis et **assimilée à tort à un droit de guichet**, l'ADCS s'est transformée en une mesure de réparation et est **sortie du champ de la reconnaissance**. Comme l'a souligné la directrice générale de l'Onac à votre rapporteur pour avis, le financement d'une telle mesure de réparation ne doit pas relever du budget de l'Office, où il s'impute sur les fonds réservés à l'aide sociale, mais bien de l'Etat.

L'ADCS repose sur une **base juridique très fragile** : une simple instruction du directeur général de l'Onac. Aucun décret ni arrêté ne l'a instituée, bien qu'elle soit chaque année mentionnée dans les débats parlementaires et revalorisée grâce à des crédits dédiés. Cette **situation est connue de longue date** et était déjà soulignée dans le rapport rendu par le Gouvernement au Parlement en septembre 2011 en application de l'article 148 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2010, qui rappelait :

- que la directive générale régissant l'ensemble des interventions sociales de l'Office et dans laquelle figure l'ADCS n'ayant **pas été publiée**, elle serait **inopposable** à un requérant en cas de litige et ne pourrait justifier une décision de refus ;

- que les **critères retenus** pourraient être jugés **contraires au principe d'égalité** et annulés.

En effet, les conditions d'attribution de l'ADCS, en la restreignant aux personnes résidant de façon régulière et continue sur le territoire français, peuvent être interprétées comme étant constitutives d'une **rupture d'égalité entre les ressortissants de l'Onac**, reposant sur une **différence de traitement injustifiée** au regard de l'objet de cette mesure. C'est le sens de la **jurisprudence du Conseil constitutionnel**, qui a notamment conduit à la décrystallisation des pensions militaires de retraite¹ et à la suppression de la condition de domiciliation en France pour l'attribution aux harkis de la carte du combattant².

Saisi par une ressortissante marocaine d'une demande d'annulation du refus du directeur général de l'Onac de lui attribuer l'ADCS, le tribunal administratif (TA) de Paris a récemment rendu un **jugement**³ qui **confirme l'absence de base légale de cette aide**. Il a jugé que le conseil d'administration de l'Onac n'était **pas compétent** pour créer par une décision de nature réglementaire l'ADCS et que son directeur général n'avait **pas le pouvoir** d'en définir les

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010.

² Conseil constitutionnel, décision n° 2010-18 QPC du 23 juillet 2010.

³ TA Paris, 27 octobre 2014, nos 1220513/6-1 et 1304887/6-1, qui figure en annexe du présent rapport.

critères d'attribution. En toute logique, il n'a toutefois pas fait droit à la demande de la requérante : au vu de la base légale défaillante de l'ADCS, l'annulation du refus prononcé par l'Onac n'implique pas que l'aide différentielle lui soit accordée ou même qu'il soit à nouveau statué sur sa demande.

Les conséquences de ce jugement peuvent être très lourdes pour l'avenir de l'ADCS. Le **comptable public** compétent pourrait refuser à l'avenir de signer les ordres de payer liés à l'ADCS. Soumis à un régime de **responsabilité personnelle et pécuniaire**¹ sur les opérations effectuées par son poste comptable, toute dépense payée irrégulièrement, sans base légale, engage sa responsabilité devant le juge des comptes.

Il est donc **urgent de procéder à la refonte de l'ADCS** et d'inscrire, dans un cadre juridique sécurisé, un mécanisme d'aide sociale à destination des **ressortissants de l'Onac les plus démunis**, anciens combattants et conjoints survivants. Ainsi que l'a suggéré à votre rapporteur pour avis la directrice générale de l'Onac, il serait judicieux de redonner de la **souplesse** à la politique de solidarité de l'Office et de confier à ses **conseils départementaux**, qui sont ses instances de **proximité**, l'attribution de l'intégralité de ses secours.

Il faut **surmonter** l'ambiguïté du jugement du TA de Paris et ne pas chercher à préserver à tout prix un dispositif qui n'est pas universel et dont les anciens combattants eux-mêmes sont exclus. De même, il est nécessaire de **renforcer les moyens d'action sociale affectés aux structures de l'Onac au Maghreb**. Avec la fongibilité entre les crédits jusqu'à présent fléchés vers l'ADCS et ceux consacrés aux autres formes d'aides sociales de l'Office, **l'efficacité** de son action ne pourra qu'en être améliorée, au bénéfice d'un plus grand nombre de ses ressortissants. Ainsi en 2011, selon le rapport au Parlement précité, l'Onac estimait à **5 000** le nombre d'anciens combattants susceptibles de bénéficier d'une aide différentielle sur le modèle de l'ADCS.

Le rapport de la MAP de juin 2013 recommandait par ailleurs d'organiser un « *véritable pilotage du réseau* » des services départementaux de l'Onac en matière de solidarité et de « *revenir à des fixations de règles plus conformes au droit et de fixer par décret les règles d'attribution des aides* ». **Votre rapporteur pour avis ne peut que partager ce point de vue**, les difficultés juridiques actuelles liées à l'ADCS démontrant la pertinence de ces propositions.

¹ En application de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963.

L'Onac est **conscient** des efforts à accomplir en la matière et des obstacles qui doivent encore être surmontés, sur le plan de l'organisation interne et de la **définition d'une véritable politique de solidarité**, dotée de **lignes directrices claires**, soumise à un **impératif de justice sociale** et ne se résumant plus à l'action non coordonnée des services départementaux. L'un des volets du COP 2014-2018 y est consacré. Il fixe notamment comme objectif de « *professionnaliser la chaîne des acteurs de la filière solidarité* » : votre rapporteur pour avis souhaite que ce mouvement aboutisse dans les meilleurs délais.

IV. LA POURSUITE DE L'INDEMNISATION DES VICTIMES DE LA BARBARIE NAZIE

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

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

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

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

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

Tableau n° 15 : Evolution des crédits de paiement du programme 158

(en millions d'euros)

Action	LFI 2014	PLF 2015	Variation (en %)
N° 1 : Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	50,73	46,05	- 9,2
N° 2 : Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale	53,29	54,5	+ 2,3
Total	104,02	100,56	- 3,3

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

Les crédits du programme, fixés à **100,56 millions d'euros** pour 2015, sont en **baisse de 3,3 %** par rapport à 2014, après - 5,5 % entre 2013 et 2014, en raison d'une diminution progressive du nombre de nouvelles demandes ces dernières années. Il n'est pas pour autant envisagé de fixer de date de forclusion pour ces dispositifs.

Dans sa note sur l'exécution budgétaire de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » pour l'année 2013, la Cour des comptes a fait **deux remarques** concernant ce programme.

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

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

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

Elle a relevé que l'**exonération d'impôt** sur le revenu appliquée aux rentes qu'il permet de verser **manque de base légale**. En effet l'article 81 du code général des impôts prévoit, entre autres dispositions, que les pensions servies en vertu du CPMIVG ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu. Or ce code ne contient aucune référence aux rentes financées par le programme 158. Le Gouvernement estime que ces rentes entrent bien dans le champ de l'exonération, mais votre rapporteur pour avis partage le point de vue de la Cour des comptes selon lequel il serait souhaitable que cette situation soit « *régularisée* ».

Elle a également souligné que le **taux de revalorisation annuelle** des rentes versées aux orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites ou d'actes de barbarie, qui est de **2,5 %**¹, ne correspondait ni à l'évolution du PIB, ni au niveau de l'inflation et qu'il devait être considéré comme « *très favorable* » dans le contexte actuel. Elle a appelé le Gouvernement à le justifier. Aux yeux de votre rapporteur pour avis, il n'est pas anormal que la politique de l'Etat envers ces personnes ne soit pas dictée par des indicateurs économiques. Elle est le **reflet du préjudice irréparable** qu'elles ont subi.

A. L'INDEMNISATION DES ORPHELINS DE LA DÉPORTATION ET DES VICTIMES DE SPOLIATIONS

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

1. L'indemnisation des victimes de spoliations

Remis à Lionel Jospin en 1998, le rapport Matteoli a posé le principe général de l'indemnisation des spoliations survenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation. En conséquence, le décret du 10 septembre 1999 a créé la commission d'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS) afin d'examiner les demandes présentées par les victimes individuelles ou leurs ayants droit qui ont été victimes de spoliations matérielles ou bancaires et de recommander ensuite des **mesures de réparation, restitution ou indemnisation**. Composée de dix membres, elle dispose de vingt-six agents, dont trois affectés à son antenne de Berlin, tandis que quatorze magistrats occupent des fonctions de rapporteur.

¹ En application des décrets nos 2009-1003 et 2009-1005 du 24 août 2009.

La CIVS est confrontée à la **diminution du nombre de requêtes** qu'elle reçoit : de **104** par mois, en moyenne, en 2004, ce chiffre est passé à **70** en 2009 et 2010, **46** en 2011, **33** en 2012, **32** en 2013 et **25** depuis le début de l'année 2014. Elle siège en séance restreinte chaque semaine et en séance plénière une fois par mois, contre deux jusqu'à présent, pour examiner les dossiers les plus complexes et à fort enjeu financier. Au 31 juillet 2014, la CIVS s'était réunie trente fois dans l'année (formation restreinte et formation plénière confondues), adoptant **289** recommandations pour un total de **6,1 millions d'euros**. A la même période en 2013, **430** recommandations avaient été adoptées mais les sommes à la charge de l'Etat, **4,95 millions d'euros**, étaient moindres.

Tableau n° 16 : L'indemnisation des victimes de spoliations

	Nombre de requêtes reçues	Nombre de recommandations ayant donné lieu à indemnisation	Nombre de bénéficiaires	Coût total (en millions d'euros)
Total¹	24 103	21 030	46 143	493,61

¹ Données arrêtées au 31 juillet 2014

Source : Services du Premier ministre

Pour 2015, le PLF est bâti autour d'une estimation de **425** dossiers traités et un coût total de **6 millions d'euros**, soit **14 118 euros** en moyenne par dossier. C'est exactement la **moitié** des prévisions qui figuraient dans le PLF pour 2014 : **850** dossiers pour **12 millions d'euros**. Pour 2013, dernière année dont les résultats d'exécution sont connus, **470** recommandations ont été rendues, pour un coût de **7,79 millions d'euros**.

Le sujet des spoliations est revenu dans l'actualité récemment avec la question de la **restitution aux ayants droit des œuvres d'art spoliées conservées par les musées français**. Elles leur ont été confiées à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, après qu'il se soit révélé impossible de retrouver leur propriétaire d'origine, et **2 143** d'entre elles ont été regroupées sous l'appellation « Musées nationaux récupération », ou **MNR**, et inscrits sur un inventaire spécifique. A ce jour, **neuf** œuvres seulement ont été restituées : deux en 2001, une en 2003 et six en 2013.

C'est en partie grâce à l'action du Sénat qu'une **nouvelle impulsion a été donnée dans ce domaine**. La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a publié en janvier 2013 un rapport de notre collègue Corinne Bouchoux intitulé « *Cœuvres culturelles spoliées ou au passé flou et musées publics : bilan et perspectives* ».

Les recommandations du rapport Bouchoux

1° Mettre en œuvre rapidement une recherche systématique de provenance des œuvres spoliées avec certitude ou sur lesquelles pèse une très forte présomption, soit 163 œuvres ;

2° Lancer un travail de recherche de la provenance des autres MNR ;

3° Clarifier l'historique des œuvres en dépôt dans les musées et inscrire, pour chaque œuvre des collections publiques, un sigle permettant de garantir que sa provenance a été vérifiée ;

4° Proposer aux stagiaires de l'Institut national du patrimoine et des universités de contribuer aux travaux de recherche sur l'identification de la provenance des œuvres des musées ;

5° Rappeler les obligations liées au statut des MNR, notamment dans les musées de province qui devraient bénéficier d'une aide du ministère de la culture, et soutenir l'exposition des MNR, y compris dans des monuments historiques ;

6° Réaliser un répertoire complet des archives relatives aux œuvres spoliées et le rendre accessible en ligne ;

7° Rappeler les principes de Washington, que la France s'est engagée à respecter, aux directeurs et conservateurs des musées de France ;

8° Faire le bilan des recommandations du rapport Mattéoli relatives aux œuvres d'art et les mettre à jour ;

9° Encourager la production documentaire permettant une meilleure connaissance du sujet.

Peu après, la ministre de la culture a décidé de mettre en place un **groupe de travail** spécifique chargé de travailler sur la provenance de **145 MNR** qui sont très probablement issus de spoliations. Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, l'identification des propriétaires de **28** d'entre eux serait proche. Néanmoins, au vu de la quantité de travail requise pour y parvenir, il est nécessaire que ce groupe **poursuive ses recherches en 2015** pour accomplir sa mission. Il serait regrettable, aux yeux de votre rapporteur pour avis, qu'il soit dissous ou que ses moyens soient réduits avant qu'il n'ait achevé ses travaux et sans que **davantage de MNR aient été restitués**.

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

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

La mesure de réparation prend deux formes : soit une indemnité en capital de **27 440,82 euros**, soit une rente viagère mensuelle revalorisée annuellement dont le montant en 2014 était de **530,38 euros** et sera en 2015 de **543,64 euros**. La première possibilité a été privilégiée par **48,5 %** des bénéficiaires, soit **6 589** personnes, contre **51,5 %** pour la seconde (**6 985** personnes).

Le nombre de demandes nouvelles est désormais très faible : **19** en 2013, contre **plusieurs milliers** dans les trois années qui ont suivi l'entrée en vigueur du décret. Les dépenses prévues en 2015 vont, pour **37,57 millions d'euros** sur un total de **37,58 millions**, au paiement de **5 759** rentes viagères. Seulement **deux** nouvelles entrées dans le dispositif sont attendues l'an prochain, alors que **trente** étaient encore prévues par le PLF pour 2014.

Tableau n° 17 : L'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites

	Nombre de demandes reçues	Nombre de bénéficiaires	Coût total (en millions d'euros)
Total¹	17 605	13 574	673,7

¹ Données arrêtées au 30 juin 2014

Source : Services du Premier ministre

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

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

Dans ce cas comme dans les précédents, le ralentissement de l'activité par rapport aux premières années de mise en œuvre est notable : **20 755** demandes reçues en 2004, mais seulement **583** en 2012, **295** en 2013 et **235** au premier semestre 2014. Contrairement aux bénéficiaires du décret de 2000, le versement d'un capital fixe est privilégié par rapport à la rente mensuelle (**61 % contre 39 %**).

Pour 2015, les prévisions budgétaires font état d'une dépense de **54,21 millions d'euros**, liée au paiement des arrérages dus aux **7 991** crédiérentiers attendus. Ce budget est construit sur une estimation de **101** nouveaux dossiers recevables, répartis entre **44** indemnisations sous la forme d'une rente et **67** sous la forme d'un versement unique, soit une diminution de moitié par rapport à 2014.

Tableau n° 18 : L'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie

	Nombre de demandes reçues	Nombre de bénéficiaires	Coût (en millions d'euros)
Total¹	33 762	22 445	823,4

¹ Données arrêtées au 30 juin 2014

Source : Services du Premier ministre

*

* *

Suivant l'avis de son rapporteur pour avis, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » du projet de loi de finances pour 2015, aux articles 48, 49 et 50 rattachés. Elle a également adopté trois amendements présentés par son rapporteur pour avis.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 48

(art. L. 52-2 du code des pensions militaires d'invalidité
et des victimes de la guerre)

Revalorisation des majorations spéciales de pensions des conjoints survivants des grands invalides de guerre

Objet : Cet article augmente de 50 points au 1^{er} janvier 2015 et de 50 points supplémentaires au 1^{er} janvier 2016 la majoration de la pension de réversion que touchent certains conjoints survivants des grands invalides de guerre et abaisse de quinze à dix ans la durée minimale de mariage et de soins constants exigée pour en bénéficier.

I - Le dispositif proposé

Selon l'article L. 52-2 du CPMIVG, les conjoints survivants de certains grands invalides de guerre peuvent bénéficier d'une **majoration** de leur pension de réversion s'ils sont âgés de plus de soixante ans et qu'ils justifient d'une « *durée de mariage et de soins donnés d'une manière constante* » d'au moins quinze ans.

Deux cas de figure cohabitent :

- si le pensionné avait été rendu « incapable de se mouvoir, de se conduire ou d'accomplir les actes essentiels de la vie » par ses infirmités, selon la formule de l'article L. 18 du CPMIVG, la pension de son conjoint survivant est majorée de 300 points de PMI, soit 4 188 euros par an ;

- si le pensionné percevait la majoration dites n° 5 bis/b, c'est-à-dire qu'il était aveugle, amputé de deux membres ou plus ou paraplégique, son conjoint survivant voit sa pension majorée de 400 points, soit 5 584 euros par an.

L'article 48 du PLF pour 2015 propose de **revaloriser** ces majorations en deux étapes : une première augmentation de **50 points** au 1^{er} janvier 2015 (+ 698 euros) et une seconde au 1^{er} janvier 2016, soit une hausse totale de **1 396 euros**. La première majoration serait portée à 400 points, la seconde à 500 points.

De plus, cet article **assouplit** le critère de la durée de mariage et de soins constants qui doivent avoir été prodigués par le conjoint survivant à l'invalidé : il le fait passer de quinze à dix ans.

II - Les modifications introduites par l'Assemblée nationale

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

III - La position de votre commission

Votre rapporteur pour avis a déjà insisté à plusieurs reprises sur les **difficultés** rencontrées par les conjoints survivants des grands invalides au moment du décès du pensionné. Le **plafonnement** à 515 points de la pension de réversion peut les plonger dans la **précarité** à une période de détresse émotionnelle particulière et contribuer à les y maintenir. C'est pourquoi il se réjouit de cette mesure attendue des intéressés, bien qu'elle soit **insuffisante** pour régler définitivement les injustices liées aux règles de la réversion.

Une **incohérence** a par ailleurs été détectée entre l'article L. 52-2 du CPMIVG et des dispositions votées il y a déjà plusieurs décennies. L'article 92 de la loi de finances pour 1977¹ dispose que « *la condition d'âge fixée par l'article L. 52-2 du CPMIVG, pour l'octroi de majorations spéciales à certaines veuves des grands invalides relevant de l'article L. 18, est supprimée à compter du 1^{er} janvier 1977* ». Dans sa rédaction actuelle, cet article L. 52-2 restreint pourtant toujours le bénéfice de ces majorations aux conjoints survivants âgés de plus de soixante ans. Dans un souci de clarté juridique mais également d'effectivité de ce droit, **la commission a adopté un amendement** de son rapporteur pour avis visant à retirer du CPMIVG ce critère obsolète.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

¹ Loi n° 76-1232 du 29 décembre 1976 de finances pour 1977.

Article 49

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

Majoration forfaitaire des montants de l'allocation de reconnaissance en faveur des anciens supplétifs et de leurs familles

Objet : Cet article augmente de 167 euros par an l'allocation de reconnaissance versée aux harkis.

I - Le dispositif proposé

Instituée par la loi du 30 décembre 1999¹ puis modifiée par les lois du 30 décembre 2002² et du 23 février 2005³, **l'allocation de reconnaissance** constitue la principale dépense de l'Etat en faveur des harkis, pour un montant de **17,2 millions d'euros** en 2015. Depuis la loi de 2005, elle prend deux formes :

- soit un versement annuel d'un montant de 3 248 euros au 1^{er} juillet 2014 ;

- soit un versement annuel plus faible, d'un montant de 2 155 euros, mais qui a été accompagné du versement d'un capital de 20 000 euros.

L'allocation de reconnaissance est indexée sur l'inflation, et donc revalorisée annuellement, au 1^{er} octobre. Elle compte 6 200 bénéficiaires.

L'article 49 du PLF pour 2015 propose de l'augmenter de **167 euros** par an, c'est-à-dire de la porter dans le premier cas à **3 415 euros (+ 5 %)** et dans le second à **2 322 euros (+ 7,7 %)** à compter du 1^{er} janvier 2015.

II - Les modifications introduites par l'Assemblée nationale

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

III - La position de votre commission

Cette mesure, qui figure dans le plan d'actions en faveur des harkis annoncé par le Gouvernement en septembre dernier, laisse ses principaux bénéficiaires très **sceptiques**. Elle est en effet d'une **portée très limitée**, représentant un **gain de moins de 14 euros par mois**, pour un coût d'un million d'euros par an.

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

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

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

Elle n'apporte **aucune réparation** aux souffrances subies par les harkis et au traitement indigne qui leur a longtemps été réservé. Elle ne répond pas à leur principale revendication : la **reconnaissance** par la République de **l'abandon** dont ils ont été les victimes en 1962 et de sa **responsabilité** dans les massacres qui ont suivi. Ils souhaitent que la **dette morale**, et non financière, qui en découle soit enfin acquittée.

La commission a fait part de ses réserves face à ce que des représentants de harkis désignent comme une « mesurette ». Elle n'a toutefois pas souhaité la remettre en cause, jugeant au final qu'il s'agissait d'une **bien maigre avancée** pour une population trop souvent délaissée.

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

Article 50

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

**Attribution de la carte du combattant aux militaires
ayant servi quatre mois ou plus en opérations extérieures**

Objet : Cet article modifie les critères d'attribution de la carte du combattant en faveur des militaires ayant servi en opérations extérieures afin qu'ils puissent l'obtenir après un séjour de quatre mois sur un théâtre d'opérations.

I - Le dispositif proposé

Depuis la loi du 4 janvier 1993, les soldats ayant servi en opérations extérieures (Opex) peuvent recevoir la **carte du combattant**, comme les anciens combattants des trois premières générations du feu. Les critères ne sont toutefois pas les mêmes selon les conflits. Pour la guerre d'Algérie et les combats en Tunisie et au Maroc, une durée de **quatre mois** de service dans ces pays est requise depuis 2004. Pour les Opex, il faut remplir l'une des quatre conditions suivantes :

- avoir appartenu pendant trois mois à une unité combattante ;
- avoir appartenu à une unité ayant connu, pendant son temps de présence, neuf actions de feu ou de combat ;
- avoir personnellement pris part à cinq actions de feu ou de combat ;
- avoir été blessé ou détenu par l'ennemi.

Le présent article propose **d'harmoniser les critères** fixés pour obtenir la carte du combattant entre les troisième et quatrième générations du feu en retenant les quatre mois de présence sur un théâtre d'opérations ou de participation à une Opex. Cette mesure entrera en vigueur le **1^{er} octobre 2015**.

Cet article retire par ailleurs des articles L. 253 bis et L. 253 ter du CPMIVG la condition de nationalité pour obtenir la carte du combattant, qui a été jugée **contraire à la Constitution** par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2010-18 QPC du 23 juillet 2010.

II - Les modifications introduites par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale n'a adopté qu'un amendement rédactionnel à cet article.

III - La position de votre commission

Votre rapporteur pour avis se **réjouit** que le Gouvernement se rallie à une position défendue au Sénat en 2013 par la proposition de loi de notre ancien collègue Marcel-Pierre Cléach, qui malheureusement avait été rejetée.

Cette mesure vient concrétiser définitivement **l'égalité de toutes les générations du feu** devant le droit à réparation et fait de tous les anciens des Opex des **anciens combattants à part entière**. Son coût, estimé à **400 000 euros** en 2015 puis à **6,3 millions d'euros** en 2016 et à **6,9 millions** en 2017 reste limité en raison de l'âge de ces soldats, qui quittent le service dans les premières années de leur vie active. Ils ne sont donc pas éligibles aux principales prestations à destination du monde combattant, au premier rang desquelles figure la retraite du combattant.

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 26 novembre 2014, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission examine le rapport pour avis de M. Jean-Baptiste Lemoyne sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » du projet de loi de finances pour 2015.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur pour avis. – Vous m'avez désigné pour être cette année, pour la première fois, rapporteur pour avis sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ». Au cours de mes travaux, j'ai pu mesurer la diversité comme l'implication profonde du monde associatif, de l'Etat et de ses opérateurs pour garantir l'effectivité du droit à réparation dont tout ancien combattant peut se prévaloir et pour transmettre la mémoire des conflits du siècle dernier, alors que s'achève une année commémorative très nourrie.

J'ai cherché à examiner les politiques menées dans le champ de cette mission sans regard partisan mais en ayant à cœur de m'assurer qu'elles sont conformes au respect dû au monde combattant.

Il ressort des auditions et travaux préparatoires que les trois programmes de la mission permettent globalement de conduire à bien les objectifs assignés mais que certains dispositifs peuvent encore être améliorés.

D'un montant total de 2,74 milliards d'euros, les crédits de la mission sont en baisse de 7,7 % par rapport à l'an dernier. Deux facteurs sont à l'origine de cette diminution : l'évolution démographique des bénéficiaires du droit à réparation et les changements intervenus dans son périmètre.

Le programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » œuvre au renouvellement de l'esprit de défense avec la Journée défense et citoyenneté (JDC) et constitue également le principal canal de transmission de la mémoire en finançant la politique mémorielle du ministère de la défense.

La JDC voit ses crédits inscrits au sein du programme diminuer de 80 % pour une raison purement comptable liée à la réforme de la gestion des ressources humaines du ministère de la défense. En effet, tous ses crédits de personnel sont, à compter de 2015, regroupés au sein du programme 212 « Soutien de la politique de défense ». Cela représentait en 2014, pour la direction du service national (DSN), 75 millions d'euros.

La réforme de la JDC est en voie d'achèvement. Recentrée sur la sensibilisation à l'esprit de défense comme le préconisait le Livre blanc sur la défense de 2013, elle est l'occasion pour plus de 760 000 jeunes chaque année de découvrir les enjeux nationaux et internationaux liés à la défense et de suivre une initiation aux premiers secours. Pour l'Etat, elle permet également de détecter les décrocheurs potentiels et ceux qui ont des difficultés de maîtrise des fondamentaux de la langue

française. Les années à venir devraient voir un accroissement du nombre de jeunes accueillis lors de la JDC, estimé à 800 000 d'ici 2018. Toutefois, il est indéniable qu'elle ne peut pas jouer le rôle qui était celui du service national en son temps. Je le regrette fortement.

Le service civique sous sa forme actuelle ne s'y substitue pas puisqu'il ne devrait concerner que 45 000 jeunes en 2015. La suppression de la conscription a fait disparaître ce creuset où les différences s'estompaient pour faire place à une forme de cohésion. Le Président de la République a fait part de sa volonté d'élargir ce dispositif voire, à terme, de le rendre « universel » et obligatoire.

Je partage cette philosophie et je suis persuadé qu'il faut réfléchir aux formes que pourrait prendre ce service universel. Sans prôner un impossible retour à la conscription sur dix mois, il faut aller plus loin que la JDC.

La politique de mémoire est le second volet de ce programme 167. Après une année 2014 marquée par le centenaire du déclenchement de la Première Guerre mondiale et le soixante-dixième anniversaire des débarquements et de la libération du territoire, 2015 doit marquer la poursuite de l'effort consenti depuis 2013.

Les commémorations du centenaire, pilotées par un groupement d'intérêt public dédié (GIP), la Mission du centenaire, ont été un succès et l'engouement des Français pour l'histoire du conflit est indéniable. Des cérémonies nationales et internationales ont rythmé cette année, du défilé du 14 juillet auquel participaient des représentants de quatre-vingts nations à l'inauguration le 11 novembre, par le Président de la République, du mémorial international de Notre-Dame de Lorette.

Le GIP, petite structure doté de 12 millions d'euros sur trois ans et de douze ETP, a réussi grâce à son fonds d'initiative à apporter son soutien à plus de 850 projets locaux, pour un total de près de 3 millions d'euros. En ayant recours au mécénat, il a pu susciter un effet de levier important : c'est un modèle à suivre. Ces événements ont également été un formidable accélérateur du tourisme de mémoire, dont on connaît maintenant avec certitude les retombées économiques très importantes grâce à une fréquentation en très forte hausse.

Il reste maintenant à réussir la suite de ce cycle mémoriel qui s'étend sur les quatre prochaines années. A mes yeux, il faut pérenniser la Mission du centenaire, qui a fait ses preuves, afin de coordonner les commémorations ponctuelles qui vont jaloner ces années jusqu'en 2018 : Verdun et la Somme en 2016, puis le Chemin des Dames en 2017 et enfin, en 2018, la victoire.

Confié à la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) du ministère de la défense, le soixante-dixième anniversaire des débarquements et de la Libération a été l'occasion de rendre hommage aux derniers de leurs acteurs encore parmi nous. Deux grandes cérémonies internationales ont été organisées, le 6 juin à Ouistreham, en présence notamment de président Obama, de la reine d'Angleterre et du président Poutine, et le 15 août en Provence où s'est déroulée une parade navale. Plus de cinq cents initiatives commémoratives locales ont reçu un soutien de la part de l'Etat. L'an prochain, l'accent devrait être logiquement mis sur la victoire contre le nazisme mais également sur la libération des camps et la découverte de l'horreur concentrationnaire.

Le programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » constitue l'essentiel – 95 % – du budget de la mission. Avec 2,6 milliards d'euros en 2015, il assure le financement des principales mesures qui constituent l'expression du droit à réparation : la retraite du combattant, les pensions militaires d'invalidité (PMI), les droits liés à ces dernières (soins médicaux gratuits, etc.) et la majoration des rentes mutualistes. Il diminue de 5,4 % sur un an, conséquence directe du vieillissement de ses bénéficiaires, qui seront 70 000 de moins en 2015 qu'en 2014. Les anciens des opérations extérieures (Opex) sont bien plus jeunes et surtout bien moins nombreux pour compenser ce phénomène démographique. Néanmoins, cette baisse du budget ne s'accompagne d'aucun recul sur les droits acquis.

Surtout, ce PLF consacre définitivement l'égalité des droits entre toutes les générations du feu en reprenant une disposition qui figurait dans la proposition de loi Cléach que le Sénat avait malheureusement rejeté le 19 novembre 2013. Son article 50 aligne les critères d'attribution de la carte du combattant pour les anciens des Opex sur ceux retenus pour la guerre d'Algérie, c'est-à-dire quatre mois de présence sur le théâtre d'opérations. Les règles actuelles, c'est-à-dire la participation à des actions de feu ou de combat, ne sont pas adaptées aux Opex, où il est bien rare que nos soldats affrontent un ennemi clairement identifié par un uniforme dans une bataille conventionnelle. Devant entrer en vigueur au 1^{er} octobre prochain, cette mesure aura un coût relativement limité – environ 6 millions d'euros en année pleine – car la plupart de ses bénéficiaires sont trop jeunes pour recevoir les prestations qui y sont liées. Même si les représentants de ce public auraient souhaité une prise en compte dès le 90^{ème} jour, c'est un progrès symbolique qui permet l'obtention de la carte du combattant et donc le port de la croix du combattant, plus valorisée que la médaille de la défense nationale.

Les actions menées en faveur des harkis et des rapatriés ont été rattachées l'an dernier au programme 169. Dans le cadre du plan d'action en faveur des harkis annoncé par le Gouvernement, l'allocation de reconnaissance que touchent sous forme de rente 6 200 d'entre eux est revalorisée de 5 % par l'article 49 du PLF, passant de 3 248 à 3 415 euros par an, pour un coût d'un million d'euros. Je vous avoue que cette disposition est surtout évoquée par les intéressés comme une « mesurette », eux qui attendent surtout la reconnaissance morale de l'abandon et du massacre des harkis.

On le voit donc, le public pris en compte évolue : des anciens des conflits du vingtième siècle s'effacent, les harkis et rapatriés sont rattachés à cette politique tout comme les anciens des Opex. Dans ce contexte, l'Onac, qui est l'opérateur de la politique de solidarité en faveur du monde combattant, traverse aussi une phase de modernisation profonde. Il a reçu de nouvelles missions, parfois sans les ressources qui y étaient auparavant affectées. Un contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2014-2018 vient d'être conclu avec l'Etat et constitue la feuille de route de cette transformation afin d'améliorer la qualité du service offert à ses ressortissants et de le mettre au service de la quatrième génération du feu.

La politique d'aide sociale de l'Onac doit être orientée prioritairement vers les plus démunis, qu'ils soient anciens combattants ou conjoints survivants. A cet

effet, il reçoit dans le PLF 1,5 million d'euros supplémentaires par rapport à 2014, pour un total de 23,4 millions d'euros. En 2013, près de 50 000 interventions sociales ont été réalisées par l'Office.

La fragilité juridique de certains dispositifs appelle à une réflexion. Ainsi, l'aide différentielle en faveur des conjoints survivants (ADCS), dont le précédent ministre a annoncé la revalorisation pour atteindre le seuil de pauvreté (environ 980 euros par mois), s'apparente par son caractère récurrent à un droit à réparation et non plus à une mesure d'aide sociale. Les difficultés suscitées par ce dispositif tiennent à la fois à l'absence de base juridique extérieure à l'Onac – ni décret, ni arrêté – ainsi qu'à l'exclusion des anciens combattants eux-mêmes.

C'est pourquoi une refonte de l'aide sociale de l'Onac envers les plus démunis est nécessaire. Une piste pourrait être d'instituer une fongibilité entre les crédits dédiés à l'ADCS et l'ensemble des crédits sociaux de l'Office, tout en chargeant ses conseils départementaux, qui sont présidés par le préfet et composés de représentants du monde combattant, de l'attribution de l'ensemble de ces moyens. Ainsi cette politique de solidarité serait conduite en proximité avec les besoins des ressortissants de l'Onac et gagnerait en efficacité et en justice.

Je voudrais également mentionner la situation des veuves des plus grands invalides de guerre. Les règles actuelles en matière de réversion des pensions militaires d'invalidité ne sont pas adaptées aux sacrifices qu'elles ont consentis pour prendre soin de leur mari blessé au combat, souvent pendant des années voire des décennies. Le plafonnement de la pension de réversion à 515 points fait très fortement chuter leurs revenus et peut parfois les plonger dans la précarité au décès de leur mari, malgré les éventuelles majorations.

L'article 48 du PLF vient revaloriser la majoration spéciale que touchent certaines d'entre elles. C'est insuffisant aux yeux des associations, et il me semble que le Gouvernement pourrait faire un effort supplémentaire en faveur de ces personnes. Un amendement vous sera proposé en ce sens. Il est en tout cas indispensable qu'une réflexion sérieuse soit engagée sur la réforme de la réglementation en matière de réversion des PMI. Des engagements ont été pris par le ministre, mais ils ont du mal à se concrétiser.

En 2015, la diminution du budget consacré au droit à réparation accompagne la décroissance démographique de ses bénéficiaires. Des efforts sont néanmoins faits en faveur de la politique de mémoire, de la solidarité, des harkis et des conjoints survivants des plus grands invalides. Au-delà de ces mesures ponctuelles qui ne concernent que certains des ressortissants de cette politique, je vous proposerai d'envoyer un signal fort à l'attention de l'ensemble des anciens combattants avec la reprise de l'augmentation de deux points de la retraite du combattant.

Dans ces conditions, vous l'aurez compris, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » ainsi qu'aux articles 48, 49 et 50 qui y sont rattachés sous réserve de l'adoption de trois amendements.

M. Jean-Marie Morisset. – Pour le budget des anciens combattants, les années se suivent et se ressemblent : on constate chaque année quelques améliorations dans les prestations offertes aux anciens combattants, mais le budget baisse en raison de l'évolution démographique. Plusieurs avancées sont à saluer, comme la revalorisation de l'ADCS pour la porter au niveau du seuil de pauvreté, celle des majorations des pensions de réversion des veuves des grands invalides ou celle de l'allocation de reconnaissance versée aux harkis ainsi que l'harmonisation des critères d'attribution de la carte du combattant.

Avant de rendre les crédits à Bercy, il faudrait chercher à satisfaire les demandes justifiées des anciens combattants. Ils attendent la revalorisation du point de PMI et de la retraite du combattant. Ce serait une juste reconnaissance.

Par ailleurs, des incertitudes persistent sur la pérennité des services départementaux de l'Onac. Vont-ils être préservés, et avec quels moyens ?

Qu'en est-il de l'indemnisation des orphelins ? Le secrétaire d'Etat ne souhaite pas ouvrir ce dossier sensible pour les associations, mais je pense qu'il faudrait au moins qu'un rapport soit réalisé pour faire le point sur la situation.

Enfin, je soutiens l'amendement du rapporteur visant à revaloriser la retraite du combattant.

Mme Elisabeth Doisneau. – Je tiens à remercier le rapporteur, qu'on sent très investi par ce sujet. Je voudrais également saluer le succès du cycle commémoratif de 2014, qui a renforcé la présence citoyenne au monument aux morts.

Ces commémorations nous ont plongés dans l'univers émotionnel des poilus et de toutes les familles françaises durant la Grande guerre, et ont permis de faire évoluer l'image des anciens combattants auprès des jeunes en leur démontrant que la plupart de ces poilus n'avaient pas vingt ans.

Je m'associe aux remarques du rapporteur sur les conjoints survivants des grands invalides. Chaque année, on me fait part de la situation de plusieurs d'entre eux qui vivent dans une grande pauvreté. Il est temps de faire évoluer cette situation. De même, les harkis sont des sacrifiés de notre république : des efforts doivent être faits par chacun d'entre nous en leur faveur.

M. Dominique Watrin. – Au nom de mon groupe, je salue l'assouplissement des conditions d'attribution de la carte du combattant au profit des anciens des Opex, la revalorisation de l'allocation de reconnaissance versée aux anciens supplétifs et celle de la majoration des pensions de réversion versées aux conjoints survivants. Toutefois, les crédits vont être très largement insuffisants, en particulier l'augmentation du budget d'aide sociale de l'Onac.

L'élargissement de l'ADCS aux anciens combattants les plus démunis représenterait un coût de 5 millions d'euros. Sa refonte nous inquiète : dans un cadre budgétaire contraint, des choix risquent d'être opérés. Va-t-on réellement pouvoir la porter au niveau du seuil de pauvreté ?

De plus, rien n'est prévu pour attribuer le bénéfice de la campagne double aux anciens combattants ayant servi en Afrique du Nord, ni pour rattraper la perte

de pouvoir d'achat du point de PMI, ni pour relever le plafond de la rente mutualiste.

Cette réduction de 150 millions d'euros ne permet de répondre aux revendications du monde combattant. Compte tenu de la diminution naturelle du nombre d'anciens combattants, elles pourraient être satisfaites à budget constant. Il y a urgence : le monde combattant vieillit.

Enfin, le rapport de contrôle budgétaire de notre collègue Philippe Marini sur la dépense fiscale en faveur du monde combattant a suscité de fortes craintes chez les associations. Il insiste sur le coût pour la collectivité de ces mesures. Leurs inquiétudes doivent être dissipées, et la commission des affaires sociales pourraient contribuer à rappeler que la reconnaissance de l'Etat en faveur des anciens combattants n'est pas qu'une question fiscale.

Mme Colette Giudicelli. – *Je voudrais insister sur les harkis, qui sont nombreux dans mon département. Leur donner 167 euros de plus par an est très largement insuffisant. Ils sont arrivés en France dans la misère, après que nombre d'entre eux aient été massacrés malgré leur uniforme français. Aucun parti politique n'a fait ce qu'il devait à leur encontre, et je suis choqué que la mesure proposée aujourd'hui n'aille pas plus loin.*

M. Philippe Mouiller. – *Le Sénat doit faire passer un message fort. Le rapport Marini a brouillé la communication de notre institution à l'égard du monde combattant : il convient de corriger cette situation rapidement.*

La situation des soldats de retour d'Opex doit être mieux prise en compte. Leurs besoins en matière de soins, en particulier pour ceux atteints de troubles post-traumatiques, constituent des enjeux nouveaux, qui doivent être intégrés dans le budget. Nous avons la capacité de projeter nos soldats partout dans le monde, il faut aussi pouvoir faire face aux difficultés des retours d'Opex.

M. Michel Forissier. – *On a commémoré le centenaire du déclenchement de la Première Guerre mondiale, mais il faudrait d'ores et déjà préparer le centenaire de son achèvement : les anciens combattants ne sont pas des personnes belliqueuses mais des hommes qui ont servi la patrie et rempli leur devoir. Je suis heureux que cette problématique soit traitée par le rapporteur avec humanité et sans clientélisme.*

Malgré les contraintes qui pèsent sur nos finances publiques, je crois que le Sénat s'honorerait à demander une revalorisation plus significative de l'allocation en faveur des harkis. De même, les femmes de grands invalides de guerre se retrouvent au décès de leur mari dans des situations catastrophiques : c'est un problème humain à traiter. Il faut faire un effort en ce sens, de manière raisonnable.

Mme Catherine Génisson. – *Chaque année des mesures nouvelles sont prises, malgré la diminution du budget, et ce quel que soit le Gouvernement.*

En cette année 2014, l'anneau de la mémoire de Notre-Dame de Lorette est un très bel hommage rendu aux anciens combattants du monde entier. 40 nationalités sont représentées et près de 600 000 morts sont unis dans ce mémorial.

Nous sommes tous conscients du devoir particulier qui est le nôtre vis-à-vis des harkis. C'est l'une des premières fois qu'on traite officiellement de cette question, avec un plan sur trois ans afin leur offrir une reconnaissance digne des services qu'ils ont rendus à la Nation.

Pour l'Onac, j'espère que le COP 2014-2018 ne sera pas une coquille vide.

La baisse des effectifs et du budget est inéluctable. Il faut la concilier avec notre devoir de reconnaissance vis-à-vis de celles et ceux qui ont réalisé un sacrifice pour que nous vivions en paix.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur pour avis. – *J'ai évoqué la situation des services départementaux de l'Onac avec sa directrice générale. C'est un échelon de proximité essentiel qui doit être maintenu et qui a trouvé une utilité supplémentaire avec l'engouement mémoriel de cette année. Il est vrai que des disparités existent selon les départements, et des redéploiements sont à envisager.*

Comme Elisabeth Doisneau, j'ai constaté la présence accrue de nos concitoyens devant les monuments aux morts lors des cérémonies en 2014 : c'est un beau résultat de l'accent mis sur la politique de mémoire cette année.

Il me semble que les crédits de l'Onac sont suffisants pour permettre la revalorisation de l'ADCS, mais il sera utile que le ministre le confirme en séance publique.

J'ai également entendu l'inquiétude des associations à propos du rapport Marini. Il faut bien le relire, car il contient plusieurs volets. Au-delà de l'analyse de la dépense fiscale, il fait œuvre de prospective et cherche à obtenir des données précises sur le nombre de bénéficiaires, pour mieux en estimer le coût. Il est bien nécessaire de rassurer le monde combattant et de rappeler notre détermination à faire en sorte que la Nation tienne sa parole.

Les associations représentant les harkis ne veulent pas l'aumône, mais une véritable reconnaissance. Elle devrait même être plus morale que financière. Il nous appartient de corriger les erreurs du passé à ce sujet.

Préparons 2018 : c'est le sens de mon appel au maintien de la Mission du centenaire, qui a bien fait son travail.

M. Alain Milon, président. – *Nous passons à l'examen des amendements.*

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur pour avis. – *L'amendement n° 2 vise à revaloriser la retraite du combattant de deux points, pour la faire passer de 48 à 50 points de PMI. Cette mesure a bien sûr un coût : 8,2 millions d'euros. C'est bien peu par rapport aux 150 millions d'euros que perd le programme 169 entre 2014 et 2015. La valeur du point de PMI a décroché par rapport à l'évolution du traitement des fonctionnaires puisqu'il ne prend pas en compte les primes. Il faut donc renouer avec la dynamique d'une amélioration de la situation des anciens combattants.*

Mme Catherine Génisson. – *Cet amendement est déposé régulièrement lors de l'examen du budget des anciens combattants et a toute sa légitimité. Toutefois je constate qu'il est gagé sur la JDC, ce qui est quelque peu paradoxal*

après vous avoir entendu en souligner la légitimité. Nous nous abstiendrons sur l'ensemble de vos amendements.

Tout le monde est d'accord quand il est question de diminuer de manière globale le budget, mais il est toujours plus difficile d'entrer dans le détail des économies.

M. Jean-Pierre Godefroy. – *Combien resterait-il au programme 167 si votre amendement était adopté ?*

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur pour avis. – *Il resterait 33 millions d'euros, mais il s'agit, vous l'avez compris, d'une conséquence de la procédure parlementaire, pour être en conformité avec les obligations issues de la Lolf. Je ne vois pas le Gouvernement renoncer à organiser la JDC, et si jamais cet amendement était adopté, il serait aisément en mesure de redéployer les crédits nécessaires.*

M. Dominique Watrin. – *Notre groupe s'abstiendra.*

Les amendements n^{os} 2, 3 et 1 sont adoptés.

Suivant la proposition de son rapporteur pour avis, la commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » du projet de loi de finances pour 2015.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 32 Etat B			
M. LEMOYNE, rapporteur pour avis	2	Revalorisation de deux points de la retraite des combattants	Adopté
M. LEMOYNE, rapporteur pour avis	3	Mise en place d'une réversion par paliers en faveur des conjoints survivants des grands invalides	Adopté
Article 48 Revalorisation des majorations spéciales de pensions des conjoints survivants des grands invalides de guerre			
M. LEMOYNE, rapporteur pour avis	1	Correction d'une incohérence juridique	Adopté

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

Au Sénat

- **Union nationale des combattants (UNC)**
Lucien-Louis Bayle, président
Pierre Saint-Macary, administrateur
- **Union française des associations de combattants et de victimes de guerre (Ufac)**
Jacques Goujat, président
- **Fédération nationale des anciens combattants en Algérie, Maroc et Tunisie (Fnaca)**
André Cognard, secrétaire général
- **Mission du centenaire de la Première Guerre mondiale**
Joseph Zimet, directeur général
David Zivie, directeur général adjoint
- **Commission des conjoints survivants de l'Union fédérale**
Gisèle Grosz, présidente
- **Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) du ministère de la défense**
Philippe Navelot, directeur
Renaud Ferrand, sous-directeur de la mémoire et de l'action éducative
- **Office national des anciens combattants et victimes de guerre (Onac)**
Rose-Marie Antoine, directrice générale
Frédéric Charlet, conseiller auprès de la directrice générale

Dans l'Yonne

- **Union nationale des combattants (UNC) de l'Yonne**
Maurice Lagièrre, président
- **Union départementale des associations d'anciens combattants (Udac) de l'Yonne**
Elie Paratre, président
- **Association nationale des participants aux opérations extérieures (Anopex) de l'Yonne**
Dominique Lorient, président
- **Association des harkis et rapatriés d'Algérie et de leurs enfants de l'Aube et de la Bourgogne**
Khadra Safrioune, présidente

-
JUGEMENT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS DU 27 OCTOBRE 2014 RELATIF À
L' AIDE DIFFÉRENTIELLE EN FAVEUR DES CONJOINTS SURVIVANTS

ANNEXE

**JUGEMENT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS DU
27 OCTOBRE 2014 RELATIF À L' AIDE DIFFÉRENTIELLE EN
FAVEUR DES CONJOINTS SURVIVANTS**

JUGEMENT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS DU 27 OCTOBRE 2014 RELATIF À
L' AIDE DIFFÉRENTIELLE EN FAVEUR DES CONJOINTS SURVIVANTS

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N° 1220513/6-1

N° 1304887/6-1

Mme Khira ZERHOUN

M. Rohmer
Rapporteur

Mme Baratin
Rapporteur public

Audience du 13 octobre 2014
Lecture du 27 octobre 2014

08-03

C+

Aide juridictionnelle totale

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Paris,
(6^e section - 1^{ère} chambre),

I - Vu la requête, enregistrée le 29 novembre 2012 sous le n° 1220513, présentée pour Mme Khira Zerhoun, demeurant au 5 rue Errabita à Sidi Maifa (Maroc), par Me Touchot ; Mme Zerhoun demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 12 septembre 2012 par laquelle le directeur général de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) a refusé de l'admettre au bénéfice de l'allocation différentielle en faveur des conjoints survivants ;

2°) d'enjoindre à l'ONAC de lui attribuer l'allocation différentielle ;

Mme Zerhoun soutient que l'ONAC ne justifie pas de la légalité de la requalification de sa demande en simple aide financière et que l'office cherche à contourner le jugement du tribunal du 22 mai 2012 annulant un précédent refus de l'allocation différentielle en faveur des conjoint survivants ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 6 février 2013, présenté par le directeur de l'ONAC, qui conclut au rejet de la requête ;

Le directeur de l'ONAC soutient qu'en application de son instruction sur les critères d'octroi de l'allocation différentielle en faveur des conjoint survivants, l'octroi de cette allocation est subordonné, notamment, à la résidence en France du bénéficiaire ; que Mme Zerhoun, qui vit au Maroc, ne peut pas en bénéficier ; qu'en application de cette instruction, la demande de Mme Zerhoun devait être requalifiée en demande d'aide financière, laquelle lui a été octroyée le 24 octobre 2012 ;

Vu la lettre en date du 15 septembre 2014 informant les parties qu'en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, le tribunal était susceptible de relever d'office les moyens tirés, d'une part, de l'incompétence du directeur général de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) pour définir les critères d'attribution de l'allocation différentielle au bénéfice des conjoints survivants des ressortissants de l'ONAC, d'autre part, de l'incompétence du conseil d'administration de l'ONAC pour créer cette même allocation ;

Vu la réponse au moyen d'ordre public, enregistrée le 24 septembre 2014, présentée par le directeur général de l'ONAC ;

Le directeur de l'ONAC fait valoir que :

- à supposer que le conseil d'administration de l'ONAC soit incompétent pour créer l'allocation en cause, l'exécution de la décision du tribunal administratif de Paris du 22 mai 2012 impliquait le réexamen de la demande de Mme Zerhoun ;

- à titre subsidiaire, si les instructions du directeur de l'ONAC devaient être écartées, et si le conseil d'administration de l'ONAC devait être regardé comme incompétent pour créer l'allocation en cause, alors la demande de Mme Zerhoun tendant au versement de cette allocation ne pouvait être instruite, et devait à tout le moins être examinée comme une demande d'aide financière ainsi que l'a fait la décision en litige ;

Vu la décision du bureau d'aide juridictionnelle du tribunal de grande instance de Paris en date du 1^{er} octobre 2012 admettant M. Zerhoun au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale ;

II- Vu la requête, enregistrée le 9 avril 2013 sous le N°1304887, présentée pour Mme Khira Zerhoun, demeurant au 5 rue Errabita à Sidi Maifa (Maroc), par Me Harchoux ; Mme Zerhoun demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 12 septembre 2012 par laquelle le directeur général de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) a refusé de l'admettre au bénéfice de l'allocation différentielle en faveur des conjoint survivants ;

2°) d'enjoindre à l'ONAC de procéder au réexamen de sa demande d'allocation différentielle ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros au titre de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ;

Mme Zerhoun soutient qu'elle remplit les conditions nécessaires pour bénéficier de l'allocation différentielle ; que le critère de résidence qui lui a été opposé n'a pas été posé par la loi de finances pour 2007 ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 12 juin 2013, présenté par le directeur de l'ONAC, qui conclut au rejet de la requête ;

Le directeur de l'ONAC soutient qu'en application de ses instructions sur les critères d'octroi de l'allocation différentielle en faveur des conjoint survivants, l'octroi de cette allocation est subordonné, notamment, à la résidence en France du bénéficiaire ; que Mme Zerhoun, qui vit au Maroc, ne peut pas en bénéficier ; qu'en

application de ces instructions, la demande de Mme Zerhoun devait être requalifiée en demande d'aide financière, laquelle lui a été octroyée le 24 octobre 2012 ;

Vu la lettre en date du 15 septembre 2014 informant les parties qu'en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, le tribunal était susceptible de relever d'office les moyens tirés, d'une part, de l'incompétence du directeur général de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) pour définir les critères d'attribution de l'allocation différentielle au bénéfice des conjoints survivants des ressortissants de l'ONAC, d'autre part, de l'incompétence du conseil d'administration de l'ONAC pour créer cette même allocation ;

Vu la réponse au moyen d'ordre public, enregistrée le 24 septembre 2014, présentée par le directeur de l'ONAC ;

Le directeur de l'ONAC fait valoir que :

- à supposer que le conseil d'administration de l'ONAC soit incompétent pour créer l'allocation en cause, l'exécution de la décision du tribunal administratif de Paris du 22 mai 2012 impliquait le réexamen de la demande de Mme Zerhoun ;

- à titre subsidiaire, si les instructions du directeur de l'ONAC devaient être écartées, et si le conseil d'administration de l'ONAC devait être regardé comme incompétent pour créer l'allocation en cause, alors la demande de Mme Zerhoun tendant au versement de cette allocation ne pouvait être instruite, et devait à tout le moins être examinée comme une demande d'aide financière ainsi que l'a fait la décision en litige ;

Vu la décision du bureau d'aide juridictionnelle du tribunal de grande instance de Paris en date du 18 février 2013 admettant Mme Zerhoun au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale ;

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ;

Vu l'instruction du 16 décembre 2009 du directeur général de l'ONAC relative à la gestion 2010 de la mesure différentielle en faveur des conjoints survivants des ressortissants de l'ONAC ;

Vu la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 13 octobre 2014 :

- le rapport de M. Rohmer ;

- et les conclusions de Mme Baratin, rapporteur public ;

Sur la jonction :

1. Considérant que par les requêtes susvisées, le requérante demande l'annulation de la même décision du 12 septembre 2012 ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un même jugement ;

Sur les conclusions des deux requêtes :

2. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que Mme Zerhoun est ressortissante de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) en qualité de veuve de titulaire de la carte du combattant et titulaire d'une pension de retraite du combattant de réversion ; que par la décision attaquée du 12 septembre 2012, le directeur général de l'ONAC a rejeté la demande présentée par Mme Zerhoun tendant au bénéfice de l'allocation différentielle en faveur des conjoints survivants, au motif, d'une part, qu'elle ne remplissait pas la condition de résidence en France, d'autre part, que les crédits disponibles au service des anciens combattants et de l'appareillage des handicapés au Maroc ne permettait pas de lui octroyer cette allocation ; que, par la même décision, le directeur général de l'ONAC a requalifié la demande de l'intéressée en demande d'aide financière ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article D. 432 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre : « I.-L'office national a pour objet de veiller en toute circonstance sur les intérêts matériels et moraux de ses ressortissants. / Il a notamment pour attribution : / 1° De prendre ou de provoquer en leur faveur toutes mesures jugées nécessaires ou opportunes, et plus particulièrement en matière d'éducation, d'apprentissage, d'établissement de rééducation professionnelle, d'aide au travail, d'aide, d'assurance et de prévoyance sociales; / 2° De diriger, de coordonner et contrôler l'action des offices départementaux et de statuer sur les recours formés contre leurs décisions ; / 3° D'utiliser au mieux des intérêts de ses ressortissants ses ressources propres, les subventions de l'Etat ou le produit des fondations, dons et legs, soit directement, soit par l'intermédiaire des offices départementaux, des associations constituées par ses ressortissants ou des œuvres privées qui leur viennent en aide; / 4° D'assurer la liaison entre lesdites associations ou œuvres privées et les pouvoirs publics ; / 5° De donner son avis sur les projets ou propositions de lois et les projets de décrets concernant ses ressortissants et de suivre l'application des dispositions adoptées ; / 6° D'une manière générale : / a) D'assurer à ses ressortissants [...] le patronage et l'aide matérielle qui leur sont dus par la reconnaissance de la nation. III.-Il peut également se voir confier par convention, pour le compte de l'Etat : / 1° La gestion des prestations de soins gratuits prévues à l'article L. 115 pour les titulaires d'une pension qui résident dans les départements et collectivités d'outre-mer, en Algérie, au Maroc ou en Tunisie ; / 2° L'appareillage des mutilés prévu à l'article L. 128 pour les titulaires d'une pension qui résident dans l'un des lieux mentionnés au 1° ; / 3° L'organisation des expertises médicales prévues au présent code pour les demandes de pensions formées par des personnes résidant en Algérie, au Maroc ou en Tunisie. » ; que l'article D. 440 du même code dispose que : « Le conseil d'administration est chargé de définir la politique générale de l'office national. / Sous réserve des dispositions de l'article D. 442, il délibère notamment sur : / 1. Les conditions générales d'organisation et de fonctionnement de l'établissement. / 2. Les projets de contrats pluriannuels avec l'Etat. / 3. Les programmes généraux d'activité et d'investissement. / 4. Le budget général de l'office national, comprenant un budget principal et, en application des articles L. 312-1, R. 314-3 à R. 314-63, R. 314-78 et R. 314-79 du code de l'action sociale et des familles, des budgets annexes. / 5. Les décisions modificatives du budget, présentées dans les mêmes formes que le budget primitif. / 6. Le compte financier. / 7. La répartition entre les associations des subventions destinées à l'action sociale. / 8. Le placement des

capitaux et revenus provenant de libéralités faites à l'office national. / 9. Les transactions. / Il statue, en appel, sur les recours formés contre les décisions rendues, à l'échelon départemental, en matière d'aide aux ressortissants. Il peut, à cet effet, donner délégation à certains de ses membres. / D'une manière générale, il peut être appelé à donner son avis sur les affaires qui lui sont renvoyées soit par le ministre chargé des anciens combattants et victimes de guerre, soit par le directeur général de l'office national. / Les délibérations portant sur le budget et le compte financier sont exécutoires dans les conditions prévues par le titre III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. / Sous réserve des dispositions des articles du code de l'action sociale et des familles cités au 4° du présent article et de l'alinéa précédent, les délibérations et les décisions du conseil d'administration sont exécutoires si, dans un délai de vingt jours, l'autorité de tutelle n'y a pas fait opposition. » ; qu'aux termes de l'article D. 443 de ce code : « Le directeur général de l'office national est nommé par décret sur proposition du ministre chargé des anciens combattants et victimes de guerre. / Il est chargé d'assurer le fonctionnement des services et représente l'office en justice et dans tous les actes de la vie civile. / Il a sous ses ordres le personnel de l'office national et des services extérieurs relevant dudit office. / Le directeur général peut donner délégation à des fonctionnaires de catégorie A placés sous son autorité pour signer, en son nom, les actes, conventions et marchés pour les affaires relevant de leurs attributions. / Le directeur général prépare les projets de transaction et signe pour le compte de l'office national les transactions après approbation expresse des autorités de tutelle. / En sa qualité d'ordonnateur, il exerce ses attributions dans les conditions prévues par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. » ; qu'enfin l'article R. 572-2 du même code dispose que : « Le directeur général de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre reçoit délégation de pouvoir du ministre chargé des anciens combattants et victimes de guerre dans les matières suivantes : / 1° Les décisions relatives aux cartes et titres suivants et aux indemnités et pécules qui y sont rattachés [...] 2° Les décisions relatives : / a) A l'attribution de la mention " mort pour la France " prévue à l'article L. 488 et de la mention " mort en déportation " instituée par la loi n° 85-528 du 15 mai 1985 sur les actes et jugements déclaratifs de décès des personnes mortes en déportation et l'attribution du diplôme d'honneur prévu à l'article L. 492 bis ; / b) Aux pécules liés à l'état de prisonnier de guerre ; / c) A la prise en charge des frais de voyage sur les tombes ou les lieux de crimes ; / 3° Les actes de décès ou de disparition liés à la déportation ; / 4° La mise en œuvre de l'entretien, de la garde et de la rénovation des cimetières nationaux et des carrés spéciaux des cimetières communaux désignés à l'article L. 505 du présent code ; / 5° Les décisions de transfert et de restitution de corps en coordination avec la politique gouvernementale en matière de sépultures de guerre ; / 6° Les décisions relatives à la retraite du combattant ; / 7° Les propositions de décisions adressées au Premier ministre en matière d'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites et des orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie durant la Deuxième Guerre mondiale. » ;

4. Considérant que le conseil d'administration de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC), lors de sa session plénière du 11 avril 2007, a approuvé la création d'une allocation différentielle au bénéfice des conjoints survivants des ressortissants de l'ONAC ; que par instruction, dont la

dernière version date du 16 décembre 2009, le directeur général de l'ONAC a fixé les critères cumulatifs d'ouverture du droit à cette allocation, parmi lesquels figure l'obligation pour les bénéficiaires de justifier d'une résidence stable, effective et régulière en France ; que cette instruction prévoit que si le demandeur ne remplit pas cette condition, son dossier doit être examiné dans le cadre de l'examen des demandes de secours, d'aides et de participation par l'ONAC ;

5. Considérant qu'aucune des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre citées au point 2, non plus qu'aucune autre disposition législative ou réglementaire, ne donne compétence au conseil d'administration de l'ONAC pour créer, par une décision de nature réglementaire, l'allocation différentielle au bénéfice des conjoints survivants des ressortissants de l'ONAC ; qu'au surplus, le directeur général de l'ONAC ne tient pas des dispositions citées au point 2 le pouvoir de définir les critères d'attribution d'une telle allocation ; qu'ainsi, la décision de création de l'allocation différentielle au bénéfice des conjoints survivants des ressortissants de l'ONAC prise par le conseil d'administration de l'office lors de son conseil d'administration du 11 avril 2007, ainsi que l'instruction, du directeur général de l'ONAC fixant les critères d'ouverture du droit à cette allocation, sur la base desquelles la décision attaquée a été prise, sont entachées d'incompétence ; que, par conséquent, la décision du 12 septembre 2012 par laquelle le directeur général de l'ONAC a refusé d'admettre Mme Zerhoun au bénéfice de l'allocation différentielle en faveur des conjoints survivants est dépourvue de base légale et doit être annulée, sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens de la requête ;

Sur les conclusions des deux requêtes à fin d'injonction :

6. Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une décision dans un sens déterminé, la juridiction saisie de conclusions en ce sens prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant d'un délai d'exécution* » ;

7. Considérant que, ainsi qu'il a été dit au point 5, le conseil d'administration de l'ONAC n'était pas compétent pour créer l'allocation différentielle au bénéfice des conjoints survivants ; que, par suite, l'annulation de la décision refusant à Mme Zerhoun le bénéfice de cette allocation n'implique pas que le directeur général de l'ONAC lui accorde celle-ci ni statue à nouveau sur sa demande ; que les conclusions de la requête à fin d'injonction doivent donc être rejetées ;

Sur les conclusions de la requête n° 1304887 tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

8. Considérant que Mme Zerhoun a été admise au bénéfice de l'aide juridictionnelle ; que son avocat peut ainsi se prévaloir des dispositions de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ; que, dans les circonstances de l'espèce, et sous réserve que Me Harchoux renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat la somme de 600 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La décision du 12 septembre 2012 par laquelle le ministre de la défense a refusé d'attribuer à Mme Zerhoun l'allocation différentielle en qualité de conjoint survivant d'un ancien combattant est annulée.

Article 2 : L'Etat versera à Me Harchoux la somme de 600 (six cents) euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de l'article 37 alinéa 2 de la loi du 10 juillet 1991, sous réserve qu'il renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat à l'aide juridictionnelle.

Article 3 : Le surplus des conclusions de Mme Zerhoun est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à Mme Khira Zerhoun et à l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre. Copie en sera adressée au ministre de la défense.

Délibéré après l'audience du 13 octobre 2014, à laquelle siégeaient :

M. Wurtz, président,

M. Rohmer, premier conseiller,

M. Sylvestre, conseiller.

Lu en audience publique le 27 octobre 2014.

Le rapporteur,

B. ROHMER

Le président,

Ch. WURTZ

Le greffier,

E. MOULIN

La République mande et ordonne au ministre de la défense ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.