

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission de la défense nationale et des forces armées

— Examen de la proposition de loi de M. Christophe Guilloteau visant à élargir les conditions d'attribution de la carte du combattant aux anciens combattants de l'armée française totalisant au moins quatre mois de présence en Algérie avant le 1er juillet 1964 ou en opérations extérieures (n° 267) (M. Christophe Guilloteau, rapporteur) 2

Mardi

12 février 2013

Séance de 18 heures 30

Compte rendu n° 53

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Présidence
de Mme Patricia Adam,
présidente



La séance est ouverte à dix-huit heures trente.

Mme la présidente Patricia Adam. Nous sommes réunis pour examiner la proposition de loi, présentée par M. Christophe Guilloteau, visant à élargir les conditions d'attribution de la carte du combattant aux anciens combattants de l'armée française totalisant au moins quatre mois de présence en Algérie avant le 1^{er} juillet 1964 ou en opérations extérieures.

Je vous rappelle que cette proposition de loi fait l'objet de la prochaine « niche » du groupe UMP et à ce titre sera débattue en séance publique le jeudi 21 février à partir de 9 heures 30.

Le 5 février dernier, nous avons désigné comme rapporteur M. Christophe Guilloteau.

Il est dans mes fonctions, en application de l'article 89 de notre Règlement, de vous faire part de mes interrogations relatives à la recevabilité financière de cette proposition de loi au regard de l'article 40 de la Constitution, dans la mesure où elle serait de nature à aggraver une charge publique.

Pour ne pas faire obstacle à l'examen de ce texte, la Délégation du bureau de l'Assemblée nationale chargée d'examiner la recevabilité des propositions de loi en a accepté le dépôt et l'a renvoyée devant notre commission saisie au fond.

Il me semble également particulièrement important de ne pas faire obstacle aux droits reconnus à l'opposition par l'article 89 de la Constitution sur les « niches » des groupes politiques, et donc de ne pas invoquer l'irrecevabilité de ce texte lors du débat devant notre commission.

Enfin, et comme il est de tradition pour ce type d'initiative parlementaire, je vous propose de procéder à la discussion générale de la proposition de loi sans que la commission ne se prononce sur les articles par un vote.

M. Christophe Guilloteau, rapporteur. Je suis très heureux de vous présenter aujourd'hui cette proposition de loi visant à élargir les conditions d'attribution de la carte du combattant. Il s'agit d'une initiative partagée par de nombreux parlementaires du groupe UMP puisque 9 autres propositions de loi identiques ont été enregistrées à ce jour auprès de la Présidence de notre assemblée.

Ce texte vise deux choses : attribuer la carte du combattant à tous nos soldats restés en Algérie jusqu'au 1^{er} juillet 1964 et, pour nos soldats déployés en opérations extérieures (OPEX), instaurer un critère unique de 120 jours de présence sur le théâtre considéré.

Il s'agit de reconnaître l'égalité entre toutes les générations du feu et de ne laisser personne à l'écart de l'hommage que la nation rend à tous ceux qui se sont battus pour elle. Cette proposition de loi s'inscrit ainsi dans le droit fil de la rénovation de nos cérémonies du 11 novembre, initiée par le Président Sarkozy l'année dernière et poursuivie par le Président Hollande cette année.

La carte du combattant a été créée par la loi du 19 décembre 1926 pour témoigner la reconnaissance de la nation à l'égard des poilus de la Grande Guerre mais aussi des soldats de la guerre de 1870-1871 et des guerres coloniales du XIX^e siècle.

Une ordonnance de 1944 a étendu son bénéfice aux combattants de la Seconde Guerre mondiale, créant ainsi ce que l'on a appelé la « deuxième génération du feu ».

La troisième « génération du feu » fut plus longue à se constituer. Si, dès 1952, les combattants d'Indochine et de Corée se virent reconnaître la qualité de combattant, il a fallu attendre 1974 pour que les anciens d'Afrique du Nord se voient accorder cette qualité pour ce que l'on qualifiait alors d'« opérations ». La reconnaissance de l'état de guerre en Algérie et des combats au Maroc et en Tunisie ne sera effective qu'en 1999.

Enfin, la loi de 1993 a traduit dans les textes l'émergence d'une quatrième « génération du feu », celle des opérations extérieures.

Outre le port de la croix du combattant, la carte du combattant ouvre droit à un certain nombre d'avantages : le versement, à partir de 65 ans, d'une retraite du combattant, dont le montant, grâce à l'action de la majorité précédente, est aujourd'hui fixé à 665 euros par an ; la souscription d'une rente mutualiste majorée par l'État ; l'attribution, à partir de 75 ans, d'une demi-part fiscale supplémentaire de quotient familial pour le calcul de l'impôt sur le revenu ; et l'attribution de la qualité de ressortissant de l'Office national des anciens combattants (ONAC), qui ouvre droit à un certain nombre d'aides sociales.

Il y avait, au 31 décembre 2011, un peu moins d'1,3 million de retraites du combattant versées, dont plus d'1 million pour les anciens d'Algérie et 30 000 au titre des OPEX.

Les critères d'attribution de la carte ont évolué au fil du temps pour essayer de prendre en compte les spécificités de chacun des conflits. Les critères d'attribution traditionnels étaient les suivants : avoir appartenu à une unité combattante pendant 90 jours ; avoir appartenu à une unité qui a connu 9 actions de feu ou de combat ; avoir participé personnellement à 5 actions de feu ou de combat ; et avoir été blessé ou subi la captivité selon certaines conditions.

Pour tenir compte de la particularité du théâtre algérien, une durée de présence de quatre mois de service a été reconnue équivalente à la participation à des actions de feu ou de combat. Ce critère de présence, qui se justifie par l'insécurité permanente qui régnait en Algérie du fait de la guérilla, a progressivement évolué : 18 mois étaient exigés en 1998, 15 en 1999, 12 en 2000 et enfin 4 en 2004.

Pour les OPEX, à défaut d'une législation spéciale, ce sont les anciens critères qui s'appliquaient. Cette législation était en décalage avec la réalité des activités d'interposition ou de maintien de la paix qui forment une large part des opérations des forces françaises depuis 1992.

Le décret du 10 décembre 2010 a en partie corrigé ce décalage en complétant la liste des missions pouvant être comptabilisées pour l'attribution de la carte du combattant : interventions sur explosif, contrôle de foule ou action de renseignement par exemple.

L'élargissement des critères d'attribution n'en demeure pas moins insuffisant car de nombreux militaires se voient encore refuser la carte du combattant. L'ambition de cette proposition de loi est de remédier à ces inégalités.

L'article 1^{er} de la proposition de loi vise à élargir les conditions d'attribution de la carte du combattant aux soldats restés en Algérie jusqu'au 1^{er} juillet 1964.

Depuis la loi de 1974, les périodes à retenir pour la prise en compte des 120 jours de présence sont du 1^{er} janvier 1952 au 2 juillet 1962 pour la Tunisie, du 1^{er} juin 1953 au 2 juillet 1962 pour le Maroc et du 31 octobre 1954 au 2 juillet 1962 pour l'Algérie.

Or, si la guerre d'Algérie s'est bien arrêtée le 2 juillet 1962, les opérations militaires n'ont pas cessé à cette date.

La déflation des effectifs, commencée en 1961, s'est accélérée après le cessez-le-feu du 19 mars 1962, mais il restait en effet encore 305 000 militaires en Algérie en juillet 1962.

Les accords d'Évian avaient prévu le maintien d'une « force d'apaisement » de 80 000 hommes chargée de protéger pendant deux ans les installations militaires, ainsi que les biens et les colons demeurés sur place. La déflation a donc été progressive puisque les effectifs sont passés à 131 000 en janvier 1963, 50 000 un an plus tard, et ont disparu définitivement en juillet 1964.

Cela ne s'est pas passé sans heurt dans la mesure où, pour la seule période de juillet 1962 à avril 1964, les bilans mensuels de l'état-major interarmées – qui ne concernent que la gendarmerie et l'armée de terre – font état de 28 décès consécutifs à des combats ou des attentats.

Preuve de l'insécurité qui régnait en Algérie à cette période pour les militaires français qui y étaient stationnés, le décret du 25 avril 2001 leur a ouvert le droit au Titre de reconnaissance de la Nation (TRN). Le Gouvernement a ainsi reconnu non seulement l'insécurité qui régnait sur ce territoire, mais aussi l'importance des missions conférées à ceux-ci. L'article 1^{er} propose donc de tenir compte de ce climat d'insécurité pour l'attribution de la carte du combattant.

Il s'agit là d'une revendication partagée par la plupart d'entre nous. J'en veux pour preuve, outre les 10 propositions de loi déposées sur ce sujet, les nombreuses questions posées depuis plusieurs législatures : 183 sous la précédente – dont 68 de députés du groupe socialiste – et déjà 54 depuis le début de celle-ci – dont 23 émanant de ce même groupe !

Conscient de l'effort financier très important que cela représenterait – les services du ministère évaluent le coût de cette mesure à 39 millions d'euros pour environ 60 000 bénéficiaires –, j'ai préparé un amendement destiné à « réduire un peu la voilure », du moins dans un premier temps.

Je vous propose en effet que l'on satisfasse, dès aujourd'hui, une demande sur laquelle nous nous accordons tous : l'attribution de la carte du combattant à tous ceux qui totalisent 120 jours de présence en Algérie à condition d'avoir débuté leur séjour avant le 2 juillet 1962 – ce que l'on appelle la carte « à cheval ».

C'est un sujet que nous évoquons chaque année lors de l'examen du projet de loi de finances, et chaque année le Gouvernement promet de remédier à cette situation l'année suivante !

Cette mesure, qui concerne un peu plus de 8 000 militaires et appelés du contingent, aurait un coût annuel estimé à un peu plus de 5 millions d'euros par an. Il s'agit d'une demande prioritaire des associations d'anciens combattants, que j'ai rencontrées. Si le ministre délégué chargé des anciens combattants s'est engagé à y faire droit lors du prochain budget, moi je vous propose de le faire dès aujourd'hui !

L'article 2 tend à simplifier les critères d'attribution de la carte du combattant aux soldats déployés en OPEX en créant un nouveau critère : une durée de services d'au moins quatre mois, consécutifs ou non, sur le théâtre considéré.

Il transpose ainsi aux conflits contemporains le critère retenu pour les conflits nord-africains.

Si chaque opération extérieure a des caractéristiques qui lui sont propres, il est difficile de ne pas reconnaître que les engagements de nos soldats, en Afghanistan hier ou au Mali aujourd'hui, se déroulent dans des conditions d'insécurité permanente du fait des techniques de combat utilisées par la guérilla – conditions qui avaient justifié la prise en compte de ce critère de présence pour les anciens d'Algérie.

Il a fallu attendre 1998, soit trente-six ans après la fin du conflit algérien, pour que ce nouveau critère soit pris en compte, et six nouvelles années pour que la durée soit fixée à quatre mois.

Ne faisons pas patienter nos soldats quarante nouvelles années et offrons-leur cette reconnaissance dès aujourd'hui ! Il s'agit là d'une revendication qui émerge de plus en plus parmi les associations d'anciens combattants. Ne faisons pas subir à nos soldats d'aujourd'hui le sort de leurs aînés, qui ont dû arracher leurs droits petits bouts par petits bouts !

Ce serait un signal fort de reconnaissance à leur égard que de les placer à égalité avec les générations précédentes.

La création d'un critère unique simplifierait en outre considérablement le travail du service historique de la défense, qui procède à la classification des unités combattantes.

Cette mesure n'aurait en outre pas d'impact immédiat pour nos finances publiques puisque l'âge moyen des soldats déployés en OPEX est de 25 ans. Lorsqu'ils seront en âge de toucher leur retraite du combattant, il est fort probable que les bénéficiaires actuels, essentiellement des anciens d'Algérie, auront laissé leur place. En outre, les effectifs concernés sont beaucoup moins importants.

La proposition que je vous soumetts aujourd'hui, amendée dans le sens que je vous ai indiqué, constitue un texte équilibré, qui place à égalité toutes les générations du feu. En ces temps difficiles, c'est un signal fort que je vous propose d'envoyer à tous ceux qui ont défendu et défendent encore nos valeurs aux quatre coins de la planète. Je vous demande donc d'adopter cette proposition de loi.

Mme la présidente Patricia Adam. Alors que la Cour des comptes vient de préconiser une réduction des dépenses publiques, ce texte tend au contraire à les augmenter sans proposer des économies en compensation, ce qui rend l'exercice difficile.

Le ministre délégué chargé des anciens combattants, M. Kader Arif, a indiqué devant notre commission qu'il réfléchissait à l'idée de la carte du combattant « à cheval » et s'engageait à prendre des mesures à ce sujet dans le cadre du budget pour 2014 : peut-être cette proposition de loi voudrait-elle nuire à l'annonce d'une bonne nouvelle de sa part !

M. Jean-Jacques Candelier. Vous êtes très généreux, monsieur le rapporteur ! Je serais presque d'accord avec vous ! Mais la mesure proposée coûterait, au seul titre de l'article 1^{er}, 39 millions d'euros. Pendant des années, vous avez, quelles que soient nos demandes, refusé toute amélioration, et aujourd'hui, vous faites des propositions alléchantes qui pourraient intéresser tout le monde, mais elles ne font pas l'unanimité au sein des anciens

combattants ! La date de la fin de la guerre d'Algérie du 2 juillet 1962 doit rester une référence. Je soutiendrais plutôt ce qu'a proposé le ministre délégué, c'est-à-dire donner la carte du combattant à ceux totalisant quatre mois « à cheval » sur cette date.

Concernant les OPEX, je ne suis pas opposé à attribuer cette carte aux soldats totalisant 120 jours, consécutifs ou non, mais il faut voir ce que cela coûterait, car on ne peut dépenser ce que l'on n'a pas !

Mme la présidente Patricia Adam. Pour les OPEX, le texte propose 4 mois alors qu'aujourd'hui la durée prévue est de 3 mois. Il s'agirait donc d'une régression !

M. Philippe Folliot. Cette proposition de loi part d'un bon sentiment : nous ne pouvons que le partager. Tout ce qui permettra une juste reconnaissance de l'engagement de nos glorieux anciens qui se sont battus en Afrique du Nord ou en OPEX va dans le bon sens.

Le groupe UDI n'a pas encore arrêté sa position sur ce texte. Cela étant, l'amendement proposé par le rapporteur a l'avantage d'en limiter le coût et de n'anticiper que de quelques mois ce que le ministre délégué s'est engagé à nous proposer d'ici la fin de l'année.

Monsieur le rapporteur, y a-t-il une différence dans votre esprit entre anciens combattants qui étaient conscrits et ceux qui étaient soldats professionnels ? Cette distinction pourrait être éventuellement prise en compte, notamment au regard des éléments de rémunération.

M. Michel Heinrich. Je soutiens cette proposition de loi : les mesures qu'elle comporte ont d'ailleurs été demandées sur tous les bancs. Je rappelle que le Titre de reconnaissance de la Nation et la médaille commémorative sont attribués aux anciens combattants pour la période comprise entre juillet 1962 et juillet 1964, ce qui concrétise le risque militaire existant à cette époque. Depuis 1999, les opérations d'Algérie ont été qualifiées de guerre, contrairement à celles du Maroc et de Tunisie, qui sont qualifiées de combats. Or il est paradoxal d'attribuer la carte du combattant pour les anciens soldats ayant combattu dans ces deux derniers pays jusqu'à six ans après l'indépendance alors que, pour l'Algérie, ce n'est le cas que jusqu'à la date de l'indépendance et que plus de 500 hommes ont été tués durant les deux années qui ont suivi.

Je connais bien les contraintes budgétaires, mais il est difficile de nier le fait que les soldats présents sur place après cette date devraient bénéficier de cette carte.

Mme Émilienne Poumirol. Les conditions d'attribution de la carte du combattant sont précises : ce n'est que pour l'Afrique du Nord qu'est prévu le critère spécifique de la présence sur place. L'indépendance de l'Algérie ayant été prononcée le 2 juillet 1962, mettant ainsi un terme à la guerre dans ce pays, il était logique de prendre en compte la période antérieure à cette date pour l'attribution de la carte.

Si l'on reconnaissait qu'après cette date, il y avait encore une guerre en Algérie, cela reviendrait à remettre en cause son indépendance à l'époque, ce qui serait politiquement gênant vis-à-vis de ce pays.

Il faut faire la distinction entre la carte du combattant – qui est la reconnaissance d'une action de feu – et le TRN, attribué entre juillet 1962 et juillet 1964 – qui récompense le mérite, la valeur et le courage des soldats sur place, mais qui n'ont pas pour autant été au combat en temps de guerre.

L'extension de l'attribution de cette carte à ces derniers pourrait quelque peu en déprécier la valeur, notamment aux yeux de ceux qui la détiennent.

S'agissant de l'amendement de repli que vous proposez, tendant à accorder une carte « à cheval », qui recueille l'accord de toutes les associations d'anciens combattants d'Afrique du Nord, nous pouvons faire confiance au ministre délégué, qui a en effet pris ici-même un engagement à cet égard, ainsi que lors du vote du budget pour 2013, en vue du prochain budget.

Quant à l'égalité des droits entre les soldats présents au même moment dans les combats, elle existe déjà. Attribuer la carte à ceux venus après le 2 juillet 1962 n'irait pas dans ce sens.

Concernant les OPEX, la condition de 4 mois de présence qui est proposée serait de fait une régression par rapport au droit en vigueur, qui en prévoit 3 : elle me paraît donc inacceptable.

M. Yves Fromion. Je soutiens moi aussi cette proposition de loi. Depuis la fin des combats en Algérie, on a vu les difficultés nées de l'appréciation portée sur la notion de participation ou celle de zone de combat, avec les aigreurs qu'elles ont suscitées. Le temps est maintenant passé : toute mesure tendant à ce que tous ceux qui ont été appelés à aller en Algérie et s'y sont rendus soient reconnus comme ayant contribué à servir la République va dans le bon sens.

M. Jacques Lamblin. Si, en dépit du problème budgétaire qui vient d'être évoqué, cette question revient de façon récurrente, c'est au nom du principe d'égalité entre les différents anciens combattants. Cela fait quinze jours qu'au nom de l'égalité, on veut nous faire accepter certaines propositions : on ne peut la refuser sur un tel sujet ! Je soutiens donc cette proposition de loi.

À cet égard, une autre inégalité mériterait d'être corrigée, en ce qui concerne les pupilles de la nation de 1940. Cette question a d'ailleurs également fait l'objet de nombreuses propositions de loi.

M. Yves Fromion. Ce serait la carte du combattant pour tous !

Mme la présidente Patricia Adam. Oui, mais celle-ci a un coût !

M. le rapporteur. Monsieur Candelier, les anciens combattants ont été heureux que l'on fasse passer l'indice de 33 à 48 lors de la précédente législature ! Une telle mesure n'avait pas été prise depuis longtemps.

Mme la présidente Patricia Adam. Nous l'avons d'ailleurs votée !

M. le rapporteur. Madame la présidente, si le régime actuel prévoit une durée de présence de 3 mois, il exclut beaucoup d'anciens combattants, notamment ceux du soutien. Il est donc proposé une période de 4 mois mais pour tout le monde ! Cela serait plus équitable.

Vous avez tous rencontré dans vos permanences des hommes à qui il manque quelques jours pour avoir la carte du combattant. Or lorsqu'on demande au ministre responsable de la leur attribuer, il refuse parce que la condition de durée n'est pas remplie.

C'est la raison pour laquelle j'ai repris ce qu'avaient dit les ministres compétents à ce sujet et déposé cette proposition, qui me semble attendue. J'ai pu le constater auprès des nombreuses associations d'anciens combattants que j'ai auditionnées.

Je rappelle en outre que, pour en réduire le coût, j'ai déposé un amendement de repli.

Par ailleurs, la carte à « 120 jours » que je suggère a fait l'objet d'une proposition du groupe socialiste cosignée par M. Jean-Marc Ayrault ! Cet amendement ne peut donc pas être mauvais !

Mme la présidente Patricia Adam. Je vous remercie. La commission décide donc de ne pas présenter de conclusion. En conséquence, c'est le texte initial de la proposition de loi qui sera soumis à l'Assemblée nationale en séance publique le jeudi 21 février prochain à 9 heures 30.

La séance est levée à dix-neuf heures.

*

* *

Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Patricia Adam, M. Daniel Boisserie, M. Jean-Jacques Candelier, Mme Nathalie Chabanne, M. Guy Chambefort, M. Nicolas Dhuicq, Mme Marianne Dubois, M. Philippe Folliot, M. Yves Fromion, Mme Edith Gueugneau, M. Christophe Guilloteau, M. Francis Hillmeyer, M. Jacques Lamblin, M. Charles de La Verpillière, M. Jacques Moignard, M. Philippe Nauche, Mme Sylvie Pichot, Mme Émilienne Poumirol, M. Jean-Michel Villaumé, M. Philippe Vitel

Excusés. - M. Ibrahim Aboubacar, M. Claude Bartolone, M. Sylvain Berrios, M. Philippe Briand, Mme Geneviève Gosselin, M. Éric Jalton, M. Jean-Yves Le Déaut, M. Bruno Le Roux, M. Jean-Pierre Maggi, Mme Daphna Poznanski-Benhamou, M. François de Rugy

Assistaient également à la réunion. - M. Michel Heinrich, M. Lionel Tardy