



N° 273

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2018** (n° 235),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 7

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Rapporteur spécial : M. FABIEN ROUSSEL

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	7
INTRODUCTION	9
I. LE PROGRAMME 167 : <i>LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE</i>	10
A. LA JOURNÉE DÉFENSE ET CITOYENNETÉ (JDC).....	11
1. Informer les jeunes citoyens sur la vie militaire et la sécurité routière	11
2. Des coûts budgétaires en baisse.....	12
B. UNE POLITIQUE DE LA MÉMOIRE DYNAMIQUE	13
1. Des crédits en hausse	13
2. Les commémorations et autres actions de mémoire	13
3. Sépultures de guerre, nécropoles et autres lieux de mémoire	15
II. LE PROGRAMME 169 <i>RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT</i>	17
A. LA BAISSÉ DES CRÉDITS SUIT LA DIMINUTION DES EFFECTIFS MAIS LES DÉPENSES FISCALES RESTENT CONSÉQUENTES	18
B. DES ACTIONS REGROUPÉES AUTOUR DE LA GESTION DE LA DETTE VIAGÈRE.....	20
1. L'administration de la dette viagère (action 1)	20
2. Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité (action 2)	26
3. Solidarité (action 3).....	26
4. Actions en faveur des rapatriés (action 7).....	30
III. LE PROGRAMME 158 <i>INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE</i>	31
EXAMEN EN COMMISSION	33
<i>Article 50</i> : Revalorisation de l'allocation de reconnaissance et de l'allocation viagère des conjoints et ex-conjoints survivants d'anciens membres des formations supplétives	36
<i>Article 51</i> : Alignement des pensions militaires d'invalidité au taux du grade	38
ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	43

PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les **crédits de paiement** demandés pour la mission *Anciens Combattants* pour 2018 s'élèvent à 2,461 milliards d'euros (pour 2,537 milliards d'euros votés en loi de finances initiale pour 2017). Cette baisse de 76 millions d'euros, soit 3,1 %, des crédits s'inscrit dans la diminution de la mission sur le long terme, au nom de la baisse naturelle du nombre de bénéficiaires des pensions militaires d'invalidité et de la retraite du combattant.

S'y ajoutent des **dépenses fiscales** (déduction des versements à la retraite mutualiste du combattant, demi-part supplémentaire pour les titulaires de la carte du combattant de 74 ans et leurs veuves et exonérations de retraite et des pensions) qui sont évaluées à 759 millions d'euros pour 2018 (pour 762 millions d'euros en 2017).

Au total, les **dépenses d'intervention** en faveur du monde combattant représentent 96 % du budget de la mission pour 2018.

Le Rapporteur spécial estime que la diminution du nombre des ayants droit doit permettre au gouvernement de corriger peu à peu les iniquités résiduelles et d'améliorer des situations individuelles, souvent très ingrates, de ceux qui ont engagé leur vie pour leur pays et de leurs ayants droit. Depuis 2012, le budget de la mission *Anciens combattants* a perdu 520 millions d'euros.

Malgré cette nouvelle baisse, les articles 50 et 51 du projet de loi de finances pour 2018 prévoient des mesures nouvelles pour un coût global de 6,5 millions d'euros en 2018.

L'article 50 du projet de loi prévoit la revalorisation de 100 euros de l'allocation de reconnaissance versée aux harkis ainsi qu'à leurs conjoints et ex-conjoints.

L'article 51 permet à tous les titulaires concernés, le cumul d'une pension de retraite et d'une pension d'invalidité selon les modalités de calcul en vigueur instaurées par la loi de finances rectificative du 31 juillet 1962, c'est-à-dire le cumul des pensions de retraite avec une pension d'invalidité calculée « au taux du grade ». En effet, certains titulaires ayant liquidé leurs droits avant l'entrée en vigueur de la loi de 1962, se voyaient appliquer un calcul des pensions versées « au taux du soldat », moins avantageux. Cet article met donc fin à une inégalité de traitement entre les titulaires de ces pensions selon la date de liquidation. Mais la baisse constante du budget ne permet pas de répondre aux demandes récurrentes du monde combattant.

À la suite des nombreuses auditions conduites, tant en circonscription qu'à l'Assemblée nationale, le Rapporteur spécial a pu ainsi constater aussi bien l'implication des principaux opérateurs de l'État que le travail des associations sur le terrain. Toutefois, des iniquités et des frustrations persistent, qui pourraient être résolues sur la durée du mandat par des chiffrages actualisés et précis, suivis d'une procédure de concertation tripartite réunissant le gouvernement, les parlementaires et les associations d'anciens combattants.

Cela devrait être le cas s'agissant des coûts de la campagne double, de l'attribution de la carte d'ancien combattant pour les militaires restés en Afrique du Nord jusqu'en juillet 1964, de l'actualisation du rapport constant par une indexation plus proche du coût de la vie, ainsi que de l'interprétation restrictive donnée à la demi-part fiscale accordées aux veuves, qui lèse les veuves de personnes titulaires de la carte du combattant décédées avant 75 ans.

De même le rapporteur spécial tient à faire part de la nécessité de prendre en compte sur le long terme des éventuels traumatismes psychologiques des 4 500 soldats rentrant d'Opex tous les ans. Il a aussi noté le sujet de la prise en charge des pupilles de la Nation dont les parents sont morts pour la France, la revalorisation de la pension de base des conjoints survivants des grands invalides de guerre, ou encore les demandes des harkis de souche européenne qui demandent à bénéficier de l'allocation de reconnaissance en dépit du refus réitéré opposé par le Conseil Constitutionnel. Une procédure de concertation urgente est donc nécessaire entre les différentes parties.

Les crédits de la mission *Anciens combattants* demandés pour 2018 sont récapitulés dans le tableau ci-dessous :

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts en LFI pour 2017	Crédits demandés pour 2018	Évolution en %
167 Liens entre la Nation et son armée	38,20	42,8	+ 13 %
169 Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 398,30	2 317,8	- 0,33 %
158 Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	100,80	100,8	-
Total pour la mission	2 537,47	2 461,45	- 3,1%

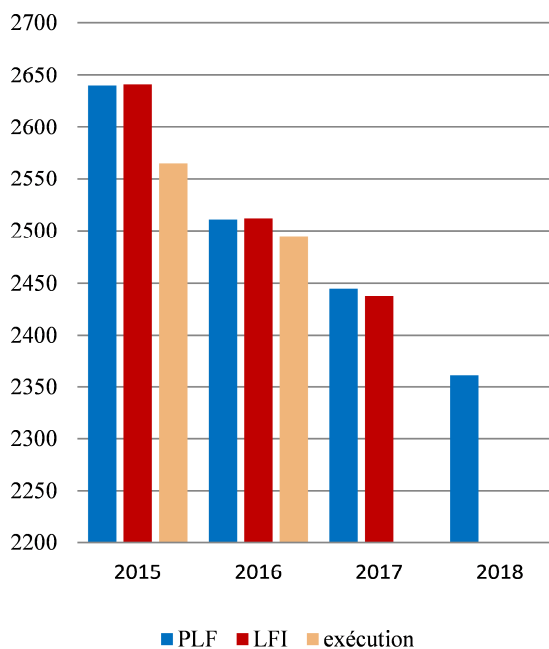
Source : commission des finances sur la base du projet annuel de performances.

En termes d'emplois, seuls sont rattachés à la mission les 24 ETP de la commission d'indemnisation des victimes de spoliation, tandis que le projet de loi de finances pour 2018 prévoit 865 ETP pour l'Office national des anciens combattants et 430 ETP pour l'Institut national des invalides qui sont inscrits sur le programme 212 de la mission *Défense*.

DONNÉES CLÉS

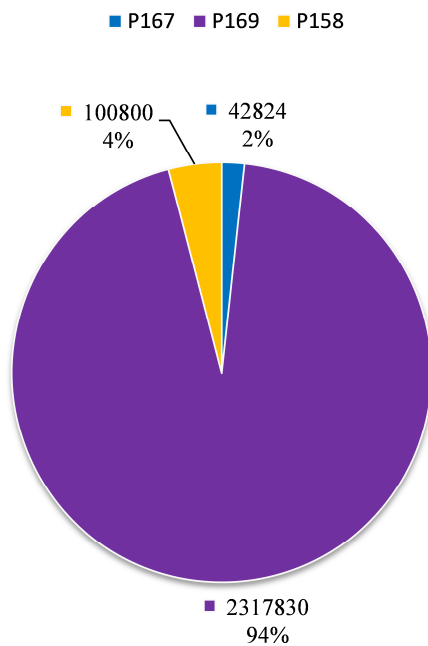
Évolution des crédits de la mission

(en millions d'euros)



Répartition de la dépense

(en milliers d'euros et pourcentages)



INTRODUCTION

La mission *Anciens Combattants* traduit budgétairement le lien entre la nation et ses soldats engagés dans les combats des deux guerres mondiales, de la guerre d'Algérie et des opérations extérieures que conduit l'armée française.

Elle est composée de trois programmes :

– Le programme 167 *Liens entre la Nation et son armée* a pour objet la promotion de l'esprit de défense et de citoyenneté. Il inclut la dimension mémorielle symbolique et l'entretien des sites et porte le financement de la journée défense et citoyenneté des jeunes ;

– Le programme 169 *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* a pour fonction de garantir et gérer les droits des anciens combattants et les prestations qui leur sont fournies ;

– Le programme 158 relève du Premier ministre et a vocation à financer l'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale.

Budgétairement, ces trois programmes ne concourent pas de façon égale au budget de la mission (2,461 milliards en crédits de paiement demandés pour 2018).

Avec 2,31 milliards d'euros, le programme 169 représente 94,14 %, soit l'essentiel des crédits de paiement demandés pour 2018 ; le programme 167 se monte à 1,73 % des crédits avec 42,8 millions d'euros ; et le programme 158 atteint 3,96 % des crédits, avec 100,8 millions d'euros.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET ACTION

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI Pour 2017	Demandées pour 2018	FDC et ADP attendus en 2018	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	FDC et ADP attendus en 2018
167 Liens entre la Nation et son armée	38 090 366	42 987 483	53 817	38 296 600	42 824 062	53 817
01 Journée défense et citoyenneté	15 503 766	14 787 483		15 710 000	14 624 062	
02 Politique de mémoire	22 586 600	28 200 000	53 817	22 586 600	28 200 000	53 817
169 Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 403 378 642	2 317 030 945	230 000	2 398 378 642	2 317 830 945	230 000
01 Administration de la dette viagère	1 889 350 000	1 817 900 000		1 889 350 000	1 817 900 000	
02 Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	143 700 000	136 000 000	230 000	143 700 000	136 000 000	230 000
03 Solidarité	353 058 642	345 560 945		348 058 642	346 360 945	
07 Actions en faveur des rapatriés	17 270 000	17 570 000		17 270 000	17 570 000	
158 Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	100 800 472	100 800 673		100 800 472	100 800 673	
01 Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	46 444 098	46 414 864		46 444 098	46 414 864	
02 Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale	54 356 374	54 385 809		54 356 374	54 385 809	

Source : projet annuel de performances 2018.

I. LE PROGRAMME 167 : LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE

Ce programme finance d'une part l'organisation de la journée défense et citoyenneté (JDC), assurée par la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ) et d'autre part la politique de mémoire, définie et mise en œuvre conjointement par la Direction des patrimoines, de la mémoire et des archives (DPMA) et l'ONAC-VG, l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre.

Il bénéficie d'une hausse dynamique, puisque les crédits de paiement augmentent de 38,2 millions en 2017 à 42,8 millions demandés pour 2018 (+ 14 %). Cette évolution s'explique par une augmentation des crédits dédiés à la politique de mémoire.

PROGRAMME 167 DÉPENSES PAR ACTION ET PAR TITRE 2017/2018

(en millions d'euros)

P 167 - Actions et titres	LFI 2017		PLF 2018		Variation	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1 JDC	15 503 766	15 710 000	14 787 483	14 624 062	- 716 283	- 1 085 938
titre 3	15 473 766	15 680 000	14 787 483	14 624 062	- 686 283	- 1 055 938
titre 6	30 000	30 000	-	-	- 30 000	- 30 000
Action 2 Politique de mémoire	22 586 600	22 586 600	28 200 000	28 200 000	+5 613 400	+5 613 400
titre 3	5 500 000	5 500 000	5 000 000	5 000 000	- 500 000	- 500 000
titre 6	17 086 600	17 086 600	23 200 000	23 200 000	+ 6 113 400	+ 6 113 400
Total	38 090 366	38 296 600	42 987 483	42 824 062	+4 897 117	+4 527 462
titre 3	20 973 766	21 180 000	19 787 483	19 624 062	- 1 186 283	- 1 555 938
titre 6	17 116 600	17 116 600	23 200 000	23 200 000	+6 083 400	+6 083 400

Source : Direction du service national.

A. LA JOURNÉE DÉFENSE ET CITOYENNETÉ (JDC)

Élément clé du parcours de citoyenneté instauré par la loi du 28 octobre 1997 pour les jeunes Françaises et Français, la JDC constitue l'occasion privilégiée de les sensibiliser aux enjeux de sécurité nationale, de susciter leur adhésion à l'effort militaire, de renforcer la cohésion nationale et leur insertion civique par le rappel des droits et des devoirs de chaque citoyen.

1. Informer les jeunes citoyens sur la vie militaire et la sécurité routière

Chaque année, environ 800 000 jeunes Français, garçons et filles, sont appelés sur 280 sites du territoire national – en majorité militaires – auxquels s'ajoutent environ 18 000 à 20 000 jeunes Français établis hors de France. L'accomplissement de la JDC est notamment nécessaire pour l'inscription au baccalauréat et à l'examen du permis de conduire. Elle doit être effectuée avant 25 ans. L'âge médian observé en 2015 pour un jeune effectuant sa JDC est de 17 ans et quatre mois. Le nombre de jeunes présents a augmenté de 748 000 en 2012 à 782 000 en 2017, il est estimé à 800 000 pour 2018.

Les aspects directement liés à la défense militaire sont désormais privilégiés, la pédagogie rénovée pour mieux répondre aux attentes de la jeunesse, grâce à l'utilisation de supports plus dynamiques, en recherchant une présentation attractive des métiers de la défense et en favorisant les questions relatives au recrutement.

Outre son objectif de créer de la cohésion autour de la sécurité nationale, la JDC comportait une dimension d'insertion sociale, en détectant les jeunes en difficulté de lecture, et en procédant à un test relatif aux apprentissages fondamentaux de la langue française, de façon à leur permettre ensuite de bénéficier d'un accompagnement personnalisé. Cette action était pourtant pertinente.

Désormais, depuis le 1^{er} janvier 2016, un module sur la sécurité routière et le droit à l'information a succédé à la formation au secourisme, afin de mieux préparer les jeunes de 17-18 ans, qu'ils soient scolarisés ou non, à l'entrée dans la vie active. Le module sécurité routière s'articule autour de la perception des risques routiers, de l'apprentissage de la conduite, et informe sur les aides publiques au financement de la préparation à l'examen du permis de conduire. Il semble que la substitution de cette dernière formation au secourisme a fait baisser le taux de satisfaction de l'utilisateur de la JDC, de 89,8 % en 2015 à 87 % depuis 2016. Par contre, après un pic supérieur du taux mesurant l'impact de la JDC sur l'image de la Défense et des armées de 92 % en 2016, et dans le contexte sécuritaire actuel, le taux prévu en 2017 et 2018 reste de 90 %.

La JDC implique de nombreux acteurs de divers ministères. La part de la gendarmerie nationale, qui relève du ministère de l'intérieur, dans l'animation de la JDC est de l'ordre de 28 %. Sont également associés le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement et de la recherche, le ministère des affaires sociales et de la santé (à l'occasion de JDC thématiques) ou encore le ministère des outre-mer (dans le cadre du service militaire adapté), ainsi que des organismes interministériels (Agence du Service Civique).

Afin d'améliorer le taux de participation des jeunes dans les délais légaux, la direction du service national (DSN) conduit deux types d'action :

– la première consiste, tout au long de l'année, à la sensibilisation des mairies et des jeunes sur leur obligation de recensement.

– la deuxième a pour but de simplifier les démarches demandées aux jeunes pour accomplir la JDC. À cette fin, la DSN offre des services dématérialisés permettant d'effectuer en ligne, toutes les démarches du parcours de citoyenneté, le « e-recensement » et une application « Ma JDC Mobile ».

Le projet de dématérialisation PRESAJe (programme de référence pour l'échange sécurisé et l'administration des jeunes) prévoit l'accès des jeunes, à partir d'un téléphone mobile, à un espace sécurisé personnel où leur seront adressés tous les documents nécessaires au parcours de citoyenneté, de la convocation aux attestations justificatives (nécessaire pour l'inscription au baccalauréat, à l'examen du permis de conduire ou à des concours administratifs).

2. Des coûts budgétaires en baisse

À compter du projet de loi de finances pour 2018, la nomenclature de la Journée défense et citoyenneté sera découpée par opération budgétaire, en distinguant les crédits liés à l'organisation de cette journée, soit 3 millions d'euros, du budget prévu pour sa réalisation soit 11,6 millions d'euros (dépenses d'alimentation, de transports et modules spécifiques comme la sécurité routière).

Les crédits de paiement de la JDC diminuent de 6,9 % dans le projet de loi de finances, de 15,71 millions d’euros à 14,624 millions d’euros, (- 1,1 million d’euros) en raison de l’absence de dépenses nouvelles dues à l’enseignement sur la sécurité routière et à la fin du versement de la subvention à l’Agence nationale de lutte contre l’illettrisme (de l’ordre de 30 000 euros) en raison de changement de contenu des modules.

Rémunérations du personnel et des intervenants comprises, le coût de la JDC par jeune a diminué de 142,50 euros en 2015 à moins de 140 euros en 2017. Le coût prévisionnel pour 2018 devrait être maintenu, pour 804 000 jeunes prévus. Dans son rapport de mars 2016 sur la Journée Défense et Citoyenneté, la Cour des Comptes avait constaté en effet que les ressources humaines étaient maîtrisées et des gains de productivité accomplis.

B. UNE POLITIQUE DE LA MÉMOIRE DYNAMIQUE

1. Des crédits en hausse

Les crédits de la politique de la mémoire bénéficient d’une hausse vigoureuse pour le centenaire de la fin de première guerre mondiale et de l’armistice du 11 novembre. Les crédits (CP) augmentent de 22,58 millions d’euros en LFI 2017, à 28,2 millions d’euros (+ 24,8 %) inscrits au PLF 2018. La direction de la mémoire, du patrimoine et des archives et l’Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC-VG) concourent à sa mise en œuvre par des actions commémoratives, des actions pédagogiques comme les concours et publications, l’entretien des hauts lieux de la mémoire nationale, les sépultures de guerre, jusqu’au soutien d’opérations qui participent d’un véritable tourisme de la mémoire

2. Les commémorations et autres actions de mémoire

Les actions de mémoire recouvrent le financement des cérémonies, l’édition de la revue « Les chemins de la mémoire » et autres actions à caractère pédagogique, pour un montant de 2,54 millions d’euros.

OPÉRATION STRATÉGIQUE : MÉMOIRE

Niveau	Description	Prévisions de crédits 2018		Unité d’œuvre	Volume	Ration (en CP)
		AE	CP			
OB	Actions de mémoire	2 540 000	2 540 000	Nombre d’événements	200	12 700
OB	Subventions et transferts	11 040 000	11 040 000	Nombre d’événements	600	18 400
Total		13 580 000	13 580 000			

Source PAP pour 2018.

- *Commémorations*

Le budget des commémorations s'élève à 2,19 millions d'euros en 2018 (hors manifestations organisées par la Mission du centenaire, financée par subvention). Cette dotation qui reste inchangée par rapport à 2017, permet de financer les cérémonies liées aux onze journées nationales commémoratives existantes, pour un montant de 1 million d'euros, ainsi que des cérémonies ponctuelles organisées en France et à l'étranger, à hauteur de 0,69 million d'euros. Ces commémorations sont reconduites d'une année sur l'autre, mais prennent une ampleur particulière lors des anniversaires décennaux (une enveloppe supplémentaire est prévue à cet effet, à hauteur de 0,5 million d'euros).

Par ailleurs, le cycle des commémorations consacrées à la Grande Guerre, mis en œuvre par le GIP « Mission du centenaire de la Première Guerre mondiale 1914-2014 », sera centré sur le centenaire de l'armistice, le 11 novembre 2018.

Enfin, le ministère des armées s'attachera à honorer la mémoire des combattants de la 4^e génération du feu à travers la célébration du 40^e anniversaire de la constitution de la Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL) et du 10^e anniversaire de l'embuscade d'Uzbin en Afghanistan.

- *Publications et Actions pédagogiques*

L'enveloppe des autres actions de mémoire (outils pédagogiques, expositions, revue et site Les chemins de la mémoire) s'élève à 0,35 million d'euros, comme en 2017.

Dans le cadre du nouveau protocole défense - éducation nationale, signé le 20 mai 2016, le ministère des armées édite la revue « Les chemins de la mémoire », tirée à 23 000 exemplaires et disponible sous un format dématérialisé. Le site internet Chemins de mémoire (www.cheminsdememoire.gouv.fr) rénové récemment, propose des actualités et de multiples ressources inédites sur le tourisme de mémoire. La plateforme d'enseignement de défense Educ@def propose des contenus scientifiques de références.

- *Subventions et transferts*

Ce budget s'élève à 11,04 millions d'euros de CP (120 %) (+ 6,3 millions d'euros par rapport à 2017). Cette forte augmentation sera répartie entre les partenaires du ministère des armées :

– 8 millions d'euros sont consacrés au financement des commémorations de la fin de la Grande Guerre organisées par le GIP « Mission du centenaire de la Première Guerre mondiale 1914-2014 », soit + 5,3 millions d'euros par rapport à 2017 en raison de la dimension particulière que prendront les cérémonies de 2018 (en particulier l'armistice du 11 novembre) ;

– 2,77 millions d’euros (+ 1 million d’euros) sont destinés au soutien de projets mémoriels de toute nature réalisés par des acteurs publics ou privés (associations, fondations, collectivités territoriales, établissements d’enseignement, etc.), tels que des cérémonies commémoratives et éducatives, représentations théâtrales, expositions, création ou rénovation d’espaces mémoriels.

– 0,27 million d’euros sont versés à l’ONAC-VG qui poursuivra en 2018 le développement de ses actions pédagogiques : participation à l’organisation dans chaque département du concours national de la Résistance et de la Déportation, actions pédagogiques autour des cérémonies patriotiques, actions de mémoire dans les territoires rendant hommage aux combattants et victimes de tous les conflits.

3. Sépultures de guerre, nécropoles et autres lieux de mémoire

OPÉRATION STRATÉGIQUE : SÉPULTURES DE GUERRE ET LIEUX DE MÉMOIRE

Niveau	Description	Prévisions de crédits 2018 (en euros)		Unité d’œuvre	Volume	Ratio (en CP)
		AE	CP			
OB	Opérations Lieux de Mémoire État	2 460 000	2 460 000	Nombre de sépultures	230 000	11
OB	Subventions transferts et	12 160 000	12 160 000	Nombre de sépultures	850 000	14
TOTAL		14 620 000	14 620 000			

Source : PAP pour 2018.

- *Lieux de mémoire*

Cette action recouvre les activités conduites en France et à l’étranger (hors Algérie, Maroc et Tunisie) pour un montant de 2,46 millions d’euros (soit - 0,5 million d’euros par rapport à 2017) :

En France, un total de 0,46 million d’euros est consacré aux lieux de mémoire, dont 0,2 million d’euros pour le monument aux morts en opérations extérieures, situé à Paris et 0,26 million d’euros pour la valorisation des sites mémoriels : animation du réseau des musées et mémoriaux des conflits contemporains, rencontres du tourisme de mémoire, participation au Salon mondial du tourisme, etc.

- *Subventions et transferts*

Cette dotation s’élève à 12,16 millions d’euros en AE et en CP, soit + 0,2 million d’euros par rapport à 2017. Elle recouvre les subventions versées à l’ONAC-VG et celles destinées au développement du tourisme de mémoire.

Les versements prévus en faveur de l’ONAC-VG au titre de sa mission d’entretien et de rénovation des sépultures de guerre et lieux de mémoire en

France et en Afrique du Nord s'élèvent à 10,16 millions d'euros (soit + 0,2 million d'euros par rapport à 2017) dont 7,2 millions d'euros au titre de la rénovation.

Le tableau ci-dessous retrace les montants prévus pour 2018 par l'ONAC VG pour la rénovation des nécropoles nationales et des hauts lieux de mémoire. La subvention de 7,2 millions inscrite au PLF pour les dépenses de rénovation est inférieure au montant des engagements détaillés ci-dessous (11,2 millions d'euros) mais celle-ci sera complétée par des apports de trésorerie de l'ONAC-VG.

Lors de ses auditions, le Rapporteur spécial a noté que les associations aimeraient que l'ONAC-VG participe encore plus à l'entretien des lieux de mémoire. Ces associations sont parfois les seules, avec les communes, qui contribuent à cet entretien et, sur ce sujet, la perte de la réserve parlementaire est une source d'inquiétude.

**TRAVAUX DE RÉNOVATION DES SÉPULTURES DE GUERRE
ET DES HAUTS LIEUX DE LA MÉMOIRE**

	AE	CP
NN	6 937 306	8 259 939
<i>NN-SARREBOURG (NN UNESCO)</i>	0	910 000
<i>NN- RETHEL</i>	0	95 000
<i>NN- CHASSELAIS</i>	0	180 000
<i>NN-TRAVAUX DIVERS</i>	150 000	340 500
<i>NN-TRACY LE MONT (NN UNESCO)</i>	570 000	103 500
<i>NN - CHÂTEAU THIERRY</i>	420 000	71 000
<i>NN -MONTDIDIER (NN UNESCO)</i>	14 179	714 179
<i>NN -SAINT DIZIER</i>	1 487	173 487
<i>NN -LEMMES-VADELAINCOURT</i>	100 000	100 000
<i>NN -SOMMEPY TAHURE</i>	0	400 000
<i>NN -REMY</i>	0	237 250
<i>NN -CHAMBRY</i>	0	176 524
<i>NN -NEUILLY SAINT FRONT</i>	0	425 046
<i>NN -LA DOUA</i>	1 860 000	443 000
<i>NN - AMIENS SAINT PIERRE</i>	100 000	100 000
<i>NN - ZUYDCOOTE</i>	680 000	114 000
<i>NN du STRUTHOF - Nécropole</i>	2 240 000	2 612 000
<i>ND LORETTE OSSUAIRES Nouvelle opération</i>	150 000	50 000
<i>NN - RICHE</i>	500 000	25 000
<i>NN - divers NN métropole</i>	100 000	381 068
<i>NN - AFN</i>	51 640	608 385
HL	5 464 000	3 019 655
<i>HLMN -STRUTHOF/CERD</i>	3 404 000	1 088 207
<i>HLMN - ILE DE LA CITE</i>	60 000	25 892
<i>HLMN -MONT VALERIEN</i>	600 000	341 816
<i>HLMN -NOTRE DAME DE LORETTE</i>	1 080 000	1 151 754
<i>HLMN -PRISON DE MONTLUC</i>	0	283 986
<i>HLMN -MONT FARON</i>	320 000	128 000
TOTAL	12 401 306	11 279 594

Source : Onacvg.

La mise en œuvre du programme pluriannuel des travaux de rénovation, défini dès 2010 pour le cycle du centenaire, s'est ainsi accélérée.

Elle concerne en priorité les sites funéraires et mémoriels de la Première Guerre mondiale proposée à **l'inscription au patrimoine mondial de l'humanité de l'UNESCO**, dont le dossier a été déposé en Janvier 2017 : soit les sites de Sarrebourg (57), Cuts (60), Notre-Dame de Lorette (62), Effry (02), Chauconin-Neufmontiers (77) et Neuville-Saint-Vaast (62). Rancourt (80), Les Eparges (55), Saint-Benoît la Chipotte (88), Saint-Dié des Vosges (88) et Riche (57).

Ce programme vise aussi les opérations indispensables dans plusieurs hauts lieux de la mémoire nationale qui sont des lieux de recueillement et d'enseignement de l'histoire lorsqu'ils font l'objet d'un aménagement adéquat. (Notamment, pour l'année 2018, le site du camp de Struthof- centre européen du résistant déporté qui a totalisé 184 531 entrées en 2016), le Mémorial de la prison de Montluc et du Mont Valérien (20 000 visiteurs par an). Le mémorial des martyrs de la déportation de l'île de la Cité a attiré 85 000 visiteurs en 2016 grâce à une nouvelle scénographie.

Le financement du développement de ce tourisme de mémoire, notamment dans le cadre de partenariats avec les collectivités territoriales pour la création ou la rénovation de sites mémoriels, reste ainsi un axe prioritaire de la politique de mémoire et il répond à une demande citoyenne : la dotation est maintenue en 2018 à 2 millions d'euros.

II. LE PROGRAMME 169 RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT

Ce programme retrace l'ensemble des actions et des interventions au profit du monde combattant, à savoir les anciens combattants, les victimes civiles de guerre qui peuvent se prévaloir du bénéfice du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, l'action des associations et des fondations concernées. Il représente l'essentiel des crédits de la mission, soit 2,317 milliards d'euros sur les 2,461 milliards d'euros pour 2018 (94 %). Le tableau ci-dessous retrace la répartition des crédits entre la dette viagère, qui constitue la grande masse des dépenses : pensions militaires d'invalidité et retraite du combattant, et la gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité.

Le Rapporteur spécial rappelle ici les deux mesures instaurées par les articles 50 et 51 du projet de loi de finances pour 2018, et qui engagent un montant de crédits de 6,55 millions d'euros : l'augmentation de l'allocation de reconnaissance et de l'allocation viagère des conjoints et ex-conjoints survivants des harkis de 100 euros par bénéficiaire d'une part (5 500 personnes), et l'harmonisation des pensions liquidées avant le 3 août 1962 (au taux du soldat) et au taux du grade (après cette date) d'autre part.

A. LA BAISSÉ DES CRÉDITS SUIÉ LA DIMINUTION DES EFFECTIFS MAIS LES DÉPENSES FISCALES RESTENT CONSÉQUENTES

PROGRAMME 169 ÉVOLUTIONS DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

		Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution en %
169	Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 406,98	2 317	- 3,7
1	Administration de la dette viagère	1 895,85	1 817,9	- 4,1
2	Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	143,7	136	- 0,5
3	Solidarité	348,05	346,36	0,04
7	Actions en faveur des rapatriés	17,27	17,57	1,7

Source : commission des finances sur la base du projet annuel de performances.

1. La baisse des effectifs

Par rapport aux crédits ouverts en LFI 2017, le total du programme est en diminution de 89,98 millions d'euros, soit - 0,37 %, en 2018 sous l'effet de la diminution des effectifs ayants droit.

Les crédits de l'action 1 *Administration de la dette viagère*, à savoir le montant des pensions et retraites versées, diminue de 1 889 millions à 1 817 millions d'euros, soit de 0,37 %. La *Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité* (action 2) diminue de 143 700 à 136 millions d'euros, soit de 0,5 %. L'action 3 *Solidarité* reste stable de 348 millions d'euros à 346 millions d'euros en 2018, toutefois l'action 7 *Action en faveur des rapatriés* augmente légèrement de 17,27 à 17,57 millions d'euros.

Alors qu'en 2010 les bénéficiaires de pensions militaires d'invalidité étaient plus de 300 000, ils devraient n'être que 208 000 environ en 2018, soit une diminution de 30 % en 7 ans et d'environ 4,8 % en moyenne. En effet, les anciens combattants des guerres de 39-45 et la guerre d'Algérie sont appelés à décroître en nombre, et ne seront pas compensés par les invalidités des militaires de carrière « hors guerre » ou des militaires servant en opération extérieure (OPEX).

Le rapporteur spécial estime que cette tendance démographique devrait se traduire, à budget constant, par plus de solidarité au profit des anciens combattants.

2. Le poids conséquent des dépenses fiscales

Les six dépenses fiscales de la mission Anciens Combattants représentent 759 millions d'euros pour 1918, soit *un montant supérieur aux dépenses liées au paiement de la retraite du combattant* (744 millions d'euros). Ce montant est toutefois en légère diminution, de 769 millions d'euros en 2016 à 759 millions d'euros pour 2018, ainsi que l'évalue le tableau ci-dessous.

DÉPENSES FISCALES DE LA MISSION ANCIENS COMBATTANTS

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme de manière principale		Chiffrage pour 2016	Chiffrage pour 2017	Chiffrage pour 2018
110103	<p>Demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 74 ans titulaires de la carte du combattant</p> <p>Impôt sur le revenu</p> <p>Bénéficiaires 2016 : 908 017 ménages - Méthode de chiffrage : Simulation - Fiabilité : Très bonne - Création : 1945 - Dernière modification : 2015 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée</p> <p>Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 195-I-f, 195-6</p>	550	550	550
120126	<p>Exonération de la retraite du combattant, des pensions militaires d'invalidité, des retraites mutuelles servies aux anciens combattants et aux victimes de guerre, de l'allocation de reconnaissance servie aux anciens membres des formations supplétives de l'armée française en Algérie (harkis) et à leurs veuves ainsi que de l'allocation viagère servie aux conjoints et ex-conjoints, survivants de harkis, moghaznis et personnels des autres formations supplétives de statut civil de droit local ayant servi en Algérie qui ont fixé leur domicile en France</p> <p>Impôt sur le revenu</p> <p>Bénéficiaires 2016 : 1 753 886 ménages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales - Fiabilité : Ordre de grandeur - Création : 1934 - Dernière modification : 2015 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 81-4° (a, b et c), 81-12°</p>	180	175	175
100101	<p>Déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant</p> <p>Impôt sur le revenu</p> <p>Bénéficiaires 2016 : 187 330 ménages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales - Fiabilité : Bonne - Création : 1941 - Dernière modification : 2001 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 156-II-5°</p>	39	37	34
520302	<p>Réduction de droits en raison de la qualité du donataire ou de l'héritier (mutilé, etc.)</p> <p>Droits d'enregistrement et de timbre</p> <p>Bénéficiaires 2016 : (nombre non déterminé) ménages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales - Fiabilité : Ordre de grandeur - Création : 1949 - Dernière modification : 2000 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 777 (2e al.), 778, 782</p>	ε	ε	ε

Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme de manière principale		Chiffrage pour 2016	Chiffrage pour 2017	Chiffrage pour 2018
120143	Exonération des indemnités versées aux victimes des essais nucléaires français et à leurs ayants-droit Impôt sur le revenu Bénéficiaires 2016 : 35 ménages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales - Fiabilité : Bonne - Création : 2010 - Dernière modification : 2010 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non- bornée - CGI : 81-33° ter	ε	ε	ε
520108	Exonération de droits de mutation pour les successions des victimes d'opérations militaires ou d'actes de terrorisme Droits d'enregistrement et de timbre Bénéficiaires 2016 : (nombre non déterminé) ménages - Création : 1939 - Dernière modification : 2016 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non- bornée - CGI : 796-I-1° à 7°	nc	nc	nc
Coût total des dépenses fiscales		769	762	759

Source : *Évaluation des voies et des moyens.*

Le rapporteur spécial observe que le poids des dépenses fiscales résulte essentiellement de la demi-part supplémentaire dont bénéficient les contribuables et leurs veuves de plus de 75 ans titulaires de la carte du combattant, lié à la classe d'âge des soldats du contingent envoyés en Algérie jusqu'en 1962 (550 millions d'euros pour 2018). Or, ce dispositif profite exclusivement aux anciens combattants les plus aisés.

B. DES ACTIONS REGROUPÉES AUTOUR DE LA GESTION DE LA DETTE VIAGÈRE

1. L'administration de la dette viagère (action 1)

L'action 1 représente 1,817 milliard d'euros, concentre 78,4 % des dépenses du programme et 73,8 % des crédits de la mission. Elle finance les prestations versées au titre des pensions militaires d'invalidité (PMI) et de la retraite du combattant (RC), considérées comme des dépenses d'intervention dites « de guichet » (titre 6).

Cette action diminue de – 71,5 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2017, en raison de la baisse tendancielle des effectifs bénéficiaires des PMI et de la RC.

Toutefois l'article 51 du projet de loi de finance pour 2018 intègre une mesure nouvelle, alignant sur le régime en vigueur depuis le 3 août 1962 du calcul des PMI des militaires radiés des contrôles avant cette date et de leurs ayant cause. Le coût de cette mesure est évalué à 6 millions d'euros en 2018.

Les pensions d'invalidité sont concédées aux ayants droit pour indemniser la gêne et les douleurs consécutives aux maladies ou aux blessures reconnues imputables au service ou à un fait de guerre. Elles sont versées à titre militaire ou de victime civile. Les pensions d'ayants cause sont concédées, sous certaines conditions, aux conjoints survivants, orphelins et ascendants d'un militaire décédé au combat ou d'un invalide pensionné, y compris les partenaires liés par un PACS. Le nombre de pensions versées aux ayants cause se monte à 66 420 en 2017, celles-ci se répartissent entre environ 60 500 conjoints, 2 700 orphelins et 3 250 ascendants.

La retraite du combattant, non réversible, est accordée aux titulaires de la carte du combattant, en principe à l'âge de 65 ans aux conditions définies par le Code des pensions militaires d'invalidité et de victime de guerre. Elle a été revalorisée de deux points en Janvier puis en Septembre 2017. Le coût de cette mesure pour le budget de 2018 est estimé à 30 millions d'euros.

Les montants des pensions militaires d'invalidité et de la retraite du combattant sont calculés en nombre de points d'indice (point PMI) dont la valeur évolue selon les variations de l'« indice de traitement brut grille indiciaire ». La valeur du point PMI est estimée à 14,4 euros en 2018. Ce mode de calcul résumé sous le terme de « *rapport constant* » est aujourd'hui critiqué par les associations d'anciens combattants, qui déplorent le retard de la prise en compte de l'évolution de l'indice des prix.

Compte tenu de l'augmentation de la valeur du point d'indice de la fonction publique (de 0,6 % au 1^{er} juillet 2016 et de 0,6 % au 1^{er} février 2017, le « *rapport constant* » a permis une revalorisation sensible de la valeur du point PMI, en la portant à 14,12 euros au 1^{er} juillet 2016 (arrêté du 28 février 2017) et à 14,40 euros au 1^{er} janvier 2017 (arrêté du 1^{er} août 2017). Pour le ministère des armées, ces revalorisations successives se traduisent par un effort financier supplémentaire, de 51,4 millions d'euros sur la période 2017-2018, qui se répartit de la façon suivante :

- Pour les pensions militaires d'invalidité : 31,5 millions d'euros dont 3,2 millions d'euros au titre des rappels de 2016 ;
- Pour la retraite du combattant : 19,9 millions d'euros dont 2 millions au titre des rappels de 2016.

Le Rapporteur spécial attire l'attention sur la demande des associations qui réclament une commission tripartite : associations, ministère et parlementaires, pour évaluer le préjudice, le réparer, et améliorer l'indexation de la dette viagère.

Le paiement des pensions et de la retraite du combattant est assuré par l'intermédiaire du compte d'affectation spéciale *Pensions* porté par le programme 743.

a. Les pensions militaires d'invalidité

Les crédits de paiement destinés au paiement des pensions militaires d'invalidité en 2018 se montent à 1 074 millions d'euros, soit 59 % des crédits de l'action 1, et un peu moins de la moitié des crédits du programme (46,35 %) pour un nombre prévu au 31 décembre 2018 de 208 703 pensionnés. Ces crédits sont en diminution de 67,3 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2017.

L'effectif du nombre de pensionnés au 31 décembre de chaque année depuis 2010 figure dans le tableau ci-après.

PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE LA GUERRE SITUATION AU 31 DÉCEMBRE DE L'ANNÉE CONSIDÉRÉE

	Invalides	Conjoints et orphelins	Ascendants	Total	Taux d'évolution
2010	213 677	90 915	4 348	308 940	- 8,1 %
2011	204 503	86 451	4 119	295 073	- 4,5 %
2012	195 562	81 305	3 926	280 793	- 4,8 %
2013	186 614	76 570	3 730	266 914	- 4,9 %
2014	179 027	72 100	3 541	254 668	- 4,6 %
2015	170 755	67 234	3 371	241 360	- 5,2 %
2016	163 860	63 179	3 246	230 285	- 4,6 %
<i>Prévisions 2017</i>	<i>152779</i>	<i>63 200</i>	<i>3 250</i>	<i>219 229</i>	<i>- 4,9 %</i>

Source : secrétariat d'État chargé des anciens combattants et de la mémoire.

Au 31 décembre 2016, les 9 909 titulaires de pensions égales ou supérieures à 100 % qui indemnisent les invalides se trouvant dans l'incapacité d'assurer une activité professionnelle, représentaient une faible part, 5,5 %, des 163 860 titulaires d'une pension militaire d'invalidité, y compris les pensions anciennement cristallisées (pensions versées aux anciens combattants ressortissant d'États devenus indépendants et dont les revalorisations étaient effectuées en fonction du niveau de vie local). À l'inverse, les pensions inférieures ou égales à 55 % étaient au nombre de 130 770, soit 79,8 % de l'ensemble des pensions d'invalides. Enfin, 85 086 invalides, soit 51,9 % de l'effectif, ont perçu une pension d'invalidité inférieure à 30 %.

Le montant annuel minimum d'une pension (10 % au taux du soldat) est de 691,20 euros (48 x 14,40 euros) avec un point d'indice PMI porté à 14,40 euros au 1er janvier 2017 (arrêté du 1er août 2017, pris à effet rétroactif, avec rattrapage). Le tableau ci-dessous donne pour 2016, le montant annuel moyen, maximal et médian pour 2016.

MONTANTS MOYENS - 2016

		Nombre	Montant moyen annuel	Montant maximal annuel	Montant médian annuel
Invalides		159 398	3 706 €	269 877 €	1 724 €
Conjoints survivants	Taux normal	39 817	7 660 €	21 841 €	7 231 €
	Taux de réversion	14 436	5 178 €	11 034 €	4 886 €
Orphelins	Taux normal	2 219	6 999 €	16 446 €	7 231 €
	Taux de réversion	386	4 782 €	11 034 €	4 886 €

Source : DGFIP - service des retraites de l'État.

Le tableau ci-dessous retrace les effectifs et les crédits consacrés aux pensions militaires d'invalidité et de victime de guerre de 2010 à 2018.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS ET DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE GUERRE

(en euros)

Année	LFI	Évolution crédits LFI par rapport à N-1 (en %)	Crédits consommés (1)	Évolution crédits consommés par rapport à N-1 (en %)	Nombre de pensionnés au 31 décembre (2)	Évolution effectifs (en %)	Ratio (3)
2010	1 787 972 598	-2,9%	1 766 641 879	-4,8%	308 940	-8,2%	5 476
2011	1 709 250 000	-4,4%	1 679 177 940	-5,0%	295 073	-4,5%	5 560
2012	1 594 970 000	-6,7%	1 573 194 373	-6,3%	280 793	-4,8%	5 464
2013	1 490 700 000	-6,5%	1 470 719 340	-6,5%	266 914	-4,9%	5 370
2014	1 412 744 700	-5,2%	1 364 978 370	-7,2%	254 668	-4,6%	5 234
2015	1 295 550 000	-8,3%	1 278 408 380	-6,3%	241 360	-5,2%	5 155
2016	1 189 720 000	-8,2%	1 191 863 333	-6,8%	230 285	-4,6%	5 054
2017	1 147 350 000	-3,6%	1 141 700 000	-4,2%	219 229	-4,8%	5 080
2018 (4)	1 074 000 000	-6,4%	1 074 000 000	-5,9%	208 703	-4,8%	5 019

(1) Les crédits consommés correspondent à la dépense enregistrée sur le programme 743 du CAS Pensions.

(2) Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie/service des retraites de l'État.

(3) Ce ratio est obtenu en divisant les crédits par les effectifs moyens de l'année [(effectif au 31/12/N-1 + effectif au 31/12/N) / 2].

(4) Consommation et effectifs prévisionnels

Source : PAP pour 2018.

b. La retraite du combattant

- i. Des crédits en diminution régulière, suivant la baisse des bénéficiaires malgré des nouveaux entrants au titre des Opex

Les crédits de paiement demandés en 2018 pour le paiement de la retraite du combattant se montent à 743,9 millions d'euros, soit près de 41 % des crédits de l'action 1.

La dotation est en diminution de 4,1 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, pour un nombre de bénéficiaires estimé à 955 208 en 2018 (1,008 million de bénéficiaires en 2017), avec 59 000 sorties brutes pour 2018, et 6 200 entrants dont 1 300 au titre des Opex.

Les conséquences financières de la baisse du nombre de bénéficiaires restent atténuées, aujourd'hui encore, par les flux d'entrées. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la « carte à cheval » (attribution de la carte du combattant aux militaires ayant servi en Algérie pour partie après le 2 juillet 1962), inscrite dans la loi de finances pour 2015 n°2014-1654 du 29 décembre 2014, 11 225 cartes du combattant ont été attribuées

- ii. La nouvelle génération du feu ne compense pas la chute démographique

Mises à part les cartes encore attribuées au titre des opérations en Afrique du Nord, les nouveaux « anciens combattants » sont désormais les militaires ayant participé aux opérations extérieures (Opex).

Le décret n° 201-1 377 du 12 novembre 2010 a adapté aux Opex les critères d'attribution de la carte du combattant et des arrêtés mettent régulièrement à jour la liste des opérations extérieures terrestres, navales et aériennes constituant des actions de feu ou de combat.

Un nouvel élargissement a été opéré par l'article 87 de la loi de finances initiale pour 2015 n° 2015-1785 du 29 décembre 2014, qui prévoit l'attribution de la carte du combattant aux personnels ayant servi quatre mois en opération extérieure.

Au 1^{er} juillet 2017, 153 695 cartes ont été délivrées au titre des opérations extérieures depuis la mise en œuvre de la loi du 4 janvier 1993. Les principaux théâtres d'opérations sont l'Afghanistan, la Côte d'Ivoire, l'ex-Yougoslavie, la République Centrafricaine, le Tchad et les pays avoisinants.

Si cette mesure est porteuse de changements futurs importants au sein de la population des anciens combattants, la transition sera progressive. L'âge moyen des personnes titulaires de la carte du combattant OPEX étant de 46 ans, les concessions de retraites du combattant induites par la mesure s'échelonneront sur plusieurs dizaines d'années. D'autre part un rapport parlementaire indique que

parmi 4 500 soldats rentrant d'Opex, nombreux sont ceux qui souffrent de psycho-traumatismes à long terme. Qu'est-il prévu pour les résurgences parfois tardives de ces traumatismes ?

Le Rapporteur spécial attire l'attention sur les réservistes en mission sur le territoire national. S'ils bénéficient de la médaille de la Protection militaire, celle-ci n'ouvre pas droit au Titre de reconnaissance de la Nation (TRN). N'y a-t-il pas à réfléchir sur la création d'un Titre de reconnaissance pour la défense de la Nation ?

iii. L'évolution du montant de la retraite

Depuis 2010, le nombre de points d'indice de la retraite du combattant a bénéficié de hausses successives :

2 points d'indice, de 41 à 43, au 1^{er} juillet 2010 (art. 113 de la loi de finances 2010) ;

1 point d'indice, de 43 à 44, au 1^{er} juillet 2011 (art. 149 de la loi de finances 2011) ;

4 points d'indice, de 44 à 48, au 1^{er} juillet 2012 (art. 116 de la loi de finances 2012).

2 points d'indice, de 48 à 50, au 1^{er} janvier 2017 (art 1 du décret n° 2016-1904 du 28 décembre 2016)

2 points d'indice, de 50 à 52, au 1^{er} septembre 2017 (art 1 du décret n° 2016-1904 du 28 décembre 2016)

Le coût budgétaire de l'augmentation de 2 points au 1er janvier 2017 est estimé à 22,6 millions d'euros pour 2017, tandis que le coût de l'extension en année pleine de cette mesure s'élèvera à 7,4 millions d'euros en 2018. Le coût budgétaire de l'augmentation de 2 points au 1^{er} septembre 2017 est estimé à 3,7 millions d'euros pour 2017. En 2018, le coût de l'extension en année pleine de cette mesure s'élèvera à 25,2 millions d'euros, soit une charge totale de 32,6 millions d'euros pour les hausses de 2017.

Par ailleurs, le point PMI a été porté à 14,4 euros par arrêté du 1er août 2017 à effet rétroactif au 1er janvier 2017. Le *montant* annuel de la retraite du combattant s'élève à 720 euros (14,40 euros x 50 = 720 euros /an). L'augmentation de 2 points prévue à compter du 1^{er} septembre 2017, combinée au passage à 52 points, portera le montant de la retraite annuelle du combattant à 748,80 euros, soit + 3,8 % (14,40 euros x 52). Le Rapporteur spécial se réjouit de cette augmentation, l'inflation attendue pour 2017 restant modérée aux alentours de 1 %. Il note qu'une augmentation de 2 points échelonnée entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet 2018 aurait un coût estimé à 14,3 millions d'euros en 2018.

L'indicateur de performance : *liquider les dossiers avec la meilleure efficacité et la meilleure qualité possible*, indique une diminution du délai moyen de traitement d'un dossier de pension de 353 à 300 jours de 2015 à 2017, ce qui semble encore excessif.

2. Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité (action 2)

L'action 2 regroupe les prestations versées au titre des droits accessoires liés aux pensions militaires d'invalidité, telles que les soins médicaux gratuits (28,7 millions d'euros), les frais d'expertises (0,8 million d'euros) et les équipements médicaux (28,7 millions d'euros), les appareillages gratuits des mutilés (6,5 millions d'euros), les remboursements de frais de sécurité sociale ainsi que les réductions de transport SNCF (2,7 millions d'euros pour une réduction de 50 à 75 % des frais de transport à partir d'un taux d'invalidité d'au moins 25 %). Sa dotation s'établit à 136 millions d'euros (- 0,06 %) dans le PLF pour 2018.

Cette action est principalement composée de dépenses d'intervention (titre 6) dont la baisse par rapport à 2017 (- 9,1 millions d'euros) traduit également la diminution des effectifs bénéficiaires, partiellement compensée par l'augmentation des coûts de santé.

Les dépenses de gestion (titre III) de la caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS) s'élèvent à 6,1 millions d'euros contre 4,1 millions d'euros en 2017. Cette augmentation correspond à la prise en compte d'effectifs (25 ETPT) au titre des affections présumées imputables au service (dotation de 10,4 millions d'euros).

3. Solidarité (action 3)

L'action 3 (346 millions d'euros pour 2018) finance les prestations et avantages particuliers couverts au titre de la solidarité envers les pensionnés ou bien ouverts aux titulaires d'un titre d'ancien combattant et victime de guerre. Il s'agit notamment des majorations des rentes mutualistes, des subventions aux associations, des frais de pèlerinages sur les tombes des « morts pour la France », des dépenses d'action sociale en faveur des anciens combattants ainsi que des subventions pour charges de service public (SCSP) de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG) (58 millions d'euros) et de l'Institution nationale des invalides (12 millions d'euros).

Les dépenses d'intervention (titre 6) de cette action s'élèvent à 274 millions d'euros, elles diminuent de 5,1 millions d'euros par rapport à 2017, traduisant essentiellement la diminution des effectifs bénéficiaires de la rente mutualiste du combattant.

Les dépenses de fonctionnement (titre 3) pour 2018 s'élèvent à 71,4 millions d'euros. Elles augmentent de 2,6 millions d'euros en raison, notamment, de l'intégration de la subvention du Conseil national des communes - « Compagnon de la Libération » (CNCCL) transféré des services du Premier ministre (1,3 million d'euros) à la tutelle du ministère des armées. Ce conseil réunit les 5 communes françaises attributaires de la croix de la Libération : Nantes, Grenoble, Paris, Vassieux-en-Vercors et l'île de Sein. D'autre part l'intégration du service central aux rapatriés (SCR) au sein de l'ONAC-VG absorbe 1,2 million d'euros.

L'action présente également une dotation en fonds propres (titre 7) en faveur de l'Institution nationale des invalides (INI) à hauteur de 0,8 million d'euros de CP dans le cadre de la mise en œuvre de son nouveau projet d'établissement.

Cette action concerne les prestations et avantages particuliers ouverts au titre de la solidarité aux pensionnés ou aux titulaires d'un titre d'ancien combattant ou de victime de guerre. Il s'agit notamment de la majoration des rentes mutualistes, de l'action sociale en faveur des anciens combattants, des subventions aux associations d'anciens combattants et de diverses indemnités versées au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre notamment les frais de pèlerinage des familles sur les tombes des « Morts pour la France ».

- *La majoration des retraites mutualistes*

La retraite mutualiste du combattant, créée par la loi du 4 août 1923 sous le nom de « rente mutualiste du combattant », repose sur le principe du versement d'une majoration financée par l'État, en plus de la rente normalement constituée par les anciens combattants et leurs ayants cause.

Au-delà des titulaires de la carte du combattant, il faut rappeler que le décret n° 95 -410 du 18 avril 1995 a étendu le bénéfice de la retraite mutualiste du combattant à tous les titulaires du titre de reconnaissance de la Nation. Les contribuables anciens combattants ou titulaires du titre de reconnaissance de la Nation peuvent, chaque année, déduire de leur revenu imposable, dans la limite d'un plafond, les versements effectués en vue de la constitution d'une rente donnant lieu à majoration de l'État. Cette rente bénéficie, en plus de la majoration légale attachée à toute rente viagère, d'une majoration spécifique de l'État de 12,5 % à 60 % selon le titre détenu et sa date d'obtention. La rente mutualiste se cumule avec toutes les autres pensions et retraites. Elle est exonérée d'impôt pour sa part inférieure au plafond légal. Au-delà de ce plafond, le régime fiscal est celui de l'assurance-vie.

Le total formé par la rente et la majoration spéciale de l'État est limité à un plafond, dit « plafond majorable ».

Au 1^{er} janvier 2017, le plafond donnant lieu à majoration de la retraite mutualiste du combattant est fixé à 125 points d'indice des pensions militaires d'invalidité (PMI), soit 1 800 euros.

La dotation relative à la majoration des rentes mutualistes pour 2017 est fixée à 253,5 millions d'euros pour 355 125 bénéficiaires (370 043 en 2016), soit une baisse de 8,2 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale 2016.

Cette dotation tient toutefois compte de l'augmentation du coût moyen de la majoration par bénéficiaire observée ces dernières années, qui résulte en partie de la revalorisation annuelle des taux de majoration légale. Pour autant, pour la première fois, cette augmentation est compensée par la diminution du nombre de bénéficiaires, permettant de prévoir pour 2017 une baisse du montant des remboursements aux organismes mutualistes.

Par ailleurs, sur la base des chiffres fournis par les organismes mutualistes, 48 600 seulement des 353 031 bénéficiaires, soit 13 % d'entre eux, avaient atteint le plafond de la majoration fin 2016.

- *L'action sociale en faveur du monde combattant*

En 2018, la subvention pour charge de service public de L'ONAC-VG s'élève à 58 millions d'euros, en raison notamment du rattachement du service central des rapatriés à l'Office, prévu pour le 1^{er} janvier 2018. Cet établissement public créé en 1916 gère et accompagne 2,6 millions de personnes en France, au Maghreb et en Afrique sub-saharienne, y compris les victimes du terrorisme (2 271 victimes directes recensées et 191 adoptions de pupilles depuis 2015).

La répartition des interventions en 2016 figure dans le tableau ci-après.

**BILAN GLOBAL DES INTERVENTIONS SOCIALES
DILIGENTÉES PAR L'ONAC-VG EN 2016**

(en euros)

Bénéficiaires	Nombre d'interventions	Montant (en euros)
Anciens combattants	11 644	6 541 475
Harkis	793	410 099
Veuves	22 795	13 760 903
Pupilles et orphelins de guerre majeurs	2 026	1 275 167
Pupilles mineurs ou en études	1 849	1 430 244
OPEX	1 854	1 277 800
Victimes d'attentats	88	71 134
Assistance aux ressortissants à l'étranger (dont Pondichéry)	8 901	1 521 239
Dossiers de reconversion professionnelle	340	541 118
Dossiers sociaux gérés à l'échelon central	99	180 902
Subvention pour l'équipement automobile et équipements prothétiques des grands invalides, mutilés de guerre et pensionnés militaires d'invalidité	1	1 182
Action sociale collective en direction des ressortissants hébergés en EHPAD et des blessés	3 901	349 364
Total interventions individuelles	54 291	27 960 627
Prêts et avances remboursables	128	186 600
Total général	54 419	27 547 227

Source : secrétariat d'État chargé des anciens combattants et de la mémoire.

Parmi les mesures financées au titre de la solidarité au profit des plus démunis, la plus emblématique est sans doute l'aide différentielle au conjoint survivant (ADCS), à laquelle a succédé l'aide complémentaire au conjoint survivant (ACCS).

• *L'aide complémentaire spécifique aux conjoints survivants (ACCS)*

Créée en 2007 en faveur des conjoints survivants de ressortissants de l'ONAC-VG âgés de 60 ans au moins, l'aide différentielle était destinée aux plus démunis d'entre eux.

Cette prestation relevait des crédits de la subvention d'action sociale de l'ONAC-VG, les décisions d'attribution ou de rejet relevant des commissions départementales. Toutefois, par jugement en date du 27 octobre 2014, le tribunal administratif de Paris a soulevé l'incompétence du conseil d'administration de l'ONAC-VG à créer ce type de dispositif relevant du domaine réglementaire.

En conséquence, le 27 mars 2015, le conseil d'administration de l'Office a validé la refonte de la politique d'action sociale et le remplacement de l'ADCS par l'aide complémentaire aux conjoints survivants (ACCS).

Le rapport d'information n° 4152 du 19 octobre 2016, sur l'évolution de la politique d'aide sociale de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG) présenté par M. Régis Juanico (rapporteur) et Mme Marie-Christine Dalloz (présidente), a pris acte de cette refonte de la politique sociale de l'ONAC-VG, tout en formulant plusieurs recommandations : plus d'harmonisation entre les services départementaux, réduction des disparités entre les services dotés d'un travailleur social de métier et les autres, et renforcement de l'appui aux associations du monde combattant pour faire remonter vers les services départementaux de l'ONAC-VG les changements de situation des ressortissants.

Lors de ses auditions, notamment dans le Nord, le Rapporteur spécial a noté l'attachement des associations au service départemental de l'ONAC-VG. Les associations et leurs bénévoles sont souvent les seuls à fournir solidarité et réconfort aux anciens combattants dont beaucoup vivent dans le dénuement.

4. Actions en faveur des rapatriés (action 7)

Cette action regroupe les différents dispositifs en faveur des rapatriés et harkis, parmi lesquels le financement de l'allocation de reconnaissance.

Afin de remédier à la multiplicité des structures en faveur des rapatriés, la gestion de l'ensemble des dispositifs a été recentrée sur l'ONAC-VG et sur le service central des rapatriés (SCR), qui a vocation de devenir à terme un des pôles spécialisés de l'Office. Les harkis et rapatriés bénéficient désormais d'un guichet unique, constitué par les services départementaux de l'Office.

L'allocation de reconnaissance a été instituée par la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés.

La dotation demandée pour 2018, s'élève à 17,57 millions d'euros, soit une augmentation de 0,3 million par rapport à 2017. Cette hausse résulte, d'une part, de la diminution des effectifs bénéficiaires de l'allocation de reconnaissance (- 0,25 million d'euros par rapport à 2017) et, d'autre part, d'une mesure nouvelle de revalorisation de 100 euros de l'allocation pour un coût estimé à 0,55 million d'euros en 2018 (cf. article 51 du PLF pour 2018).

III. LE PROGRAMME 158 INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE

Ce programme, qui relève de la responsabilité du Secrétaire général du gouvernement, rassemble trois dispositifs en faveur des victimes de la Seconde Guerre mondiale ou de leurs ayants-cause :

– les victimes de spoliation intervenues du fait de législations antisémites (décret n° 99-778 du 10 septembre 1999) ;

– les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites (décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000) ;

– les orphelins dont les parents ont été victimes d’actes de barbarie (décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004).

L’instruction des dossiers d’indemnisation des spoliations est réalisée par la Commission pour l’indemnisation des victimes de spoliation (CIVS), dotée de 24 emplois. L’instruction des dossiers d’indemnisation des orphelins est réalisée par l’ONAC-VG. Les décisions accordant les mesures de réparation financière sont prises par le Premier ministre et le paiement des indemnisations est assuré par l’ONAC-VG. À l’exception des dossiers spécifiques, (environ 5 % des dossiers donnent lieu à paiement), les délais de règlement des dossiers d’indemnisation des victimes de spoliation après acceptation sont de 4,5 mois pour les résidents français et de 5,5 mois pour les résidents étrangers. Un indicateur de performance prend en compte ce délai qui n’a pas diminué depuis 2015.

L’évolution des crédits reste stable, avec un total de 100,8 millions demandés en 2018, comme en 2017, qui se partage entre l’indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes spoliées par les législations antisémites de l’Occupation d’une part, pour 46,4 millions d’euros (action 1), et d’autre part l’indemnisation des victimes d’actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale, qui vise aussi les orphelins de ces victimes, pour lesquels 54,3 millions d’euros sont demandés (action 2). Ces crédits restent eux aussi stables par rapport à 2017.

● *Indemnisation des orphelins de victimes de persécutions antisémites*

L’indemnisation des orphelins de victimes de persécutions antisémites concerne essentiellement le versement des arrérages des rentes concédées depuis la publication du décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000. Les prévisions 2018 intègrent les arrérages en année pleine des 5 249 crédirentiers attendus au 31 décembre 2017, soit un montant de 36,8 millions d’euros. Le coût de l’arrérage annuel s’élève à 7 025,28 euros par crédirentier.

Selon les estimations réalisées pour 2018, 17 dossiers nouveaux sont attendus correspondant à 7 nouveaux crédirentiers et 10 bénéficiaires de capital.

- *Indemnisation des spoliations*

De 1999 jusqu'au 30 juin 2017, sur les 23 937 dossiers transmis aux services du Premier ministre, 22 028 dossiers proposent une indemnisation mise à la charge de l'État français tandis que 1 909 dossiers portent rejet ou désistement.

Au 30 juin 2017, 21 855 recommandations ont été traitées par le Premier ministre et concernent, compte tenu des partages successoraux, 47 991 bénéficiaires.

Le coût moyen par recommandation, calculé sur l'ensemble des indemnités allouées en dix-sept années de campagne, varie selon la nature des indemnités accordées chaque année. Le coût moyen prévisionnel s'élève à 20 000 euros par recommandation.

- *Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale*

Le décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004 prévoit une aide financière en reconnaissance des souffrances endurées par les orphelins de victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale. Ce dispositif prévoit l'indemnisation de toute personne, dont le père ou la mère, de nationalité française ou étrangère, a été déporté, à partir du territoire national, durant l'Occupation dans les conditions prévues aux articles L. 272 et L. 286 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Le bénéfice de cette indemnisation est également ouvert aux personnes, mineures de moins de vingt-et-un ans au moment des faits, dont le père ou la mère, de nationalité française, a, durant l'Occupation, été exécuté dans les circonstances définies aux articles L. 274 et L. 290 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

Pour ces orphelins, l'aide financière prend la forme, au choix du bénéficiaire, d'une indemnité en capital de 27 440,82 euros ou d'une rente viagère mensuelle, revalorisée chaque année de 2,5 % depuis le 1^{er} janvier 2009. Pour autant, le Rapporteur spécial indique que les pupilles de la Nation de parents « morts pour la France » sont encore à ce jour exclus de ce dispositif de solidarité. Ce serait une mesure de justice de pouvoir leur ouvrir ce droit.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre des Armées, (voir le compte rendu de la réunion de commission élargie du 25 octobre 2017 à 9 heures ⁽¹⁾), la commission examine les crédits de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ainsi que les articles 50 et 51, rattachés (M. Fabien Roussel, rapporteur spécial).

Mme Émilie Cariou, vice-présidente de la commission des finances. En préambule, je voudrais indiquer qu'en tant que député de la deuxième circonscription de la Meuse et ayant sur mon territoire les lieux mémoriels du champ de bataille de Verdun mais aussi le premier régiment de chasseurs, je suis particulièrement attentive à la préservation du budget des anciens combattants, au classement du champ de bataille au patrimoine mondial de l'humanité de l'Unesco et aux mesures de soutien aux soldats de retour d'opérations extérieures.

Article 29 et état B : Crédits du budget général

La commission examine l'amendement II-AS1 de M. Gilles Lurton qui vise à permettre aux soldats ayant participé aux opérations en Afrique du Nord après le 2 juillet 1962 de pouvoir bénéficier de la carte du combattant.

M. Gilles Lurton. Cet amendement vise à mettre fin à une injustice vis-à-vis de soldats qui ont servi leur pays après le 2 juillet 1962 et le 1^{er} juillet 1964. Il reprend une proposition de loi que j'ai déposée avec plusieurs collègues dont au moins un appartenant au groupe en marche. Il permet de considérer qu'après le 2 juillet 1962, la guerre d'Algérie étant achevée, ces soldats étaient en opérations extérieures en Algérie. Il s'agit d'une demande insistante des associations d'anciens combattants. D'ailleurs, le Président de la République alors candidat s'y est déclaré favorable dans un courrier à la FNACA le 2 mai 2017. Mes chers collègues en votant cet amendement vous aurez la fierté d'avoir contribué à résoudre une situation profondément injuste.

M. le rapporteur spécial. Je partage cette proposition comme un grand nombre de nos collègues. Elle a été plusieurs fois portée sur ces bancs, proposée par le Président de la République pendant la campagne et inscrit dans un projet de loi par le Ministre des comptes publics. Il est toutefois gênant que l'amendement tel qu'il est présenté conduise à réduire de 18 millions d'euros les crédits finançant la journée défense et citoyenneté (JDC). C'est pourquoi j'ai moi-même déposé un amendement demandant à ce qu'un rapport soit remis sous quatre mois pour évaluer le coût de cette mesure et étudier sa mise en œuvre. En raison de l'engagement pris par le Ministre en ce sens et des conséquences financières de cet amendement gagé sur la JDC, je propose le retrait de cet amendement.

M. Gilles Lurton. J'ai également déposé un amendement demandant la remise d'un rapport. Je me désolé toutefois de constater qu'au bout de cinq ans, aucune avancée sur ce dossier n'a été effectuée, alors que pendant le même temps, les anciens combattants d'Algérie disparaissent les uns après les autres sans que cette reconnaissance leur ait été accordée. Il y a déjà eu de nombreux rapports sur ce sujet. Repartir une nouvelle fois à zéro serait vraiment désespérant et je maintiens donc mon amendement.

⁽¹⁾ http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/

Mme Valérie Rabault. Je voterai cet amendement et je regrette la position du rapporteur spécial. Il est important que l'on puisse acter par un amendement que la commission de finances souhaite cette reconnaissance pour avancer une bonne fois pour toute sur ce sujet. Si le gouvernement a du courage, il trouvera le moyen adéquat pour financer la mesure. Les règles de la recevabilité financière nous contraignent en effet à procéder par transferts de crédits. Voter cet amendement sera le moyen d'avoir un véritable débat dans l'hémicycle.

M. Laurent Saint-Martin. Le groupe LREM est défavorable à cet amendement, il est nécessaire d'évaluer les conséquences de l'octroi de la carte du combattant à cette génération de soldats. La ministre avait indiqué devant la commission de la défense qu'elle allait étudier cette mesure. Il convient d'attendre les résultats de cette évaluation.

M. Éric Coquerel. La demande portée par cet amendement est légitime. Le gage aurait cependant des effets sur le financement de la JDC qui conduit notre groupe à s'abstenir. D'ici le débat en séance, les effets de cette imputation financière pourront être éclaircis.

M. Patrick Hetzel. Je suis très surpris par l'argumentation du groupe en marche. Les personnes concernées se sont engagées il y a de très longtemps, la nation a un devoir à remplir envers elles. Il existe déjà de nombreux rapports sur cette question dont celui du sénateur Jean-Baptiste Lemoyne, aujourd'hui ministre, qui a insisté pour que cette question soit réglée. Par rapport à cette position, on effectue un revirement à 180 degrés. Votre réponse n'est pas à la hauteur des enjeux.

M. Jean-Paul Dufrègne. La reconnaissance de la qualité de combattant à ces personnes se pose chaque année depuis cinq ans et n'est toujours pas réglée. Je m'abstiendrai car nous avons besoin de précision sur le financement de cette mesure et nous souhaitons un engagement fort dès l'année prochaine, pas seulement dans les années qui viennent.

M. Marc le Fur. Je soutiens l'amendement de M. Lurton. Lors des cérémonies au monument aux morts, il est très pénible de voir des gens qui restent en retrait parce qu'ils n'ont pas encore bénéficié de la reconnaissance de la qualité d'ancien combattant. Chaque législature a permis de réaliser des progrès, comme le point d'indice ou celui de l'attribution de la « carte à cheval ». Si cet amendement est voté par la commission, le gouvernement lèvera le gage. Ne nous laissons pas abuser par un tel prétexte pour refuser une mesure de justice à l'égard d'une fraction du monde combattant qui a été très oubliée.

M. Olivier Damaisin. Je m'étonne des propos de Mme Rabault. Si ce débat est ancien, s'il est si important pour vous, on peut se demander pourquoi vous n'avez pas voté cette reconnaissance lors de la législature précédente.

Mme Valérie Rabault. Je voudrais rappeler que tous les amendements en faveur des anciens combattants ont toujours été votés par la commission des finances contre l'avis du gouvernement. Chaque mandature a permis que des avancées soient réalisées comme l'avancée de 75 à 74 ans de l'âge requis pour bénéficier de la demi-part d'ancien combattant. Vous avez ici l'opportunité de faire entendre votre voix. La question du gage se règlera en séance, c'est un faux argument.

M. Gilles Lurton. J'ai soulevé, en effet, cette question à de multiples reprises. Le précédent ministre en charge des anciens combattants n'avait jamais fermé la porte sur ce sujet, mais la « carte à cheval » avait permis une avancée forte. Il faut le reconnaître. Je précise que je ne partage pas les chiffres avancés ce matin. La mesure que je propose concerne 24 000 personnes pour une retraite de 750 euros par an et un coût total de 18 millions d'euros.

M. Laurent Saint-Martin. La porte n'est pas fermée, il reste que la conséquence de cette mesure n'est pas évaluée, ce qui nous contraint à y être défavorable.

M. Fabrice Roussel, rapporteur spécial. Je suis prêt à soutenir la proposition de M. Lurton si elle est un moyen de faire pression, en espérant une clarification de la part du Gouvernement sur son financement.

M. Éric Coquerel. Je suis la position du rapporteur spécial.

L'amendement II-AS1 est rejeté.

La commission examine trois amendements identiques, l'amendement II-AE1 de M. Teissier, II-CD30 de M. Fabrice Brun, et II-CF99 de M. Patrick Hetzel relatif à l'allocation de reconnaissance au bénéfice des membres des forces supplétives en Algérie.

M. Patrick Hetzel. Cet amendement vise à octroyer l'allocation de reconnaissance de la nation aux supplétifs pour la période qui s'étende entre le 4 février 2011 et le 19 décembre 2013 et qui en raison de leur nationalité et de différentes décisions juridiques n'y ont pas droit. Cet amendement permet d'allier justice et équilibre budgétaire, pour un coût maximal de 366 000 euros. Le rapport Lemoine indiquait d'ailleurs « qu'il s'agit d'une mesure d'équité et de justice qui doit être facilement prise en charge par le budget de l'État ».

M. Fabrice Brun. C'est une mesure de justice qui reconnaît les différents statuts des membres de nos forces supplétives en Algérie qu'ils soient de statut civil de droit local ou de statut civil de droit commun et quelles que soient les périodes concernées.

Le rapporteur spécial. Je suis favorable à ces amendements.

M. Laurent Saint-Martin. L'article 52 de la loi de programmation militaire a rétabli la condition d'appartenance à la population civile de droit local. En février 2016, le Conseil constitutionnel a censuré la rétroactivité de la mesure mais en a validé le principe à compter de l'entrée en vigueur de la loi de programmation. Le législateur a entendu réserver cette mesure aux anciens harkis pour lesquels les conditions d'accueil furent extrêmement dures mais qui ne bénéficiaient pas des mesures en faveur des rapatriés. Le groupe LREM est pour ces raisons, défavorable.

Mme Marie-Christine Dalloz. Les dossiers antérieurs au 4 février 2011 et ceux postérieurs au 19 décembre 2013 ont tous été traités. Le problème porte sur les nouvelles demandes ou les renouvellements intervenus entre ces deux dates. Il s'agit d'une juste reconnaissance pour une somme très faible. Aujourd'hui il doit y avoir environ 150 anciens supplétifs qui ne touchent pas l'allocation de reconnaissance.

Les amendements II-AE1, II-CD30 et II-CF99 sont rejetés.

La commission examine maintenant les crédits de la mission.

M. le rapporteur spécial. Je regrette que la baisse constante des crédits de la mission, de 76 millions d'euros pour 2018, nous prive de la possibilité de répondre positivement aux nombreuses demandes qui sont pourtant des mesures de justice. J'émet donc un avis défavorable.

M. Charles de Courson. Le groupe les constructifs votera la mission. Les deux mesures figurant aux articles 50 et 51 vont dans le bon sens. Je précise qu'il faut sans doute se féliciter d'une baisse des crédits qui traduit la baisse du nombre d'anciens combattants, ce qui signifie que globalement nous avons été largement en paix.

M. le rapporteur spécial. On ne peut à la fois demander l'attribution de la carte d'anciens combattants à ceux qui ont été en Algérie jusqu'en 1964 et voter en même temps des baisses de crédits. La ministre a indiqué un coût de 60 à 80 millions d'euros. Or, les crédits de la ligne réparation aux anciens combattants baissent de 90 millions d'euros ! Nous aurions donc pu accéder à cette demande.

Mme Marie-Christine Dalloz. Je regrette le rejet des amendements sans argumentation véritable. Ce budget ne va pas assez loin et le groupe LR s'abstiendra.

Malgré l'avis défavorable du rapporteur spécial, la commission adopte les crédits de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation.

*

* *

La Commission examine ensuite les articles 50 et 51 rattachés.

Article 50

Revalorisation de l'allocation de reconnaissance et de l'allocation viagère des conjoints et ex-conjoints survivants d'anciens membres des formations supplétives

L'article 50 du projet de loi vise à revaloriser :

– l'allocation de reconnaissance allouée aux anciens harkis, moghaznis et personnels des diverses formations supplétives de statut civil de droit local ayant servi en Algérie, qui ont fixé leur domicile en France

– et l'allocation viagère de leurs conjoints et ex-conjoints survivants.

I. L'ÉTAT ACTUEL DU DROIT

A. UNE ALLOCATION ANNUELLE AUX CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ PROGRESSIVEMENT ASSOULIES

Créé par l'article 47 de la loi de finances rectificative pour 1999 du 30 décembre 1999⁽¹⁾, l'allocation de reconnaissance était à l'origine non réversible et son versement était soumis à des conditions de ressources très strictes. Le dispositif a été progressivement assoupli. L'article 6 de la loi de finances rectificative pour 2000 du 30 décembre 2000⁽²⁾ a d'abord permis que la rente soit reversée au conjoint survivant en cas de décès du titulaire, dans les mêmes conditions. L'article 67 de la loi de finances rectificative pour 2002 du 30 décembre 2002⁽³⁾ a ensuite supprimé la condition de ressources, a indexé le

(1) Loi n° 99-1173 du 30 décembre 1999 de finances rectificative pour 1999.

(2) Loi n° 2000-1353 du 30 décembre 2000 de finances rectificative pour 2000.

(3) Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002.

montant de la rente sur les prix à la consommation hors tabac et l'a exonéré d'impôt sur le revenu.

Le dispositif actuellement appliqué est régi par l'article 6 de la loi du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés ⁽¹⁾ et par le décret du 17 mai 2005 ⁽²⁾.

La loi a ouvert aux anciens harkis, moghaznis et personnels des diverses formations supplétives de statut civil de droit local ayant servi en Algérie, qui ont fixé leur domicile en France la possibilité de choisir entre :

– le maintien d'une allocation de reconnaissance majorée par rapport à la situation antérieure ;

– le versement en lieu et place de l'allocation, d'un capital de 30 000 euros ;

– le maintien de l'allocation au taux auparavant en vigueur et le versement d'une dotation en capital de 20 000 euros.

Revalorisé régulièrement, le montant de l'allocation de reconnaissance a progressé de 16 % depuis 2005 pour atteindre 2 422 ou 3 515 euros selon les cas en 2017. Elle est perçue aujourd'hui par environ 5 700 personnes. Depuis sa création, un peu plus de 500 millions d'euros ont été versés aux anciens supplétifs.

B. L'ALLOCATION DE RECONNAISSANCE DES CONJOINTS ET EX-CONJOINTS SURVIVANTS D'ANCIENS SUPPLÉTIFS

En application de l'article 52 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, les demandes d'octroi de l'allocation de reconnaissance prévue à l'article 6 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés sont forcloses depuis le 20 décembre 2014. Depuis cette date, le bénéfice de l'allocation n'est en effet plus ouvert, ni aux ayants droit, ni à leurs conjoints ou ex-conjoints survivants.

En raison de cette forclusion, l'article 133 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a créé une **allocation spécifique de reconnaissance des conjoints et ex-conjoints survivants d'anciens supplétifs**. L'intéressé doit présenter sa demande dans un délai d'un an à compter du décès de l'ancien membre des formations supplétives. La loi précise toutefois que les

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

⁽²⁾ *Décret n°2005-477 du 17 mai 2005 pris pour application des articles 6, 7 et 9 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés.*

demandes formulées par les conjoints et ex-conjoints survivants d'anciens membres des formations supplétives décédés avant sa date d'entrée en vigueur sont recevables.

Le bénéfice de cette allocation n'est pas ouvert si le conjoint ou l'ex-conjoint a perçu une dotation en capital prévue par l'article 6 de la loi de 2005. C'est la raison pour laquelle, à la différence du dispositif de l'article 6, qui prévoit deux montants distincts de versements de l'allocation selon que le supplétif ou son conjoint a choisi une dotation en capital ou non, cette allocation ne prévoit qu'un seul montant, qui a été aligné sur celui du premier dispositif (3 415 euros annuels).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Gouvernement propose de revaloriser à la fois l'allocation de reconnaissance de 2005 et l'allocation de reconnaissance des conjoints et des ex-conjoints de 100 euros.

Dans l'hypothèse où l'article serait adopté, le montant de l'allocation de reconnaissance serait donc porté

– à 3 663 euros au titre de l'article 6 de la loi de 2005 si le bénéficiaire n'a pas opté pour un versement en capital et à 2 555 euros s'il a opté pour un versement en capital de 20 000 euros ;

– 3 663 euros au titre de l'article 133 de la loi de finances pour 2016.

Selon l'exposé des motifs, le nombre de bénéficiaires de cette disposition est estimé à 5 500 en 2018, et le coût de la mesure est estimé à 550 000 euros.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la Commission **adopte cet article sans modification.***

*

* *

Article 51

Alignement des pensions militaires d'invalidité au taux du grade

Le présent article vise à mettre fin à une inégalité de traitement entre titulaires d'une pension militaire d'invalidité.

La loi de finances rectificative du 31 juillet 1962 a introduit pour l'avenir la possibilité de cumuler une pension de retraite avec une pension d'invalidité « au taux du grade ». À défaut d'application rétroactive, certains titulaires ou ayants cause n'ont pu bénéficier de ce cumul. En effet, le régime antérieur permettait seulement, en cas de cumul, l'établissement de la pension d'invalidité « au taux du soldat ».

La présente mesure vise donc à mettre fin à cette inégalité de traitement en prévoyant de réviser au taux du grade les pensions versées au taux du soldat à compter du 1^{er} janvier 2018.

I. L'ÉTAT ACTUEL DU DROIT

L'article L. 34 du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR) autorise le cumul d'une pension de retraite avec la pension militaire d'invalidité (PMI) au taux du grade pour les militaires radiés des cadres ou rayés des contrôles par suite d'infirmité. Les ayants-cause bénéficient de cette pension en cas de décès de leur titulaire en vertu de l'article L. 48 de ce même code.

Le montant annuel d'une pension militaire d'invalidité (PMI) correspond au produit de la valeur du point d'indice en vigueur par l'indice global PMI qui est fixé en fonction du pourcentage total d'invalidité, mais également en fonction du grade à retenir.

En vertu du droit applicable, le montant de la PMI est calculé sur le *taux du soldat* lorsque le militaire est encore en activité. Dès lors, sa pension est calculée *sans majoration* liée au grade effectivement détenu par ce dernier.

Au contraire, à la suite de la radiation des cadres ou des contrôles, la PMI est calculée au *taux du grade*, ce qui signifie qu'elle est *majorée* le cas échéant en fonction du dernier grade détenu.

Or, l'article 6 de la loi n° 62-873 du 31 juillet 1962 de finances rectificative pour 1962 qui a modifié les règles de cumul entre une pension de retraite et une PMI, n'a pas prévu d'effet rétroactif. Il en est résulté la coexistence de deux régimes fondés, non pas sur une différence de situation, mais sur la simple évolution dans le temps de la règle applicable.

En effet, en application de l'article 49 de l'ancien CPCMR, (décret n° 51-590 du 23 mai 1951 portant codification des textes législatifs concernant les pensions civiles et militaires de retraite), les militaires radiés des cadres ou rayés des contrôles devaient choisir entre les deux options suivantes :

- bénéficiaire d'une PMI au taux du grade, exclusive de la pension de retraite ;
- bénéficiaire d'une PMI au taux du soldat cumulable avec la pension de retraite.

L'option choisie par l'ayant-droit, une fois celui-ci décédé, s'appliquait alors à son ayant-cause (conjoint survivant ou orphelin).

En application de l'article 67 du même code, le même choix était demandé au conjoint survivant d'un militaire décédé par le fait ou à l'occasion du service alors qu'il était en possession d'une PMI ou des droits à cette pension.

C'est ainsi qu'actuellement certains ayants-droit et ayants-cause ne peuvent cumuler leur pension de retraite ou de réversion de retraite qu'avec une pension militaire d'invalidité au taux du soldat, indépendamment du grade effectivement détenu par le militaire (taux du grade).

II. COÛT DE LA MESURE

La mesure proposée qui mettra fin cette distorsion de traitement, aura un coût annuel de 6 millions d'euros à compter de 2018. Elle propose un gain moyen de 756 euros par an et par bénéficiaire pour les conjoints survivants, de 1 165 euros pour les orphelins, et de 933 euros par an pour les invalides.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la Commission **adopte cet article sans modification.***

*
* *

Après l'article 51

La commission examine l'amendement II-CD17 de M. Olivier Brun demandant un rapport sur l'éventualité de la reconnaissance officielle de la responsabilité de la France dans l'abandon et le massacre des harkis et de leurs familles.

M. Fabrice Brun. Cet amendement vise à mettre en conformité les actes et les déclarations en ouvrant la possibilité de réparer des préjudices moraux et matériels. Le 25 septembre 2017, Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre des armées, a clairement reconnu que notre pays n'avait pas accordé « sa protection aux harkis qui firent le choix de rester, exposant beaucoup d'entre eux à de violentes représailles » et n'avait pas su, non plus, « accueillir comme ses enfants, ceux qui avaient choisi de rallier le territoire national, les reléguant en grand nombre dans des camps de transit, des hameaux de forestage puis des cités de transit aux conditions déplorables ».

M. le rapporteur spécial. Cette demande répond à une attente. J'y suis favorable.

La commission rejette l'amendement II-CD17.

La commission examine les amendements II-CF121 du rapporteur spécial et II-AS2 de M. Gilles Lurton qui portent sur des demandes de rapport d'information.

M. le rapporteur spécial. Cet amendement demande un rapport pour mettre fin aux nombreuses iniquités qui subsistent dans l'application du droit à la reconnaissance dont bénéficient les anciens combattants. Ces mesures ont fait l'objet d'un large consensus ce matin et nous attendons des propositions rapides de la part du gouvernement.

M. Gilles Lurton. Le 2 mai 2017, le Président de la République s'est déclaré favorable à l'attribution de la carte du combattant après le 2 juillet 1962. Le 17 octobre 2017, il est revenu sur sa position en demandant que l'on réexamine cette question. Cela coûtera 18 millions d'euros et non 80 comme le prétend la ministre. Il faut agir rapidement, dans cinq ans, il n'y aura plus personne de concerné.

M. Laurent Saint-Martin. Nous partageons le souhait d'équité exprimé dans cet amendement, un rapport va être confié au contrôleur général des armées et à l'inspection des finances. Nous sommes donc d'accord avec la remise d'un rapport, mais pas sous cette forme.

M. le rapporteur spécial. Je soutiens l'amendement de M. Lurton et m'étonne de la position du groupe REM. Il est incompréhensible que cette mesure qui a fait l'objet de tant d'initiatives soit encore repoussée par la remise d'un rapport dont on ne sait quand et sous quelle forme il interviendra parce que nos amendements ont été rejetés. Je retire mon amendement au profit de celui de M. Lurton qui est plus précis.

L'amendement II-CF121 est retiré et l'amendement II-AS2 est rejeté.

*

* *

ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Associations locales d'anciens combattants : département du Nord – Saint-Amand les Eaux

Union Nationale des Combattants (UNC)

– Général (2s) Pierre SAINT-MACARY, président, M. Éric EUZEN, responsable du service juridique et social

Association républicaine des anciens combattants (ARAC)

– M. Raphaël VAHÉ, président National, M. André FILLÈRE, journaliste expert droit réparation

Association nationale des plus grands invalides de guerre (ANPGIG)

– M. Raymond CASAL, président national

Fédération nationale des anciens combattants en Algérie, Maroc et Tunisie (FNACA),

– M. André COGNARD, secrétaire général

Association Le Souvenir Français

– Serge BARCELLINI, président général

Mémoire, du patrimoine et des archives

– Mme Myriam ACHARI, directrice, Mme Evelyne PIFFETEAU, directrice adjointe

ONACVG

– Mme Rose-Marie ANTOINE, directrice générale, M. le Contrôleur Général des Armées Frédéric CHARLET, directeur de projet

Union Fédérale des associations françaises d'anciens combattants et victimes de guerre et des jeunesses de l'union fédérale

– Mme Gisèle GROSZ, présidente de la commission

ANOPEX

– M. Jean-Pierre PAKULA, président