

N° 151

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

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

Par Mme Gisèle PRINTZ,

Sénatrice.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°5) (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. UN BUDGET QUI MET L'ACCENT SUR LA TRANSMISSION DE L'ESPRIT DE DÉFENSE ET DE LA MÉMOIRE DES CONFLITS DU XX^e SIÈCLE	9
A. UNE JOURNÉE DÉFENSE ET CITOYENNETÉ MODERNISÉE ET CONFORTÉE	10
B. LA POLITIQUE DE MÉMOIRE ENFIN DOTÉE DE MOYENS À LA HAUTEUR DE SES AMBITIONS	11
1. Valoriser les symboles de la mémoire collective nationale.....	12
2. Soutenir des projets pédagogiques, littéraires et audiovisuels	14
3. Honorer la quatrième génération du feu.....	14
C. A PARTIR DE 2013, RÉUSSIR LES COMMÉMORATIONS DES DEUX GUERRES MONDIALES	15
1. Le centenaire de la Première Guerre mondiale, occasion unique de commémorer un conflit qui a transformé la France.....	15
2. Le soixante-dixième anniversaire de la fin de la Seconde Guerre mondiale, symbole de la mobilisation nationale et internationale contre la barbarie nazie	17
3. Quel rôle pour la mission interministérielle des anniversaires des deux guerres mondiales ?	18
D. LE TOURISME DE MÉMOIRE, UNE OPPORTUNITÉ POUR LES TERRITOIRES	19
II. DANS UNE SITUATION BUDGÉTAIRE DIFFICILE, LES DROITS RECONNUS AUX ANCIENS COMBATTANTS SONT PRÉSERVÉS, LES ENGAGEMENTS PASSÉS SONT TENUS	22
A. SANS NIER LA RÉALITÉ DÉMOGRAPHIQUE D'UN DÉCLIN DU NOMBRE D'ANCIENS COMBATTANTS, DES ARBITRAGES BUDGÉTAIRES QUI RECONNAISSENT LA SPÉCIFICITÉ DU MONDE COMBATTANT	23
B. UNE RECONNAISSANCE MATÉRIELLE QUI N'EST PAS REMISE EN CAUSE	25
1. Une réforme de l'administration au service du monde combattant qui ne s'est pas faite sans heurts	25
2. Des dépenses fiscales importantes.....	26
3. Mieux prendre en compte les difficultés des conjoints survivants des plus grands invalides.....	29
4. Un engagement gouvernemental : attribuer la carte du combattant à ceux ayant servi quatre mois en Algérie à cheval sur le 2 juillet 1962	30
5. Associer le monde combattant à la nécessaire refonte du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre	31
C. GARANTIR À LA QUATRIÈME GÉNÉRATION DU FEU LES MÊMES DROITS QU'À CELLES QUI L'ONT PRÉCÉDÉE.....	32

D. VERS LA FIN DE L'INJUSTICE TOUCHANT LES MALGRÉ-NOUS	33
1. <i>Un phénomène désormais reconnu : l'incorporation de force dans l'armée allemande et les formations paramilitaires du III^e Reich</i>	33
2. <i>La ligne Curzon : mettre un terme aux discriminations basées sur cette frontière virtuelle</i>	34
E. AMÉLIORER LE MÉCANISME D'INDEMNISATION DES VICTIMES DES ESSAIS NUCLÉAIRES FRANÇAIS.....	35
III. UNE POLITIQUE D'ACTION SOCIALE RENFORCÉE AFIN DE RÉPONDRE AUX BESOINS DE TOUTES LES GÉNÉRATIONS DU FEU ET DES CONJOINTS SURVIVANTS	37
A. L'ONAC, OPÉRATEUR DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE ENVERS LE MONDE COMBATTANT.....	37
B. LA MODERNISATION DE L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES	38
C. MIEUX ORIENTER L'ACTION SOCIALE VERS LA QUATRIÈME GÉNÉRATION DU FEU	40
D. SORTIR LES CONJOINTS SURVIVANTS DE LA PAUVRETÉ ET RÉFLÉCHIR À LA MEILLEURE FAÇON D'AIDER LES ANCIENS COMBATTANTS LES PLUS DÉMUNIS	41
IV. LA POURSUITE DE L'INDEMNISATION DES VICTIMES DE LA BARBARIE NAZIE.....	43
A. L'INDEMNISATION DES ORPHELINS DE LA DÉPORTATION ET DES VICTIMES DES SPOLIATIONS DU FAIT DES LÉGISLATIONS ANTISÉMITES.....	43
B. L'INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACTES DE BARBARIE DURANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE	45
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS.....	47
• <i>Article 62 bis</i> Rapport sur la situation des conjoints survivants des plus grands invalides	47
• <i>Article 62 ter</i> Rapport sur la situation des veuves d'anciens combattants résidant hors de France	48
• <i>Article 62 quater</i> Rapport sur l'application de la loi du 23 février 2005	49
• <i>Article 62 quinquies</i> Rapport sur le décret d'application de la loi Morin	50
TRAVAUX DE LA COMMISSION	53
I. AUDITION DU MINISTRE.....	53
II. EXAMEN DE L'AVIS	66
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS	73

Les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » pour 2013

Programmes	Crédits de paiement demandés pour 2013 (en euros)	Crédits de paiement ouverts en LFI pour 2012 (en euros)	Variation 2013/2012 (en %)	Pour mémoire, variation 2012/2011 (en %)
167 - Liens entre la Nation et son armée	119 372 126	118 019 312	+ 1,1	- 12,2
Journée défense et citoyenneté	102 165 200	105 992 074	- 3,6	- 13,4
Politique de mémoire	17 206 926	12 027 238	+ 43,1	+ 0,3
169 - Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 839 324 180	2 914 602 520	- 2,6	- 4,2
Administration de la dette viagère	2 313 000 000	2 397 470 000	- 3,5	- 3,7
Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	162 418 953	161 218 953	+ 0,7	- 11,8
Solidarité	353 905 227	345 913 567	+ 2,3	- 0,2
Réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français	10 000 000	10 000 000	-	-
158 - Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	110 008 040	116 319 279	- 5,4	+ 1,2
Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	56 124 124	60 550 643	- 7,3	- 4,7
Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale	53 883 826	55 768 636	- 3,4	+ 8,5
Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »	3 068 704 346	3 148 941 111	- 2,5	- 4,3

Mesdames, Messieurs,

La mission budgétaire « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » regroupe l'ensemble des engagements de la République en faveur de ceux qui l'ont servie lors des conflits des XX^e et XXI^e siècles. Marque de sa reconnaissance envers les sacrifices qu'ils ont consentis pour la France, son examen permet de rappeler, chaque année, que la disparition d'un nombre croissant d'anciens combattants et l'éloignement temporel des deux conflits mondiaux ne doivent pas les faire tomber dans l'oubli.

Au contraire, la politique de mémoire et la transmission de l'esprit de défense, qui fait partie intégrante de la citoyenneté, sont les outils indispensables de la préservation du souvenir des différentes générations du feu et de la relation spéciale qui existe entre la Nation et son armée. C'est pourquoi la politique publique en la matière que porte cette mission garde toute son actualité dans la période actuelle, riche en échéances commémoratives comme en engagements de l'armée française à travers le monde.

L'alternance politique consécutive aux élections législatives de juin 2012 a conduit au remplacement du secrétariat d'Etat aux anciens combattants par un ministère délégué auprès du ministre de la défense, chargé des anciens combattants. Cette évolution du portefeuille ministériel, appréciée du monde combattant alors que, durant la période 2010-2011, toute fonction équivalente avait disparu de l'organigramme gouvernemental, traduit l'attachement du Gouvernement et de son titulaire, Kader Arif, aux problématiques de reconnaissance, de réparation et de promotion de la mémoire.

Dans un contexte budgétaire difficile, qui rend nécessaire un effort de redressement des finances publiques de grande ampleur, le projet de loi de finances (PLF) pour 2013 assure la préservation des droits acquis, le respect des engagements pris par la précédente majorité et permet de renforcer les moyens alloués à deux actions qui sont au cœur de la mission : la préparation des commémorations des deux conflits mondiaux, qui débiteront en 2014, et la solidarité envers les anciens combattants et leurs ayants droit.

Pour 2013, les crédits de la mission s'élèveront à 3,07 milliards d'euros, soit une baisse de 2,5 % par rapport à 2012, qui traduit mécaniquement la diminution du nombre d'anciens combattants. Toutefois, cette baisse est inférieure à celle intervenue entre 2011 et 2012 (- 4,3 %) ainsi qu'à celle des effectifs d'anciens combattants titulaires de pensions militaires d'invalidité ou de la retraite du combattant. Cela signifie donc que le Gouvernement a reconnu que cette population mérite un traitement privilégié et qu'elle ne peut se voir appliquer la contrainte uniforme d'une réduction de 7 % des dépenses d'intervention que le ministère du budget souhaitait imposer.

Premier budget de la mandature 2012-2017, le PLF 2013 définit les orientations des années à venir : une nouvelle impulsion donnée à la politique de mémoire, une Journée défense et citoyenneté (JDC) confortée, un droit à réparation maintenu, une exigence de solidarité renforcée. Dans ces quatre directions, on ne peut que saluer les initiatives du Gouvernement.

Votre rapporteure est d'ailleurs satisfaite de voir que les préconisations qu'elle avait faites l'an dernier se retrouvent, pour certaines, dans ce budget. C'est le cas notamment du renforcement des moyens de l'Onac à destination des publics les plus démunis, grâce à des outils comme l'aide différentielle au conjoint survivant (ADCS), et de la pérennisation de cet opérateur qui a durement subi, comme toute l'administration des anciens combattants, la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Il n'est pas possible, au vu de l'état des finances publiques de la France, de satisfaire toutes les demandes du monde combattant. Cela ne doit pas pour autant conduire à faire preuve d'immobilisme et d'indifférence à son égard. A l'aune de ces considérations, ce budget reçoit le plein assentiment de votre rapporteure car il réaffirme la spécificité de la politique de l'Etat en direction des anciens combattants, tout comme l'importance accordée à la transmission de la mémoire des conflits qui ont façonné la société française et au souvenir de ceux qui y ont participé.

I. UN BUDGET QUI MET L'ACCENT SUR LA TRANSMISSION DE L'ESPRIT DE DÉFENSE ET DE LA MÉMOIRE DES CONFLITS DU XX^E SIÈCLE

Le programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » porte sur deux aspects complémentaires du maintien, chez nos concitoyens, d'un attachement fort à leur armée et à ceux qui ont servi la France lors des conflits du XX^e siècle. Il assure le financement de la Journée défense et citoyenneté (JDC ; action n° 1), qui a remplacé le service national et à laquelle sont astreints tous les Français entre leur seizième et leur dix-huitième anniversaire. Il comporte également les crédits de la politique de transmission de la mémoire du ministère de la défense et des anciens combattants (action n° 2).

D'un montant total de 119,4 millions d'euros, les crédits de paiement demandés pour ce programme dans le PLF 2013 sont en hausse de 1,2 % par rapport à 2012. C'est le résultat d'un double mouvement : une baisse (- 3,6 %) des moyens consacrés à la JDC, en lien avec l'achèvement de la réforme de la direction du service national (DSN) débutée en 2009, et une hausse de plus de 43 % du budget de la politique de mémoire, afin de préparer dans les meilleures conditions les échéances commémoratives des années à venir.

Evolution des crédits de paiement du programme 167

(en millions d'euros)

Action	LFI 2012	PLF 2013	Variation
Journée défense et citoyenneté	106	102,2	- 3,6 %
Politique de mémoire	12	17,2	+ 43,3 %
Total	118	119,4	+ 1,2 %

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

La maquette budgétaire étant inchangée par rapport aux exercices précédents, le déséquilibre entre les deux actions de ce programme que votre rapporteure avait dénoncé l'an dernier est toujours présent. La JDC représente toujours près de 86 % des crédits du programme, contre 14 % pour la politique de mémoire. Si cet écart a quelque peu diminué par rapport à 2012, en particulier grâce à l'augmentation importante du budget de l'action n° 2, il est toujours regrettable qu'une telle disproportion existe. De plus, l'absence d'indicateur pour évaluer la performance de cette action n'est guère conforme à l'esprit de la gestion budgétaire rénovée issue de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) du 1^{er} août 2001.

Néanmoins, votre rapporteure ne peut que se réjouir que les regrets exprimés il y a un an dans son rapport concernant la faible place accordée à la politique de mémoire, malgré l'engagement sincère de ceux chargés de la mettre en œuvre, n'aient plus lieu d'être. Il y a désormais en la matière une volonté politique forte, qui trouve son expression dans un effort budgétaire sans précédent.

A. UNE JOURNÉE DÉFENSE ET CITOYENNETÉ MODERNISÉE ET CONFORTÉE

La Journée défense et citoyenneté (JDC) s'est substituée, à compter du 1^{er} janvier 2011, à la journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD), créée en 1997 lors de la suspension du service national. La direction du service national (DSN) est chargée de son organisation à destination, chaque année, de toute une classe d'âge, soit environ 750 000 jeunes sur deux cents sites en France.

Moment indispensable d'éveil et de sensibilisation des adolescents français au rôle de leur armée et, plus largement, à leurs droits et devoirs de citoyens, la JDC met l'accent, par rapport à la JAPD, sur la sensibilisation des jeunes aux nouveaux enjeux de la défense et de la sécurité nationale. Une nouvelle approche a été adoptée, visant, durant les trois modules¹ qui la composent, à davantage solliciter les participants lors d'échanges avec les formateurs et à leur proposer des contenus plus actualisés. Cela se traduit, dans les indicateurs destinés à mesurer la satisfaction des usagers de la JDC, par une stabilisation du taux de ceux qui sont satisfaits de la qualité de la prestation offerte par la DSN et les armées à 86 %. Le résultat est le même lorsqu'ils sont interrogés sur l'impact de la JDC sur l'image qu'ils ont des armées. La cible ambitieuse que s'est fixée la DSN est d'atteindre 90 % de satisfaction en 2015.

La JDC est encore amenée à évoluer, afin de sensibiliser ceux qui y prennent part à des thématiques sociétales telles que la sécurité routière, le don du sang et le don d'organe. Des partenariats sont en effet à l'étude avec la délégation à la circulation et à la sécurité routière ainsi qu'avec l'Etablissement français du sang et l'Agence de la biomédecine. Contribuant déjà à l'identification et au suivi des décrocheurs scolaires et offrant une initiation aux gestes de premier secours, la JDC pourrait devenir, dans le futur, un outil de santé publique et de prévention. C'est une des hypothèses émises par le ministre lors de son audition par votre commission. Il a, à cette occasion, rappelé son attachement à ce rite de passage républicain, qui ne permet malheureusement pas au brassage républicain de s'opérer aussi bien que durant le service militaire. C'est la raison pour laquelle il a indiqué réfléchir à son éventuel doublement. Un tel cas de figure poserait bien sûr d'importantes questions financières et logistiques. Il n'en reste pas moins que cela rejoint la préoccupation constante de votre rapporteure d'arriver à offrir aux jeunes Françaises et Français de tous milieux sociaux la possibilité de se mélanger et d'oublier leurs différences.

L'année 2012 marque la dernière étape de la réforme de la DSN, qui s'est traduite par une réorganisation de ses compétences administratives et de son implantation géographique, le tout dans un souci de rationalisation de son activité. Son plafond d'emplois, fixé pour 2013 à 1 518 personnes, baisse de

¹ Module n° 1 : « Vous êtes des citoyens » ; Module n° 2 : « Vous devez faire face à un monde instable » ; Module n° 3 : « Vous avez un rôle à jouer ».

trente-sept équivalents temps-plein travaillé (ETPT) par rapport à 2012. Entre 2007 et 2015, les effectifs passeront de 2 893 à 1 370 ETPT, 965 postes étant supprimés et 558 transférés à d'autres services.

Reposant désormais sur une administration centrale, qui a déménagé cette année de Compiègne à Orléans, et cinq établissements du service national (Bordeaux, Rennes, Lyon, Nancy, Versailles), desquels dépendent les centres du service national (CSN) qui organisent la JDC, la DSN a achevé sa mutation. Au 31 décembre 2012, le transfert de sa responsabilité en matière de conservation des archives du service national concernant la métropole au centre des archives militaires du service historique de la défense (SHD) sera achevé et les derniers déplacements de CSN auront été réalisés.

L'an dernier, votre rapporteure se demandait si *« cette course à l'économie est véritablement compatible avec une politique qui vise à transmettre les valeurs de la République à tous ceux qui sont sur le point d'atteindre l'âge adulte »*. Il est de toute façon trop tard pour revenir en arrière sur ce mouvement sans doute nécessaire pour adapter la DSN à l'évolution de ses missions et de son public. Les économies réalisées n'ont pas diminué le taux de satisfaction des usagers tel qu'il est actuellement mesuré. Les propos rassurants du ministre sur la JDC et les nouveaux objectifs qu'il souhaite lui assigner méritent d'être salués. Votre rapporteure émet désormais le souhait que cette réforme soit pleinement évaluée, en tenant notamment compte des éventuelles modifications que le prochain Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, actuellement en cours de rédaction sous la direction de Jean-Marie Guéhenno, pourrait recommander afin de renforcer le lien entre la Nation et ses armées.

B. LA POLITIQUE DE MÉMOIRE ENFIN DOTÉE DE MOYENS À LA HAUTEUR DE SES AMBITIONS

Transmettre la mémoire des conflits du siècle passé constitue un devoir de l'Etat et l'un des moyens d'assurer la cohésion de la Nation. L'action n° 2 du programme 167 en est donc le vecteur, sous l'égide de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) du ministère de la défense. Depuis la réforme de l'administration au service du monde combattant, en 2010, l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (Onac) est opérateur de cette politique, en charge notamment de l'entretien des hauts lieux de mémoire et des nécropoles nationales.

Le budget de 17,2 millions d'euros que lui consacre le PLF 2013 représente une augmentation de 43 % par rapport à 2012. Cet effort est conséquent pour une politique qui, jusqu'à présent, ne constituait pas une priorité au vu de son faible poids budgétaire. Le riche calendrier commémoratif des années à venir, qui comprend notamment le centenaire de la Première Guerre mondiale et le soixante-dixième anniversaire de la fin de la

Seconde Guerre mondiale, rend un tel investissement nécessaire mais, une fois ces échéances passées, il serait regrettable de revenir à la situation connue les années précédentes.

La DMPA organise les cérémonies inscrites au calendrier commémoratif national, développe l'information du public, assure, avec l'Onac, la préservation des éléments de la « mémoire de pierre » que sont les hauts lieux de mémoire et les nécropoles et met en œuvre de nombreuses actions pédagogiques à destination des publics scolaires.

1. Valoriser les symboles de la mémoire collective nationale

En 2012, en plus des neuf cérémonies mandatées par des textes législatifs ou réglementaires, l'accent a été mis sur la mémoire des rafles de 1942 ainsi que sur le soixante-dixième anniversaire de la bataille de Bir Hakeim.

Le calendrier commémoratif national en 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 8 juin : journée nationale d'hommage aux « Morts pour la France » en Indochine (décret du 26 mai 2005) ;
- le 18 juin : journée nationale commémorative de l'appel historique du général de Gaulle à refuser la défaite et à poursuivre le combat contre l'ennemi (décret du 10 mars 2006) ;
- le dimanche le plus proche du 16 juillet : journée nationale à la mémoire des victimes des crimes racistes et antisémites de l'Etat français et d'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 (loi du 24 octobre 1922) ;
- 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).

L'adoption par le Sénat, le jeudi 8 novembre 2012, de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la reconnaissance du 19 mars comme journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc devrait avoir pour conséquence d'ajouter cette date au calendrier commémoratif pour 2013. Si le Conseil constitutionnel, saisi par les députés et sénateurs de l'opposition, confirme la constitutionnalité de ce texte, il appartiendra au Président de la République de le promulguer.

Les hauts lieux de la mémoire nationale sont les symboles des épreuves traversées par notre pays au XX^e siècle et du sacrifice de millions de Français au cours des conflits qui l'ont parcouru. C'est pourquoi ils font l'objet d'une attention particulière de la part de l'Onac qui, depuis 2010, les entretient et les développe pour le compte de la DMPA. Ils incarnent chacun un aspect précis des conflits contemporains dont la mémoire ne saurait être effacée.

Les hauts lieux de mémoire

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

Plusieurs projets de rénovation sont en cours, notamment celui du mémorial des martyrs de la déportation de l'île de la Cité, où la modernisation de la muséographie va être engagée. Les travaux d'aménagement du mémorial de Montluc à Lyon sont en cours d'achèvement et son premier directeur devrait bientôt être nommé.

De même, l'entretien des nécropoles et sépultures de guerre est désormais de la responsabilité de l'Onac, qui perçoit pour ces missions liées à la politique de mémoire une subvention de 6,35 millions d'euros, principalement dédiée à la préservation du patrimoine mémoriel. Il est de la responsabilité de son pôle des sépultures de guerre et des hauts lieux de la mémoire nationale, implanté à Metz.

2. Soutenir des projets pédagogiques, littéraires et audiovisuels

La DMPA mène également de nombreuses actions pédagogiques à destination de publics scolaires et universitaires de tous âges, notamment sous la forme de concours. Ainsi, un protocole défense-éducation nationale a été signé en 2007 pour appuyer ces initiatives. De même, un nouveau protocole a été signé avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche le 20 avril 2012.

Dans ce cadre, le ministère soutient le concours national de la résistance et de la déportation. Il prend également part à des initiatives visant des élèves scolarisés à l'école primaire, comme le concours « les petits artistes de la mémoire », organisé par l'Onac, pour lequel les participants sont invités à imaginer la vie d'un poilu originaire de leur commune. De plus, au 1^{er} août 2012, 245 projets relatifs à la mémoire des conflits contemporains ou à la politique de défense ont été soutenus. Cela représente une participation de plus de 132 000 euros, auxquels il faut ajouter 225 000 euros de crédits de l'Onac.

La DMPA mène également une politique de coédition d'ouvrages portant sur la mémoire du XX^e siècle, le patrimoine du ministère de la défense ainsi que les conflits contemporains dans lesquels l'armée française est engagée. Elle soutient également la production audiovisuelle et cinématographique sur ces thèmes, en particulier si elle a un lien direct avec le contexte commémoratif. Ainsi, en 2012, trois documentaires relatifs à la guerre d'Algérie ainsi qu'un sur la bataille de Bir Hakeim ont été retenus.

3. Honorer la quatrième génération du feu

Le précédent gouvernement avait confié au général Thorette la présidence d'un groupe de travail sur la réalisation d'un monument aux soldats morts pour la France durant les opérations extérieures (Opex) qui représentent désormais, depuis la fin de la guerre d'Algérie, l'engagement principal des forces armées françaises à l'étranger. Dans son rapport, remis en septembre 2011, celui-ci recommandait d'ériger un tel ouvrage à Paris et d'y faire inscrire les noms de tous les morts en Opex. Il suggérait également de le compléter par un « monument virtuel » accessible à tous sur internet.

Le ministre de la défense avait alors donné son accord à la réalisation de ce projet. Après des négociations avec la ville de Paris, le lieu d'implantation retenu est la place Vauban, située derrière l'Hôtel national des Invalides. En conséquence, 1 million d'euros ont été inscrits à l'action politique de mémoire du programme 167 dans le cadre du PLF 2013. Cette estimation de coût a été faite, selon les explications données à votre rapporteure par la DMPA, sur la base de celui de la construction du monument du quai Branly au début des années 2000.

Un appel d'offres a d'ores et déjà été lancé et sept candidatures ont été reçues. Un jury, où seront représentés le ministère de la défense, le ministère de la culture ainsi que la ville de Paris, sélectionnera le projet retenu dans le courant de l'année 2013. Son inauguration est prévue pour le premier semestre de l'année 2014. Votre rapporteure s'en félicite.

C. A PARTIR DE 2013, RÉUSSIR LES COMMÉMORATIONS DES DEUX GUERRES MONDIALES

Les cinq prochaines années vont coïncider avec les anniversaires de la fin des deux conflits mondiaux du XX^e siècle.

Tout d'abord, à partir de 2014 et pour les quatre années qui suivront, le centenaire de la Première Guerre mondiale sera l'occasion de faire vivre la mémoire de ce conflit, encore très présente dans les territoires qui ont constitué la ligne de front et chez les belligérants étrangers qui ont combattu en France. De 2013 à 2015, le soixante-dixième anniversaire de la Seconde Guerre mondiale constituera sans doute la dernière séquence commémorative à laquelle pourront être associés des participants au conflit ; il revêt donc une importance particulière.

1. Le centenaire de la Première Guerre mondiale, occasion unique de commémorer un conflit qui a transformé la France

Alors que le dernier poilu, Lazare Ponticelli, est décédé en mars 2008, les réflexions sur les commémorations du centenaire du conflit ont débuté depuis déjà plusieurs années, accompagnées d'un regain d'intérêt pour l'histoire de la période 1914-1918 au sein de la population. C'est donc sur la base du rapport¹ rendu au Président de la République par Joseph Zimet en septembre 2011 que les modalités d'organisation de ces événements ainsi que leurs dimensions symboliques et internationales ont commencé à être définies.

Au vu de l'ampleur des travaux préparatoires à réaliser, de l'étalement sur plusieurs années de cet événement mémoriel et du besoin de faire collaborer plusieurs ministères entre eux et avec des opérateurs culturels, un groupement d'intérêt public (GIP) a été créé. Celui-ci, dénommé « Mission du centenaire de la Première Guerre mondiale », se voit attribuer une subvention de 2 millions d'euros dans le budget 2013.

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

Le GIP « Mission du centenaire de la Première Guerre mondiale »

Comme le suggérait le rapport Zimet, le travail de préfiguration du centenaire a été confié à une structure interministérielle dédiée, un GIP. Par un arrêté du 5 avril 2012, sa constitution a été approuvée et ses travaux ont débuté.

Ses membres, avec la pondération de leurs voix au sein du conseil d'administration, sont les suivants :

- le ministère de la défense (34,6 %) ;
- le ministère de la culture et de la communication (24,3 %) ;
- le ministère de l'éducation nationale (4,4 %) ;
- le ministère des affaires étrangères (4,5 %) ;
- le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (5,6 %) ;
- le ministère chargé du tourisme (1,5 %) ;
- le ministère de l'intérieur (1,5 %) ;
- l'Institut français (1,5 %) ;
- l'Onac (2,2 %) ;
- le musée de l'armée (3,5 %) ;
- l'Etablissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (1,3 %) ;
- la Bibliothèque nationale de France (5 %) ;
- le Centre national de documentation pédagogique (5 %) ;
- l'Association des maires de France (2,1 %) ;
- le Souvenir français (0,6 %) ;
- la Carac (2,4 %).

Sept ministères sont donc représentés, celui de la défense ayant le poids le plus important au sein du conseil d'administration puisqu'il y dispose, avec les organismes qui en dépendent, de 41,6 % des voix. Au sein de ce conseil siègent également deux sénateurs et deux députés. Il est présidé par le général Elrick Irastorza, ancien chef d'état-major de l'armée de terre. A ses côtés, un conseil scientifique, présidé par l'historien Antoine Prost, est chargé de veiller à la cohérence historiographique des projets envisagés.

En ce qui concerne les moyens du GIP, ses besoins sont estimés à environ 30 millions d'euros sur trois ans. Sur ce total, 8 millions seront issus de subventions et 10 millions de valorisations diverses provenant de membres du conseil d'administration, que ce soit la mise à disposition de personnel, de locaux ou la délivrance de prestations à titre gratuit. La différence doit être comblée par le mécénat. Pour cela, un comité des mécènes, présidé par Jean-Claude Nancy, a été mis en place.

Au plan local, plus de soixante comités départementaux du centenaire, sous la présidence du préfet de département, ont d'ores et déjà été installés. Ils sont chargés d'identifier les projets des collectivités ou associations susceptibles de recevoir un label national et devront avoir transmis les conclusions de leurs travaux d'ici le 1^{er} juin 2013.

La mission du GIP, telle qu'elle ressort de sa convention constitutive, est la conception, la préparation et l'organisation du programme commémoratif du centenaire. Toutefois, le poids renforcé du ministre chargé des anciens combattants dans le gouvernement issu de l'alternance politique de 2012 a conduit, non sans quelques difficultés, à lui reconnaître une place prééminente en matière de conception et de décision sur les orientations des commémorations de la guerre. Dès lors, le GIP est avant tout chargé de la mise en œuvre du programme du centenaire de 1914, en 2014, qui devrait constituer une grande saison mémorielle sous l'impulsion de l'Etat.

Son rôle pour les années suivantes n'est pas encore clairement défini, sa dissolution devant avoir lieu au plus tard le 31 décembre 2015. Votre rapporteure estime qu'il serait regrettable que cette structure ne soit pas pérennisée pour toute la durée du centenaire afin qu'elle coordonne les différentes initiatives qui seront prises pour associer nos partenaires étrangers aux commémorations des événements qui leur sont plus spécifiques. Cela est d'autant plus vrai que son équipe pluridisciplinaire de douze personnes, sous la direction de Joseph Zimet, semble déterminée à faire en sorte que le centenaire de la Première Guerre mondiale soit une réussite comparable à celle du bicentenaire de la Révolution en 1989.

De plus, les commémorations du premier conflit mondial donnent lieu à un effort particulier en matière de rénovation des nécropoles et sépultures de guerre des victimes des combats, dans le cadre d'un programme pluriannuel pour la période 2011-2018. Ainsi, les nécropoles nationales de Douaumont et de Notre-Dame de Lorette ont déjà ou auront fait l'objet d'importants travaux de restauration d'ici 2014. Le montant de la dotation versée à l'Onac pour remplir cette mission a augmenté progressivement en 2010, 2011 puis 2012 pour être porté en 2013 à 4,27 millions d'euros, tous conflits confondus. Ils financeront également l'implantation, dans les principaux cimetières militaires et nécropoles, de nouveaux panneaux d'information historique, qui doit s'étaler sur les années à venir.

La pleine participation de nos partenaires étrangers à la commémoration sera également l'un des facteurs qui permettra de mesurer le succès de ces manifestations. La Première Guerre mondiale est un événement fondateur de l'identité de plusieurs nations, en particulier l'Australie et la Nouvelle-Zélande. L'Allemagne doit également être pleinement associée, et plusieurs projets de coopération sont en cours de développement avec des *Länder*, l'Etat fédéral étant encore réticent à s'impliquer dans des cérémonies qui auront lieu, pour lui, en période électorale. Le ministre a rencontré la plupart de ses homologues étrangers concernés. Les sensibilités nationales liées à des événements marquants de la guerre, que ce soit la bataille de la Somme pour le Royaume-Uni ou celle de la crête de Vimy pour la Canada, doivent être pleinement prises en compte. Il en va d'ailleurs de même avec la situation spécifique de l'Alsace-Moselle, alors territoire allemand. Il convient de mieux faire connaître à tous nos concitoyens l'histoire douloureuse de ces territoires durant cette période.

2. Le soixante-dixième anniversaire de la fin de la Seconde Guerre mondiale, symbole de la mobilisation nationale et internationale contre la barbarie nazie

Les trois prochaines années ne sont pas uniquement la phase préliminaire et la première partie du centenaire de la Première Guerre mondiale. La France doit également commémorer le soixante-dixième anniversaire des années 1943, 1944 et 1945 qui ont vu l'affirmation de la résistance intérieure, la reconquête du territoire national et la défaite du nazisme.

Ce cycle commémoratif débutera dès 2013 par un hommage à la Résistance intérieure et à son unification, sous la présidence de Jean Moulin, au sein du Conseil national de la Résistance (CNR) le 27 mai 1943. Pour votre rapporteure, cette date mériterait d'ailleurs d'être consacrée comme journée nationale de la Résistance. Cette année mettra aussi à l'honneur la libération de la Corse, survenue en septembre et octobre 1943.

En 2014, les dates anniversaires des débarquements en Normandie (6 juin) et en Provence (15 août) donneront lieu aux principales cérémonies commémoratives, sans doute les dernières auxquelles des vétérans pourront participer. De plus, des manifestations en mémoire des grands combats des maquis contribueront à transmettre aux jeunes générations les valeurs au nom desquelles les résistants se sont battus. Le rappel du massacre d'Oradour-sur-Glane sera l'occasion d'évoquer les victimes civiles.

Contrairement au centenaire de la Grande Guerre, il n'est pas prévu de créer une structure spécifique pour organiser ces commémorations. La DMPA, en collaboration avec l'Onac, en aura la responsabilité et développera également sur le sujet une série d'actions culturelles et pédagogiques.

Votre rapporteure se félicite que le projet de budget pour 2013 comporte 2 millions d'euros de crédits afin de financer cette échéance mémorielle de première importance. Elle réitère une fois de plus son souhait que les souffrances des Alsaciens-Mosellans, qui ont vécu quatre ans annexés à l'Allemagne, ne soient pas oubliées mais au contraire mieux enseignées à tous les jeunes Français.

3. Quel rôle pour la mission interministérielle des anniversaires des deux guerres mondiales ?

L'année 2014 va donc être particulièrement chargée sur le plan mémoriel, avec deux anniversaires majeurs qui ne doivent pas être mis en concurrence. De plus, les cérémonies se concentreront sur un temps très court, débutant le 6 juin avec l'anniversaire du débarquement en Normandie et celui de l'assassinat de l'archiduc François-Ferdinand à Sarajevo le 28 juin 1914. Puis les mois de juillet et d'août seront consacrés, d'un côté, à la libération d'une grande partie du territoire français et de Paris en 1944 et, de l'autre, à la mobilisation générale de 1914. Enfin, la bataille de la Marne sera commémorée au mois de septembre.

La décision a donc été prise par le Gouvernement de créer une mission interministérielle des anniversaires des deux guerres mondiales, placée auprès du ministre de la défense et présidée par le ministre délégué chargé des anciens combattants. Le but recherché est de mieux coordonner les travaux des structures organisant les commémorations et d'assurer une plus grande cohérence dans leur action. Il s'agit aussi de permettre aux autorités politiques de réaliser les arbitrages qui doivent logiquement leur revenir dès lors que les décisions concernent des aspects essentiels de la mémoire nationale.

La création de cette structure a suscité une polémique à laquelle votre rapporteure n'est pas insensible. En effet, le message porté par la commémoration de ces deux conflits n'est pas le même ; le centenaire est un événement unique à la portée universelle, à l'importance mémorielle inégalée.

Le risque est donc fort, en apparence tout du moins, de créer une confusion des messages pédagogiques alors que les cinq prochaines années doivent être l'occasion de transmettre à tous les Français, en particulier aux plus jeunes d'entre eux, le sens du sacrifice des 1,4 million d'hommes morts dans les tranchées et, en parallèle, l'attachement à la Nation de ceux qui ont résisté au nazisme.

Toutefois, les relations difficiles qui ont pu exister entre le ministère et le GIP il y a quelques mois se sont désormais apaisées. Le ministre a participé à la dernière réunion de son conseil d'administration et a confirmé son existence ainsi que ses moyens. Dans ce contexte, la création d'une structure légère de supervision, avec à sa tête un secrétaire général assisté de deux ou trois collaborateurs, a du sens dès lors qu'elle ne vient pas interférer dans le travail quotidien du GIP ou de la DMPA mais qu'elle valide, avec le cabinet du ministre, les grandes orientations prises.

Votre rapporteure espère donc que la controverse sur le sujet est close et que les quelques mois perdus à cause des débats sur le pilotage des commémorations n'auront pas d'impact négatif durable sur le fonctionnement du GIP et l'organisation du centenaire. Elle rappelle également que la création de cette mission ne doit pas avoir pour conséquence le mélange malvenu de mémoires bien distinctes et qui méritent chacune une attention particulière mais doit plutôt être le moyen d'assurer une meilleure promotion de chacune d'entre elles.

D. LE TOURISME DE MÉMOIRE, UNE OPPORTUNITÉ POUR LES TERRITOIRES

Depuis plusieurs années la DMPA, en lien avec les collectivités territoriales, agit en faveur du tourisme de mémoire, c'est-à-dire de la valorisation du patrimoine mémoriel, militaire comme civil, qui fait la richesse de notre pays. Axe majeur de développement de la politique de mémoire, le développement de cette forme de tourisme fait l'objet d'un effort interministériel avec le ministère chargé du tourisme et la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) dans le cadre de la convention « défense-tourisme » signée en mai 2011.

La tenue, l'an dernier au Sénat, des premières assises du tourisme de mémoire a souligné l'impact économique que peut avoir la mise en valeur de la mémoire des conflits contemporains. Une étude réalisée à cette occasion, que votre rapporteure avait annexée à son rapport l'an dernier, a montré qu'en 2010 les sites mémoriels avaient reçu plus de six millions de visiteurs, pour un chiffre d'affaires direct de 45 millions d'euros. Cela ne prend pas en compte les retombées indirectes, notamment pour l'hôtellerie et la restauration.

Devant ces résultats qui démontrent le potentiel économique de cette activité pour des territoires qui, notamment dans l'Est de la France, sont touchés par d'importantes difficultés économiques, l'action de la DMPA en la matière doit être confortée. Elle agit en faveur d'une professionnalisation de la filière, avec la création prochaine d'un observatoire du tourisme de mémoire, dédié aux professionnels du secteur, ainsi qu'un référentiel qualité pour les sites de mémoire, label qui viendrait reconnaître la qualité des initiatives locales.

De plus, à destination du grand public, elle a procédé à la refonte de son site internet Chemins de mémoire¹, qui présente les lieux de mémoire existant en France, leur histoire et des informations complémentaires à leur sujet. Au premier semestre 2012, ce site a comptabilisé 930 000 visites et plus de trois millions de pages consultées.

Plusieurs partenariats avec des collectivités territoriales ont été noués, en particulier dans la perspective du centenaire de la Première Guerre mondiale. Ainsi, dans le cadre du contrat de projet Etat-région 2007-2013 avec la Lorraine, les travaux de requalification des sites du champ de bataille de Verdun sont financés par la DMPA à hauteur de 220 000 euros l'an prochain. Il en va de même, depuis 2008, avec le département du Haut-Rhin pour le champ de bataille du *Hartmannswillerkopf*.

La valorisation des hauts lieux de mémoire participe pleinement de cette stratégie qui ne concerne pas uniquement la Première Guerre mondiale. Ainsi, votre rapporteure juge que la mémoire de la guerre franco-allemande de 1870-1871, avec des lieux symboliques et des projets muséographiques engagés comme à Gravelotte, mériterait d'être mieux promue dans le cadre du tourisme de mémoire.

Les années à venir devraient voir l'attrait du tourisme de mémoire augmenter, notamment auprès des touristes étrangers, du fait de la concomitance du centenaire de la Première Guerre mondiale et du soixante-dixième anniversaire de la Seconde. Lors de son audition, le ministre donnait comme exemple le fait que 70 000 Canadiens sont attendus en 2017 pour commémorer la bataille de Vimy. Le phénomène devrait être comparable pour le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande ou les Etats-Unis, pays qui ont vu leur mémoire collective se forger sur les champs de bataille du Nord de la France. Il convient donc de réfléchir dès maintenant à l'accueil de ces personnes et aux retombées pour les collectivités et les acteurs économiques, notamment en inscrivant le tourisme de mémoire dans des circuits plus larges de découverte des territoires.

¹ <http://www.cheminsdememoire.gouv.fr>

Alors que la seconde édition des assises du tourisme de mémoire devrait se tenir en 2013 à l'invitation de la région Nord-Pas-de-Calais, votre rapporteure se félicite de l'intérêt grandissant de nos concitoyens pour les lieux où repose la mémoire des sacrifices des différentes générations du feu et de la prise de conscience, par les collectivités territoriales concernées, des avantages économiques, culturels mais également de notoriété qu'elles peuvent en retirer. Elle regrette toutefois que les moyens dont dispose la DMPA pour appuyer des projets locaux ou développer des initiatives nationales restent limités, malgré les efforts budgétaires faits en faveur du centenaire de la Première Guerre mondiale. Il n'en reste pas moins qu'il s'agit sans nul doute d'un des meilleurs moyens pour réconcilier les Français avec leur histoire alors qu'ils ignorent trop souvent leur patrimoine mémoriel local et les valeurs dont celui-ci est porteur.

II. DANS UNE SITUATION BUDGÉTAIRE DIFFICILE, LES DROITS RECONNUS AUX ANCIENS COMBATTANTS SONT PRÉSERVÉS, LES ENGAGEMENTS PASSÉS SONT TENUS

L'article L. 1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG) proclame la reconnaissance de la République envers les anciens combattants et les victimes des conflits et établit en leur faveur un droit à réparation. Celui-ci est porté budgétairement par le programme 169, intitulé « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ».

Evolution des crédits de paiement du programme 169

(en millions d'euros)

Action	LFI 2012	PLF 2013	Variation (en %)
Administration de la dette viagère	2 397,47	2 313	- 3,52
Gestion des droits liés aux PMI	161,22	162,42	+ 0,74
Solidarité	345,91	353,91	+ 2,31
Réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français	10	10	0
Total	2 914,60	2 839,33	- 2,58

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) assurent le financement 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 (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, des réductions sur les transports ainsi que le remboursement aux invalides des prestations de sécurité sociale qui ne relèvent pas d'une prise en charge au titre de l'infirmité pensionnée (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).

Ce programme représente 92,5 % des crédits de la mission, proportion stable par rapport à 2012 (92,6 %). Il comprend également d'importantes dépenses fiscales en faveur du monde combattant.

A. SANS NIER LA RÉALITÉ DÉMOGRAPHIQUE D'UN DÉCLIN DU NOMBRE D'ANCIENS COMBATTANTS, DES ARBITRAGES BUDGÉTAIRES QUI RECONNAISSENT LA SPÉCIFICITÉ DU MONDE COMBATTANT

Chaque année, le constat est identique : le nombre d'anciens combattants à même de bénéficier des principales mesures qui constituent le droit à réparation poursuit son déclin inéluctable. Alors que les anciens combattants de la Seconde Guerre mondiale ont presque tous plus que quatre-vingt-dix ans et que les plus jeunes des appelés qui ont servi en Algérie ont passé soixante-dix ans, les nouvelles entrées liées aux Opex ne peuvent pas compenser le vieillissement des pensionnés.

Evolution des effectifs des bénéficiaires des prestations du programme 169

Prestation	2011	2012¹	2013¹	Variation 2013/2012 (en %)
Pensions militaires d'invalidité	295 073	279 823	265 323	- 5,2
Retraite du combattant	1 287 388	1 244 088	1 200 888	- 3,5
Soins médicaux gratuits	71 226	68 168	64 623	- 5,2
Remboursement des prestations de sécurité sociale	16 374	15 102	13 894	- 8
Rente mutualiste	410 827	403 650	400 794	- 0,71

¹ Effectifs prévisionnels

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

En conséquence, les crédits du programme diminuent de 75,3 millions d'euros par rapport à 2012, soit une baisse de 2,58 %. Toutefois, si la diminution du budget avait été proportionnelle à la baisse du nombre d'anciens combattants, elle aurait été de 4,4 %, soit 133 millions d'euros. Il s'agit donc d'un arbitrage budgétaire favorable au monde combattant, dans un contexte de redressement nécessaire des comptes publics. Alors que Bercy demandait une réduction de 7 % des dépenses d'intervention pour 2013, un tel coup de rabot aurait conduit à revoir à la baisse le niveau des prestations servies. Cela étant bien évidemment inacceptable, votre rapporteure se félicite que le Gouvernement ait reconnu la spécificité des droits des anciens combattants et de la dette de la Nation à leur égard.

La carte du combattant constitue le principal titre de reconnaissance délivré par l'Etat à ceux qui ont combattu pour lui. Elle ouvre droit notamment au versement de la retraite du combattant, à la constitution d'une rente mutualiste majorée par l'Etat, à une demi-part supplémentaire d'impôt sur le revenu à partir de soixante-quinze ans et à la qualité de ressortissant de l'Onac. Elle est attribuée pour quatre mois de présence aux soldats ayant

participé à la guerre d'Algérie, aux combats au Maroc et en Tunisie. Au titre des Opex, en application des articles L. 253 *ter* et R. 224 du CMPIVG, la carte peut être délivrée aux anciens combattants qui ont soit :

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

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

L'ouverture du droit au versement de la retraite du combattant, à l'âge de soixante-cinq ans, est ce qui distingue la carte du combattant du titre de reconnaissance de la Nation (TRN), remis à quiconque ayant servi au moins quatre-vingt-dix jours durant un conflit et qui ouvre le droit à la retraite mutualiste du combattant et confère la qualité de ressortissant de l'Onac.

Répartition, au 31 décembre 2011, du nombre de titulaires de la carte du combattant selon le conflit auquel ils ont participé

Conflit	Opérations de guerre avant 1939	Seconde Guerre mondiale et Indochine	Guerre d'Algérie	Opex et hors guerre	Non déterminé	Total
Effectif	1 665	173 633	1 023 977	31 102	57 011	1 287 388

Source : Onac

En ce qui concerne l'âge des bénéficiaires, près de 81 % d'entre eux ont entre soixante-dix et soixante-dix-neuf ans, la seconde plus importante classe d'âge étant celle des quatre-vingts-quatre-vingt-neuf ans (13 %).

Dès lors, la revalorisation du montant de la retraite du combattant opérée par l'article 116 de la loi de finances pour 2012¹, qui l'a fait passer de quarante-quatre points d'indice PMI à quarante-huit points au 1^{er} juillet 2012, demande un effort budgétaire important dans le contexte actuel.

Le précédent gouvernement ne l'avait pas fait, décidant de fixer la date de cette hausse non au 1^{er} janvier mais en milieu d'année. La simple diminution du nombre de bénéficiaires liée à l'évolution démographique, avec 55 800 sorties du dispositif envisagées pour 2012 et 55 500 pour 2013, ne suffit pas à couvrir le besoin de financement, les crédits devant augmenter de 2,4 % à 821 800 000 euros.

¹ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Le coût de l'extension en année pleine est estimé à 54,3 millions d'euros par le Gouvernement. La valeur du point d'indice PMI ayant été portée¹, au 1^{er} janvier 2012, à 13,91 euros, la retraite du combattant est désormais de 667,68 euros par an. L'engagement de la précédente majorité sur ce point a été tenu, malgré les difficultés budgétaires. Votre rapporteure en est évidemment très satisfaite et reconnaît qu'il n'est pas possible, dans l'immédiat, de procéder à une revalorisation supplémentaire, car une nouvelle hausse d'un point au 1^{er} janvier prochain aurait un coût de 13,6 millions d'euros en 2013 puis de 18,6 millions d'euros par an les années suivantes.

B. UNE RECONNAISSANCE MATÉRIELLE QUI N'EST PAS REMISE EN CAUSE

La reconnaissance matérielle, par la Nation, de sa dette envers les anciens combattants et les victimes de guerre ne s'exprime pas uniquement par le versement de prestations à caractère social qui sont l'héritage de la Grande Guerre. Elle ne serait pas complète s'ils ne disposaient pas d'un interlocuteur administratif de proximité vers lequel se tourner pour faire valoir leurs droits.

De même, les dépenses fiscales spécifiques dont bénéficient les anciens combattants, si leur évolution gagnerait à être plus précisément mesurée, permettent d'améliorer la situation financière des plus âgés d'entre eux. Enfin, le soutien aux conjoints survivants, et en particulier aux veuves des plus grands invalides, constitue une obligation morale qui, selon votre rapporteure, mériterait d'être étendue dès que la situation des finances publiques le permettra.

1. Une réforme de l'administration au service du monde combattant qui ne s'est pas faite sans heurts

Décidée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la réforme de l'administration au service du monde combattant a bouleversé l'organisation de celle-ci en faisant disparaître la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) et ses services déconcentrés, les directions interdépartementales des anciens combattants (Diac). Engagée en 2007, cette réforme s'est achevée à la fin de l'année 2011.

Entretemps, les missions de la DSPRS et des Diac ont été transférées à plusieurs organismes, les services départementaux de l'Onac devenant l'échelon administratif de proximité, chargé de recevoir les demandes de cartes et titres puis, après un traitement centralisé, de les délivrer. La direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD) instruit désormais les demandes de pensions militaires d'invalidité et la caisse nationale militaire de sécurité sociale gère les soins médicaux gratuits.

¹ Par un arrêté du 12 octobre 2012 (NOR: ANCM1235821A).

Ce transfert n'a pas été sans conséquences sur la qualité du service rendu aux anciens combattants, en particulier durant la période de transition entre les opérateurs. Ainsi, le délai moyen de traitement d'un dossier de PMI est passé de 370 jours à la fin de l'année 2009 à 539 jours à la fin de l'année 2011. Il devrait encore être de 400 jours à la fin de cette année, contre 380 initialement prévus, avec une prévision de 350 jours pour 2013. Cette dégradation significative, liée à la prise en charge du stock de dossiers anciens des Diac par la DRH-MD, devrait être corrigée maintenant que celle-ci a la maîtrise de l'intégralité du processus d'instruction des demandes. Le coût par dossier a d'ailleurs très fortement diminué, passant de 1 030 euros en 2009 à 400 euros en 2011. Devant cette situation contrastée, et ne souhaitant pas que la recherche d'économies de fonctionnement aboutisse à un allongement durable des délais de traitement des dossiers, votre rapporteure sera très attentive à leur évolution pour l'année à venir.

Un phénomène comparable s'est produit concernant l'attribution des titres et cartes, en particulier la carte du combattant, par l'Onac. En 2010, l'adoption d'un nouvel outil de gestion informatique des demandes dénommé « Kapta » et les problèmes qui en ont découlé ont conduit à une chute du nombre de dossiers traités, passé par rapport à 2009 de 18 343 à 2 252, et à un allongement des délais. Cette situation inacceptable, que votre rapporteure avait dénoncée l'an dernier, est intervenue alors même que les critères d'éligibilité pour les soldats ayant servi en Opex étaient légèrement assouplis. Le Gouvernement a d'ailleurs dû revoir à la baisse la cible de son indicateur budgétaire du nombre moyen de dossiers de cartes et titres traités par agent. Alors que l'an dernier le nombre de mille dossiers par agent devait être atteint en 2013, cet objectif a été repoussé à 2015, sachant qu'en 2012 il devrait être d'environ 800.

D'après les informations fournies à votre rapporteure par le directeur général de l'Onac lors de son audition, le logiciel « Kapta » est désormais pleinement fonctionnel et les retards causés par son adoption sont résorbés. Ainsi, pour le premier semestre 2012, plus de dossiers de cartes du combattant ont été traités (16 472) que pour toute l'année 2011 (14 797). Il n'en est pas moins regrettable qu'une réforme promue au nom de la simplification administrative ait mis entre parenthèses pendant près de deux ans l'exercice de la part la plus symbolique du droit à réparation, que chaque ancien combattant est en droit d'attendre de l'Etat.

2. Des dépenses fiscales importantes

Selon la définition qui en est donnée par le Gouvernement, les dépenses fiscales sont des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'Etat une perte de recettes et donc pour le contribuable un allègement de la charge fiscale par rapport à ce qui aurait résulté de l'application des principes généraux du droit fiscal français. Six sont rattachées à la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », et en particulier au programme 169, bien qu'il n'ait pas à en supporter le coût.

Dans le cadre du droit à réparation, les anciens combattants bénéficient d'un traitement fiscal privilégié qui s'explique par la nature même des prestations qui leur sont versées. Ainsi, la retraite du combattant, les PMI et la retraite mutualiste du combattant sont exonérées de l'impôt sur le revenu, et les versements effectués dans le cadre de cette même retraite mutualiste en sont déduits. Enfin, les titulaires de la carte du combattant âgés de plus de soixante-quinze ans obtiennent une demi-part fiscale supplémentaire.

Trois autres dépenses fiscales sont plus ciblées et représentent un coût très faible. Au total, selon le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2013, l'ensemble de ces mesures fiscales devrait représenter un coût de 505 millions d'euros en 2012 ainsi que l'an prochain.

Toutefois, votre rapporteure déplore le fait que le chiffrage réalisé manque de fiabilité. En effet, l'an dernier, la perte de recettes pour l'Etat était évaluée pour 2012 à 467 millions d'euros. La révision à la hausse du coût de ces dépenses, pour un total de 38 millions d'euros, est liée à une augmentation de plus de 10 % du nombre de ménages bénéficiaires de la demi-part supplémentaire, passé de 468 000 en 2010 à 516 500 en 2011. Le vieillissement des anciens combattants et, notamment, dans les trois prochaines années, le passage de la barre des soixante-quinze ans pour les plus jeunes de ceux qui ont participé à la guerre d'Algérie, devraient encore faire augmenter ce nombre et donc le coût de cette mesure de justice fiscale.

Sans remettre en cause ces dépenses fiscales, qui sont le témoignage de la reconnaissance de la Nation envers ceux qui l'ont servie au combat, votre rapporteure émet le souhait qu'une meilleure évaluation de leur coût soit réalisée, en tenant notamment mieux compte de l'évolution démographique de la population concernée. Elle salue le fait, comme l'a exprimé le ministère en réponse à une question qu'elle lui avait posée, *« qu'en dépit du contexte financier actuel, qui impose un effort d'économie sur les dépenses fiscales et les niches sociales, aucune évolution des dépenses fiscales relatives aux anciens combattants n'est prévue dans le PLF pour 2013 »*.

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

Impôt concerné	Dispositif	Nombre de bénéficiaires 2011 (ménages)	Chiffrage pour 2012 (PLF 2012-PLF 2013)	Chiffrage pour 2013
			(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 anciens membres des formations supplétives de l'armée française en Algérie (Harkis) et à leurs veuves <i>Date de création : 1934</i>	2 088 000	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>	516 500	230-270	270
	Déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant <i>Date de création : 1941</i>	179 300	37-35	35
	Exonération des indemnités versées aux victimes des essais nucléaires français et à leurs ayants droit <i>Date de création : 2010</i>	0	ε	ε
Droits d'enregistrement et de timbre	Réduction de droits en raison de la qualité du donataire ou de l'héritier (mutilé, etc.) <i>Date de création : 1959</i>	nd	ε	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		2 783 800¹	467-505¹	505¹

¹ : approximation compte tenu des données manquantes

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

nd : non déterminé

nc : non chiffrable

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

3. Mieux prendre en compte les difficultés des conjoints survivants des plus grands invalides

Les plus grands invalides militaires ainsi que les victimes civiles de la guerre ont besoin de soins constants et d'une aide permanente dans la vie quotidienne. Du fait des blessures reçues, les troubles fonctionnels sont parfois tels qu'ils entraînent une invalidité absolue. Dans ce cas, la pension correspondant à un degré d'invalidité de 100 %, qui correspond à mille points PMI, est majorée d'un complément qui, pour le cas actuel le plus grave, est de 143 degrés d'invalidité de 10 %.

Dans une telle situation, le conjoint a bien souvent cessé toute activité professionnelle pour s'occuper de la personne très gravement handicapée. En cas de décès de celle-ci, le conjoint survivant bénéficie d'une pension de réversion, droit reconnu par l'article L. 43 du CPMIVG dès lors que l'invalidité de l'ouvrant-droit était supérieure à 60 %. Le montant de cette pension varie selon le taux d'invalidité et le grade du conjoint décédé. Les règles en sont fixées par l'article L. 50 du CPMIVG :

- si le pensionné est mort à la suite de blessures reçues au cours d'événements de guerre, de maladies contractées et d'accidents survenus durant le service ou si son invalidité était supérieure ou égale à 85 %, le conjoint survivant bénéficie d'une pension de réversion au taux maximal de cinq cents points, majorés forfaitairement de quinze points depuis 2004, soit 596,97 euros par mois ;

- dans un second cas de figure, lorsque l'invalidité du pensionné était supérieure ou égale à 60 %, la pension de réversion est de 333 points, auxquels il faut ajouter les quinze points de majoration forfaitaire, soit 403,4 euros par mois.

Dans ces conditions, et alors que le montant moyen des quatre-vingts plus importantes pensions versées est de 10 127,6 euros par mois, il est du devoir de l'Etat de faire en sorte qu'au décès du pensionné le conjoint survivant qui a abandonné sa carrière professionnelle pour s'en occuper ne voit pas son niveau de vie s'effondrer.

Les lois de finances pour 2011¹ et 2012² ont instauré une majoration de 360 points de la pension de réversion des conjoints survivants des invalides dont le taux de pension était de 12 000 (en 2011) puis de 11 000 points (à partir de 2012). Dix-sept personnes ont bénéficié de cette mesure jusqu'à présent sur environ cent trente dossiers éligibles. Le surcoût maximal estimé par les services du ministère de la défense, sur la base du nombre de pensionnés actuel, qu'entraînerait un abaissement de la majoration aux pensions de plus de 10 000 points serait de 240 000 euros et de 954 000 euros si elle était étendue jusqu'à 8 000 points. Au vu de ces montants infimes par

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.

rapport à la masse budgétaire du programme, votre rapporteure invite le Gouvernement à faire un geste en faveur de personnes qui peuvent se retrouver en grande difficulté financière à la mort du conjoint invalide dont elles ont pris soin.

4. Un engagement gouvernemental : attribuer la carte du combattant à ceux ayant servi quatre mois en Algérie à cheval sur le 2 juillet 1962

En application des articles L. 253 *bis* et R. 224 du CPMIVG, la carte du combattant est attribuée aux anciens combattants totalisant au moins quatre mois de service en Algérie entre le 31 octobre 1954 et le 2 juillet 1962. Les militaires stationnés dans ce pays entre cette dernière date et le 1^{er} juillet 1964 peuvent recevoir le TRN.

Toutefois, un certain nombre d'appelés furent présents sur le territoire algérien pour une période de quatre mois qui, si elle débute avant le 2 juillet 1962, prend fin après cette date. Ils sont donc exclus, injustement aux yeux de votre rapporteure, du bénéfice de la carte du combattant et de la retraite du combattant qui y est rattachée.

Selon les études menées par le ministère de la défense, le chiffre de 8 338 bénéficiaires, appelés et militaires de carrière, constitue l'effectif maximal qui pourrait être concerné par cette extension de l'attribution de la carte du combattant. Cela représente un coût de 5,55 millions d'euros en année pleine.

En 2009, Hubert Falco, alors secrétaire d'Etat aux anciens combattants, avait promis de corriger cette situation inique et d'attribuer la carte du combattant pour quatre mois de présence en Algérie à cheval sur le 2 juillet 1962. Il n'en a rien été.

C'est pourquoi aujourd'hui votre rapporteure se félicite que ce dossier constitue une des priorités de Kader Arif, ainsi qu'il l'a expliqué lors de son audition par votre commission. Le contexte budgétaire ne permet pas de financer cette mesure dès 2013. Toutefois, la diminution mécanique du nombre de titulaires de la carte et bénéficiaires de la retraite du combattant d'ici à l'an prochain devrait permettre de retrouver les marges budgétaires nécessaires pour tenir cette promesse. Il serait difficilement compréhensible que ce ne soit pas le cas d'ici la fin de la mandature.

5. Associer le monde combattant à la nécessaire refonte du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre

Résultat de l'accumulation de dispositions diverses qui ont traduit le renforcement de la reconnaissance de la Nation après chaque conflit du XX^e siècle, le CPMIVG n'a pas d'unité d'ensemble. Codifié sous cette forme par décret entre 1947 et 1953 puis par la loi du 3 avril 1958, il comporte de nombreux articles obsolètes qui n'ont plus d'application, notamment ceux faisant référence à la guerre de 1870-1871. La prise en compte de situations très variées l'a rendu peu lisible et juridiquement fragile.

En conséquence, le Conseil d'Etat a demandé au Gouvernement de procéder à sa recodification à droit constant, afin de répondre correctement aux exigences constitutionnelles d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Ainsi qu'il l'a souligné, plusieurs de ses dispositions ne sont pas conformes à la Constitution ou au droit communautaire, en particulier par la discrimination qui est parfois établie sur la base de la nationalité.

La commission supérieure de codification a été saisie le 7 juillet 2011 et a déjà tenu deux réunions sur le sujet. Elle devrait prochainement statuer sur le périmètre du nouveau CPMIVG par rapport aux autres codes. En tout état de cause, le processus de refonte ne devrait pas aboutir avant plusieurs années. Le Gouvernement devra alors obtenir du Parlement une habilitation de procéder à la recodification par ordonnance ou bien pourrait, rompant avec cette pratique peu respectueuse des prérogatives de la représentation nationale, soumettre un projet de loi contenant le nouveau code.

Cette procédure juridique et administrative doit être ouverte aux représentants du monde combattant. Ils craignent en effet, peut-être par méconnaissance de la codification couramment réalisée et du strict encadrement de sa portée, mais également à cause du peu de publicité qui en est faite, que leurs droits ne soient pas intégralement préservés. Si trois réunions ont été organisées entre mai 2011 et avril 2012 sur le sujet, votre rapporteure estime qu'un groupe de suivi spécifique pourrait être créé sur cette base. Il se réunirait à échéances fixes, par exemple trimestriellement, et permettrait ainsi aux associations d'anciens combattants d'apporter leurs observations sur l'évolution des travaux.

C. GARANTIR À LA QUATRIÈME GÉNÉRATION DU FEU LES MÊMES DROITS QU'À CELLES QUI L'ONT PRÉCÉDÉE

Les soldats ayant servi en Opex constituent la quatrième génération du feu, descendante des trois premières ayant servi la France durant les conflits du XX^e siècle. La Nation a donc envers eux la même dette qu'envers ceux qui les ont précédés ; ils doivent bénéficier du même droit à réparation.

Bien que la nature des opérations ait changé par rapport aux conflits mondiaux, les risques n'ont pas diminué ; ils se sont même accrus. En effet, l'ennemi aujourd'hui ne porte plus forcément un uniforme et ne combat plus sur une ligne de front mais au milieu des populations civiles. C'est la raison pour laquelle les critères d'attribution de la carte du combattant ont dû être adaptés et précisés pour tenir compte de cette situation.

En effet, depuis la loi du 4 janvier 1993, cette marque de la reconnaissance nationale peut être attribuée à la suite d'un séjour en Opex. Il a néanmoins fallu attendre un décret du 12 novembre 2010¹ pour que les actions de feu et de combat prises en compte soient élargies aux « *actions de combat et actions qui se sont déroulées en situation de danger caractérisé* » lors d'opérations militaires dont la liste est fixée par arrêté. Un arrêté du 10 décembre 2010 permet de comptabiliser des formes d'actions plus caractéristiques des Opex et qui se déroulent en situation de danger caractérisé comme le rétablissement de l'ordre, le contrôle de foule ou l'intervention sur engin explosif.

La difficulté vient bien souvent de l'établissement de la liste des opérations et des unités dont l'appartenance donne droit à la carte du combattant. Ce travail relève du service historique de la défense, qui étudie les journaux de marche. Malgré le renforcement de ses effectifs, le décalage est souvent grand entre le retour du soldat en France et la possibilité, pour lui, d'obtenir la carte auprès de l'Onac. Il faut néanmoins saluer sur ce point l'action du Gouvernement qui, par un arrêté du 28 juin 2012, a étendu à de nouvelles opérations le bénéfice de la carte, avec notamment les missions de l'Onu Monusco (Congo), Amisom (Somalie), Minustah (Haïti), et Minul (Libéria). L'opération Harmattan en Libye de mars à octobre 2011 devrait prochainement y être ajoutée.

Cela devrait permettre, selon le ministre, d'augmenter de 25 % à 50 % le nombre de cartes du combattant attribuées au titre des Opex. Alors que l'année 2010 avait été marquée par les problèmes informatiques de l'Onac, qui avaient paralysé la procédure d'attribution de la carte, 2011 et 2012 ont connu une forte accélération de la délivrance de celle-ci. 5 280 cartes Opex ont d'ores et déjà été attribuées en 2012 et au moins 3 000 de plus devraient l'être d'ici la fin de l'année, soit plus qu'en 2010 et 2011 réunies. Il est intéressant de noter que le principal théâtre d'opération au nom duquel la carte est demandée est l'ex-Yougoslavie, suivie de l'Afghanistan puis du Tchad.

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

Votre rapporteure est bien évidemment satisfaite des progrès réalisés cette année en matière de reconnaissance matérielle en faveur des soldats revenus d'Opex. La reconnaissance symbolique de leur sacrifice va également être mise à l'honneur avec la construction d'un monument aux morts. Il reste maintenant à s'assurer que la réinsertion professionnelle de ces hommes et de ces femmes puisse se faire dans les meilleures conditions possibles. Il faudra également être très attentif, dans les années à venir, au traitement des blessures psychologiques des anciens d'Afghanistan. 550 cas ont déjà été recensés par le service de santé des armées et on estime qu'il peut toucher de 7 % à 10 % des soldats qui ont servi dans ce pays. Il est donc essentiel d'informer sur les symptômes du stress post-traumatique et d'être capable, dans les unités comme dans le suivi des anciens combattants, de détecter les cas les plus graves.

D. VERS LA FIN DE L'INJUSTICE TOUCHANT LES MALGRÉ-NOUS

Les drames vécus par les Français originaires d'Alsace et de Moselle durant la Seconde Guerre mondiale restent encore trop méconnus par nos concitoyens. Soixante-dix ans après les faits, la plupart ignorent encore la tragédie qu'ont constituée l'annexion et les mauvais traitements des populations qui l'ont accompagnée. Votre rapporteure renouvelle le souhait qu'elle avait émis l'an dernier de voir l'histoire de cette période figurer de manière plus détaillée dans les manuels scolaires et faire l'objet d'une meilleure prise en compte par le ministère de l'éducation nationale dans ses programmes.

1. Un phénomène désormais reconnu : l'incorporation de force dans l'armée allemande et les formations paramilitaires du III^e Reich

Parmi la population d'Alsace-Moselle, 134 000 hommes ont été incorporés de force dans l'armée allemande. Ceux qui essayaient de se soustraire à cette obligation exposaient leur famille à des représailles qui allaient jusqu'à la déportation en camp de concentration. 42 000 d'entre eux sont décédés au combat, en captivité ou ont été portés disparus.

En application de l'article L. 231 du CPMIVG, leur service dans l'armée allemande permet aux survivants de bénéficier d'une pension militaire d'invalidité dans les conditions du droit commun. L'attribution du certificat d'incorporé de force dans l'armée allemande, créé en 1952, permet à son titulaire d'obtenir la carte du combattant et donc de souscrire une rente mutualiste ainsi que de percevoir la retraite du combattant. Au 31 décembre 2011, 85 380 certificats avaient été délivrés pour 93 928 demandes. Enfin, à la suite de l'accord franco-allemand du 31 mars 1981, la fondation entente franco-allemande (Fefa) a versé à chacun d'entre eux une indemnité de 1 387,29 euros.

A côté des incorporations dans l'armée régulière, 45 000 personnes furent contraintes de rejoindre les formations paramilitaires du RAD (*Reichsarbeitsdienst*) et du KHD (*Kriegshilfsdienst*). La reconnaissance de leurs souffrances et de la participation de certains d'entre eux à des combats fut un long parcours dont l'aboutissement revient au Conseil d'Etat¹ qui leur ouvrit droit au titre d'incorporé de force dans l'armée allemande.

L'indemnisation de ceux n'ayant pas pris part aux combats n'a eu lieu que grâce à la signature d'une convention, le 17 juillet 2008, entre l'Etat et la Fefa. Dans le cadre de ce mécanisme, dont la date limite de dépôt des dossiers était fixée au 31 décembre 2009, 5 078 personnes ont reçu une allocation de 800 euros, sur une estimation de 5 800 bénéficiaires potentiels. Quelques dossiers sont encore en cours d'instruction. Votre rapporteure est satisfaite que le dossier de la reconnaissance matérielle de toutes les formes d'enrôlement de force sous le drapeau allemand soit enfin clos, tout en regrettant qu'il ait fallu attendre plus de soixante ans après les faits pour que toutes les situations soient prises en compte.

2. La ligne Curzon : mettre un terme aux discriminations basées sur cette frontière virtuelle

De nombreux incorporés de force ont été faits prisonniers par l'armée soviétique et détenus dans des camps où les conditions de vie étaient particulièrement difficiles, notamment celui de Tambow. Un décret du 18 janvier 1973² a créé un régime spécial d'imputabilité de certaines affections (tuberculose pulmonaire, colite, rhumatismes vertébraux) à la détention dans certains camps, élargi en 1980 à l'ensemble des camps situés sur le territoire de l'URSS tel qu'il était déterminé au 22 juin 1941, c'est-à-dire à l'est de la ligne Curzon, matérialisée notamment par le fleuve Bug.

Toutefois, cette règle exclut arbitrairement les camps qui étaient situés à l'ouest de cette ligne alors que les conditions de détention y étaient similaires. Cette inégalité de traitement, qui ne repose sur aucun facteur objectif, constitue une injustice que votre rapporteure dénonce chaque année. Il convient d'y mettre un terme, et ce alors que le nombre de bénéficiaires potentiels, qui est inférieur à cent, diminue rapidement du fait de leur âge avancé.

Après tant de promesses non tenues sur le sujet, notamment l'an dernier, le ministre s'est fermement engagé à mettre un terme à cette discrimination. Devant votre commission puis lors des débats à l'Assemblée nationale, il a indiqué qu'un décret serait pris avant la fin de l'année 2012. Votre rapporteure exprime sa très grande satisfaction de voir enfin le dossier de la ligne Curzon progresser grâce à une véritable volonté politique mais sera vigilante sur la façon dont les mesures prises seront appliquées.

¹ Conseil d'Etat, 16 novembre 1973, *Sieur Kocher*, n° 88660.

² Décret n° 73-74 du 18 janvier 1973 déterminant les règles et barèmes pour la classification et l'évaluation des invalidités résultant des infirmités et maladies contractées par des militaires ou assimilés au cours de la captivité subie dans certains camps ou lieux de détention.

E. AMÉLIORER LE MÉCANISME D'INDEMNISATION DES VICTIMES DES ESSAIS NUCLÉAIRES FRANÇAIS

La loi « Morin » du 5 janvier 2010¹ a reconnu la responsabilité de l'Etat dans l'indemnisation des personnes victimes d'une maladie radio-induite résultant d'une exposition à des rayonnements ionisants dus aux essais nucléaires français. Celles-ci, ou leurs ayants droit, peuvent obtenir réparation intégrale de leur préjudice.

Le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires français (Civen) est chargé de l'examen des demandes et de proposer au ministre de la défense d'y donner une suite positive ou négative. Présidé par un magistrat du Conseil d'Etat ou de la Cour de Cassation, il compte huit membres dont au moins quatre médecins. Le décret du 11 juin 2010² détermine la procédure à suivre devant le Civen et précise la liste des zones et des maladies radio-induites qui entrent dans le champ de la loi.

L'an dernier, votre rapporteure avait dénoncé ce mécanisme comme étant inopérant. Alors que la France a mené deux cent dix essais nucléaires dans le Sahara algérien puis en Polynésie française entre 1960 et 1996, seulement deux indemnisations avaient été accordées au 29 juillet 2011. Un an plus tard, alors que le Civen s'est réuni trente fois entre le 20 septembre 2010 et le 6 septembre 2012, il n'a donné un avis favorable qu'à sept demandes, soit cinq durant l'année qui vient de s'écouler.

Conscient du problème, le gouvernement précédent a pris un décret le 30 avril dernier³ qui étend le périmètre géographique des zones de Polynésie (atoll de Hao et île de Tahiti) concernées et élargit la liste des maladies prises en compte au cancer du sein chez l'homme ainsi qu'à trois nouvelles pathologies (lymphomes, myélomes et myélodysplasies). Sur cette base, cinquante-quatre dossiers qui avaient été auparavant rejetés vont être réexaminés.

Alors que le budget pour 2013 prévoit, comme l'an passé, une provision de 10 millions d'euros pour l'indemnisation des victimes, il est très peu probable qu'elle soit intégralement consommée. Selon les derniers chiffres en possession de votre rapporteure, au 6 septembre 2012, les sept indemnisations accordées représentaient un montant total de 290 000 euros. Votre rapporteure déplore donc cette situation et espère que le ministre proposera prochainement des modifications du cadre législatif de l'indemnisation, seule façon de faire en sorte que l'avancée symbolique qu'a représentée la loi de 2010 ne soit pas un trompe-l'œil.

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° 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 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.

**Statistiques d'activité du comité d'indemnisation des victimes
des essais nucléaires français au 6 septembre 2012**

Dossiers reçus		772
Origine du malade	Militaire	637
	Civil	81
	Population locale	54
Statut du demandeur	Victime	447
	Ayant droit	325
Dossiers en cours d'instruction		207
Dossiers complets		565
Dont recevables		390
Dont irrecevables		175
Dossiers complets ayant fait l'objet d'une décision du ministre		398
Dont rejets		391
Dont accords		7
Réexamen des dossiers rejetés (décret du 30 avril 2012)		54

Source : ministère délégué chargé des anciens combattants

III. UNE POLITIQUE D'ACTION SOCIALE RENFORCÉE AFIN DE RÉPONDRE AUX BESOINS DE TOUTES LES GÉNÉRATIONS DU FEU ET DES CONJOINTS SURVIVANTS

Le droit à réparation à l'égard des anciens combattants s'exerce également par une politique d'action sociale dédiée visant à aider ceux qui ont servi la France ainsi que leurs ayants droit lorsqu'ils connaissent des difficultés financières ou qu'ils doivent faire face aux effets du vieillissement. Financée par l'action « Solidarité » du programme 169, elle est mise en œuvre à titre principal par l'Onac. Cette action porte également la subvention pour charges de service public de cet établissement public ainsi que celle de l'Institution nationale des invalides (Ini).

Le Gouvernement a décidé, en cette période où les contraintes budgétaires sont fortes, de faire un effort spécifique en direction des anciens combattants les plus démunis en augmentant de 500 000 euros par an, durant les trois prochaines années, la subvention d'action sociale versée à l'Onac. D'ici à 2015, la hausse cumulée sera donc de 3 millions d'euros. Entre 2012 et 2013, elle passera de 20,1 à 20,6 millions d'euros. Votre rapporteure salue ce geste symbolique qui devra être amplifié dès que la situation budgétaire le permettra, car la Nation ne saurait tolérer que des anciens combattants se retrouvent dans la misère.

A. L'ONAC, OPÉRATEUR DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE ENVERS LE MONDE COMBATTANT

L'intervention de l'Onac en faveur des anciens combattants prend plusieurs formes, héritage de sa mission d'assistance aux anciens poilus et aux veuves de la Première Guerre mondiale.

C'est ainsi qu'il prend en charge les frais de voyage sur les tombes des « morts pour la France » ainsi que diverses formes d'indemnités et de pécules versés à plusieurs catégories de victimes de la Seconde Guerre mondiale, pour un montant total de 110 000 euros. Il subventionne également, à hauteur de 260 000 euros, une cinquantaine d'associations du monde combattant. Votre rapporteure s'était émue l'an dernier de la forte baisse qu'avaient subie ces crédits entre 2011 et 2012. Elle regrette donc qu'ils ne reviennent pas à leur niveau antérieur alors qu'il est indispensable d'apporter un soutien fort aux associations et aux bénévoles qui font vivre la mémoire de toutes les générations du feu.

Les aides apportées en cas de difficultés financières restent la principale traduction de l'intervention de la solidarité nationale envers les ressortissants de l'Onac, avec 18 639 cas traités en 2011 pour une dépense de 9,8 millions d'euros. Des secours d'urgence peuvent aussi être délivrés lorsque la situation l'exige.

L'Onac étant confronté au vieillissement des anciens combattants, il a mis en place une politique volontariste d'aide au maintien à domicile qui, au premier semestre 2012, a représenté près de 30 % des interventions sociales de ses services départementaux. Du fait de la croissance du nombre de ses ressortissants âgés, ce poste de dépense, qui s'est élevé à 3,1 millions d'euros en 2011 pour 10 583 cas pris en charge, devrait être amené à croître dans le futur.

Il ne faut toutefois pas oublier que huit maisons de retraite sont directement rattachées à l'Onac, avec une capacité d'accueil totale de 625 lits. Elles sont ouvertes à tous et comptaient, en 2011, 55 % de ressortissants de l'Onac parmi leurs résidents. Leur financement, d'un montant d'environ 25 millions d'euros, ne bénéficie pas d'une subvention inscrite dans les crédits de la mission mais est assuré, selon les prestations, par les personnes accueillies, le département ou l'agence régionale de santé (ARS).

En ajoutant l'aide différentielle au conjoint survivant (ADCS), ce sont plus de 18,7 millions d'euros que l'Onac a consacrés en 2011 à l'aide sociale individuelle. Il faut ajouter à cela ses fonds propres, constitués des collectes de l'œuvre national du Bleuet de France et des excédents non consommés des exercices antérieurs. Au total, en 2012, ces crédits devraient s'élever à 21 millions d'euros.

Votre rapporteure se félicite donc que les ressources de l'Onac destinées à l'action sociale augmentent et qu'il parvienne, malgré sa réforme et la baisse de ses effectifs (trente-huit postes supprimés dans les services départementaux en 2012), à offrir un service de qualité à ceux qui en ont le plus besoin. Vigilante aux évolutions qui pourraient intervenir sur ces points dans les mois à venir, elle rappelle que les crédits non dépensés devraient être réorientés et consacrés à la revalorisation d'autres prestations destinées aux anciens combattants et à leurs ayants droits.

B. LA MODERNISATION DE L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES

L'Institution nationale des invalides est, en application de l'article L. 529 du CPMIVG, « *la maison des combattants âgés, malades ou blessés au service de la patrie* ». En plus de sa mission traditionnelle d'accueil, à titre permanent ou temporaire, des anciens combattants atteints d'une invalidité d'au moins 85 % ou retraités de plus de soixante ans, il dispose d'une offre de soins médico-chirurgicale centrée sur la réadaptation fonctionnelle, professionnelle et sociale des patients et conduit la politique d'études et de recherche du ministère de la défense sur l'appareillage des handicapés.

La direction de l'Ini, le ministère de la défense et le ministère de la santé ont signé en décembre 2010 un contrat d'objectifs et de performance (Cop) pour la période 2010-2013 qui définit son projet d'établissement, les orientations stratégiques de son activité ainsi que l'évolution de son projet médical. Grâce à d'importants efforts en matière de maîtrise des dépenses, les objectifs d'économies fixés par le Cop ont été dépassés tandis que son activité hospitalière se caractérise par un développement important de l'activité ambulatoire et une augmentation de la prise en charge des bénéficiaires de soins médicaux gratuits.

Avec une subvention pour charges de service public de 12,36 millions d'euros, en baisse de 300 000 euros par rapport à 2012 à cause de la suppression de cinq emplois, l'année 2013 devrait être marquée par la poursuite des investissements destinés à rationaliser l'activité et les implantations du centre médico-chirurgical et du centre des pensionnaires, dont les quatre-vingt-onze chambres accueillent les grands invalides de guerre. Votre rapporteure salue le rôle central de l'Ini dans la fourniture de soins de suite aux blessés et l'expression de la solidarité nationale envers les anciens combattants et souhaite donc qu'elle reste fidèle à cette mission.

Le rattachement à l'Ini du centre d'études et de recherches sur l'appareillage des handicapés (Cerah) depuis le 1^{er} janvier 2010 renforce ses capacités de recherche et améliore la cohérence de l'organisation des services à destination des personnes handicapées. Chargé de la formation des professionnels de santé sur l'utilisation des appareillages et aides techniques, de la réalisation de tels instruments particulièrement complexes et de mener des études dans ce domaine, il regroupe des personnels dont les connaissances techniques, scientifiques et médicales lui permettent d'être à la pointe de l'innovation.

Situé principalement à Woippy (Moselle), ses études récentes ont porté, d'après les informations communiquées à votre rapporteure, sur la marche de la personne amputée du membre inférieur ainsi que sur les paramètres influençant les déplacements en fauteuil roulant manuel, en partenariat avec le laboratoire de biomécanique des Arts et Métiers Paristech. Surtout, en 2011, 341 appareillages (prothèses externes ou orthèses) ont été réalisés pour 122 patients, en majorité des soldats blessés en Afghanistan, ainsi que 958 consultations médico-techniques. Le Cerah constitue donc, aujourd'hui plus que jamais, un outil indispensable à la prise en charge des besoins médicaux de ceux qui ont été blessés en servant la France.

C. MIEUX ORIENTER L'ACTION SOCIALE VERS LA QUATRIÈME GÉNÉRATION DU FEU

La professionnalisation des armées a transformé la carrière militaire, notamment en matière de durée de service. Pour les militaires du rang, comme les engagés volontaires de l'armée de terre (Évat), celle-ci peut n'être que de trois ans. Leur reconversion dans la vie civile et leur insertion sur le marché du travail doivent donc constituer une priorité pour le ministère de la défense et ses opérateurs, en reconnaissance de leur engagement pour la Nation.

De nombreuses initiatives ont déjà été prises, ce dont il convient de se féliciter. Toutefois, il est aux yeux de votre rapporteure indispensable que l'Onac mobilise plus les moyens qui sont à sa disposition dans ce sens. Celui-ci gère en effet neuf écoles de reconversion professionnelle, qui comptaient 1 841 stagiaires en 2011 pour un budget de fonctionnement d'environ 33 millions d'euros. Les travailleurs handicapés constituent 97,5 % du public accueilli, les militaires en reconversion n'étant qu'une cinquantaine.

Les formations diplômantes proposées, souvent en deux temps, de niveau V (BEP-CAP) puis de niveau IV (Bac pro), durent dans leur grande majorité vingt-quatre mois et connaissent un taux de réussite très élevé, 88,4 % pour la promotion 2009-2011 toutes spécialités et tous niveaux confondus. Quelques formations d'un niveau plus élevé, jusqu'à la licence professionnelle (niveau II), sont offertes en partenariat avec des établissements d'enseignement supérieur. Toutes les filières sont représentées, les principales étant le tertiaire (35 %), le BTP (24 %) et l'industrie (22 %).

Il n'est pas ici question de remettre en cause le rôle indispensable que jouent les écoles de reconversion de l'Onac dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées, qui souffrent particulièrement d'un manque de qualification et d'un accès limité à la formation professionnelle. Toutefois, il est difficilement compréhensible que les militaires en fin de contrat d'engagement ne soient pas plus nombreux à profiter des services de l'Onac pour acquérir une qualification.

Conscient de cette situation, l'Onac accomplit un effort particulier envers les militaires de retour d'Opex, en leur proposant un parcours de reconversion dans l'une de ses écoles ou dans un établissement extérieur. Ainsi, en 2011, l'Onac a financé 123 aides à la reconversion professionnelle, pour un montant de 446 000 euros. Au premier semestre 2012, 153 demandes de prise en charge ont été accordées, dont 109 pour des formations ayant débuté en 2012 et 44 pour des formations ayant débuté en 2011.

Le directeur général de l'Onac a souligné devant votre rapporteure plusieurs obstacles à une augmentation forte du nombre d'anciens militaires du rang au sein de ses écoles de reconversion. Parmi les personnes handicapées qui y sont inscrites, certaines ont besoin d'un accompagnement médical, psychologique et social qui n'est pas forcément compatible avec le rythme de formation souhaité par ceux qui veulent débiter rapidement une

nouvelle carrière après avoir servi dans l'armée. Les écoles de l'Onac proposent des formations diplômantes étalées sur deux ans alors que ces derniers recherchent des formations qualifiantes plus courtes, d'une durée maximale de six mois. Votre rapporteure invite donc l'Onac à réfléchir aux façons dont son offre de formation pourrait évoluer pour mieux prendre en compte les besoins de la quatrième génération du feu sans remettre en cause sa mission première en direction des personnes handicapées.

D. SORTIR LES CONJOINTS SURVIVANTS DE LA PAUVRETÉ ET RÉFLÉCHIR À LA MEILLEURE FAÇON D'AIDER LES ANCIENS COMBATTANTS LES PLUS DÉMUNIS

L'aide différentielle au conjoint survivant (ADCS), fruit des travaux d'un groupe de travail qui avait réuni en 2006 des parlementaires, des représentants du monde combattant et l'administration, a été créée par une décision du directeur général de l'Onac du 31 août 2007 afin d'apporter un complément de revenu aux conjoints survivants des ressortissants de l'Onac les plus démunis. Alors qu'un nombre croissant de veuves d'anciens combattants se retrouvaient, au décès de leur mari, avec une pension de réversion d'un montant très faible, il était devenu indispensable de prendre une mesure forte pour les éloigner de la pauvreté.

L'attribution de l'ADCS, qui vaut pour un an, se fait sur la base de quatre critères : être conjoint survivant d'un ressortissant de l'Onac, avoir au moins soixante ans, des ressources mensuelles inférieures à un plafond et résider de façon régulière et continue dans le département où la demande a été déposée. Le montant de ce plafond, initialement fixé à 550 euros, a été revalorisé à plusieurs reprises pour atteindre, depuis le 1^{er} avril dernier, 900 euros. Au sein du budget de l'Onac dédié à la solidarité, une dotation de 5 millions d'euros y est consacrée.

Evolution du plafond de l'ADCS depuis 2007

(en euros)

Date	1 ^{er} août 2007	1 ^{er} novembre 2007	1 ^{er} janvier 2008	1 ^{er} janvier 2010	1 ^{er} avril 2010	1 ^{er} avril 2011	1 ^{er} avril 2012
Plafond mensuel de ressources	550	681	750	800	817	834	900

Source : commission des affaires sociales

En 2011, 4 682 personnes en ont bénéficié, pour une dépense totale de 4,62 millions d'euros. Au cours du premier semestre 2012, les services de l'Onac ont d'ores et déjà instruit 5 305 dossiers dont 4 655 ont été déclarés éligibles, pour une dépense de 4,39 millions d'euros. Le nombre de bénéficiaires étant d'ores et déjà quasiment équivalent à celui de l'an dernier,

il devrait encore poursuivre sa progression en 2013 ; le plafond ayant été revu à la hausse, les dépenses devraient s'accroître. Il est intéressant de noter que les années passées tous les crédits n'étaient pas consommés. Ainsi en 2012 l'ADCS est financée à hauteur de 6,42 millions d'euros, dont 1,42 million d'euros provenant des excédents des exercices antérieurs.

Cela a sans nul doute permis de revaloriser le plafond, ainsi que le précédent gouvernement s'était engagé à le faire. Il faut toutefois tendre vers un niveau plus élevé, 964 euros, qui est celui du seuil de pauvreté européen. En effet, l'ADCS ne pourra être qualifiée de réussite pleine et entière que si elle parvient à faire sortir définitivement ses bénéficiaires de la pauvreté.

Bien que votre rapporteure soit tout à fait consciente de l'état dégradé de nos finances publiques, elle estime qu'il y a là un engagement gouvernemental fort à prendre. De plus, la revalorisation des prestations sociales comme l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) permet d'augmenter mécaniquement le plafond de la même somme sans effort budgétaire supplémentaire. Il s'agit d'une allocation différentielle, qui vient verser le montant qui sépare les ressources du bénéficiaire de son plafond. Elle est donc d'un montant mensuel moyen relativement modeste, inférieure à 100 euros. Il n'est pas acceptable que des personnes âgées ne disposent pas des moyens matériels nécessaires pour vivre en toute autonomie, sans avoir à dépendre des aides d'urgence que l'Onac ou d'autres organisations peuvent leur apporter.

La situation est plus préoccupante en ce qui concerne les anciens combattants les plus démunis. Alors que l'ADCS permet d'améliorer le niveau de vie des conjoints survivants, ceux qui ont servi la France ne disposent d'aucune prestation comparable.

Le Parlement avait demandé au Gouvernement, par un amendement à la loi de finances pour 2011, de lui remettre un rapport étudiant la possibilité de créer une allocation du même type en leur faveur. Celui-ci avait conclu à la difficulté d'identifier la population concernée et à l'existence de difficultés juridiques sur ses modalités d'attribution, en particulier pour les anciens combattants issus des territoires anciennement sous souveraineté française. L'Onac envisageait néanmoins, pour un groupe de cinq mille bénéficiaires, un coût global de plus de 4,5 millions d'euros.

C'est une somme importante dans le contexte actuel. Cela ne doit pas empêcher le Gouvernement de poursuivre ses travaux préparatoires en vue de la création d'une telle allocation, en particulier sur le plan juridique, afin qu'elle puisse être mise en œuvre dès que possible. Grâce aux économies réalisées par la baisse du nombre d'anciens combattants, il serait possible d'apporter une réponse durable à la grande précarité financière qui touche de plus en plus d'entre eux.

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, en destination de certaines des victimes de ce conflit 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, il revient au Premier ministre de prendre les décisions accordant une indemnisation, la mise en paiement étant assurée par l'Onac.

Les crédits du programme, fixés à 110 millions d'euros pour 2013, sont en baisse de 5,4 % par rapport à 2012 du fait d'une diminution progressive du nombre de nouvelles demandes ces dernières années, sans pour autant qu'il y ait de date de forclusion. Déjà, pour l'année 2012, le troisième projet de loi de finances rectificative, déposé à l'Assemblée nationale le 14 novembre, prévoit l'annulation de 8,84 millions d'euros de crédits de paiement du programme devenus sans emploi.

A. L'INDEMNISATION DES ORPHELINS DE LA DÉPORTATION ET DES VICTIMES DES SPOLIATIONS DU FAIT DES LÉGISLATIONS ANTISÉMITES

L'action n° 1 du programme regroupe les mécanismes créés par les décrets du 10 septembre 1999 et du 13 juillet 2000, dont le point commun est d'apporter réparation aux victimes des mesures antisémites prises en France pendant l'Occupation.

Le décret de 1999 a institué une commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS). Elle a pour mission d'examiner les demandes présentées par les victimes individuelles ou leurs ayants droit qui ont été victimes de spoliations matérielles ou bancaires. Elle recommande ensuite des mesures de réparation, restitution ou indemnisation. Disposant d'une antenne à Berlin, elle dispose d'un personnel propre et de la collaboration de magistrats qui font office de rapporteurs.

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.

Son activité ralentit : alors que 104 requêtes étaient reçues chaque mois, en moyenne, en 2004, ce chiffre est tombé à 70 en 2009 et 2010, 46 en 2011 et est, depuis le début de l'année 2012, de 37. Néanmoins, la CIVS se réunit deux fois par semaine en formation restreinte et deux à trois fois par mois en plénière, pour examiner les dossiers les plus complexes. Ainsi, soixante-dix séances ont eu lieu au premier semestre 2012, donnant lieu à l'adoption de 887 recommandations pour une somme de 7,46 millions d'euros. Ces données sont à comparer avec celles de 2011, année où 1 189 recommandations ont été adoptées pour un montant de 15,73 millions d'euros. Pour 2013, 17 millions d'euros sont inscrits au budget.

L'indemnisation des victimes de spoliations

	Nombre de recommandations ayant donné lieu à indemnisation	Nombre de bénéficiaires	Coût (en millions d'euros)
Total ¹	20 050	42 039	477,348

¹ Données arrêtées au 31 juillet 2012

Source : services du Premier ministre

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. 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 et donc le montant en 2013 sera de 517,44 euros. La première possibilité a été privilégiée par 48,5 % des bénéficiaires, contre 51,5 % pour la seconde.

Le nombre de demandes nouvelles est désormais très faible : 44 en 2010, 30 en 2011 et 28 au premier semestre 2012, contre plusieurs milliers dans les trois années qui ont suivi l'entrée en vigueur du décret. Les dépenses prévues en 2013 vont, pour 35,8 millions d'euros sur un total de 37,4 millions, au paiement des rentes viagères, avec seulement trente entrées dans le dispositif envisagées.

L'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites

	Nombre de demandes reçues	Nombre de bénéficiaires	Coût (en millions d'euros)
Total ¹	17 573	13 534	606,55

¹ Données arrêtées au 31 août 2012

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 ou a été exécuté par l'ennemi. Les services instructeurs, c'est-à-dire l'Onac puis le Secrétariat général du Gouvernement, ainsi que l'aide financière sont les mêmes que pour les personnes dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites (décret de 2000).

Dans ce cas comme dans les précédents, le ralentissement de l'activité par rapport aux premières années de mise en œuvre est notable, même si plus de demandes ont été reçues au premier semestre 2012 (563) que durant toute l'année 2011 (419). Contrairement aux bénéficiaires du décret de 2000, ceux de ce mécanisme privilégient le versement d'un capital fixe (61 %) plutôt qu'une rente mensuelle (39 %).

Pour 2013, les prévisions budgétaires font état d'une dépense de 53,58 millions d'euros, liée au paiement des arrérages dus aux 7 900 crédiérentiers attendus. Le chiffre de 250 nouveaux dossiers recevables, répartis entre 100 indemnisations sous la forme d'une rente et 150 sous la forme d'une somme unique, s'inscrit dans la tendance d'évolution observée ces dernières années même s'il peut sembler un peu faible par rapport à 2012. En effet, alors que le taux de réponse favorable est, en moyenne, de 67 %, 563 demandes avaient déjà été déposées au 31 août. A moins qu'elles ne soient irrecevables plus que d'ordinaire, il pourrait déjà y avoir 377 bénéficiaires de plus en 2012. Toutefois, il est possible que le délai d'instruction des demandes, qui doit sans doute varier selon la qualité du dossier des demandeurs et des pièces justificatives fournies, permette de lisser cette hausse dans le temps.

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	33 212	22 299	729,06

¹ Données arrêtées au 31 août 2012.

Source : services du Premier ministre

Les mesures d'indemnisation mises en place par ces trois décrets consacrent la reconnaissance par l'Etat du caractère spécifique des souffrances endurées par les victimes de la politique antisémite sous l'Occupation et de la barbarie nazie. Les demandes d'extension des mesures visant les orphelins à ceux de tous les conflits, ou, tout du moins, de la Seconde Guerre mondiale, sont nombreuses. En 2009, le rapport Audouin¹ chiffrait une telle hypothèse à près de trois milliards d'euros. Il n'est donc pas possible, à l'heure actuelle, que le projet d'un décret unique puisse se concrétiser. Ainsi que le Gouvernement l'a présenté à votre rapporteure en réponse à ses interrogations, *« le dispositif d'indemnisation doit rester fidèle à sa justification fondamentale qui est de consacrer solennellement le souvenir des victimes de la barbarie nazie, à travers leurs enfants mineurs à l'époque des faits »*. Il n'en reste pas moins qu'il a indiqué veiller, par leur *« application éclairée »*, à leur donner une pleine portée.

*

* *

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

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

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 62 bis

Rapport sur la situation des conjoints survivants des plus grands invalides

Objet : Cet article, ajouté par l'Assemblée nationale, demande au Gouvernement de réaliser un rapport sur la situation des conjoints survivants des grands invalides et les possibilités de revoir les modalités de calcul de leurs pensions.

I - Le dispositif proposé

Adopté sur proposition de Mme Poznanski-Benhamou, rapporteure pour avis de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » de la commission de la défense de l'Assemblée nationale, cet article demande la remise au Parlement, au plus tard le 1^{er} juin 2013, d'un rapport sur la situation des conjoints survivants des invalides de guerre dont l'indice de pension était supérieur ou égal à 2 000 points.

Surtout, il invite le Gouvernement à réfléchir à une modification du mode de calcul de la pension de réversion dont ceux-ci bénéficient en la rendant proportionnelle à celle du conjoint invalide décédé. L'objectif est d'aboutir à une augmentation du niveau de cette pension, ce qui pourrait être envisagé grâce à un prélèvement sur les pensions des plus grands invalides.

A l'heure actuelle, le montant de la pension touchée par le conjoint survivant est plafonné à cinq cents points PMI, auxquels s'ajoute une majoration forfaitaire de quinze points, soit 7 163,65 euros par an. Par rapport à la pension que touchait l'invalide, la disproportion peut être très importante et causer d'importantes difficultés financières. Un supplément de pension de 360 points est simplement accordé aux conjoints survivants des invalides dont le taux de pension était au moins égal à 11 000 points.

II - La position de la commission

Les personnes concernées par cette demande de rapport se sont consacrées pleinement à leur conjoint, grand invalide qui, en application du droit à réparation que leur reconnaît la Nation, a pu percevoir une pension très élevée. Elles ont interrompu leur carrière. Elles sont donc démunies lorsque survient son décès et que leur est attribuée une pension de réversion sans rapport avec celle que touchait leur conjoint.

Il est donc nécessaire de remédier à cette situation et d'agir pour que ces veuves aient les moyens financiers de vivre correctement. Ce rapport permettra d'engager la réflexion sur la mise en place d'un calcul de la pension de réversion à partir de celle de l'invalide, dans un souci d'équité. Le Parlement a besoin d'informations supplémentaires sur ce sujet particulièrement technique.

Article 62 ter

Rapport sur la situation des veuves d'anciens combattants résidant hors de France

Objet : Cet article, ajouté par l'Assemblée nationale, demande au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport sur la situation des veuves d'anciens combattants résidant hors de France et sur la possibilité de les faire bénéficier de l'ADCS.

I - Le dispositif proposé

Issu d'un amendement de Mme Poznanski-Benhamou, cet article donne au Gouvernement jusqu'au 1^{er} juin 2013 pour réaliser un rapport sur les veuves d'anciens combattants résidant à l'étranger. Il doit s'attacher à préciser leur situation financière et sociale et étudier la possibilité de leur attribuer l'aide différentielle au conjoint survivant (ADCS).

L'ADCS a été créée par l'Onac en 2007 afin de compléter les revenus des conjoints survivants d'anciens combattants les plus démunis. Mécanisme différentiel, son montant est égal à la différence entre un plafond, plusieurs fois revalorisé pour atteindre aujourd'hui 900 euros par mois, et le revenu de la personne.

Les conjoints survivants de ressortissants de l'Onac qui résident en France et ont plus de soixante ans peuvent bénéficier de l'ADCS dès lors que leurs ressources sont inférieures à son plafond. En 2011, 4 682 personnes l'ont touchée, pour une dépense totale de 4,62 millions d'euros.

II - La position de la commission

Les veuves d'anciens combattants résidant à l'étranger ne sont pas éligibles à l'ADCS, alors qu'elles méritent tout autant que celles vivant en France de bénéficier de la solidarité nationale. Une réflexion sur l'aide qui pourrait leur être apportée est donc nécessaire, tout en s'assurant que le niveau de vie de leur pays de résidence sera pris en compte dans la détermination de son montant.

Article 62 quater

Rapport sur l'application de la loi du 23 février 2005

Objet : Cet article, ajouté par l'Assemblée nationale, demande au Gouvernement de remettre au Parlement une étude sur l'application de la loi du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés.

I - Le dispositif proposé

Cet article, inséré dans le texte par un amendement de Mme Poznanski-Benhamou, donne jusqu'au 1^{er} juin 2013 au Gouvernement pour réaliser une étude sur l'application de la loi du 23 février 2005¹ et la transmettre au Parlement.

Au sein de cette loi dont le contenu, notamment les mesures indemnitaires en faveur des harkis et des rapatriés, dépasse le champ de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », ce sont avant tout trois aspects qui, d'après l'exposé des motifs de l'amendement, doivent faire l'objet d'une évaluation approfondie :

- les travaux de la Fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie, des combats au Maroc et de Tunisie, créée par l'article 3 ;

- la prise en compte, dans les programmes de recherche universitaire, de l'histoire de la présence française outre-mer ainsi que la coopération permettant la mise en relation des sources orales et écrites disponibles en France et à l'étranger, encouragée par l'article 4 ;

- les mesures de reconnaissance en faveur des harkis.

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

II - La position de la commission

En cette année de cinquantenaire de la fin du conflit algérien, la Fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie a fait bien peu parler d'elle. Dotée d'un capital de 7,2 millions d'euros, dont 3 millions versés par l'Etat à travers la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) du ministère de la défense, elle n'a organisé, sur la période 2011-2012, que deux colloques.

Cette activité très réduite soulève indéniablement des interrogations quant à son bien fondé. La question se pose de savoir si le développement de la mémoire des conflits de décolonisation de l'Afrique du Nord ne serait pas mieux assuré directement par l'Etat, avec la DMPA et l'Onac.

Il serait donc utile que le Gouvernement examine le fonctionnement de la fondation, détermine les raisons de son blocage et propose des solutions. Enfin, il serait intéressant que le Parlement dispose d'un bilan plus général de la loi de 2005.

Article 62 quinquies

Rapport sur le décret d'application de la loi Morin

Objet : Cet article, ajouté par l'Assemblée nationale, demande qu'un rapport sur l'opportunité et les modalités de modification du décret du 11 juin 2010 pris en application de la loi du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français soit réalisé.

I - Le dispositif proposé

Inséré par l'Assemblée nationale à la suite de l'adoption de deux amendements identiques présentés par des membres du groupe UDI et des membres du groupe GDR, l'article 62 *quinquies* demande au Gouvernement de réaliser, avant le 1^{er} juin 2013, un rapport sur l'opportunité et les modalités d'une modification du mécanisme d'indemnisation des victimes des essais nucléaires français.

La loi Morin du 5 janvier 2010¹ a reconnu la responsabilité de l'Etat dans le développement, chez des militaires et des civils, de maladies radio-induites résultant d'une exposition à des rayonnements ionisants dus aux essais nucléaires français. Son décret d'application du 11 juin 2010² définit les critères d'éligibilité au bénéfice d'une réparation financière : les demandeurs doivent souffrir de l'une des maladies inscrites dans une liste annexée au décret et avoir séjourné au centre saharien des expérimentations militaires ou en Polynésie française, selon les zones, entre 1960 et 1998.

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° 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.

Un comité d'indemnisation instruit les dossiers reçus et émet une recommandation sur les suites à leur donner au ministre de la défense, seul habilité à proposer une indemnisation ou à leur opposer un rejet.

Ce dispositif est en place depuis plus de deux ans et les lois de finances pour 2011 et 2012 prévoyaient une provision de dix millions d'euros pour prendre en charge les indemnisations. Toutefois, au 6 septembre 2012, sept indemnisations seulement avaient été accordées pour un total de 290 000 euros.

II - La position de la commission

Votre rapporteure dénonce de longue date le caractère purement virtuel de la reconnaissance par l'Etat de sa responsabilité dans le déclenchement des maladies radio-induites des personnes ayant travaillé dans le programme d'essais nucléaires français ou ayant vécu dans les zones concernées. Conscient des insuffisances des dispositions actuelles, le précédent gouvernement avait modifié le décret du 11 juin 2010 par un décret en date du 30 avril 2012¹.

Celui-ci a ajouté quatre pathologies à celles auparavant prises en compte : les myélodysplasies, le cancer du sein chez l'homme, les lymphomes non hodgkiniens et les myélomes. Il a également étendu la zone géographique concernée en Polynésie française.

Il est encore trop tôt pour juger des conséquences de ce décret sur l'indemnisation des victimes. Cinquante-quatre dossiers rejetés en application des anciennes règles vont être réexaminés sur la base de ces nouveaux critères.

Une nouvelle modification du décret de 2010 sera-t-elle suffisante pour rendre l'obligation d'indemnisation qui devrait peser sur l'Etat pleinement effective ou bien ne faudrait-il pas revoir la loi elle-même ? Il n'en reste pas moins que le rapport qui devrait être réalisé en application de cet article constituera une base de réflexion importante pour le législateur.

*

* *

La commission a donné un avis favorable à l'adoption sans modification des quatre articles rattachés à la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

¹ 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.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le mardi 30 octobre 2012, sous la présidence de Mme Annie David, présidente, la commission procède à l'audition de M. Kader Arif, ministre délégué auprès du ministre de la défense, chargé des anciens combattants, sur le projet de loi de finances pour 2013.

Mme Annie David, présidente. - C'est avec un grand plaisir que je souhaite la bienvenue à Kader Arif, ministre délégué auprès du ministre de la défense, chargé des anciens combattants, afin qu'il nous présente les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » inscrits au projet de loi de finances pour 2013. Ce budget traduit la solidarité de la Nation à l'égard des anciens combattants, notre commission est donc très attentive à son évolution. Elle n'est pas non plus indifférente aux questions de mémoire, comme l'ont illustré les débats que nous avons eus sur la proposition de loi relative à la journée nationale du souvenir de la guerre d'Algérie.

M. Kader Arif, ministre délégué chargé des anciens combattants. - C'est un plaisir d'être ici, seconde étape de la présentation du budget des anciens combattants au Parlement après mon audition, le 3 octobre dernier, par la commission de la défense de l'Assemblée nationale. Votre commission occupe une place centrale au Sénat et je me félicite de trouver parmi vous de grands connaisseurs du monde combattant qui pourront m'aider à mettre en œuvre mes priorités. Je souhaite établir une relation de confiance entre le Gouvernement et les parlementaires : cela me semble indispensable pour une collaboration sereine de long terme.

Le monde combattant a toujours souhaité un portefeuille ministériel pérenne. Il a été entendu par François Hollande et Jean-Marc Ayrault qui, en me confiant un ministère délégué auprès du ministre de la défense, ont donné à ce poste une vision d'ensemble sur la politique de la Nation et me permettent de participer pleinement à la vie politique du pays, que ce soit durant le conseil des ministres ou les différents séminaires gouvernementaux.

Le projet de loi de finances pour 2013 est marqué par la volonté, inscrite dans le dialogue et la concertation, de redresser les comptes publics et d'assainir les finances publiques tout en engageant une politique active de justice sociale. Le budget des anciens combattants répond à ces objectifs. Il est en diminution de 2,4 % par rapport à 2012, dans le cadre de l'effort demandé à l'ensemble des ministères. Cela constitue une économie de 73 millions d'euros. Toutefois, si la diminution du budget avait été proportionnelle à la baisse du nombre d'anciens combattants, elle aurait été de 4,4 %, soit 133 millions d'euros. Grâce au dialogue que j'ai pu avoir avec Bercy, 40 millions d'euros ont été préservés pour renforcer les politiques à l'égard du monde combattant.

Ce budget permet de continuer à répondre au souci de reconnaissance du monde combattant et consacre le rôle des opérateurs qui lui sont dédiés. Il réaffirme la priorité donnée à la jeunesse, en cohérence avec les engagements du Président de la République. Il soutient la politique en faveur des harkis et des rapatriés, qui entre dans le périmètre de mon portefeuille ministériel. Il impulse une politique de mémoire dynamique, en particulier en renforçant le lien armée-Nation, qui me semble indispensable à notre pays.

L'objectif premier est la préservation des droits des anciens combattants et de leurs ayants cause. Elle se traduit en premier lieu par l'augmentation au 1^{er} juillet dernier de quatre points de la retraite du combattant, fixée désormais à quarante-huit points. Le principe général d'une diminution de 7 % des dépenses d'intervention dans tous les ministères avait été annoncé. J'ai donc dû rappeler que les anciens combattants ne sont pas des citoyens comme les autres. Cet engagement de mon prédécesseur, non budgété, a donc été tenu, pour un coût de 54 millions d'euros.

L'aide différentielle au conjoint survivant (ADCS) constitue un second aspect de l'action en faveur des anciens combattants et de leurs familles. Créée en 2007 avec un plafond de 500 euros, celui-ci a été porté en plusieurs étapes à 900 euros au 1^{er} avril dernier. Elle est distribuée par l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (Onac), qui ne disposait pas des ressources nécessaires pour honorer la dernière revalorisation. Il a donc fallu trouver les moyens de la financer. C'est une réponse aux besoins de personnes en difficulté, parfois en situation de détresse sociale ou financière. Ce dossier est, à mes yeux, très important, et cet engagement devait être tenu. A l'avenir, il faudrait même tendre vers une ADCS à 964 euros, seuil de pauvreté tel qu'il est défini à l'échelle européenne.

Un effort particulier est réalisé dans le budget en faveur des dépenses sociales de l'Onac, qui augmenteront de 500 000 euros par an jusqu'en 2015, soit une dépense supplémentaire de 3 millions d'euros sur trois ans.

Le point de pension militaire d'invalidité (PMI) est actuellement fixé à 13,87 euros. Son évolution est alignée sur celle du traitement des fonctionnaires. Nombreux sont ceux qui demandent sa hausse ainsi qu'une révision de son mode de calcul. Il faut être prudent sur ce point : il n'y a pas à l'heure actuelle d'indice satisfaisant, autre que celui de l'Insee, qui

permette de calculer de manière juste l'évolution de la rémunération des fonctionnaires, primes comprises. Il faudrait travailler sur l'élaboration d'un nouvel outil statistique. J'ai également découvert que les décrets qui prennent acte de l'augmentation de la valeur du point PMI sont souvent pris avec retard. Ce n'est pas acceptable et nous ferons, à l'avenir, preuve de plus de réactivité sur le sujet.

Si toutes les générations du feu ont leurs spécificités, je pense, à titre personnel, qu'il faut cesser de faire des distinctions autre qu'historiques entre elles. Elles composent avant tout l'histoire de notre pays. La quatrième génération du feu, celle des opérations extérieures (Opex) et de l'Afghanistan, mérite toute notre reconnaissance. 60 000 de nos jeunes sont allés dans ce pays au sein d'unités combattantes, dont les dernières vont achever leur retrait à la fin de l'année. Le premier de nos devoirs envers eux est de leur faciliter l'octroi de la carte du combattant. Le décret du 28 juin 2012 a modifié la liste des opérations y donnant droit en ajoutant de nouvelles opérations : Monusco au Congo, Amisom en Somalie, Minustah en Haïti, Minul au Libéria et bientôt Harmattan en Libye. Les nouveaux critères doivent permettre d'augmenter de 25 % à 50 % le nombre de cartes du combattant attribuées au titre des Opex.

La reconnaissance symbolique due à ces soldats, si elle fait débat, me semble évidente : c'est pourquoi la première pierre du monument dédié aux morts en Opex sera posée en 2013. Un million d'euros sont prévus dans le budget pour le réaliser. Il sera situé place Vauban à Paris ; les noms de tous les soldats tombés en Opex y seront inscrits.

Sur le plan juridique, la refonte engagée du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG), à la demande du Conseil d'Etat, sera poursuivie. L'objectif est d'aboutir à la rédaction d'un document clair, à jour, complet et juridiquement infaillible. Les associations représentant le monde combattant vont être, comme elles en ont fait la demande, associées à ce travail.

En ce qui concerne la guerre d'Algérie, plusieurs questions se posent. Il y a d'abord celle de l'attribution de la carte du combattant aux soldats présents dans ce pays après le 2 juillet 1962. Jusqu'à présent, seuls peuvent l'obtenir ceux qui justifient de quatre mois de présence en Algérie entre le 31 octobre 1954 et cette date. Je tiens à rappeler que les militaires stationnés dans ce pays après le 2 juillet 1962 ne sont pas pour autant oubliés : le CPMIVG prévoit qu'ils peuvent recevoir, pour une présence jusqu'en 1964, le titre de reconnaissance de la Nation (TRN). Celui-ci ouvre droit à la souscription d'une rente mutualiste et les rend ressortissants de l'Onac. Je suis néanmoins très attentif à ce dossier. Il n'a pas été possible de le faire évoluer dans le budget 2013, mais j'intégrerai l'attribution de la carte du combattant aux anciens combattants ayant servi en Algérie quatre mois à cheval sur le 2 juillet 1962 dans le budget 2014. Le coût de cette mesure est d'environ 5,5 millions d'euros. Le débat concernant l'attribution de la carte jusqu'en 1964 ou 1967 est différent et ne peut être réglé aussi facilement.

Le 25 septembre dernier, lors de la journée nationale d'hommage aux harkis, j'ai lu un message du Président de la République. Le traitement subi par les harkis et les rapatriés est une question qui nous abîme collectivement ; c'est un point douloureux pour chacun d'entre nous. Il ne faut pas nier que beaucoup de choses ont déjà été faites, mais quelques améliorations peuvent être apportées. La mission interministérielle aux rapatriés (MIR) doit être revue, ainsi que ses priorités. Il en va de même, en accord avec les membres de son conseil d'administration, de la Fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie, des combats du Maroc et de Tunisie. L'Etat y est engagé à hauteur de 3 millions d'euros.

Je ne souhaite pas que la politique spécifique en direction des harkis et des rapatriés, qui est l'accumulation de plusieurs séries de mesures, s'éloigne trop du droit commun. Il faut évidemment préserver l'existant, notamment le plan emploi et les emplois réservés dans la fonction publique. Ceux-ci doivent être développés : seulement quatre cents embauches ont été réalisées alors que les collectivités territoriales manquent d'information sur le sujet. Il faudrait désigner, auprès du préfet, un coordonnateur chargé de veiller à la cohérence de l'action publique en la matière. Cette mission pourrait être assurée par le directeur départemental de l'Onac, ce qui d'ailleurs justifierait la présence de cet opérateur sur tout le territoire.

Il faut également que les harkis et rapatriés bénéficient pleinement du droit commun et des politiques du Gouvernement : emplois d'avenir, contrats de génération, aides de la future banque publique d'investissement (BPI). Les harkis ne doivent pas être considérés comme des citoyens de seconde zone avec des droits spécifiques, ce qu'ils ne sont pas. Ils sont des citoyens à part entière envers lesquels il faut réparer les dégâts de l'histoire.

Les crédits affectés à la politique de mémoire sont en augmentation de 50 % en 2013, passant de 12 à 17 millions d'euros. La commémoration du centenaire de la Grande Guerre s'étalera de 2014 à 2018, selon les événements marquants pour nos partenaires : centennaires de la bataille de la Somme en 2016, pour les Britanniques, et de l'arrivée de leurs troupes en France en 2017, pour les Américains. Un groupement d'intérêt public (GIP) a été mis en place pour organiser ce processus commémoratif ; il n'est pas remis en cause. La direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) va quant à elle s'occuper des commémorations liées au soixante-dixième anniversaire de la Seconde Guerre mondiale. Dès 2013, le souvenir de la résistance intérieure sera à l'honneur avec les soixante-dix ans de la création du Conseil national de la résistance (CNR) le 27 mai 1943, qui trouve écho dans l'ensemble des familles politiques. Le débat sur cette question n'est plus aussi sensible que celui sur la guerre d'Algérie, qui reste douloureuse.

Un effort particulier est fait pour la rénovation des nécropoles de la Première Guerre mondiale, avec un budget de 5 millions d'euros. Afin de répondre aux demandes des collectivités territoriales, les travaux sont programmés jusqu'en 2017.

Une mission interministérielle a été créée pour piloter ce travail de mémoire et impulser de nouvelles orientations. Je souhaiterais d'ailleurs que le Parlement puisse y être associé, à travers la création d'une structure permanente dans chaque chambre chargée de suivre ces questions.

Enfin, le tourisme de mémoire ne doit pas être négligé : il a généré l'an dernier des recettes de 45 millions d'euros, sans même prendre en compte l'hébergement et la restauration. Il faut donc faciliter son développement car les territoires concernés peuvent grandement en bénéficier. 70 000 Canadiens devraient se rendre en France en 2017 pour le centenaire : il convient de réfléchir dès maintenant à leur accueil et aux retombées pour les collectivités territoriales et les acteurs économiques.

Enfin, la Journée défense et citoyenneté (JDC) constitue le cœur du lien armée-Nation. C'est un moment de rencontre unique entre la jeunesse et son armée. Je fais partie des gens qui regrettent la suspension du service militaire car il constituait un vrai creuset républicain pour les 260 000 jeunes hommes accueillis chaque année.

Mme Patricia Schillinger. - *Tout à fait.*

M. Kader Arif, ministre délégué. - *Je suis inquiet du délitement de la République et de l'appartenance à la Nation. Il n'y a plus de lieu où ce brassage des différences peut s'opérer. On ne reviendra pas sur le service militaire tel que nous l'avons connu, la JDC sera non seulement maintenue, ce qui déplaira sans doute à ceux qui voulaient la faire disparaître, mais sans doute à terme doublée. Il faut également réfléchir aux moyens d'y associer la réserve. Je suis depuis toujours favorable à un service civique, qui devrait dans l'idéal être obligatoire et mixte.*

M. Gilbert Barbier. - *Très bien !*

M. Kader Arif, ministre délégué. - *Comme le Premier ministre l'a récemment expliqué, ce n'est malheureusement pas juridiquement possible. Mais vous avez là mon opinion personnelle. La JDC concerne 750 000 jeunes chaque année, la quasi-totalité d'une génération, c'est considérable. Pourquoi ne pas en faire un moment de santé publique ? Avec les moyens appropriés, on pourrait en faire un outil de prévention dans le bon sens du terme, alors que de nombreux jeunes ont des difficultés d'accès aux soins.*

Mme Annie David, présidente. - *Un reproche qu'on peut faire au service militaire c'est qu'il ne concernait que les garçons ; n'oublions pas que nous sommes désormais à l'heure de la parité et de la mixité !*

Mme Gisèle Printz, rapporteure pour avis de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ». - *Plusieurs des questions que je souhaitais poser ont d'ores et déjà reçu une réponse. Je pense par ailleurs que la JDC devrait devenir un véritable service citoyen, pour permettre aux jeunes de passer le permis de conduire, ce qui était très apprécié avec le service militaire, ou de s'inscrire dans l'enseignement supérieur.*

Quelles sont les priorités du Gouvernement en direction des anciens combattants, en matière de droit à réparation comme de reconnaissance, pour la mandature 2012-2017 ? Avez-vous établi une feuille de route de l'action de votre ministère et de ses opérateurs pour les années à venir ?

Voilà une question qui me tient particulièrement à cœur et que je poserai chaque année tant qu'une solution n'y aura pas été apportée. En tant que sénatrice de la Moselle, je voudrais attirer votre attention sur nos problèmes spécifiques et non encore réglés, et surtout sur celui de la ligne Curzon et des inégalités qui en découlent pour les incorporés de force alsaciens-mosellans faits prisonniers par les Soviétiques. Cette discrimination est infondée, comment comptez-vous y remédier ?

Quel est l'engagement du Gouvernement en faveur de la dernière « génération du feu », des soldats ayant pris part aux opérations extérieures (Opex), notamment en matière de réinsertion professionnelle et de traitement des blessures psychologiques des anciens d'Afghanistan ? Pourquoi, en matière d'attribution de la carte du combattant, ne pas adopter le critère retenu pour la troisième génération du feu, c'est-à-dire cent vingt jours de présence effective sur le théâtre d'opération ?

Où en sont les préparations des grands événements commémoratifs de 2014, et notamment du centenaire du déclenchement de la Première Guerre mondiale ? Dans ce contexte, et sans porter de jugement sur l'histoire, comment comptez-vous traiter le dossier des fusillés pour l'exemple ?

Le mécanisme d'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, introduit par la loi du 5 janvier 2010, n'a permis de donner suite qu'à sept demandes d'indemnisation. Des aménagements sont-ils envisagés pour rendre ce dispositif plus effectif ?

M. Kader Arif, ministre délégué. - *Je souhaite vous livrer la vision générale que j'ai de mon ministère. Il faut changer la façon dont on traite la question des anciens combattants. L'idée qui prévaut est que ce ministère est fait pour disparaître progressivement avec la population concernée. Mon ambition est d'en faire une structure pérenne, non tournée vers l'arrière mais au contraire porteuse d'avenir. La question de la mémoire est donc centrale. Je trouve d'ailleurs que les anglo-saxons la traitent de façon intéressante, favorisant les relations avec la jeunesse. Je suis également sensible à l'utilisation du terme de « vétéran » plutôt que celui d'ancien combattant. Il faut construire, en partant de la réalité historique, un lien renforcé entre les jeunes et la Nation. Tel est mon sentiment global.*

En matière budgétaire, certains développent l'argument selon lequel toutes les demandes du monde combattant seraient satisfaites si les crédits ne diminuaient pas avec la baisse du nombre d'anciens combattants. Ce n'est malheureusement pas si simple mais je m'engage à essayer d'obtenir que le ministère des anciens combattants puisse, chaque fois qu'il y aura de la marge budgétaire, en bénéficier.

Toutefois, je suis moins sensible à certaines demandes, en particulier la revalorisation de la rente mutualiste. Au moment où des niches fiscales sont supprimées, augmenter son plafond alors qu'il est de 1 733 euros ne semble pas approprié, surtout qu'à peine 20 % des titulaires d'une rente pourraient en bénéficier. Cela reviendrait à favoriser ceux qui ont les plus hauts revenus alors qu'il s'agit d'une retraite par capitalisation. Je préfère que l'effort aille en direction de plus de justice sociale.

Je tiens à vous informer que j'ai demandé à l'Onac d'assurer plus de transparence dans la distribution de son aide sociale, qui représente 14 millions d'euros par an. Dans le respect des prérogatives de son conseil d'administration, il doit être possible de réorienter une partie de ces fonds vers ceux qui en ont le plus besoin.

Je sais que vous tenez beaucoup à la résolution des problèmes liés à la ligne Curzon. Les incorporés de force alsaciens-mosellans détenus par les Soviétiques à l'Ouest de cette ligne ne bénéficient pas des mêmes mesures spécifiques que leurs compagnons d'arme. C'est contraire au principe d'égalité. J'ai donc pris la décision d'étendre le dispositif actuel à tous les camps de prisonniers soviétiques, quelle que soit leur localisation. J'ai demandé au directeur général de l'Onac de préparer l'adaptation de la réglementation. Il reste encore à déterminer si cette modification peut intervenir par décret, ce qui serait plus simple, ou demande l'intervention du législateur. Interrogée, la direction des affaires juridiques du ministère de la défense doit me répondre prochainement. De cette réponse dépendra la rapidité de la correction de cette inégalité.

Mme Gisèle Printz, rapporteure pour avis. - *En réponse à une question posée par l'une des personnes concernées, la direction départementale de l'Onac à Metz a répondu que les dossiers de cette période ont été versés aux archives de la Moselle et que, comme ils n'ont pas été numérisés, toute recherche de leur part est impossible.*

M. Kader Arif, ministre délégué. - *Il y aurait quatre-vingts à quatre-vingt-cinq personnes touchées par ce problème. Mon engagement est clair : on les retrouvera.*

Sur l'aide sociale, la question d'une aide différentielle en faveur des anciens combattants ressortissants de l'Onac a été évoquée. Le Parlement avait demandé en 2010 une étude sur ce point. En se basant sur l'hypothèse de 5 000 d'entre eux, vivant seuls et résidant en France, cela coûterait 5 millions d'euros. L'intégration des anciens combattants vivant hors de France fait passer le nombre de bénéficiaires à 72 000 : cela poserait un vrai problème budgétaire. Il ne faut pas oublier que des aides sociales existent déjà en faveur des anciens combattants les plus démunis : ces personnes ne sont pas oubliées.

Concernant le stress post-traumatique au sein de la quatrième génération du feu, le service de santé des armées (SSA) a recensé plus de 550 cas parmi les soldats ayant combattu en Afghanistan. Ce stress pouvant se déclencher bien plus tard, il n'y a pas d'estimation précise concernant son

évolution : on estime qu'il peut toucher de 7 % à 10 % des soldats concernés. Aux Etats-Unis, ce chiffre monte à 14 %. L'armée de terre a donc créé dans toutes les unités un poste d'officier en charge de ces questions, spécialement formé pour dépister les cas pathologiques et les orienter vers les psychiatres. Ceux-ci sont également projetés sur l'ensemble des théâtres d'opération et les bases avancées pour intervenir immédiatement après les accrochages. Depuis 2010, un sas de décompression pour les soldats revenant d'Afghanistan a été mis en place à Chypre. Il permet de les informer sur les symptômes du stress post-traumatique et de détecter les cas les plus graves. Enfin, la direction des ressources humaines du ministère travaille à la mise en place d'un numéro vert pour les familles.

Les critères d'attribution de la carte du combattant pour les Opex ne correspondaient plus à la réalité de l'engagement de nos soldats. Un décret du 12 novembre 2010 ainsi qu'un arrêté du 10 décembre de la même année ont élargi les actions de feu et de combat qui rendent éligible à la carte : contrôle de zone, intervention sur engin explosif, sauvetage, évacuation sanitaire... Grâce à cela, le nombre de bénéficiaires serait en très large augmentation, avec déjà trois mille demandes.

En ce qui concerne les commémorations de la Première Guerre mondiale, la mission interministérielle que je préside regroupe neuf ministères. Il y a à ses côtés deux structures indépendantes, le GIP pour le centenaire de la Première Guerre mondiale présidé par le général Irastorza, ancien chef d'état major de l'armée de terre et dont le directeur général est Joseph Zimet, ainsi que la DMPA pour le soixante-dixième anniversaire de la Seconde Guerre mondiale. Le conseil d'administration du GIP se réunit le 6 novembre prochain et plusieurs initiatives ont d'ores et déjà été lancées, notamment en lien avec les collectivités locales. J'ai rencontré l'ensemble de mes homologues étrangers concernés. Ils sont tous favorables à un travail commun sur cette commémoration, chacun évidemment avec ses priorités selon l'engagement de son pays sur notre sol. Des réflexions sont également en cours pour associer nos amis allemands.

Mme Samia Ghali. - Vous avez abordé un sujet qui m'est cher : le service militaire. Je regrette vivement sa suppression...

M. Gérard Longuet. - Sa suspension !

Mme Samia Ghali. - Ce n'est pas la JDC qui permet de le compenser, il me semble qu'elle n'apporte pas grand-chose à nos jeunes. Rajouter une journée supplémentaire n'y changera rien. Il faudrait donc étudier les modalités d'instauration d'un véritable service militaire ou civil qui serait à même de prendre en charge les jeunes qui quittent prématurément le système scolaire et de leur inculquer des valeurs et des règles de vie. Ces notions, qui ont disparu de nombreuses familles, tout comme l'attachement à la Nation, seule l'armée peut leur transmettre. Le coût serait sans doute élevé, mais pourquoi ne pas réfléchir à un financement au titre de la formation initiale ou professionnelle ? L'armée est un lieu d'apprentissage, et le service militaire était un véritable outil de mixité sociale et ethnique...

Mme Annie David, présidente. - Mais pas sexuelle !

Mme Samia Ghali. - Il faut permettre aux jeunes de sortir de leur cité et de découvrir les bienfaits du brassage social. Les Epide sont un exemple dont on peut s'inspirer : ceux que je connais à Marseille fonctionnent très bien. Les jeunes décrocheurs devraient être la cible principale d'un tel dispositif.

M. Jean-Pierre Godefroy. - Je partage pleinement le sentiment du ministre concernant le service militaire ainsi que beaucoup des propos de Samia Ghali. Pourquoi ne pas s'inspirer du modèle suisse ?

L'attribution de la carte du combattant aux militaires qui ont servi en Algérie quatre mois à cheval sur la date du 2 juillet 1962 leur a été promise en 2010 puis en 2011. Vous nous dites aujourd'hui que ce sera pour 2014. Soyons francs avec eux et cessons de repousser la décision. Il est temps de leur apporter une réponse concrète et définitive.

M. Kader Arif, ministre délégué. - Pour répondre à la dernière question de Mme Printz, qui portait sur l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, 10 millions d'euros ont été provisionnés et sept dossiers ont reçu une réponse favorable pour un montant moyen de 65 000 euros. Il faut absolument aller plus vite qu'actuellement. Malgré l'extension du nombre de pathologies concernées, faut-il modifier la loi Morin ? Cette question est en suspens.

Je pourrais parler très longuement de mes regrets sur la disparition du service militaire. Comme Gérard Longuet le rappelait, il n'est formellement que suspendu. La direction du service national (DSN) conserve les fichiers des jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans s'il s'avérait nécessaire de les appeler sous les drapeaux.

Toutefois, la JDC reste essentielle. Avec la professionnalisation des armées, on ne peut pas revenir au service militaire. De nombreuses casernes ont disparu sur notre territoire, ce qui rendrait impossible l'accueil de ces jeunes. Le doublement de la JDC ne serait peut être pas suffisant mais constituerait une première étape. Mon ambition est celle d'un service civique obligatoire et mixte, car je crois que les jeunes doivent servir la Nation à un moment de leur vie. C'est indispensable dans la construction citoyenne. On pourrait imaginer la réalisation d'un parcours citoyen qui serait obligatoire avant l'entrée dans l'enseignement supérieur.

Les centres Epide sont un élément de réponse au problème des décrocheurs scolaires, tout comme les écoles de la deuxième chance...

Mme Samia Ghali. - Ce n'est pas la même chose, et elles ont de moins bons résultats.

M. Kader Arif, ministre délégué. - Je rappelle également que les jeunes doivent se porter volontaires pour intégrer l'Epide. La JDC constitue donc, à l'heure actuelle, le principal lien entre les jeunes et leur armée. La réserve pourrait peut-être répondre à certaines des préoccupations qui ont été soulevées. C'est une question à examiner.

M. Gérard Longuet. - *L'an dernier, le service militaire adapté (SMA) dans les départements d'outre-mer a fêté son cinquantième anniversaire. Il est considéré comme une réussite : plus large que l'Épide, moins militaire que ne l'était le service militaire, il met l'accent sur la formation des jeunes. Il y a des demandes récurrentes pour l'étendre en métropole, même si une telle décision n'a jamais été prise.*

M. Kader Arif, ministre délégué. - *Pour répondre à M. Godefroy, le problème avec l'attribution de la carte du combattant concerne la date de fin de période. Qui peut trancher ce débat ? Faut-il l'accorder jusqu'en 1964 ? Jusqu'en 1967 ? Pour ceux arrivés jusqu'au 1^{er} juillet 1962, le coût est de 5 millions d'euros. Le budget 2014 peut les prendre en charge. Si l'on veut aller au-delà, la dépense sera nécessairement plus importante, et donc plus complexe à inscrire au budget.*

M. Jean-Pierre Godefroy. - *Je ne parle que de l'attribution de la carte du combattant à ceux qui ont servi en Algérie quatre mois à cheval sur la date du 2 juillet 1962.*

M. Marc Laménie. - *Je tiens à remercier sincèrement le ministre pour sa présentation pédagogique et objective. La réalité démographique à laquelle fait face le monde combattant doit s'accompagner de contreparties en sa faveur.*

Je viens d'un département, les Ardennes, qui compte de nombreux lieux de mémoire. Je me fais donc le relai des attentes et des besoins des associations qui les font vivre, des bénévoles qui se dévouent. Bien qu'il y ait moins d'anciens combattants, je constate avec plaisir que la relève entre les générations se fait, notamment en ce qui concerne les porte-drapeaux.

Dans la continuité de la mandature précédente, vous mettez l'accent sur le devoir de mémoire. Il faut le saluer. Je partage bien sûr le point de vue de mes collègues sur le service national.

Concernant l'Onac, je tiens à vous faire part de l'attachement qui est le nôtre, dans les départements, au maintien de ses implantations et de ses moyens humains, même modestes. C'est très important, en raison notamment de l'action sociale qu'il mène envers les anciens combattants et les conjoints survivants.

Je souhaiterais attirer votre attention sur le Souvenir français, dont la journée nationale est le 1^{er} novembre. J'ai appris récemment que cette association reçoit une subvention de l'État pour l'entretien et la réfection des sépultures des soldats morts pour la France. Son montant n'a pas été revalorisé depuis près de quarante ans. Il est insuffisant, tout repose donc sur le courage et l'engagement des bénévoles. Comptez-vous corriger cette situation ?

M. Alain Néri. - *Dans les circonstances difficiles qui ont entouré l'élaboration de ce budget, on peut se féliciter de l'effort consenti en faveur du monde combattant et de ses revendications légitimes.*

L'ADCS a été portée progressivement à 900 euros. Je vous fais confiance pour parvenir à lui faire atteindre 964 euros. La revalorisation de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), qui a lieu chaque année, devrait vous faciliter la tâche. En effet, chaque augmentation de celle-ci permet d'augmenter le plafond de l'ADCS du même montant sans augmenter la dépense.

La création, sur ce modèle, d'une allocation pour les anciens combattants les plus démunis me semble inévitable. C'est une question de dignité pour ceux d'entre eux qui se trouvent en grande difficulté.

La revalorisation de la retraite du combattant est unanimement saluée. Toutefois, il faut bien rappeler que ce sont les généreux engagements du précédent gouvernement, pour lesquels celui-ci n'avait pas prévu de financement, qu'il est désormais nécessaire d'inscrire au budget. Il aurait été plus honnête de sa part de revaloriser à partir du 1^{er} janvier et non du 1^{er} juillet, et donc de financer cela dans la loi de finances pour 2012.

Je partage le point de vue du ministre sur la retraite mutualiste : ce n'est pas une priorité. De plus, son montant augmente avec celui du point PMI sur la base duquel elle est calculée.

Il faut régler définitivement la question de l'attribution de la carte du combattant à cheval sur le 2 juillet 1962. Il y a un accord général sur ce point. Les anciens d'Algérie vieillissent et ne peuvent plus attendre. Je prends donc acte de votre engagement de l'intégrer dans le budget 2014. Les anciens d'Algérie doivent avoir les mêmes droits que les autres générations du feu : cela vaut aussi pour la campagne double.

L'attribution de la carte du combattant aux soldats revenus d'Opex devrait répondre à un critère unique, afin d'éviter les écueils initialement rencontrés avec les anciens d'Algérie. Il faut faire simple pour être juste : retenir l'exposition au risque. C'est le seul moyen d'éviter que des contentieux et un sentiment d'injustice ne naissent parmi ceux qui verraient leur demande rejetée.

Le renforcement du budget d'aide sociale de l'Onac est une très bonne chose. Au delà des différents contrats d'objectifs que cet opérateur a dû conclure, c'est sa pérennisation qu'il faut garantir.

Par ailleurs, le service national a disparu car il ne correspondait plus aux besoins des armées et à leur professionnalisation. Les jeunes avaient l'impression d'y perdre leur temps. Il faut mettre en place une alternative qui réponde aux souhaits de solidarité et de vivre ensemble qui sont les leurs et aux besoins de la société.

Enfin, il faut prendre en compte une date historique : le 27 mai 1943. Elle doit devenir la journée commémorative de la résistance.

M. René-Paul Savary. - Où en est la question du classement au patrimoine mondial de l'Unesco des sites de mémoire de la Première Guerre mondiale ?

M. Kader Arif, ministre délégué. - Le Souvenir français perçoit une subvention dont le montant est de 1,22 euro par tombe. Cela fait des années qu'elle n'a pas été modifiée. J'ai rencontré le président de l'association afin d'essayer de l'augmenter. Cela concerne, à l'échelle nationale, environ 200 000 tombes.

J'étudie comment développer la reconnaissance du monde associatif local, notamment par la création d'une médaille spécifique. Les critères d'attribution de l'ordre national du Mérite ou de la Légion d'honneur ne sont pas adaptés à l'engagement de ces bénévoles.

Des efforts ont été demandés à l'Onac, notamment en matière de réduction d'emplois. Toutefois, ma volonté est claire : sa représentation départementale doit être préservée et son rôle renforcé. C'est un maillon essentiel du service public au plan local.

J'apporte quelques précisions concernant les Ardennes : dans le cadre du centenaire de la Première Guerre mondiale, 1 083 tombes vont être rénovées en 2015 à la nécropole d'Orfeuill et 2 253 en 2017 à Rethel.

Sur les critères d'attribution de la carte du combattant au titre des Opex, leur alignement sur ceux de la guerre d'Algérie aurait un coût élevé et irait au-delà de l'engagement combattant.

M. Alain Néri. - Plusieurs de nos soldats ont récemment été tués en Afghanistan alors qu'ils étaient en train de faire des exercices physiques !

M. Kader Arif, ministre délégué. - La revalorisation de l'Aspa est une décision qui relève de Marisol Touraine. Elle nous facilitera grandement la tâche si elle a lieu.

Il y a, concernant cette allocation, une règle qu'il faudrait modifier. C'est celle qui oblige un certain nombre d'anciens combattants de l'armée française, aujourd'hui ressortissants étrangers, à venir passer six mois et un jour en France dans un foyer d'Adoma, l'ex-Sonacotra, pour pouvoir en bénéficier. Cela touche surtout quelques centaines de vieux marocains, souvent âgés de plus de quatre-vingt ans. Il faut leur permettre de finir leur vie chez eux et non de devoir passer une partie de l'année en France dans des conditions parfois déplorables. Notre pays en sortirait grandi et reconnaîtrait par là même le service que ces hommes lui ont rendu. Il n'y aurait pas de coût supplémentaire.

Je suis très favorable au 27 mai. Cette journée sera dès cette année un moment fort du calendrier commémoratif puisqu'on célébrera le soixante-dixième anniversaire de la création du CNR. Il faut honorer ce moment d'unité française.

Enfin, le dossier d'inscription des lieux de mémoire de la Première Guerre mondiale au patrimoine mondial de l'Unesco progresse, en collaboration avec la Belgique.

M. René-Paul Savary. - *Cela aboutira-t-il d'ici 2014 ?*

M. Kader Arif, ministre délégué. - *On s'attend à une décision plutôt vers 2017-2018. J'organiserai une réunion à ce sujet avec les présidents des dix conseils généraux concernés.*

Pour conclure, je souhaite qu'on trouve ensemble une mémoire apaisée dans notre pays. Chacun doit pouvoir dépasser ses douleurs et ses préjugés afin que l'on puisse regarder notre Nation de manière différente.

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le **mercredi 21 novembre 2012**, sous la **présidence de Mme Annie David, présidente**, la commission procède à l'**examen du rapport pour avis de Mme Gisèle Printz, sur le projet de loi de finances pour 2013, mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » et les articles 62 bis, 62 ter, 62 quater et 62 quinquies rattachés.**

Mme Gisèle Printz, rapporteure pour avis. - La mission budgétaire « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » rassemble l'ensemble des mesures qui constituent le droit à réparation que ceux qui ont servi la patrie au combat tiennent de leur sacrifice. Sur le plan symbolique, son examen constitue, chaque année, l'occasion pour la représentation nationale et le Gouvernement de témoigner leur reconnaissance envers les différentes générations du feu et les victimes de guerre.

Le constat concernant le monde combattant est chaque année le même : il poursuit son déclin démographique, avec le vieillissement de sa plus importante composante, les anciens d'Algérie, qui ont, pour les plus jeunes, soixante et onze ans. Ainsi, le nombre de titulaires d'une pension militaire d'invalidité devrait diminuer de 5,2 % entre 2012 et 2013 et celui des bénéficiaires de la retraite du combattant diminuera de 3,5 %.

En conséquence, le budget de la mission est en baisse et se monte, pour 2013, à 2,88 milliards d'euros en crédits de paiement. Toutefois, comme le ministre l'a souligné lorsque nous l'avons auditionné le mois dernier, cette diminution n'est pas proportionnelle à celle du nombre d'anciens combattants ; elle lui est inférieure. Si une règle arithmétique avait été appliquée, il aurait fallu amputer le budget de 4,4 %, soit 133 millions d'euros. Les arbitrages rendus limitent la baisse à 2,6 %, soit 75,3 millions d'euros de moins en 2013 qu'en 2012.

C'est un signal fort de l'engagement du Gouvernement en faveur des anciens combattants et la marque de sa volonté de ne pas porter atteinte à leurs droits acquis. C'est également le reflet de la nécessité de tenir les engagements pris l'an dernier par l'Etat envers eux. Ainsi, la loi de finances pour 2012 a revalorisé de quatre points la retraite du combattant au 1^{er} juillet de cette année. C'est donc en 2013 qu'il faut en supporter le coût en année pleine, soit une dépense additionnelle de 54 millions d'euros.

Venons-en aux politiques thématiques mises en œuvre dans le cadre de cette mission.

La première vise le développement des liens entre la Nation et son armée. La Journée défense et citoyenneté (JDC) en fait partie. Elle est suivie chaque année par près de 750 000 jeunes, soit la quasi-intégralité d'une classe d'âge. Je ne vais pas revenir sur le très intéressant débat que nous avons eu à ce sujet lors de l'audition du ministre, sinon pour vous rappeler qu'il n'est pas envisageable de revenir au service national tel que nous l'avons connu jusqu'à sa suspension par Jacques Chirac.

Néanmoins, la JDC est désormais mise en œuvre par une administration, la direction du service national, qui achève sa modernisation. Elle est encore amenée à évoluer : pourquoi ne pas en faire un moment de sensibilisation aux problématiques de la sécurité routière ou du don du sang ? Des partenariats sur ces points sont à l'étude pour aller plus loin que l'initiation aux gestes de premier secours qui est aujourd'hui proposée.

Le second volet d'un ancrage profond du lien armée-Nation tient en une politique de mémoire ambitieuse et à la hauteur de la richesse du calendrier commémoratif à venir. Sur ce point, je me félicite que le Gouvernement ait enfin pris la décision de renforcer les moyens qu'il y consacre. Les quatre prochaines années seront riches en commémorations, avec le centenaire de la Grande Guerre et le soixante-dixième anniversaire de la Seconde Guerre mondiale. En conséquence, ce sont cinq millions d'euros supplémentaires par rapport à 2012 qui y seront affectés en 2013, pour un total de 17,2 millions d'euros. Cela peut sembler faible par rapport à la somme totale des crédits de la mission, mais c'est une hausse de plus de 40 %.

Vous êtes nombreux au sein de cette commission, chers collègues, à être élus de territoires qui, à un moment ou à un autre de la Grande Guerre, ont fait partie de la ligne de front. De droite comme de gauche, je sais que vous travaillez déjà depuis plusieurs années sur sa commémoration et la valorisation du patrimoine mémoriel qu'elle vous a légué. Depuis le mois d'avril dernier, un groupement d'intérêt public (GIP) est chargé de coordonner les efforts interministériels en la matière et d'établir le programme officiel des cérémonies et hommages nationaux qui auront lieu en 2014. Il travaille en lien avec des comités départementaux ainsi qu'avec nos partenaires étrangers.

Les moyens pour l'entretien et la rénovation des sépultures de guerre ont également été renforcés dans le cadre du centenaire, au côté d'autres initiatives pour promouvoir le souvenir des conflits du XX^e siècle. Ainsi, 2 millions d'euros seront consacrés l'an prochain à la préparation du soixante-dixième anniversaire de la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Sur ce point, je pense que la polémique consécutive à l'annonce par le ministre de la création d'une mission interministérielle des anniversaires des deux guerres mondiales mérite d'être close. Deux structures distinctes, le GIP pour le centenaire et la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) du ministère pour le soixante-dixième anniversaire, piloteront les commémorations. Il n'est donc pas illogique, dans un souci de

meilleure coordination administrative et politique, qu'une structure dédiée assure leur supervision. Il n'est évidemment pas question de mélanger des mémoires qui ne peuvent l'être et de créer une confusion des messages pédagogiques. J'y serai attentive dans l'année à venir.

La mémoire de la quatrième génération du feu, celle des opérations extérieures, n'est pas oubliée. Un million d'euros sont inscrits au budget pour la construction d'un monument aux morts qui sera situé à Paris, place Vauban, derrière les Invalides.

Pour finir sur ce sujet, quelques mots sur le tourisme de mémoire. Je vous rappelais l'an dernier que cette filière génère un chiffre d'affaires direct de 45 millions d'euros et des retombées indirectes sans doute bien plus importantes. C'est une opportunité de développement économique intéressante pour des territoires parfois lourdement touchés par la désindustrialisation. Des centaines de milliers de visiteurs étrangers sont attendus pour les quatre ans que durera le centenaire. Il faut faire en sorte qu'ils puissent découvrir la richesse du patrimoine mémoriel français dans les meilleures conditions ; ils seront alors, dans leurs pays respectifs, nos meilleurs ambassadeurs.

La reconnaissance et la réparation en faveur du monde combattant appellent des mesures tangibles. La réforme de l'administration à son service est désormais terminée et les difficultés qu'elle avait causées, notamment en matière d'attribution des cartes du combattant et de délai de traitement des dossiers, ont été corrigées. L'Onac est l'opérateur de proximité de cette politique, il ne faut donc pas remettre en cause son ancrage départemental.

L'attribution de la carte du combattant aux soldats ayant servi en Opex est facilitée et monte en puissance depuis le début de l'année : déjà 5 280 cartes attribuées, soit plus que le total cumulé de 2010 et 2011. Il reste encore une revendication légitime à satisfaire : l'attribution de la carte du combattant à ceux qui ont passé quatre mois en Algérie « à cheval » sur le 2 juillet 1962. Le ministre s'est engagé à ce que ce soit fait dans le budget 2014. J'y serai vigilante.

Un effort significatif est réalisé en matière de solidarité à l'égard du monde combattant, avec une augmentation de 500 000 euros par an pendant trois ans du budget de l'Onac. Cela lui permettra d'agir plus efficacement à l'égard de tous ses ressortissants, notamment nos soldats de retour d'Opex, et d'augmenter progressivement le plafond de l'aide différentielle au conjoint survivant (ADCS). Celui-ci est actuellement de 900 euros ; il faut parvenir à le porter à 964 euros, seuil de pauvreté calculé par l'Insee. Les anciens combattants les plus démunis ne doivent pas être oubliés ; les travaux préparatoires à la création, sur le modèle de l'ADCS, d'une allocation qui leur serait spécifiquement dédiée doivent être poursuivis. Elle pourrait être mise en œuvre dès que les moyens budgétaires adéquats pourront être mobilisés.

Un mot enfin sur la réinsertion des militaires, notamment ceux qui ont servi en Opex. Pourquoi ne pas leur faciliter l'accès aux écoles de réinsertion de l'Onac, qui n'accueillent aujourd'hui, sur 1 800 stagiaires, que 80 militaires ? J'en ai parlé à son directeur général qui m'a indiqué qu'une réflexion sur l'offre de formation ainsi qu'une inspection interministérielle sont en cours.

Il y a un point sur lequel, par-delà les clivages politiques, on ne peut être que déçu : c'est celui de l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français. Seulement sept dossiers en deux ans ont été jugés recevables. Les contraintes fixées par la loi Morin sont trop strictes, malgré un décret pris récemment qui augmente le nombre de lieux et de maladies concernées. J'espère que le Gouvernement tiendra compte de l'urgence à régler cette situation dramatique.

Je suis également très heureuse qu'un sujet qui me tient particulièrement à cœur soit sur le point d'être réglé. Les discriminations entre « Malgré-nous » selon qu'ils aient été détenus par les Soviétiques à l'Ouest ou à l'Est de la ligne Curzon devraient disparaître prochainement. Après tant de promesses non tenues, le ministre doit prendre un décret dans ce sens dans les semaines à venir. Je lui fais confiance mais je serai très attentive à sa mise en œuvre.

Cela ne comblera toutefois pas le déficit d'information des Français sur la tragédie des « Malgré-nous » et les drames de l'annexion de l'Alsace-Moselle. Comme chaque année, je renouvelle le souhait de voir l'histoire de cette période figurer de manière plus détaillée dans les manuels scolaires et faire l'objet d'une meilleure prise en compte par le ministère de l'éducation nationale dans ses programmes.

Voilà donc un budget qui montre que le monde combattant sera en 2013 comme pendant la mandature au cœur des préoccupations du ministre délégué. Je vous propose donc de donner un avis favorable à son adoption.

Je vous présente maintenant les quatre articles qui y sont rattachés. Ce sont des demandes de rapports qui ont été ajoutées par l'Assemblée nationale.

L'article 62 bis demande un rapport sur la situation des conjoints des plus grands invalides dont l'indice de pension était supérieur ou égal à 2 000 points. Ces conjoints, qui ont souvent cessé toute activité professionnelle pour s'occuper d'un grand invalide, voient leurs revenus s'effondrer à la mort de celui-ci car leur pension de réversion est plafonnée à un niveau très bas. Une majoration est prévue uniquement pour les conjoints des plus grands invalides. La question soulevée ici est donc très pertinente.

L'article 62 ter demande un rapport sur la situation des veuves d'anciens combattants résidant hors de France. Sachant qu'elles ne sont actuellement pas éligibles à l'ADCS, une réflexion sur l'aide qui pourrait leur être apportée est nécessaire.

L'article 62 quater demande un rapport sur l'application de la loi du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés. Le champ de celle-ci dépasse le domaine des anciens combattants, mais le souhait de la députée à l'origine de cet article, Mme Poznanski-Benhamou, qui est la rapporteure pour avis de la commission de la défense, est avant tout d'avoir des précisions sur l'activité de la Fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie. Celle-ci, dotée d'un capital important, a fait bien peu parler d'elle en cette année de cinquantenaire de la fin du conflit.

Enfin, l'article 62 quinquies demande un rapport sur l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français et l'opportunité de modifier le décret d'application de la loi Morin. Il ne semble toutefois pas prendre en compte le fait qu'un décret du 30 avril dernier le modifie déjà en élargissant la liste des maladies radio-induites et des zones géographiques concernées. Un nouveau décret sera-t-il suffisant ou bien ne faudrait-il pas plutôt modifier la loi elle-même ? Je suis plus réservé sur cet article, il faudra interroger le Gouvernement sur ce point.

Mme Catherine Deroche. - *Un effort particulier avait été fait ces dernières années par le précédent gouvernement en faveur des anciens combattants. Le présent budget est donc la poursuite du travail antérieur.*

Concernant la JDC, je suis dubitative sur son organisation actuelle. On peut toujours l'élargir à de nouveaux domaines, mais ne s'éloigne-t-elle pas alors de son rôle ?

Pouvez-vous me préciser ce que vous entendez par attribution de la carte du combattant à ceux qui ont passé quatre mois en Algérie « à cheval » sur le 2 juillet 1962 ? L'extension de l'attribution de la carte est une revendication forte au sein des associations départementales à laquelle je souscris pleinement.

Enfin, pour l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, il est toujours difficile de déterminer précisément le lien entre la présence sur les lieux et la pathologie survenue ultérieurement. Ce qui était déjà valable sur ce point l'an dernier, lorsque le secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants nous l'avait expliqué, l'est encore aujourd'hui. Il serait bon de réaliser une étude plus fine sur le sujet.

M. Ronan Kerdraon. - *Ce budget s'inscrit dans un contexte difficile, mais il est néanmoins préservé. Quelques interrogations demeurent : l'allocation différentielle, la campagne double, la carte du combattant « à cheval ». Avec Alain Néri, nous déposerons des amendements sur ces points pour améliorer la situation.*

Je partage l'analyse de la rapporteure sur la loi Morin. Elle semble inefficace pour ceux auxquels elle était destinée. On ne peut pas parler de reconnaissance dans ce domaine.

Cela a été peu souligné, mais le passage d'un secrétariat d'Etat à un ministère délégué est tout sauf de l'affichage. Le budget qui l'accompagne va au-delà du simple protocole.

Mme Christiane Kammermann. - *Je suis sensible à la problématique liée au rapport demandé par l'article 62 ter, c'est-à-dire la situation des veuves des anciens combattants résidant hors de France. Représentant le Sénat au conseil d'administration de l'Onac, je peux vous dire que ce sujet a été abordé et je m'associerai volontiers à la rapporteure pour qu'une solution y soit apportée.*

Mme Isabelle Debré. - *Concernant les veuves d'anciens combattants, je ne comprends pas pourquoi cette demande de rapport porte uniquement sur celles résidant hors de France. J'ai déjà reçu à plusieurs reprises des veuves vivant en France et qui se trouvent dans une situation de grande pauvreté. Sans remettre en cause les difficultés de celles vivant à l'étranger, je suis surprise qu'il n'y ait rien sur les veuves de guerre résidant sur notre territoire.*

Mme Gisèle Printz, rapporteure pour avis. - *On parle de carte du combattant « à cheval », et c'est l'expression consacrée, dans le cas de soldats dont la période de service en Algérie a commencé avant le 2 juillet 1962 mais s'est poursuivie après cette date. A l'heure actuelle, la carte du combattant est attribuée pour quatre mois de présence en Algérie avant le 2 juillet 1962. Certains soldats sont arrivés dans le pays moins de quatre mois avant cette date. Ils ont connu la guerre et sont restés sur place ensuite. Ils méritent donc qu'on leur donne la carte.*

Les veuves d'anciens combattants résidant en France bénéficient déjà de plusieurs mesures, comme l'ADCS. Il n'y a rien pour celles qui vivent hors de France, d'où la demande d'un rapport sur le sujet. Un problème du même ordre se pose pour les veuves des plus grands invalides de guerre. Il faut agir en leur faveur, mais les marges de manœuvre budgétaires sont très limitées.

Il faudra interroger le ministre sur la loi Morin, car il est trop tôt pour évaluer les effets du dernier décret et il est fort possible qu'il se révèle insuffisant.

Enfin, il faut essayer d'innover avec la JDC. Il est évident qu'une seule journée ne permet pas de prendre de nombreuses initiatives, mais on ne va pas rouvrir le débat sur la suspension du service national.

Mme Annie David, présidente. - *La JDC a été récemment transformée : elle porte sur la défense et la citoyenneté. C'est la raison pour laquelle d'autres questions que celles liées à nos armées et à la défense nationale sont abordées.*

Mme Catherine Génisson. - *La reconnaissance des victimes des essais nucléaires français n'est pas qu'un problème financier. Il me semble qu'il est surtout nécessaire d'admettre cet état de fait, d'accepter que nos soldats et les populations civiles ont été irradiés.*

Je tiens à préciser que la polémique sur le GIP et la mission interministérielle est désormais close. Lors de la dernière réunion du conseil d'administration du GIP, où je siège, le ministre, ainsi que son président, l'ont très clairement affirmé.

Mme Isabelle Pasquet. - *Je voudrais faire une déclaration générale, au nom du groupe CRC, sur l'ensemble des budgets que la commission va examiner. Le contexte économique dans lequel le projet de loi de finances (PLF) pour 2013 est examiné est marqué par un nombre considérable et sans cesse croissant de salariés privés d'emploi. Cette situation accentue les contraintes pesant sur l'Etat tout en renforçant le besoin d'une action de sa part en matière de solidarité. Le PLF intègre des dispositions que nous approuvons et il ne contient pas de dispositions qui nous paraissent inacceptables, contrairement au PLFSS. Nous constatons que le Gouvernement n'a pas renoncé à certaines mesures de son prédécesseur, comme le gel du barème de l'impôt sur le revenu, que toute la majorité sénatoriale avait combattues.*

Nous proposerons, lors de l'examen de la première partie du PLF, des amendements pour renforcer les finances publiques et porter les crédits des missions au niveau nécessaire pour que l'Etat joue pleinement son rôle. Certaines missions, comme la mission « Santé », sont marquées par un désengagement conséquent de l'Etat tandis que la hausse de la mission « Travail et emploi » n'est due qu'aux emplois d'avenir, que nous n'avons pas votés.

Pour autant, nous voterons les rapports afin que l'examen en séance publique des crédits des différentes missions puisse se faire dans les meilleures conditions possibles. Ce vote ne signifie pas que nous approuvons les crédits eux-mêmes ; notre position sur la question sera arrêtée en séance publique.

La commission donne un avis favorable à l'adoption sans modification des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » et les articles 62 bis, 62 ter, 62 quater et 62 quinquies rattachés.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS

- **Rémy Enfrun**, préfet, directeur général de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (Onac-VG)
- **Jacques Weiller**, vice-président chargé de la défense des droits de l'Union française des associations de combattants et victimes de guerre (Ufac)
- **Michel Sabourdy**, vice-président de la Fédération nationale des anciens combattants en Algérie, Maroc et Tunisie (Fnaca)
- **Joseph Zimet**, directeur général du groupement d'intérêt public « Mission du centenaire de la Première Guerre mondiale »
- **Jean Kervizic**, président général, et **Gérard Colliot**, vice-président, de l'Union nationale des combattants (UNC)
- **Eric Lucas**, directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) au ministère de la défense