

N° 167

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Par M. Jean-Baptiste LEMOYNE,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 164 à 170 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	7
AVANT-PROPOS	9
EXPOSÉ GÉNÉRAL	11
I. RAFFERMIR LE LIEN ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE POUR DÉVELOPPER LA RÉSILIENCE DE NOTRE SOCIÉTÉ FACE AUX MENACES QUI PÈSENT SUR ELLE.....	11
A. STABILISER LE CONTENU DE LA JOURNÉE DÉFENSE ET CITOYENNETÉ ET EN CONFORTER LA PORTÉE.....	12
B. APPROFONDIR L'EXPÉRIMENTATION DU SERVICE MILITAIRE VOLONTAIRE	19
C. ELABORER UNE POLITIQUE DE MÉMOIRE À LA HAUTEUR DES ENJEUX DES ANNÉES À VENIR ET DES ATTENTES DES FRANÇAIS	23
II. PRÉSERVER LE DROIT À RÉPARATION DANS UN CONTEXTE DE DIMINUTION DU BUDGET ET DU NOMBRE DE SES BÉNÉFICIAIRES	32
A. PRENDRE ACTE DE L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE DU MONDE COMBATTANT	33
B. ASSURER L'EFFECTIVITÉ DU DROIT À RÉPARATION ET L'EFFICACITÉ DU SERVICE OFFERT.....	36
C. NE PAS NÉGLIGER UNE DÉPENSE FISCALE DYNAMIQUE	39
D. PLACER LA QUATRIÈME GÉNÉRATION DU FEU SUR UN PIED D'ÉGALITÉ AVEC CELLES QUI L'ONT PRÉCÉDÉE	42
E. AMÉLIORER LA SITUATION DES CONJOINTS SURVIVANTS DES GRANDS INVALIDES.....	45
F. MIEUX S'ACQUITTER DE LA DETTE DE LA NATION ENVERS LES HARKIS ET LES RAPATRIÉS	48
III. POURSUIVRE LA MODERNISATION DES OPÉRATEURS ET DE L'ACTION SOCIALE EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT.....	52
A. TOURNER LA PAGE DES DIFFICULTÉS PASSÉES DE L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE	52
B. CONSTRUIRE UN OPÉRATEUR AU SERVICE DES ANCIENS COMBATTANTS D'HIER, D'AUJOURD'HUI ET DE DEMAIN	54

C. RENFORCER L'ÉQUITÉ DE LA POLITIQUE D'ACTION SOCIALE POUR SOUTENIR TOUS LES ANCIENS COMBATTANTS EN DIFFICULTÉ	61
D. FAVORISER LA RÉINSERTION DE LA QUATRIÈME GÉNÉRATION DU FEU	67
E. GARANTIR LA PÉRENNITÉ DE L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES TOUT EN RECONNAISSANT SA SPÉCIFICITÉ AU SEIN DU SYSTÈME DE SANTÉ	69
IV. CONTINUER À ASSURER L'INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE COMMIS PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE.....	72
A. L'INDEMNISATION DES VICTIMES DE LA DÉPORTATION ET DES VICTIMES DE SPOLIATIONS DU FAIT DES LÉGISLATIONS ANTISÉMITES EN VIGUEUR PENDANT L'OCCUPATION.....	73
1. <i>L'indemnisation des victimes de spoliations</i>	73
2. <i>L'indemnisation des orphelins des victimes de persécutions antisémites</i>	75
B. L'INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACTES DE BARBARIE COMMIS PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE	76
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	77
• <i>Article 49 (art. L. 52-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre) Réforme de la majoration prévue à l'article L. 52-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre en faveur de certains conjoints survivants de grands invalides</i>	77
• <i>Article 50 Bénéfice de la campagne double en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord ayant liquidé leur pension de retraite avant le 19 octobre 1999</i>	81
• <i>Article 51 (art. 81 du code général des impôts) Création d'une allocation de reconnaissance en faveur des conjoints et ex-conjoints survivants de harkis</i>	84
• <i>Article 51 bis Rapport sur la suppression de l'aide différentielle au conjoint survivant</i>	87
EXAMEN EN COMMISSION.....	89
• AUDITION DE M. JEAN-MARC TODESCHINI, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE DE LA DÉFENSE, CHARGÉ DES ANCIENS COMBATTANTS ET DE LA MÉMOIRE	89
• EXAMEN DU RAPPORT	101
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS.....	111
LISTE DES DÉPLACEMENTS RÉALISÉS PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	113

Les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » pour 2016

Programmes	Crédits de paiement demandés pour 2016 <i>(en euros)</i>	Crédits de paiement ouverts en LFI pour 2015 <i>(en euros)</i>	Variation 2016/2015 <i>(en %)</i>	Pour mémoire, variation 2015/2014 <i>(en %)</i>
167 - Liens entre la Nation et son armée	37 499 200	42 457 843	- 11,7	- 64,5
Journée défense et citoyenneté	15 299 200	19 060 000	- 19,7	- 79,7
Politique de mémoire	22 200 000	23 397 843	- 5,1	- 3,6
169 - Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 473 578 357	2 598 166 031	- 4,8	- 5,4
Administration de la dette viagère	1 946 320 000	2 080 250 000	- 6,4	- 6,7
Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	153 050 000	146 374 830	+ 4,6	- 3,5
Solidarité	356 708 357	352 140 201	+ 1,3	+ 1,3
Actions en faveur des rapatriés	17 500 000	19 401 000	- 9,8	+ 9,0
158 - Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	101 053 148	100 555 549	+ 0,5	- 3,3
Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	46 469 528	46 051 419	+ 0,9	- 9,2
Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale	54 583 620	54 504 130	+ 0,1	+ 2,3
Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »	2 612 130 705	2 741 179 423	- 4,7	- 7,7

LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Réunie le **mercredi 25 novembre 2015** sous la présidence de **M. Alain Milon, président**, la commission a examiné le **rapport pour avis de M. Jean-Baptiste Lemoyne** sur les crédits de la **mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »** du **projet de loi de finances pour 2016**.

Après avoir souligné la **pertinence** des politiques publiques portées par cette mission dans le contexte de la menace terroriste pesant sur la France, le rapporteur pour avis a rappelé que le **déclin démographique des bénéficiaires** des prestations servies par la mission, composés principalement d'anciens combattants de la guerre d'Algérie, se poursuit. En conséquence, le **budget** de la mission connaît une **baisse de 4,7 %** entre 2015 et 2016.

Le rapporteur pour avis a ensuite présenté les dispositifs qui concourent à **l'affermissement du lien armée-Nation**. Il a expliqué que la **Journée défense et citoyenneté (JDC)**, seul moment où toute une génération de jeunes Français est en contact avec son armée et extraite de son milieu social, pourrait être mise à profit pour **détecter des signes avant-coureurs de radicalisation**. Il s'est également félicité de l'expérimentation du **service militaire volontaire**.

La **réforme de la politique d'action sociale** en direction des anciens combattants ayant suscité des **craintes** chez leurs représentants, le rapporteur pour avis a ensuite tenu à les nuancer, les mesures de **solidarité** bénéficiant d'une **augmentation de leurs moyens de 2 millions d'euros** en 2016. Il a également apporté son soutien à la **modernisation** de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (Onac), auquel l'ensemble de la commission s'est montrée attachée.

Reconnaissant que le budget 2016 ne **remet pas en cause les droits acquis** et comprend plusieurs mesures nouvelles dont la portée symbolique dépasse le coût financier, le rapporteur pour avis a toutefois regretté qu'**aucune avancée** n'ait été constatée concernant le **rattrapage de la valeur du point des pensions militaires d'invalidité**.

Suivant la **proposition de son rapporteur pour avis**, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » du projet de loi de finances pour 2016 et des articles 49, 50, 51 et 51 bis qui lui sont rattachés.

Mesdames, Messieurs,

A travers la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », la République reconnaît la **dette imprescriptible** qui est la sienne envers celles et ceux qui l'ont servie sous l'uniforme et le devoir qu'elle a d'assurer la **transmission du souvenir** des combats menés et des **sacrifices consentis** pour préserver ses valeurs. Assurant l'entretien de **l'esprit de défense** et traduisant le **droit à réparation** dont peuvent se prévaloir, en application de l'article L. 1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG), les anciens combattants ainsi que leurs conjoints survivants et ascendants, son budget est traditionnellement marqué par une **diminution** régulière, liée à **l'évolution démographique** du nombre de ses bénéficiaires.

L'exercice 2016 ne marque pas de rupture dans cette tendance. Le projet de loi de finances prévoit une baisse du budget de la mission de **4,7 %**, à **2,61 milliards d'euros**, qui est plus faible que celle subie en 2015 (- 7,7 %) mais supérieure à celles connues en 2014 (- 2,8 %) et 2013 (- 2,5 %).

Il serait toutefois absolument **erroné** de voir dans cette mission une simple survivance d'une politique publique obsolète dont les origines remontent au lendemain de la Première Guerre mondiale. Au contraire, de récents événements ont démontré son **actualité**, l'intérêt que lui portent les Français et la **nécessité de la conforter**.

Les attentats commis à Paris dans la soirée du 13 novembre 2015 ont mis en lumière la nécessité de mieux **sensibiliser** les jeunes Français aux **menaces** qui pèsent sur notre pays et d'améliorer la **détection** des comportements qui peuvent constituer des signes de **radicalisation**. La Journée défense et citoyenneté (JDC), qui met l'ensemble d'une classe d'âge au contact de l'institution militaire, pourrait être mise à profit en ce sens, selon des modalités qui restent à déterminer, sans remettre en cause le nécessaire recentrage sur les questions de défense qui a été récemment effectué.

De plus, la poursuite en 2016 des **commémorations** du centenaire de la Première Guerre mondiale doit être l'occasion de capitaliser sur le **succès populaire** rencontré par les cérémonies de 2014 et l'engouement qu'elles ont suscité en France mais aussi à l'étranger. Avec un calendrier commémoratif marqué par deux temps forts, les **anniversaires des batailles de Verdun et de la Somme**, l'intensité des engagements mais également la mobilisation de la Nation tout entière face aux menaces pesant sur elle ne pourront être occultés.

Le monde combattant est par ailleurs confronté à de **profondes évolutions**, qui ont des répercussions sur les **opérateurs** chargés de mettre en œuvre les politiques publiques qui lui sont destinées. Le déclin démographique de la troisième génération du feu, celle de la guerre d'Algérie, est engagé tandis que celle qui lui succède, issue des opérations extérieures (Opex), a adopté des pratiques différentes. En conséquence, l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (Onac) doit poursuivre sa nécessaire **modernisation** pour répondre aux attentes et aux besoins de tous ses ressortissants.

Votre rapporteur pour avis donne acte au ministre d'avoir **préservé** dans ce budget **les droits acquis** et de corriger, par trois mesures ponctuelles, des insuffisances qui persistaient dans certains dispositifs et des situations dans lesquelles l'égalité entre anciens combattants n'était pas assurée. Il convient toutefois de **se montrer vigilant** sur l'impact des réformes engagées cette année, en particulier celle de l'aide sociale fournie par l'Onac. S'il est indéniable qu'elle s'avérait indispensable, elle a suscité des **craintes** au sein du monde combattant car elle s'inscrit en **rupture** avec les pratiques qui jusqu'à présent prévalaient. Il est essentiel qu'un travail d'**explication** et de **pédagogie** soit réalisé à destination des bénéficiaires de cette aide et qu'une évaluation impartiale puisse démontrer si les objectifs fixés, c'est-à-dire une amélioration de la situation matérielle des ressortissants de l'Onac les plus démunis et de l'efficacité globale de cette politique de solidarité, ont bien été atteints.

I. RAFFERMIR LE LIEN ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE POUR DÉVELOPPER LA RÉSILIENCE DE NOTRE SOCIÉTÉ FACE AUX MENACES QUI PÈSENT SUR ELLE

Le programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » rassemble les politiques conduites par l'Etat destinées à **développer l'esprit de défense**, à rapprocher les citoyens de leur armée et à **entretenir la mémoire** des conflits que la France a traversés au cours du vingtième siècle et de ceux qui l'ont défendue. Ses crédits assurent le financement de la **Journée défense et citoyenneté** (JDC ; action n° 1), qui a succédé en 2011 à la Journée d'appel de préparation à la défense (JAPD), instituée lors de la suspension, en 1998, de l'appel sous les drapeaux. Ils définissent également le périmètre de la **politique de mémoire** du ministère de la défense (action n° 2).

En 2016, le montant des crédits de paiement de ce programme s'élève à **37,5 millions d'euros**, en **baisse de 11,7 %** par rapport à 2015. Une diminution de 64,4 % avait déjà eu lieu entre 2014 et 2015 et était due au regroupement, au 1^{er} janvier 2015, de l'ensemble des crédits de personnel (titre 2) du ministère de la défense au sein du programme 212 « Soutien de la politique de défense » de la mission « Défense », ce qui représentera un total de **85,7 millions d'euros** pour le programme 167 en 2016, soit une hausse de **16,8 %** par rapport à 2015.

La poursuite de ce mouvement de contraction budgétaire traduit **l'évolution du contenu de la JDC**, avec principalement la suppression du module de formation au secourisme et donc le non-renouvellement du marché triennal destiné à l'assurer. Les crédits de l'action n° 1 seront donc en 2016 inférieurs de **19,7 %** (- 3,8 millions d'euros) à ceux de 2015, pour s'élever à **15,3 millions d'euros**. La politique de mémoire, après avoir bénéficié d'une très forte hausse de ses moyens dans la première moitié des années 2010 pour préparer les commémorations du centenaire de la Première Guerre mondiale et du soixante-dixième anniversaire de la fin de la Seconde Guerre mondiale (+ **215 %**), connaît pour la deuxième année consécutive une **baisse** de ses crédits (- **5,1 %**), légèrement plus prononcée qu'entre 2014 et 2015 (- 3,4 %).

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

(en millions d'euros)

Action	LFI 2015	PLF 2016	Variation
N° 1 : Journée défense et citoyenneté	19,1	15,3	- 19,7 %
N° 2 : Politique de mémoire	23,4	22,2	- 5,1 %
Total	42,5	37,5	- 11,7 %

Source : *Projet annuel de performances annexé au PLF*

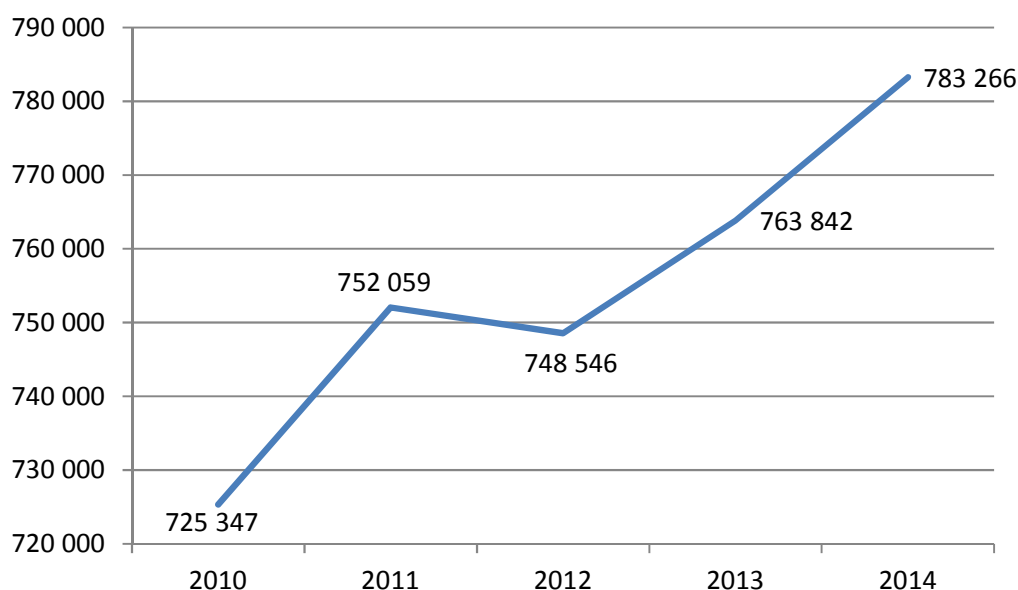
Après avoir longtemps représenté une part prépondérante des crédits du programme en raison des dépenses de titre 2 relevant de la direction du service national (DSN), l'action n° 1 ne compte plus que pour **40,8 %** de ce total, contre **59,2 %** pour l'action n° 2. Cette tendance s'accroît dans le présent projet de loi de finances, puisque ce ratio était dans le budget 2015 de **46 %** contre **54 %**.

A. STABILISER LE CONTENU DE LA JOURNÉE DÉFENSE ET CITOYENNETÉ ET EN CONFORTER LA PORTÉE

La JDC est une étape essentielle du **parcours de citoyenneté** que doit accomplir tout jeune Français avant l'âge de 18 ans. En complément de l'enseignement de la défense, qui doit lui être obligatoirement offert au cours de ses études secondaires en application de l'article L. 312-12 du code de l'éducation, et une fois son recensement accompli, il est convoqué, avec l'intégralité de sa classe d'âge, pour réaliser sa JDC. La détention du **certificat de participation** remis à l'issue de la journée conditionne l'inscription aux examens et concours organisés par la puissance publique, comme le baccalauréat, le permis de conduire ou les concours de la fonction publique, jusqu'à l'âge de 25 ans.

L'**âge médian** des participants à la JDC est de **17 ans et trois mois**, et la proportion des classes d'âge en règle avec leur obligation en la matière est en hausse. Pour la génération née en **1989**, qui ne peut plus se faire recenser et n'est plus tenue d'effectuer sa JDC, le **taux de recensement est de 98,65 %** et celui de **participation à la JDC de 95,6 %**. Les résultats sont meilleurs pour les classes d'âge plus jeunes, puisque 97 % des personnes appartenant aux générations 1991, 1993 ou encore 1994 ont d'ores et déjà effectué leur JDC. Cela met néanmoins en lumière l'existence d'un **reliquat incompressible de jeunes** qui se situent **en marge** de ce processus de construction de leur identité citoyenne. Il est indispensable d'accroître les efforts d'information et de sensibilisation à destination de ces personnes, qui sont sans doute mal connues des services publics qui leur sont pourtant destinés (éducation nationale, aide sociale, etc.). Si leur proportion va en décroissant, ces jeunes représentent, en valeur absolue, un **contingent notable** : ils sont environ **37 000** dans la génération 1988 et **34 200** dans celle de l'année suivante.

Graphique n° 2 : Evolution du nombre de participants à la Journée défense et citoyenneté depuis 2010



Source : Ministère de la défense

Pour y faire face, la DSN, direction d'administration centrale du ministère de la défense relevant du secrétariat général pour l'administration (SGA) chargée d'organiser la JDC, a dû **s'adapter**. Accueillant les jeunes sur **261 sites**, à **71 % militaires**, relevant de **33 centres du service national (CSN)** qui dépendent chacun de l'un des **6 établissements du service national (ESN)**, la DSN a subi entre 2009 et 2012 une **profonde réforme** qui a conduit au transfert de toutes ses activités annexes, comme la gestion des archives, à d'autres structures du ministère de la défense. Des efforts de **rationalisation** ont été menés, qui ont permis de **diviser par deux le coût de la JDC par jeune**, qui est passé de **204 euros** en 2010 à **107 euros** en 2014. Dans le même temps, les effectifs de la DSN ont décliné de 25,4 %. Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, le seuil d'effectif actuel, qui se situe aux alentours de **1 300 équivalents temps plein (ETP)**, constitue le **niveau minimal** permettant à la DSN de remplir ses missions qui consistent, au-delà de l'organisation et de l'encadrement de la JDC, au traitement des données de recensement provenant des mairies et à la constitution de fichiers fiables des jeunes âgés de 18 à 25 ans dans l'éventualité d'un rétablissement de l'appel sous les drapeaux.

Si les personnels de la DSN sont chargés d'assurer la participation des jeunes Français à la JDC, en les convoquant et en mettant en place les conditions administratives et matérielles de son déroulement, ce sont des **intervenants issus des armées** qui réalisent l'animation de chacune des sessions. Comme votre rapporteur pour avis a pu le constater en assistant à une JDC le 19 novembre 2015 au fort de Vincennes, site du CSN de Paris

qui reçoit des jeunes provenant de Paris et des départements limitrophes, c'est cette **implication directe de militaires (8 617 en 2015)**, qu'ils soient **d'active (80,3 %)** ou **de réserve (19,7 %)**, qui contribue très fortement au succès de cette journée.

Un **binôme d'animateurs**, chacun issu d'une armée différente, est chargé de présenter à une quarantaine de jeunes, pendant une journée, les **enjeux de la défense nationale** et de mettre en évidence les **liens étroits** qui existent entre un **outil de défense autonome** et efficace et la **préservation des valeurs républicaines** et des **droits** politiques, économiques et sociaux dont dispose tout citoyen. Il s'agissait, lors de la JDC auquel votre rapporteur pour avis a participé, d'un adjudant de l'armée de terre et d'un sergent-chef de l'armée de l'air. Alors que les besoins sont d'environ **38 000 jours/animateur par an**, chacun d'eux doit animer au moins quatre à six JDC dans l'année. Désignés selon des modalités propres à chaque armée, ils ont la responsabilité **d'engager le dialogue** avec des appelés qui sont le **reflet de la diversité de la jeunesse française** et peuvent se montrer initialement réticents, au moins pour certains d'entre eux, à s'investir dans ce moment civique. Pourtant, au terme de la journée, rares sont ceux chez lesquels persiste un quelconque rejet de l'institution militaire ou un regard uniquement critique sur les institutions et les valeurs de la République.

Les données issues des **études de satisfaction** menées « à chaud », c'est-à-dire sur la base du questionnaire d'évaluation rempli par chaque participant en fin de JDC, et « à froid », annuellement, par un institut de sondage sous le pilotage de la délégation à l'information et à la communication de la défense (Dicod), confirment cette impression qu'en a tirée votre rapporteur pour avis. Il a pu constater la **curiosité des élèves** pour la condition militaire et les carrières proposées par les armées, ainsi que **l'intensité des échanges** entre les participants et les soldats engagés dans l'opération Vigipirate qui avaient été invités à témoigner auprès d'eux.

Dès lors, il faut saluer le fait que 90 % des jeunes sont satisfaits de la qualité de la prestation offerte par la DSN et les armées et estiment qu'elle leur a donné une meilleure image de la défense et des armées. Selon le sondage réalisé en décembre 2014 par l'institut BVA, sur la base de 3 971 réponses, 73 % des jeunes considèrent que la JDC est intéressante et 86 % jugent qu'elle leur a permis de s'informer sur les métiers de la défense. Des disparités sociales apparaissent toutefois puisque les jeunes issus de milieux favorisés portent sur elle un regard plus critique que ceux issus de milieux modestes.

Le déroulement-type d'une Journée défense et citoyenneté

Sur le site du fort de Vincennes, sept salles pouvant chacune accueillir une cinquantaine d'appelés sont utilisées pour organiser la JDC. Celle-ci, qui débute généralement à 9 h pour s'achever à 17 h, est organisée de la façon suivante :

- Discours d'accueil - formalités administratives (25 minutes) ;
- Présentation des animateurs et des participants (25 minutes) ;
- Animation n° 1 : « Nous vivons dans un monde instable : une défense nécessaire » (45 minutes) ;
- Pause (15 minutes) ;
- Visite d'un site militaire / témoignages de soldats / présentation du matériel accompagnés d'un débat avec les appelés (60 minutes) ;
- Tests d'évaluation des acquis fondamentaux de la langue française et présentation des dispositifs d'insertion (40 minutes) ;
- Information sur les différents dons (5 minutes) ;
- Déjeuner (60 minutes) ;
- Animation n° 2 : « Une réponse adaptée : notre appareil de défense » (50 minutes) ;
- Animation n° 3 : « Vous avez un rôle à jouer : un engagement citoyen » (50 minutes) ;
- Pause (15 minutes) ;
- Module d'initiation au secourisme¹ (60 minutes) ;
- Evaluation de la journée - remise des certificats (25 minutes) ;
- Clôture de la session.

La JDC contribue également à la **détection** des jeunes connaissant des **difficultés scolaires** particulières. Des tests automatisés d'évaluation des acquis fondamentaux de la langue française, élaborés par le ministère de l'éducation nationale, sont réalisés lors de chaque session. Ils se composent de **cinq épreuves**, deux de décision lexicale demandant aux appelés de déterminer si les mots qui leur sont proposés existent ou non, une leur demandant d'évaluer l'homophonie entre deux mots, une portant sur la compréhension d'un programme de cinéma et la dernière comportant des questions sur un extrait de l'ouvrage de Joseph Joffo « Un sac de billes ».

En 2014, parmi les **743 093 jeunes** qui ont effectué leur JDC en **métropole**, **8,6 %** connaissaient des **difficultés de lecture** et **4,6 %** étaient des **décrocheurs** ayant quitté prématurément le système scolaire sans qualification. Ces taux sont plus élevés dans le ressort de l'ESN Nord-Est, situé à Nancy et qui englobe les régions Bourgogne - Franche-Comté, Alsace Champagne-Ardenne Lorraine et Nord-Pas-de-Calais Picardie, à

¹ Remplacé à compter du 1^{er} janvier 2016 par un module de sensibilisation à la sécurité routière.

respectivement **9,8 %** et **5,4 %**. Toutefois, la situation **outre-mer** est bien **plus préoccupante** puisque sur les **40 173 jeunes** ayant réalisé leur JDC cette même année, **34,6 % ne maîtrisaient pas la lecture** et **10,7 %** étaient des **décrocheurs**.

A destination de ces populations en difficulté, la JDC offre des **informations** sur les **dispositifs** mis en place par les pouvoirs publics pour leur permettre de **surmonter leurs difficultés d'insertion**. Un film de présentation de la mission de lutte contre le décrochage scolaire de l'éducation nationale, des missions locales, de l'établissement public d'insertion de la défense (Epide) et du plan « jeunesse – défense égalité des chances » est projeté. Les jeunes qui sont identifiés comme présentant le plus important retard scolaire sont reçus au cours de la journée par des agents de la DSN qui les informent sur les politiques mises en place en leur faveur. En 2014, cette dernière a **signalé 58 912 jeunes aux inspections d'académie, 16 518 aux missions locales, 12 760 à l'Epide et, outre-mer, 3 366 au service militaire adapté (SMA)**.

Il n'en reste pas moins que la JDC constitue le **seul point de contact** entre l'écrasante majorité de la **jeunesse française et son armée** : il est donc essentiel que son contenu porte essentiellement sur les questions de défense. C'est l'objet du **recentrage** dont elle a fait l'objet dans la lignée du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013, qui rappelait que sa vocation première était la « *sensibilisation à l'esprit de défense* »¹, et sous l'impulsion notamment du ministre de la défense. Comme votre rapporteur pour avis a pu le constater, c'est désormais **l'ensemble des aspects de la défense** qui sont expliqués aux appelés : l'organisation de la défense nationale ; les fonctions stratégiques (connaissance et anticipation ; dissuasion ; protection ; prévention ; intervention) ; l'engagement opérationnel des forces armées ; les liens entre défense et économie, que ce soit en matière de recherche et développement ou d'exportation. **L'engagement** des militaires au service de leurs concitoyens est rappelé et la **légitimité** des politiques de défense est résumée en **trois messages**, que les participants sont invités à retenir :

- notre Nation, confrontée à divers **risques** et **menaces**, doit assurer sa sécurité ;
- notre défense, **nécessaire** et **légitime**, est **globale** et s'applique en permanence partout dans le monde ;
- notre **engagement** dans la société, pour un jour, pour une vie ;
- la focalisation renouvelée de la JDC sur son objet d'origine.

Ce recentrage s'est traduit par un **regain d'intérêt** pour les armées et la gendarmerie parmi les jeunes qui la suivent. Ainsi, selon les résultats du sondage BVA de décembre 2014, **35 %** d'entre eux jugent qu'elle leur a

¹ Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, 29 avril 2013, p. 122.

donné envie de prendre contact avec les services d'information et de recrutement des armées. En 2014, **19 % des participants** en métropole (**140 400**) et **30 %** en outre-mer (**11 585**) ont souhaité obtenir des informations supplémentaires sur les armées et la gendarmerie. Au total, cette même année, **224 749 fiches d'intérêt individuel** ont été transmises à ces dernières par la DSN. La JDC constitue donc un **outil de promotion des armées inestimable**, à la portée inégalable. Il n'est pas envisageable, aux yeux de votre rapporteur pour avis, de remettre en cause sans réflexion préalable les réformes engagées depuis 2013 alors qu'elles ont porté leurs fruits.

Cela ne signifie toutefois pas que le modèle de la JDC doit rester figé et ne connaître aucune évolution : il doit **tenir compte des changements opérés** dans les politiques publiques à destination de la jeunesse et de la croissance attendue du nombre des appelés dans les années à venir.

La principale modification, qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2016, est la **suppression du module d'initiation aux premiers secours**, qui durait une heure, et son remplacement par une **sensibilisation à la sécurité routière**, d'une durée de 20 à 30 minutes. D'importantes **économies** vont ainsi être réalisées, puisque le marché pour la prestation d'initiation aux premiers secours représentait jusqu'à présent une dépense de **4,8 millions d'euros par an**, contre une première estimation pour le module portant sur la sécurité routière à **0,3 million d'euros par an**. Cette modification devrait également permettre de récupérer quelques minutes au profit du volet défense mais également permettre de développer l'information sur le **droit au retour à la formation**, ainsi que l'a annoncé le Président de la République le 6 mai 2015, et de **présenter le service militaire volontaire (SMV)**.

Dans le même temps, la DSN se prépare à faire face à **l'augmentation prévisible du nombre d'appelés** à la JDC, qui devrait atteindre les **800 000 en 2016 (+ 10,3 %** par rapport à 2010). Elle a donc développé plusieurs outils visant à **dématérialiser** ses relations avec ses usagers et les communes.

Un outil de **recensement en ligne** sur le site mon.service-public.fr, initialement expérimenté à Paris, est en voie d'être étendu progressivement au reste de la France. Au 31 juin 2015, **44 %** de la population française était couverte, mais seulement **3,8 %** des jeunes pouvant se faire recenser en ligne ont utilisé cette possibilité.

Une **application** pour *smartphone* « ma JDC sur mon mobile » a également été développée. Elle permet aux jeunes de **localiser le CSN** et les sites JDC du département et d'obtenir leurs **coordonnées**, de retrouver toutes les informations nécessaires sur le recensement et la préparation de la JDC, le programme et les **règles à respecter** lors de cette journée et de

prendre contact, à l'issue de la JDC, avec les armées ou les dispositifs d'insertion proposés. Disponible depuis avril 2015 sur l'Apple store et sur le Google Play store, elle aurait été téléchargée **1 631** fois au 31 août dernier.

Surtout, la DSN travaille actuellement à la **dématérialisation totale de l'ensemble des démarches administratives des appelés** par le développement du système d'information PRESAJe (plateforme de référence pour l'échange sécurisé et l'administration des jeunes). Financé à hauteur de **4,2 millions d'euros** par un transfert de crédits, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, du programme 167 vers le programme 212, ce nouvel outil doit apporter une **simplification** majeure des procédures, **alléger les charges administratives** pesant sur les agents de la DSN et **faciliter les démarches** des usagers, permettant par exemple aux jeunes de modifier plus facilement, en cas de besoin, la date de leur JDC. En cours de conception, il devrait être **opérationnel en septembre 2017**.

Dans le contexte actuel d'une **menace permanente** pesant sur notre pays, plus encore après les attentats commis à Paris et à Saint-Denis le 13 novembre 2015, il convient d'engager une réflexion sur le **rôle** qui pourrait être celui de la JDC dans la **détection des signes de radicalisation**. Seul instant où la quasi-intégralité d'une classe d'âge est rassemblée et brassée, elle constitue une **opportunité unique d'identification** des indices les plus évidents de ces processus. S'il est évident qu'il ne faut pas dévoyer le sens de cette journée, il serait malvenu de ne pas exploiter l'occasion de ce **rituel républicain** pour déceler des signes avant-coureurs de radicalisation.

Votre rapporteur pour avis a été **témoin**, lors de la JDC à laquelle il a assisté, de **comportements** qui pourraient être interprétés, dans le cadre d'une enquête plus approfondie, comme **signalant la radicalisation de leur auteur**. La DSN est **régulièrement confrontée à des situations qui relèvent du code pénal**. Dans ce cas, les individus sont **exclus**, la **direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD)** est **informée** ainsi que le **procureur de la République** en application de l'article 40 du code de procédure pénale (CPP). Une **cinquantaine de cas** seraient recensés **chaque année**. La situation est la même pour les jeunes filles voilées qui refusent d'ôter leur voile : elles ne sont pas autorisées à participer à la JDC, le port de signes religieux ostentatoires étant interdit par l'article R. 112-15 du code du service national. Alors que le lundi 23 novembre 2015 à Nantes une jeune femme voilée n'a pas obtempéré et a proféré des menaces à l'encontre des agents de la DSN, il devient urgent de **définir une politique homogène, au niveau national, de traitement de tels incidents**, afin que les directeurs des sites ou des CSN ne se trouvent pas contraints d'improviser au cas par cas leur réponse.

Alors qu'il est devenu essentiel de renforcer la cohésion nationale et la sensibilisation de la jeunesse aux valeurs partagées par chacun des membres de notre société, il serait souhaitable d'engager une réflexion sur les modalités d'extension de la durée de la JDC, afin de pouvoir regrouper et aborder de manière plus détaillée, sans les négliger, l'ensemble des problématiques liées non pas à la défense mais à l'exercice de la citoyenneté.

Une telle hypothèse ne devrait pas susciter l'opposition de la majorité des jeunes qui seraient concernés : en effet, le sondage BVA réalisé pour le compte de la Dicot démontre que **67 %** des personnes interrogées ayant réalisé leur JDC **trouvent l'idée d'une seconde journée obligatoire intéressante**. Il ne s'agirait pas de deux jours consécutifs, une proportion équivalente (**64 %**) estimant qu'elle devrait avoir lieu **quelques semaines ou mois après la JDC**. Il resterait toutefois à déterminer l'autorité responsable de son organisation, puisqu'il ne pourrait pas s'agir, aux yeux des armées, du ministère de la défense, déjà suffisamment sollicité par la JDC sous sa forme actuelle.

B. APPROFONDIR L'EXPÉRIMENTATION DU SERVICE MILITAIRE VOLONTAIRE

La **suspension de l'appel sous les drapeaux** par la loi du 28 octobre 1997¹ était la conséquence des **changements géopolitiques** intervenus à la suite de l'effondrement de l'URSS et de **l'évolution des menaces** pesant sur la sécurité nationale. Le mouvement de **professionnalisation** de nos armées engagé depuis cette date est irréversible et correspond à la nécessité de disposer de forces polyvalentes projetables sur des théâtres d'opération extérieurs, tout en garantissant l'effectivité de la dissuasion nucléaire.

La disparition du service national a eu pour effet paradoxal de rappeler, à ceux qui étaient encore en sa faveur comme à ses nombreux détracteurs, qu'il constituait un **formidable outil de brassage** des jeunes Français, **diluant les inégalités** géographiques et sociales et **forgeant une identité commune** autour de la transmission des valeurs et de l'esprit militaire et d'une expérience partagée. Il est vrai que tous les citoyens n'étaient pas concernés, puisqu'il n'était pas obligatoire pour les jeunes femmes.

Sans nier le fait qu'il serait **inenvisageable de rétablir le service national**, pour des raisons aussi bien d'opportunité pour nos armées que pratiques ou financières, des réflexions sur la **mise en place d'un dispositif de substitution** ont été engagées à chaque fois que, ces dernières années, des tensions liées à l'insertion des jeunes ont fragilisé

¹ Loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national.

le pacte républicain. Ainsi, peu avant les émeutes qui ont touché les banlieues françaises à l'automne 2005, le gouvernement de Dominique de Villepin avait, par une ordonnance du 2 août 2005¹, institué l'Epide, qui a pour objet, selon l'article L. 3414-1 du code de la défense, « *l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sans diplômes ou sans titres professionnels ou en voie de marginalisation sociale* ». Par ailleurs, depuis 1961, le service militaire adapté (SMA) offre aux jeunes d'outre-mer une formation et un appui à l'insertion sociale et professionnelle sous statut militaire.

Après avoir évoqué, le 6 novembre 2014, l'idée d'élargir le service civique voire de le rendre universel et obligatoire, le Président de la République a finalement annoncé, lors de sa conférence de presse du 5 février 2015, la **transposition, à titre expérimental, du SMA en métropole** sous la forme du **service militaire volontaire (SMV)**. La loi du 28 juillet 2015 en définit le cadre et la durée².

Pour une durée de **deux ans**, soit jusqu'au 1^{er} septembre 2017, le ministère de la défense est chargé de mettre en place, à destination des jeunes Français des deux sexes de 17 à 25 ans résidant en métropole, un **dispositif d'insertion sociale et professionnelle** leur offrant une **formation militaire et professionnelle**. Sous le **statut militaire** de volontaire stagiaire du SMV et encadrés par des officiers, sous-officiers et militaires du rang de l'armée de terre, ces personnes s'engagent pour une **durée minimale de six mois**, renouvelable jusqu'à douze mois. Comptant jusqu'à la fin de l'année 2015 un maximum de **300 volontaires**, ce plafond est porté à **1 000 volontaires pour la durée de l'expérimentation**.

Dans des délais très restreints, le SMV a été bâti autour de **trois centres**, le premier situé à **Montigny-les-Metz** (CSMV Lorraine) qui a ouvert le **15 octobre**, le second à **Brétigny-sur-Orge** (CSMV Ile-de-France) dont l'inauguration a eu lieu le **3 novembre**, et enfin le troisième, installé à **La Rochelle** (CSMV Poitou-Charentes), qui devrait ouvrir ses portes le **13 janvier 2016**. Il met l'accent sur le **développement du savoir-être** des volontaires et en fait un préalable à l'**acquisition de compétences professionnelles** et au retour sur le marché du travail. Destiné aux jeunes en difficultés, il offre à ceux d'entre eux qui ont établi un **projet d'insertion** avec les structures chargées de les accompagner, en particulier les missions locales, l'opportunité **d'adopter les traits du comportement militaire** (discipline, rigueur, cohésion, autonomie) qui sont recherchés par les recruteurs et constituent des atouts en dehors de l'entreprise.

¹ Ordonnance n° 2005-883 du 2 août 2005 relative à la mise en place au sein des institutions de défense d'un dispositif d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté.

² Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, art. 22 et 23.

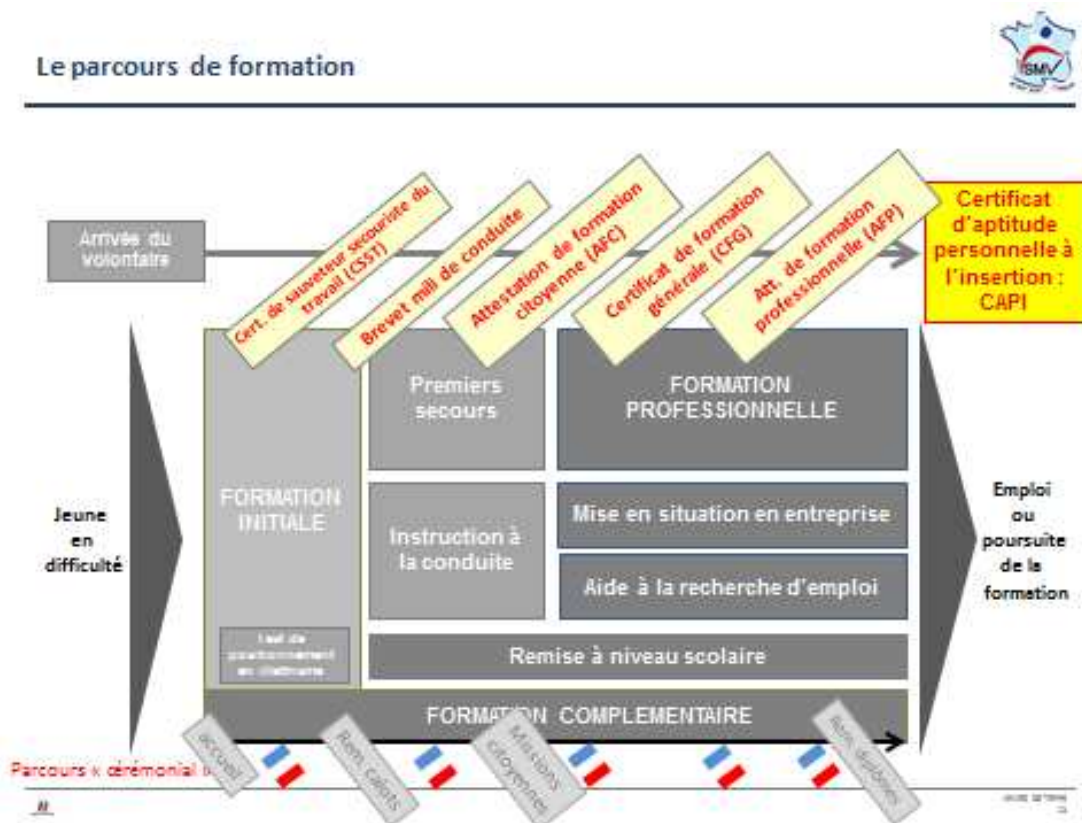
Outil de **formation citoyenne**, le SMV débute par une **remise à niveau scolaire**, effectuée par des enseignants détachés par l'éducation nationale et sanctionnée par un certificat de formation générale, une **formation aux premiers secours** ainsi que **l'obtention du brevet militaire de conduite**, qui par équivalence permet la délivrance du permis de conduire par les préfetures. Il se poursuit par une **formation professionnelle** au sein de l'une des **filières** proposées par chaque centre, assurée par des **organismes spécialisés** comme l'Afpa, des **entreprises partenaires** ou des **structures relevant de l'armée de terre**. Le centre de Montigny-les-Metz propose par exemple une formation de **cariste** au sein du groupe PSA ou une formation aux **métiers du bâtiment** assurée par l'école du Génie d'Angers. A Bretigny-sur-Orge, un **accord avec la SNCF** a été conclu pour former aux métiers d'agent commercial, d'agent de sûreté ferroviaire, d'opérateur de la voie ferrée et d'opérateur de maintenance. Un partenariat a également été noué avec le groupe Eurodisney, permettant la formation de plusieurs volontaires au métier de serveur.

Les volontaires sont classés dans **deux catégories**. Ils sont dans leur grande majorité des **volontaires stagiaires**, jeunes sans qualification et éloignés de l'emploi qui cherchent à s'insérer professionnellement et socialement et pour lesquels le SMV constitue un moyen de rattraper le retard qu'ils ont accumulé en quittant prématurément le système scolaire. Ils touchent une **solde de 313 euros par mois**. Une autre voie d'accès au SMV est offerte aux jeunes qui sont diplômés mais sans emploi et à la recherche d'une expérience professionnelle : ils peuvent devenir **volontaires techniciens**. A l'issue d'une formation, et pour une durée d'un an renouvelable, ils seront chargés de l'encadrement des volontaires stagiaires, avec une **solde de 675 euros par mois**. Ils sont dans les deux cas couverts par la caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS), bénéficient des tarifs réservés aux militaires sur le réseau SNCF et sont logés, nourris et blanchis.

La montée en puissance du dispositif sera progressive, puisqu'à la centaine de volontaires qui ont fait leur entrée dans chacun des centres à leur ouverture succédera une seconde génération à l'automne 2016, lorsque les premiers d'entre eux sortiront du dispositif. A terme, le CSMV Lorraine aura une capacité d'accueil de **500** volontaires et celui d'Ile-de-France de **150** volontaires tandis que celui de Poitou-Charentes restera à **100** volontaires. Le profil des premiers d'entre eux correspond à l'objectif du dispositif tel que défini par le législateur : âgés en moyenne de **21 ans**, entre **48 %** (Ile-de-France) et **54 %** (Lorraine) sont sans diplôme. Principalement orientés par les missions locales, ils sont pour la plupart originaires de la région dans laquelle est implanté leur centre. Les **femmes** représentent **27 %** de la promotion en Lorraine et **31 %** en Ile-de-France.

Au terme de son parcours au sein du SMV, le volontaire ne quittera pas l'institution militaire sans diplôme attestant de sa **maîtrise** d'un **savoir-être** et de **savoir-faire** garantissant son employabilité immédiate. Un **certificat d'aptitude personnelle à l'insertion** (Capi), propre au SMV, lui sera délivré, comprenant notamment une attestation de formation professionnelle relative à la filière suivie.

Graphique n° 3 : Le parcours de formation du service militaire volontaire



Source : SMV

Le **coût** de cette expérimentation est estimé par le ministère de la défense à **40 millions d'euros**, dont **11 millions** pour l'infrastructure des trois centres, pris en charge par les programmes 178 « Préparation et emploi des forces » et 212 « Soutien de la politique de défense » de la mission « Défense ». Elle ne figure donc pas dans le champ de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ». Votre rapporteur pour avis a néanmoins souhaité l'examiner car le SMV constitue bien un **formidable outil au service du lien armée-Nation**, dans la continuité de la JDC.

Ce dispositif, qui ne vient pas en concurrencer d'autres comme l'Epide mais en est complémentaire, reste au stade expérimental d'une **ampleur limitée**. Il est évident que les besoins au sein de notre société pour un mécanisme d'insertion offrant à de jeunes volontaires une instruction militaire – sans maniement d'armes –, une formation

professionnelle et une éducation sociale sont bien plus importants, alors que chaque année près de **150 000 jeunes quittent le système scolaire prématurément**, sans qualification.

L'article 22 de la loi du 28 juillet 2015 prévoit la remise au Parlement d'un **rapport d'évaluation** de cette expérimentation, au plus tard en janvier 2017. Il fait peu de doute, aux yeux de votre rapporteur pour avis, qu'elle rencontrera un **succès bien plus important qu'espéré** en matière d'insertion, dès lors que les entreprises resteront fidèles à leurs engagements. Alors qu'il y a eu plus de deux candidatures pour chacune des places offertes dans les CSMV de Lorraine et d'Ile-de-France, il est probable que ce ratio augmente au fur et à mesure que la connaissance du SMV se répandra dans la société mais surtout auprès des différents acteurs chargés de l'insertion des jeunes. Toutefois, **s'il devait être pérennisé**, ce qui semble à votre rapporteur pour avis indispensable pour répondre à la crise de l'emploi des jeunes les moins qualifiés, **la question de la mutualisation de son financement se poserait**. Dans ce cas, il ne saurait être question que le ministère de la défense prenne en charge sur ses ressources limitées, qui doivent être principalement destinées au maintien en condition opérationnelle de nos forces, l'intégralité du coût d'un dispositif qui, à plus grande échelle, devrait également relever des ministères chargés de l'emploi et de la ville.

C. ELABORER UNE POLITIQUE DE MÉMOIRE À LA HAUTEUR DES ENJEUX DES ANNÉES À VENIR ET DES ATTENTES DES FRANÇAIS

Meurtrie sur son territoire par les conflits du vingtième siècle, la France se doit de **lutter contre l'oubli** des épreuves traversées par la République, **d'entretenir la mémoire** de citoyens et d'étrangers qui ont pris les armes pour la défendre et **d'expliquer aux plus jeunes** le sens de cet engagement et l'actualité des valeurs pour lesquelles ils ont combattu. Au sein du ministère de la défense, cette **politique de mémoire** est définie par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) et mise pour partie en œuvre par son opérateur, l'Onac.

A **22,2 millions d'euros** pour 2016, son budget est en **baisse de 5,1 %** par rapport à 2015. Ces crédits financent la politique commémorative de l'Etat, qu'il s'agisse des **onze journées nationales** instituées par des textes législatifs ou réglementaires ou des **cycles commémoratifs ponctuels**, tel que celui actuellement engagé du centenaire de la Première Guerre mondiale, ainsi que **l'entretien** et la **valorisation du patrimoine mémoriel**, sépultures perpétuelles des soldats morts pour la France et hauts lieux de la mémoire nationale.

C'est l'Onac, à travers son pôle des sépultures de guerre et des hauts lieux de la mémoire nationale, qui est chargé de cette mission. Il exécute notamment le **programme pluriannuel de rénovation des sépultures**, qui court sur la période 2011-2018, pour un montant total de **35,28 millions d'euros**. En 2016, l'enveloppe qui y est consacrée s'élève à

6,02 millions d’euros, soit une **augmentation de 13,2 %** par rapport à 2015. A titre d’exemple, les nécropoles de Montdidier ou encore de Sarrebourg seraient concernées.

Pour les cimetières situés en territoire **étranger**, à l’exception du Maroc, de l’Algérie et de la Tunisie, l’entretien et la rénovation sont pilotés directement par la DMPA, qui délègue des crédits aux ambassades pour mener les travaux nécessaires. En 2016, **0,7 million d’euros** seront affectés à leur rénovation, contre **1,1 million** en 2015 (- **36,4 %**), ce qui s’expliquerait, selon les informations fournies par le Gouvernement à votre rapporteur pour avis, par l’achèvement des opérations les plus coûteuses. Il s’agirait de restaurations conduites en Roumanie, en Belgique, en Macédoine ou encore en Turquie. Quant à l’**entretien courant** des sépultures en dehors de France, il bénéficiera **d’un million d’euros**, montant inchangé par rapport à 2015. Au total, les crédits d’entretien et de rénovation à l’étranger **diminuent de 19 %**. Dans le même temps, l’enveloppe de **1,26 million d’euros** destinée à financer de nouveaux monuments commémoratifs, en France ou non, inscrite dans la loi de finances pour 2015, n’est pas reconduite pour 2016.

Outre leur rénovation, l’Onac assure également l’**entretien** des sépultures de guerre et des **hauts lieux de la mémoire nationale** (HLMN) situés sur le territoire français. Sur ce point, il voit sa subvention progresser de **15,8 %** entre 2015 et 2016, à **2,2 millions d’euros**. Il a la charge des **266 nécropoles nationales**, dans lesquelles reposent **740 000 corps**, et des HLMN, qui étaient initialement **sept** mais qui, depuis un arrêté¹ du 20 mars 2014, sont au nombre de **neuf**. Ils répondent à **trois critères** cumulatifs :

- être liés à la mémoire des conflits contemporains depuis 1870 ;
- avoir un caractère national et emblématique d’un aspect des conflits contemporains ;
- être entretenus par le ministère de la défense ou sous sa responsabilité, afin de perpétuer la mémoire des conflits contemporains et de maintenir le lien armée-nation.

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

Les neuf hauts lieux de la mémoire nationale

- le cimetière national de Notre-Dame-de-Lorette (Ablain-Saint-Nazaire, Pas-de-Calais), au titre des militaires morts pour la France aux côtés de leurs frères d'armes alliés (1914-1918) ;
- le cimetière national de Fleury-devant-Douaumont et la tranchée des baïonnettes (Meuse), au titre du sacrifice des soldats français à Verdun (1914-1918) ;
- l'ancien camp de concentration de Natzweiler-Struthof (Natzwiller, Bas-Rhin), au titre du système concentrationnaire nazi et de la Résistance européenne (1933-1945) ;
- le Mont-Valérien (Suresnes, Hauts-de-Seine), au titre de la répression exercée par les autorités allemandes pendant l'Occupation (1940-1944) ;
- le mémorial des martyrs de la Déportation (île de la Cité, Paris), au titre de la mémoire des déportés ;
- le mémorial de la prison de Montluc (Lyon, Rhône), au titre de l'internement par le régime de Vichy et les autorités allemandes pendant l'Occupation (1940-1944) ;
- le mémorial du débarquement de Provence (Mont-Faron, Var), au titre du débarquement des 15 et 16 août 1944 et de l'armée de la Libération ;
- le mémorial des guerres en Indochine (Fréjus, Var), au titre de la Seconde Guerre mondiale en Indochine (1940-1945) et de la guerre d'Indochine (1946-1954) ;
- le mémorial de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de la Tunisie (quai Branly, Paris).

Plus de la moitié d'entre eux subissent actuellement, à des degrés divers, des **travaux d'aménagement ou de rénovation**. Les plus importants concernent le mémorial du Mont-Faron, qui fait l'objet d'une refonte globale qui devrait s'achever en 2017.

L'Onac perçoit enfin une dotation de **0,46 million d'euros**, comme en 2015, destinée à **valoriser** les sites qui lui sont confiés. Son principal aspect est à l'heure actuelle la réalisation de **panneaux d'information** historique modernes pour les cimetières nationaux, qui a débuté en 2014 et s'étendra jusqu'en 2018. A la mi-2015, **91** panneaux avaient été mis en place sur un total d'environ **300**.

L'Etat et ses établissements publics ne sont toutefois **pas les seuls acteurs** de la valorisation du patrimoine mémoriel français. Les **collectivités territoriales** s'en sont emparées et, prenant conscience de ses **retombées économiques positives**, collaborent avec eux pour développer le **tourisme de mémoire**. Devenu, maintenant que la plupart des témoins directs se sont éteints, un **outil de transmission** de la mémoire aux plus

jeunes, il constitue, dans le contexte actuel riche en commémorations, un **facteur d'attractivité pour des territoires** qui connaissent parfois des difficultés économiques et sociales importantes.

Il est donc de la responsabilité de l'Etat de favoriser le développement du tourisme de mémoire. Alors qu'une étude de 2010 avait estimé que les lieux de mémoire offrant une prestation marchande avaient attiré environ **6 millions de personnes en 2010**, ils auraient été **14 millions** à les visiter en **2014**. L'Etat a donc entrepris de **structurer** et de **professionnaliser** la filière. En coopération avec la direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique et Atout France, la DMPA conduit plusieurs initiatives en ce sens. Un label « Qualité tourisme » propre aux sites mémoriels est en voie d'élaboration et une charte éthique commune serait en cours de finalisation. Un **observatoire** du tourisme de mémoire¹ a été mis en place afin d'assurer un suivi plus précis de ce phénomène. La troisième édition des rencontres du tourisme de mémoire a été organisée le 26 novembre 2015, afin notamment de faire le bilan de l'impact des commémorations de 2014 et de réfléchir aux stratégies à adopter pour pérenniser les hauts niveaux de fréquentation constatés.

L'Etat participe également à la **promotion internationale** du tourisme de mémoire et à la coordination des acteurs, à travers notamment le **contrat de destination** Grande Guerre, qu'il a conclu avec les collectivités territoriales intéressées ainsi que les organismes impliqués dans les commémorations du centenaire dans le but de « *faire émerger une offre touristique d'excellence afin de transformer des territoires de mémoire en destinations touristiques de mémoire et d'histoire* ». Alors que la **fréquentation** des sites de tourisme de mémoire est à **45 % internationale** et que le premier conflit mondial a vu s'affronter, sur le sol français, des combattants d'une dizaine de nationalités, ce contrat, signé le 14 novembre 2013, fixait trois objectifs : améliorer les conditions d'accueil et la qualité des services proposés ; mieux évaluer les conséquences économiques du tourisme de mémoire ; développer une stratégie de communication homogène, notamment à destination de l'étranger, et attirer de nouveaux publics.

Enfin, l'Etat apporte depuis 2014 un **soutien financier direct** à certains projets d'aménagement et de valorisation du patrimoine mémoriel portés par des collectivités territoriales. Initialement fixée à **1,5 million d'euros**, cette ligne budgétaire avait été portée à **1,65 million d'euros** en 2015 et est maintenue à ce niveau en 2016.

¹ <http://www.observatoire-tourismedememoire.com/>.

La transmission de la mémoire implique d'apporter un **soutien aux initiatives pédagogiques** conduites par l'éducation nationale. La DMPA et l'Onac participent ainsi chaque année à l'organisation du **concours national de la Résistance et de la Déportation (CNRD)**. Créé en 1961 sous l'impulsion du monde combattant, il a rassemblé durant l'année scolaire 2014-2015 plus de **35 000 élèves** de troisième et des lycées sur le thème de la libération des camps nazis, du retour des déportés et de la découverte de l'univers concentrationnaire. Il peut prendre plusieurs formes : un devoir individuel en temps limité, un travail collectif écrit ou un travail collectif audiovisuel. Il connaît toutefois une **érosion de son public**, le nombre de participants diminuant régulièrement, puisqu'il était encore proche de 40 000 au début des années 2010 (- 12,5 %), et la diversité des types d'établissements qui s'y engagent est de plus en plus restreinte. Le Président de la République a marqué son attachement à ce concours à plusieurs reprises, remettant personnellement aux lauréats de l'édition 2013-2014 leurs prix à l'Élysée le 8 mai 2015.

Afin de **renforcer l'attractivité** du CNRD et de garantir sa pérennité, une **mission de réflexion** sur son avenir a été confiée par la ministre de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et le secrétaire d'État auprès du ministre de la défense, chargé des anciens combattants, à M. Jean-Yves Daniel, doyen de l'inspection générale de l'éducation nationale et Mmes Hélène Waysbord-Loing, inspectrice honoraire de l'éducation nationale et présidente de la Maison d'Izieu, et Anne Anglès, enseignante d'histoire-géographie. Elle a rendu ses conclusions le 10 novembre 2015.

Les évolutions envisagées du concours national de la Résistance et de la Déportation (CNRD)

Lors de la remise du rapport de la mission de réflexion sur le CNRD, les ministres ont annoncé vouloir lui donner un « *nouveau souffle* » et améliorer la reconnaissance des acteurs qui s'y impliquent. Ils ont notamment annoncé :

- une réforme du pilotage national du concours, avec la formation d'un jury national associant au sein d'un comité stratégique l'ensemble des acteurs et partenaires institutionnels impliqués et un collège de correcteurs ;
- un renforcement du pilotage territorial du concours autour de l'échelon académique plutôt que départemental ;
- l'inscription systématique de la participation d'une classe au concours dans le projet d'établissement des collèges et des lycées ainsi que le développement des voyages scolaires sur les lieux de mémoire ;
- une meilleure valorisation de la participation au concours, avec notamment la remise d'un diplôme signé par le recteur ou encore la publication des palmarès sur l'ensemble du territoire.

Le soutien aux actions pédagogiques et la place de l'éducation nationale dans la politique de mémoire ne se limitent pas au CNRD. Chaque académie est désormais dotée d'un référent « mémoire et citoyenneté », qui a été chargé d'organiser les travaux du comité académique institué pour **coordonner** les actions mises en place dans le cadre des commémorations du centenaire de la Première Guerre mondiale et du soixante-dixième anniversaire de la fin de la seconde. L'Onac, qui bénéficie à ce titre d'une subvention de **0,27 million d'euros**, en 2015 comme en 2016, mène en complément sa propre politique de **soutien à des projets éducatifs**. Il organise ainsi le concours des « petits artistes de la mémoire » et finance des expositions et animations pédagogiques.

Cette politique trouve sa concrétisation dans un **protocole interministériel défense - éducation nationale**, dont la dernière version remonte à 2007. Il a été renouvelé à deux reprises, le plus récemment en novembre 2015 pour en élargir le champ au ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt afin de prendre en compte l'enseignement agricole.

La DMPA apporte par ailleurs un **soutien financier aux publications et aux productions audiovisuelles** qui portent sur l'histoire militaire, la mémoire des conflits contemporains ou contribuent à valoriser le patrimoine de la défense. Elle a ainsi, en 2015, apporté environ **300 000 euros** à une vingtaine de coéditions par des éditeurs professionnels, et **200 000 euros** à une quinzaine de projets audiovisuels. Les crédits concernés ne s'imputent toutefois pas sur l'action n° 2 du programme 167 mais sur la sous-action n° 1 de l'action n° 8 du programme 212 de la mission « Défense ».

L'aspect de la politique mémorielle du ministère de la défense qui a pris le plus d'importance ces dernières années, en raison d'un calendrier particulièrement riche, est **l'organisation des commémorations** des conflits du vingtième siècle et des cérémonies nationales. Ces deux dernières années, le **cycle du centenaire de la Première Guerre mondiale**, qui s'étend sur cinq ans mais dont la préparation a débuté dès 2010, et celui du **soixante-dixième anniversaire de la Libération**, qui s'est achevé en 2015, ont nécessité un renforcement substantiel du pilotage et des moyens affectés à ces actions.

L'année 2014 a marqué l'enclenchement du « centenaire des Français » et a vu se développer un **engouement inattendu**, en France comme à l'étranger, **pour la thématique de la mémoire du premier conflit mondial**. Unanimement salué, le programme commémoratif est parvenu à faire en sorte que la très grande majorité des Français se sentent concernés par l'histoire de ce conflit auquel, bien que lointain, a très souvent participé un de leurs ancêtres. Il a néanmoins réussi à préserver la **solennité** des principales cérémonies, en particulier celles du 11 novembre 2014 à Paris et Notre-Dame-de-Lorette. En 2015,

un calendrier relativement moins chargé, reflet de la stagnation du front occidental en 1915, a vu des cérémonies organisées en France autour des combats des Eparges (avril), de l'Artois (mai), de l'Argonne (juin) ou encore du Hartmannswillerkopf (novembre). A l'étranger, une cérémonie internationale le 24 avril a commémoré la bataille des Dardanelles sur la péninsule de Gallipoli, en Turquie. Cette année a été mise à profit pour faire le bilan de 2014, réaliser un **retour d'expérience** et préparer la reprise du cycle en 2016.

L'an prochain sera en effet marqué par l'anniversaire de deux batailles qui ont, par leur intensité, leur violence et les pertes qu'elles ont causées, profondément marqué la **mémoire collective** des belligérants : **Verdun** et la **Somme**. La **mission du centenaire** (cf. *infra*), groupement d'intérêt public chargé de définir et mettre en œuvre le programme officiel des commémorations, et la DMPA travaillent depuis plusieurs années à sa préparation.

L'Etat a ainsi participé à hauteur de **1,5 million d'euros** sur un coût total de **12 millions d'euros** à la rénovation du mémorial de **Verdun**, dont l'inauguration le 21 février 2016, marquera l'ouverture du centenaire de la bataille, qui s'étendra sur **300 jours**. L'accent devrait être mis sur le couple franco-allemand, consacré lors d'une **cérémonie internationale** le 29 mai 2016 à laquelle participeront le **Président de la République** ainsi que la **chancelière** de la République fédérale d'Allemagne. Ils seront accompagnés de **4 000 jeunes**, **3 000 élèves** issus d'une classe de troisième de chaque département et **1 000 jeunes Allemands** habitant les trois *Länder* frontaliers. En plus de leur participation à la cérémonie du 29 mai, ces jeunes resteront **quatre jours sur place** et découvriront les lieux de mémoire du champ de bataille. Alors que l'ingénierie pédagogique relèvera de l'office franco-allemand pour la jeunesse (Ofaj), le coût de cette initiative devrait représenter **1 million d'euros** sur le budget total de **3,5 millions d'euros** prévu pour cette cérémonie, qui devrait rassembler **5 000 invités** assis.

Les commémorations de la **bataille de la Somme** n'auront pas la même tonalité. Elles rassembleront, au côté de la France, les Etats du **Commonwealth** qui y ont payé un très lourd tribut et pour lesquels elle constitue un des moments autour desquels s'est construite leur identité nationale. Après la célébration de l'« Anzac day » le 25 avril 2016, une **cérémonie internationale** aura lieu à **Thiepval** le 1^{er} juillet, en présence des plus hautes autorités de toutes les nations belligérantes. La France devrait participer à son financement à hauteur de **1,5 million d'euros**, le **Royaume-Uni** apportant, selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, **5 millions d'euros**.

La poursuite de l'activité de la mission du centenaire

Dès les premières réflexions sur l'organisation du centenaire de la Première Guerre mondiale, la création d'une structure *ad hoc* dédiée est apparue comme la solution permettant de **rassembler tous les acteurs concernés** et d'assurer le **pilotage** et la **conception** d'un cycle commémoratif d'**ampleur internationale**. En conséquence, la constitution d'un GIP dénommé « Mission du centenaire de la Première Guerre mondiale – 1914-2014 » a été approuvée par un arrêté du 5 avril 2012.

Il était initialement prévu de ne confier à ce GIP que l'organisation des commémorations du centenaire de l'année 1914. Il disposait alors d'un **budget triennal** d'abord fixé à **19,4 millions d'euros** pour la période 2012-2014, puis revu à la baisse à **14 millions d'euros** pour finalement être limité à **12 millions d'euros**. Sur ce total, **80 %** ont représenté des **dépenses d'intervention**, **4,72 millions d'euros** pour le financement des grandes manifestations nationales et **4,55 millions d'euros** venant, à travers le Fonds du centenaire, apporter un soutien financier à des initiatives commémoratives locales. Il disposait jusqu'à cette date de 12,5 ETP.

Au terme de l'année 2014, constatant la **réussite des commémorations préparées par le GIP** et souhaitant que la poursuite du cycle mémoriel s'inscrive dans leur lignée, le Gouvernement a, comme l'avait recommandé votre rapporteur pour avis, **prolongé** le GIP **jusqu'au terme du centenaire** de la Première Guerre mondiale. Ce dernier s'est toutefois retrouvé **amputé d'une part significative de ses moyens** : il a perdu la moitié de ses effectifs, puisqu'il ne disposait au second semestre 2015 que de 6,5 ETP, avec un budget limité à 1,95 million d'euros pour cette même année. Il les a consacrés à l'évaluation de l'année 2014 et à la préparation de l'année 2016, tout en poursuivant, à hauteur de 0,55 million d'euros, son soutien aux projets mémoriels qu'il avait labellisés.

La décision politique claire, en provenance du sommet de l'Etat, sur la pérennisation de la mission jusqu'en 2019 n'a pourtant pas suffi à faire disparaître les **obstacles** auxquels la mission doit faire face depuis sa création. Cet opérateur interministériel a démontré sa **capacité à innover**, à subvenir à une partie de ses besoins financiers, en développant notamment des ressources propres à travers le **mécénat**, et à établir un **leadership incontesté** sur les plans scientifique et historique. Il a ainsi dû affronter en 2015 des difficultés immobilières qui, pour une si petite structure, ont immanquablement eu pour conséquence de la distraire de ses missions. Si cette nouvelle péripétie a finalement trouvé une solution favorable à la mission, il n'est pas acceptable que de telles incertitudes persistent et viennent **parasiter** son activité à la veille d'une année commémorative cruciale. Il importe qu'en 2016 elle dispose des **ressources adéquates** pour que l'organisation des échéances mémorielles de cette année, déterminées chacune, pour Verdun et la Somme, par un comité de pilotage ministériel dédié, soit irréprochable, dans la continuité des cérémonies de 2014. Ce n'est, en cette période d'examen du projet de loi de finances pour 2016, malheureusement pas encore le cas.

L'année 2015 a également vu **l'achèvement** du cycle commémoratif du soixante-dixième anniversaire de la fin de la Seconde Guerre mondiale, qui portait plus particulièrement sur la libération des camps, le retour des déportés et prisonniers ainsi que la libération des derniers territoires occupés. **Trois temps forts** peuvent être retenus : la participation du président de la République à une cérémonie internationale à **Auschwitz** le 27 janvier, date anniversaire de la libération du camp ; l'entrée au **Panthéon** de quatre grandes figures de la Résistance, Geneviève Anthonioz-De Gaulle, Pierre Brossolette, Germain Tillion et Jean Zay, le 27 mai, à l'occasion de la journée nationale de la Résistance, et la mise à l'honneur de **l'Ordre de la Libération** au cours du défilé du 14 juillet.

Le financement de la saison mémorielle 2015 par le ministère de la défense s'élevait à **4 millions d'euros** pour les commémorations des deux conflits mondiaux. Cette dotation est **reconduite en 2016**, mais cette fois uniquement au profit des anniversaires des batailles de Verdun et de la Somme. De même, le calendrier des onze cérémonies nationales instituées par un texte législatif ou réglementaire étant resté inchangé après avoir connu, en 2012 puis en 2013, deux ajouts¹, l'enveloppe financière qui leur est consacrée reste inchangée à **1,69 million d'euros**.

Enfin, le montant total des **subventions** accordées directement par la DMPA à des projets mémoriels locaux connaît une légère diminution entre 2015 et 2016 (- **2,9 %**), passant de **3,5 à 3,4 millions d'euros**.

Aux yeux de votre rapporteur pour avis, il est essentiel que la **politique de mémoire** ne soit pas négligée. Au vu des **enjeux symboliques** qui s'y attachent, du **devoir démocratique** qu'a chacun de se souvenir des choix difficiles réalisés et des souffrances subies dans l'adversité par les générations qui l'ont précédé, et de son rôle dans le développement, notamment économique, de nos territoires, elle **ne saurait être considérée comme une politique publique de droit commun**. Malgré des moyens réduits, elle constitue un **investissement de long terme dans la cohésion de la société française**. Les défis posés par les échéances mémorielles rencontrées jusqu'à présent ont été relevés avec brio, et elles ont permis de rassembler les Français : il appartient maintenant à l'Etat et à ses opérateurs de placer les cérémonies de 2016 dans cette continuité.

¹ Le 19 mars, journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc (loi n° 2012-1361 du 6 décembre 2012) et le 27 mai, journée nationale de la Résistance (loi n° 2013-642 du 19 juillet 2013).

II. PRÉSERVER LE DROIT À RÉPARATION DANS UN CONTEXTE DE DIMINUTION DU BUDGET ET DU NOMBRE DE SES BÉNÉFICIAIRES

Le programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » constitue la **traduction budgétaire du droit à réparation** reconnu aux anciens combattants ainsi qu'aux conjoints, orphelins et ascendants des soldats morts pour la France par l'article L. 1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG).

Tableau n° 4 : Evolution des crédits de paiement du programme 169 entre 2015 et 2016

(en millions d'euros)

Action	LFI 2015	PLF 2016	Variation
N° 1 : Administration de la dette viagère	2 080	1 946	- 6,4 %
N° 2 : Gestion des droits liés aux PMI	146,37	153,1	+ 4,6 %
N° 3 : Solidarité	352,1	356,7	+ 1,3 %
N° 7 : Actions en faveur des rapatriés	19,4	17,5	- 9,8 %
Total	2 598	2 473	- 4,8 %

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

Les actions n° 1 (administration de la dette viagère), n° 2 (gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité) et n° 3 (solidarité) assurent le financement des principales **mesures** et **prestations** qui concrétisent ce droit à réparation, c'est-à-dire :

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

- les **pensions militaires d'invalidité** (PMI), qui indemnisent la gêne fonctionnelle résultant d'une blessure ou maladie contractée lors d'évènements de guerre, par le fait ou à l'occasion du service (action n° 1) ;

- les **droits liés aux PMI**, en particulier la **gratuité des soins** médicaux et de l'appareillage liés aux infirmités pensionnées, des **réductions tarifaires** dans les transports ainsi que le financement du **régime de sécurité sociale des pensionnés de guerre**, qui prévoit la prise en charge complète des dépenses de soins des personnes dont l'invalidité dépasse 85 % et qui ne bénéficient d'aucune autre couverture sociale (action n° 2) ;

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

Ce programme prend également en charge, depuis la loi de finances pour 2014, les **prestations à destination des harkis et des rapatriés** (action n° 7). Depuis le 1^{er} janvier 2014, c'est en effet l'Onac qui est devenu l'opérateur unique de la politique de l'Etat en leur faveur. Le périmètre de ce programme ne connaît cette année aucune modification, et représente **94,7 % des crédits de la mission**, une proportion quasiment identique à celle de la loi de finances pour 2015. Il voit en un an ses crédits **diminuer de 124,6 millions d'euros**, soit **- 4,8 %**, après avoir connu des **baisses de 5,4 %** entre 2014 et 2015, de **2,8 %** entre 2013 et 2014 et **2,6 %** entre 2012 et 2013.

A. PRENDRE ACTE DE L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE DU MONDE COMBATTANT

C'est un lieu commun de constater, année après année, le **déclin démographique du monde combattant**. Au fur et à mesure que les conflits au cours desquels il a été fait appel à la **conscription s'éloignent, ses effectifs se réduisent**, sans connaître de renforts suffisants de la part des générations engagées dans les opérations extérieures (Opex). Il ne s'agit toutefois **pas d'un phénomène propre à notre époque**, même s'il est accentué par les évolutions qu'ont subies nos forces armées, en particulier leur professionnalisation, mais qui est commun à toutes les « générations du feu ». Ainsi, la deuxième, celle de la Seconde Guerre mondiale, a dû succéder aux poilus de la guerre de 14-18 pour lesquels le droit à réparation avait été établi. La troisième, celle de la guerre d'Algérie, n'a jamais atteint les effectifs de celles des deux conflits mondiaux. Aujourd'hui, la **quatrième génération du feu**, qui a servi en Opex, est le reflet de l'armée de métier à laquelle elle a appartenu.

Les **principaux bénéficiaires** des prestations servies par le programme 169 **sont les anciens combattants ayant participé à la guerre d'Algérie et aux combats en Tunisie et au Maroc** entre le 1^{er} janvier 1952 et le 2 juillet 1962. Ces derniers ont mobilisé plus de **1,7 million de militaires français**, dont 1,3 million d'appelés ou de rappelés. Après s'être tout d'abord vu refuser **l'attribution de la carte du combattant**¹, puis appliquer des critères inadaptés au conflit algérien, c'est finalement sous l'impulsion du Parlement et du monde combattant que de nouvelles conditions d'obtention ont été définies, reposant sur la **durée de présence** en Afrique du Nord. Initialement de 18 mois selon la loi de finances pour 1998², elle fut progressivement abaissée pour être définitivement fixée à **quatre mois** par la loi de finances pour 2004³. Depuis la loi de finances

¹ Finalement accordée par la loi n° 74-1044 du 9 décembre 1974 donnant vocation à la qualité de combattant aux personnes ayant participé aux opérations effectuées en Afrique du Nord, entre le 1^{er} janvier 1952 et le 2 juillet 1962.

² Loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 de finances pour 1998, art. 108.

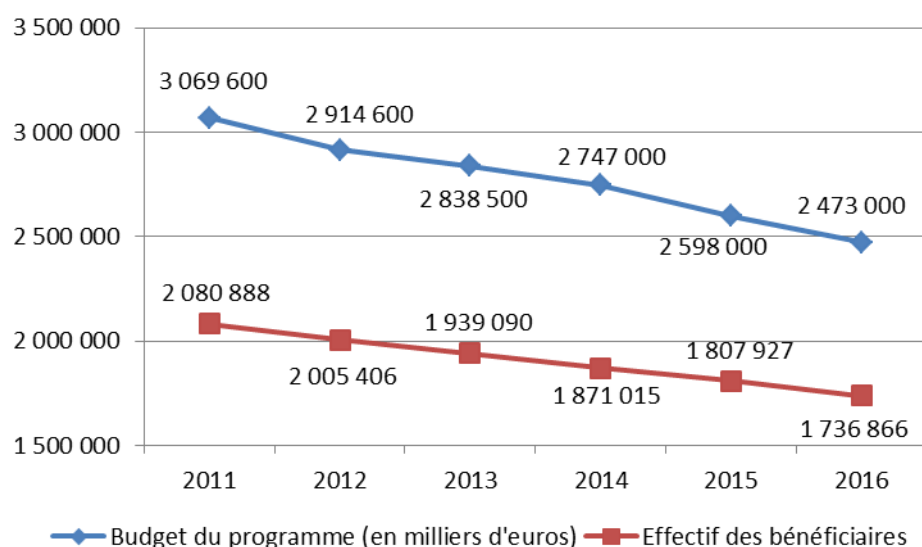
³ Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, art. 123.

pour 2014¹, la carte du combattant est également attribuée aux anciens combattants ayant servi quatre mois en Algérie dès lors que leur déploiement sur place a débuté avant le 2 juillet 1962, même s'il s'est achevé après cette date (**carte dite « à cheval »**).

Nés, pour les plus jeunes d'entre eux, au premier semestre 1942, ils ont tous aujourd'hui **plus de 73 ans** et perçoivent donc la **retraite du combattant**. Ils représentent toujours **81,5 %** des **1 159 167** bénéficiaires de celle-ci en 2014 mais poursuivent leur baisse : après un **recul de 2,7 %** entre 2012 et 2013, leur effectif au 31 décembre 2014 (**944 500**) était inférieur de **2,6 %** à celui au 31 décembre 2013 (**969 263**).

En conséquence, **les crédits du programme 169 connaissent une diminution comparable à celle du nombre de ses bénéficiaires**. Le graphique suivant illustre ce lien : les deux courbes évoluent sur une trajectoire parallèle.

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



Source : Commission des affaires sociales

La quatrième génération du feu ne vient pas compenser ce déclin démographique : ses effectifs représentent à **peine 10 %** de ceux de la génération qui l'a précédée. Ses membres sont encore, dans leur très grande majorité, **trop jeunes** pour bénéficier de la retraite du combattant, bien que les **critères d'attribution** de la **carte du combattant** en leur faveur aient été **alignés**, à compter du 1^{er} octobre 2015², **sur ceux en vigueur pour la guerre d'Algérie**. Ainsi, selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, le nombre de retraites du combattant relevant, selon

¹ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, art. 109.

² Par l'article 87 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

la classification du ministère de la défense, de la catégorie « hors guerre »¹ s'est même trouvé en très légère baisse (de 29 702 à 29 157, soit - 1,8 %) entre 2013 et 2014. Dans le même temps, **la diminution du nombre d'anciens combattants de la Seconde Guerre mondiale**, soldats comme résistants, dont les plus jeunes ont aujourd'hui 87 ans, et de la guerre d'Indochine, **se poursuit à un rythme soutenu** : le nombre de retraites du combattant versées à ce titre a diminué de **14,5 %** entre 2013 et 2014 et s'élevait à **109 965**.

De manière générale, **l'âge des titulaires de la retraite du combattant ne laisse présager aucune inversion de la tendance actuelle**. Alors que l'espérance de vie à la naissance d'un homme né en 1917 (deuxième génération du feu) était de **51,6 ans** et celle d'un homme né en 1938 (troisième génération du feu) était de **67,6 ans**², **85,3 %** des retraites du combattant sont versées à des hommes d'au moins 75 ans, et ce alors que les projections de l'Institut national des études démographiques (Ined) font état d'une espérance de vie, à cet âge, de **11,7 ans**. Le nombre de personnes entrées dans le dispositif, en raison de leur âge, depuis moins de cinq ans, c'est-à-dire celles âgées de 65 à 69 ans, ne représente **que 0,3 %** de l'ensemble des titulaires de la carte du combattant (3 105). En conséquence, le nombre des bénéficiaires des prestations du programme 169, après avoir diminué de **3,4 %** entre 2014 et 2015, devrait subir une **baisse de 3,8 %** entre 2015 et 2016.

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

Prestation	2014	2015 ¹	2016 ¹	Variation 2016/2015 (en %)
Pensions militaires d'invalidité	254 668	242 532	230 974	- 4,8
Retraite du combattant	1 159 167	1 118 667	1 073 177	- 4,1
Soins médicaux gratuits	57 838	58 707	53 634	- 8,6
Remboursement des prestations de sécurité sociale	11 463	10 061	9 038	- 10,2
Rente mutualiste	385 434	375 054	370 043	- 1,3
Total	1 868 570	1 805 021	1 736 866	- 3,8

¹ Effectifs prévisionnels

Source : Commission des affaires sociales à partir du projet annuel de performances de la mission annexé au PLF

¹ Qui correspond aux Opex ainsi qu'aux pensions attribuées à des militaires alors qu'ils n'étaient pas sur des territoires en guerre.

² Source : Tables de mortalité françaises pour les 19^{ème} et 20^{ème} siècles et projections pour le 21^{ème} siècle, Jacques Vallin et France Meslé, Institut national d'études démographiques, 2001.

Il convient toutefois de noter que **la diminution du montant des crédits du programme 169 se fait à un rythme plus élevé que celle de ses bénéficiaires**, puisqu'elle s'élève à **4,8 %**. Votre rapporteur pour avis reconnaît que **les droits acquis sont préservés** et donne acte au ministre d'avoir annoncé à plusieurs reprises qu'il n'avait pas l'intention de les remettre en cause.

Il est néanmoins possible de regretter que **seule une part très limitée des économies réalisées** sur l'action n° 1 du programme, qui porte sur la retraite du combattant et les PMI et perd **134 millions d'euros** entre 2015 et 2016, **ne vienne abonder d'autres actions du programme**. Seule la subvention d'action sociale de l'Onac (sous-action n° 34 de l'action n° 3 « Solidarité) connaît une progression de 2 millions d'euros, soit à **peine 1,5 %** de ces 134 millions d'euros. Il aurait été souhaitable qu'une proportion plus importante de ces économies, qui sont la **traduction d'une réalité démographique et non d'une évolution des politiques publiques** concernées, soit conservée au sein du programme pour **approfondir le droit à réparation et corriger certaines des inégalités** justement dénoncées par les associations représentant le monde combattant, en particulier le rattrapage du rapport constant.

B. ASSURER L'EFFECTIVITÉ DU DROIT À RÉPARATION ET L'EFFICIENCE DU SERVICE OFFERT

La **révision générale des politiques publiques (RGPP)** puis la **modernisation de l'action publique (MAP)** se sont penchées sur l'organisation de **l'administration au service des anciens combattants** et ont entraîné de **profondes réformes de son organisation et de son fonctionnement**. Elles ont notamment eu un fort impact sur les procédures de traitement des demandes de pensions militaires d'invalidité.

Dans le cadre de la RGPP, la **suppression le 31 décembre 2011 de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS)** et de ses services déconcentrés, les directions interdépartementales des anciens combattants (Diac), a entraîné le **transfert de ses missions à d'autres entités du ministère de la défense**. Ainsi, l'instruction et la liquidation des PMI ont été confiées à la sous-direction des pensions (SDP) de la direction des ressources humaines (DRH-MD), l'Onac constituant le guichet d'accueil des demandes formulées par les anciens combattants. Dix centres d'expertise médicale - commissions de réforme (CEM-CR), dépendant de la SDP, avaient alors été institués sur le territoire, chargés de réaliser les expertises requises dans le cadre de l'instruction des demandes de pensions.

Cette réforme a eu **d'importantes répercussions sur la qualité du service rendu aux usagers** et a ouvert une longue période de transition durant laquelle la DRH-MD a dû s'approprier cette nouvelle mission et établir une doctrine claire en matière d'examen des dossiers de PMI, ce qui **a ralenti les procédures**. Alors que le **délai moyen de traitement** d'un

dossier de PMI s'établissait à **342 jours en 2008** et **370 jours en 2009**, lorsque la DSPRS en était chargée, il est passé à **539 jours en 2011**, avant de redescendre à **343 jours en 2012 et 2013**, puis de remonter à **358 jours en 2014**. Pour répondre à ces difficultés, la mission conduite dans le cadre de la MAP sur les prestations en faveur des populations relevant du ministre délégué chargé des anciens combattants¹ a formulé plusieurs recommandations visant à la **simplification des structures** en charge du traitement des demandes et à **l'allègement des procédures**.

En conséquence, **la SDP a été réorganisée** en 2014 : **70 %** des agents ont changé de fonctions, leur **polyvalence a été accrue** et de nouveaux outils ont été mis en place. En conséquence, les **délais de traitement se sont allongés** et ont pu atteindre une moyenne de **645 jours** pour les premières demandes formulées cette année-là. Dans le même temps, les CEM-CR ont été supprimés, le rapport de la MAP ayant souligné le manque d'unicité de la doctrine qu'ils suscitaient ainsi que les délais inutiles dont ils étaient responsables. **La procédure a été recentralisée au sein de la SDP**, désormais composée de deux pôles, l'un chargé de l'expertise administrative et médicale et l'autre de l'instruction des pensions et du contentieux.

Des initiatives ont également été prises pour **réduire le nombre d'expertises**, notamment en cessant d'y avoir recours pour les décisions de rejet de l'imputabilité juridique d'une infirmité, lorsque celle-ci est sans lien avec le service, et pour améliorer les capacités d'expertise, les honoraires des experts ayant été revalorisés par un arrêté du 17 juin 2015². Une **augmentation d'un tiers du nombre des agents affectés au traitement des demandes**, passé de 18 à 24 entre 2014 et 2015, devrait aboutir, à terme, à une réduction des délais de traitement des dossiers.

Les **progrès** sont toutefois **réalisés moins rapidement qu'escompté**. Ainsi, l'objectif initialement fixé d'atteindre un traitement des dossiers de PMI en **280 jours** en moyenne en 2015 a été revu à la hausse, à **300 jours (+ 7,1 %)**, qui est également la prévision pour 2016. La cible pour 2017 reste quant à elle inchangée, à **260 jours**. D'autres difficultés persistent et **toutes les insuffisances identifiées jusqu'à présent n'ont pas été corrigées**. Ainsi, les demandes formulées par les militaires en activité, qui doivent transiter par les groupements de soutien des bases de défense (GSBDD), accumulent à cette étape un **retard compris entre 100 et 200 jours**. Si les blessés graves en Opex bénéficient d'une procédure spécifique permettant que leur demande connaisse une

¹ Contrôle général des armées, inspection générale des finances, inspection générale des affaires sociales, rapport sur les prestations en faveur des populations relevant du ministre délégué chargé des anciens combattants, juin 2013.

² Arrêté du 17 juin 2015 modifiant l'arrêté du 9 octobre 1995 fixant en métropole et dans les départements d'outre-mer les conditions de rémunération des médecins experts et surexperts agréés auprès des centres de réforme et des praticiens ou organismes conventionnés par le ministère des anciens combattants et victimes de guerre ; NOR : DEFH1511818A.

réponse en moins de **180 jours**, il n'est pas acceptable que des **lenteurs administratives** au niveau du soutien des forces **privent nos soldats de l'indemnisation de leurs infirmités dues au service**. Une expérimentation devrait avoir lieu visant à la suppression de cet échelon pour les demandes portant sur le renouvellement ou l'aggravation d'une PMI.

Un chantier d'amélioration et de **modernisation des systèmes d'information** (SI) pourrait également utilement être mené à bien, car d'après les informations obtenues par votre rapporteur pour avis les **problèmes de compatibilité** rencontrés entre eux, en particulier au sein de la chaîne reliant le SI de gestion des ressources humaines des armées, celui de la SDP et celui du service des retraites de l'Etat (SRE) **sont sources d'erreurs et donc de retards**. Plus généralement, **l'effort de dématérialisation des procédures**, qui a débuté avec celle des formulaires de PMI, doit être poursuivi. Il est de la responsabilité de l'administration de **garantir un traitement des demandes de PMI dans un délai raisonnable**, compatible certes avec les exigences de la démonstration du lien de l'infirmité avec le service mais également avec les attentes légitimes du monde combattant, qui ne saurait être tenu de subir les conséquences d'une complexité administrative mal évaluée. Votre rapporteur pour avis sera attentif, l'an prochain, à l'évolution des indicateurs de suivi et à leur conformité avec les améliorations annoncées.

L'examen des demandes de PMI n'est **pas le seul domaine** qui, dans le cadre de la réforme de l'administration au service du monde combattant, ait connu **une dégradation du service rendu aux usagers**. Le transfert à l'Onac de la compétence en matière **d'instruction et de délivrance des cartes et titres** au 1^{er} janvier 2010 a été la cause d'un **véritable accident industriel administratif** avec la mise en place de **l'application de gestion Kapta** (cf. *infra*). Entre 2008 et 2010, **le nombre de dossiers traités a été divisé par seize et le nombre de cartes du combattant attribuées par dix**, passant respectivement de **35 775 à 2 252** et de **25 945 à 2 228**. Ce n'est qu'en 2014 qu'un nombre de dossiers plus important a pu être traité (**36 320**) et qu'en 2013 qu'un nombre équivalent de cartes ont été attribuées (**24 773**).

Votre rapporteur pour avis renouvelle ici le souhait exprimé l'an dernier de **rechercher la stabilité dans l'application du droit à réparation**. Les **réformes** conduites dans le cadre de la RGPP et de la MAP étaient **nécessaires** et ont permis de réaliser **d'importantes économies** ainsi que des **gains de productivité** au bénéfice de chacun des usagers de l'administration. Elles ont toutefois rencontré de sérieuses difficultés, et leur **pilotage a pu temporairement être déficient**. Les représentants du monde combattant ont été à juste titre choqués par la dégradation du service qu'ils ont constatée dans les premières années. Il est maintenant temps de **pérenniser les améliorations obtenues**, sans agiter le spectre d'une nouvelle réforme structurelle de l'administration au service des anciens combattants.

C. NE PAS NÉGLIGER UNE DÉPENSE FISCALE DYNAMIQUE

La reconnaissance de la Nation à l'égard de ses anciens combattants ne s'exprime pas uniquement sous la forme des crédits budgétaires du programme 169 et des dispositifs qu'ils financent. Elle comporte également plusieurs **dépenses fiscales**, c'est-à-dire des « *dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'Etat une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français* »¹. **Cinq** d'entre elles, dont **trois portant sur l'impôt sur le revenu**, sont rattachées à ce programme.

Ainsi, **les contribuables de plus soixante-quinze ans titulaires de la carte du combattant**, ainsi que leur **conjoint survivant** si l'ancien combattant lui-même en a bénéficié, se voient attribuer **une demi-part de quotient familial**. La **retraite du combattant**, les **PMI**, les **rentes mutualistes** dans la limite d'un **plafond imposable** ainsi que **l'allocation de reconnaissance** que touchent les harkis et leurs veuves **ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu**. Enfin, les **versements** effectués par les titulaires de la carte du combattant ou du titre de reconnaissance de la Nation (TRN) en vue de la **constitution d'une rente mutualiste** sont **déduits du revenu imposable**.

Ces dépenses fiscales devraient représenter un **manque à gagner pour l'Etat de 789 millions d'euros en 2016**, en **hausse de 4 % par rapport à 2015 (+ 30 millions d'euros)**. En prenant comme année de référence 2010, où elles s'élevaient à **430 millions d'euros**, l'augmentation est de **83 %**. Ces taux doivent être mis en regard de ceux de **l'évolution des crédits** du programme 169 sur la même période : **- 4,8 %** entre 2015 et 2016 et **- 22,2 %** entre 2010 et 2016.

Ce **dynamisme** est pour l'essentiel dû au **vieillessement des populations concernées** : l'assouplissement, depuis maintenant une quinzaine d'années, des conditions d'attribution de la carte du combattant aux membres de la troisième génération du feu et l'âge croissant de ces derniers rendent inévitable une **forte augmentation du coût de la demi-part** attribuée à ceux d'entre eux qui dépassent les 75 ans et conservée par leur conjoint survivant. Ainsi, entre le 31 décembre 2011 et le 31 décembre 2014, la **part des bénéficiaires de la retraite du combattant**² **âgés de moins de 75 ans** est passée de **43,4 % à 16,2 %**. Alors qu'ils étaient encore **558 674** il y a cinq ans, ils n'étaient plus que **187 782** quatre ans plus tard. Dans le même temps, **le nombre de bénéficiaires** de cette dépense fiscale a **augmenté de 43,8 %**, passant de **516 500 à 742 750**, et son **coût** a connu une **hausse de 63,5 %**, passant de **260 à 425 millions d'euros par an**.

¹ Source : *Evaluation des voies et moyens, tome II, annexée au PLF pour 2016.*

² Qui sont donc, par définition, titulaires de la carte du combattant.

De même, la déduction des versements effectués dans le cadre de la rente mutualiste concernait en 2014 un nombre d'anciens combattants supérieur de **19,2 %** à celui de 2011 (**213 780** contre **179 300**), pour un coût qui avait augmenté dans une proportion **- 27 %** - plus importante (**47 millions d'euros** contre **37 millions d'euros**). Seule l'exonération de la retraite du combattant, des PMI, de la rente mutualiste et de l'allocation de reconnaissance en faveur des harkis a vu le nombre de ses bénéficiaires diminuer de **9,9 %** (de **2 088 000** à **1 882 313**) pour un **coût resté inchangé** à 200 millions d'euros.

**Tableau n° 7 : Les dépenses fiscales associées à la mission
« Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »**

Impôt concerné	Dispositif	Nombre de bénéficiaires 2014 (ménages)	Chiffrage pour 2015 (PLF 2015 - PLF 2016)	Chiffrage pour 2016
			(en millions d'euros)	
Impôt sur le revenu	Exonération de la retraite du combattant, des pensions militaires d'invalidité, des retraites mutualistes servies aux anciens combattants et aux victimes de guerre et de l'allocation de reconnaissance servie aux harkis et à leurs veuves <i>Date de création : 1934</i>	1 882 313	200-200	200
	Demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 75 ans titulaires de la carte du combattant <i>Date de création : 1945</i>	742 750	460-520	550
	Déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant <i>Date de création : 1941</i>	213 780	50-39	39
Droits d'enregistrement et de timbre	Réduction de droits en raison de la qualité du donataire ou de l'héritier (mutilé, etc.) <i>Date de création : 1959</i>	nd	ε	ε
	Exonération de droits de mutation pour les successions des victimes d'opérations militaires ou d'actes de terrorisme <i>Date de création : 1939</i>	nd	nc	nc
	Total	2 838 843¹	675-759¹	789¹

¹ : approximation compte tenu des données manquantes

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

nd : non déterminé

nc : non chiffrable

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

Comme chaque année, et sans remettre en cause ni son bien-fondé, ni son périmètre, force est toutefois de constater que **le pilotage de cette dépense fiscale est déficient** et que **ses évolutions sont mal anticipées**, au vu du fort écart entre le chiffrage prévisionnel et la dépense effectivement constatée qui persiste, tout particulièrement concernant la demi-part. Ainsi, alors que les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances (PLF) pour 2015 annonçaient un coût, pour cette même année, de **460 millions d'euros**, ceux annexés au PLF pour 2016 revoient cette estimation à la **hausse de 13 %**, à **520 millions d'euros**.

Il s'agit d'une **sous-estimation récurrente**, qui **ne contribue pas à la bonne information du Parlement** sur l'étendue des politiques publiques en faveur des anciens combattants. Le PLF pour 2016 a pris acte d'une hausse du coût de la demi-part en 2014 de **9,4 %** par rapport aux prévisions faites dans le PLF pour 2015, et de **25,7 %** par rapport au PLF pour 2014 (**465 millions d'euros** contre **370 millions d'euros** initialement escomptés). Il en va de même pour l'année 2013 : le chiffrage définitif, présenté dans le cadre de l'examen du PLF pour 2015, est **supérieur de 37 %** à celui figurant dans le PLF pour 2013 (**370 millions d'euros** contre **270 millions d'euros**). **L'examen des déterminants de cette dépense fiscale**, c'est-à-dire essentiellement le nombre de titulaires de la carte du combattant ainsi que leur âge, **aurait pourtant permis d'anticiper cette forte croissance**.

De telles imprécisions ne peuvent que **nourrir les critiques** portées sur ces dépenses fiscales par ceux, à Bercy, dont l'objectif est d'augmenter les recettes de l'Etat. Perçues par les associations d'anciens combattants comme une **remise en cause profonde** de la spécificité des politiques publiques en leur faveur, ces critiques ne devraient pas être apaisées par les **dispositions votées en première lecture par l'Assemblée nationale**.

Les députés ont en effet introduit dans le PLF un article 2 *ter*, issu d'un amendement présenté par la commission des finances à l'initiative de sa rapporteure générale et de notre collègue député Dominique Baert, qui **abaisse à 74 ans l'âge à partir duquel la demi-part est accordée** aux titulaires de la carte du combattant. Le motif invoqué est le fait que « *bon nombre de ceux qui ont été engagés par la guerre d'Algérie n'y ont pas encore droit* ». Outre le fait que le choix de **cette borne d'âge semble quelque peu arbitraire** aux yeux de votre rapporteur pour avis et que la situation conjoncturelle évoquée, qui aura disparu d'ici deux ans, donne lieu à une modification pérenne, il est à craindre que cette mesure n'apporte de **nouveaux arguments à ceux qui estiment que l'Etat n'a pas à réserver un traitement particulier aux anciens combattants**.

Cet article additionnel a été **voté malgré l'opposition du Gouvernement**, qui a chiffré son coût à **44 millions d'euros** par an. Plusieurs représentants du monde combattant, qui n'est pas à l'origine de cette demande, ont fait part à votre rapporteur pour avis de leur **réserve** à

son égard. Ils craignent, tout comme votre rapporteur pour avis, qu'il ne soit un **prétexte pour engager une réforme profonde de la politique fiscale à l'égard des anciens combattants** et de leurs ayants droit, dans le seul but de réaliser des économies. Votre rapporteur pour avis tient par ailleurs à souligner que si 44 millions d'euros supplémentaires de crédits budgétaires avaient pu être débloqués au profit de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », ils auraient pu connaître un **meilleur usage**.

D. PLACER LA QUATRIÈME GÉNÉRATION DU FEU SUR UN PIED D'ÉGALITÉ AVEC CELLES QUI L'ONT PRÉCÉDÉE

Bien que les armées françaises soient engagées dans des **opérations extérieures**, au sens qu'on leur donne aujourd'hui, c'est-à-dire celui d'interventions militaires en dehors du territoire national à l'initiative du Gouvernement ou dans le cadre des obligations et engagements internationaux de la France (accords bilatéraux, Onu, Otan, etc.) depuis 1947¹, ce n'est **que depuis la loi du 4 janvier 1993**² que les soldats ayant participé à au moins l'une d'entre elles se sont vu reconnaître la **qualité de combattant** et ouvrir la possibilité de **recevoir la carte du combattant**. Dès lors qu'ils avaient été engagés dans l'une des opérations dont la liste est fixée par voie réglementaire³, la carte pouvait leur être délivrée s'ils avaient :

- appartenu durant **trois mois** à une **unité combattante** ;
- **appartenu** à une unité ayant connu, pendant leur temps de présence, **neuf actions de feu ou de combat** ;
- **pris part à cinq actions de feu ou de combat** ;
- été blessés ou faits prisonniers.

Le service historique de la défense (SHD), après examen des journaux de marches et opérations (JMO) des unités, était le seul à même de déterminer si un ancien combattant remplissait l'une des trois premières conditions alternatives.

Toutefois, au vu des **différences de nature** entre les conflits de la première partie du vingtième siècle, pour lesquels ont été élaborés ces critères, et les Opex, qui dans les faits **restreignait** grandement la possibilité pour cette nouvelle génération d'anciens combattants de bénéficier de la carte du combattant et conduisait à une **procédure très longue d'instruction des demandes**, un premier **assouplissement** a été

¹ Date la plus ancienne retenue pour une opération (Madagascar) par l'arrêté du 12 janvier 1994 fixant la liste des opérations ouvrant droit au bénéfice de la carte du combattant au titre de l'article L. 253 ter du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

² Loi n° 93-7 du 4 janvier 1993 relative aux conditions d'attribution de la carte du combattant.

³ Par l'arrêté du 12 janvier 1994 précité ; NOR : ACVP9320062A.

décidé par le décret du 12 novembre 2010¹, qui dispose que les « *actions qui se sont déroulées en situation de danger caractérisé* » font partie des actions de feu ou de combat retenues pour accorder la carte du combattant. Un arrêté du 10 décembre 2010² est venu préciser les **types d'actions de feu ou de combat régulièrement rencontrés en Opex**, par exemple dans le cadre du maintien de la paix : rétablissement de l'ordre, contrôle de foule, sécurisation des personnes, des biens et des sites ou encore, pour la marine, arraisonnement ou actions de vive force dans le cadre de la lutte contre la piraterie, le brigandage et le terrorisme en mer.

Sur la base de ces règles, **98 753** cartes du combattant avaient été délivrées au titre des Opex au 1^{er} juillet 2015, dont **57 313 (58 %)** depuis 2010 et **10 397** pour le seul premier semestre 2015. Sur les cinq dernières années, le **principal contingent** est constitué par les militaires ayant participé aux opérations en **Afghanistan (22 227)**, suivis par l'ex-Yougoslavie (**18 701**) et le Tchad (**4 137**).

Toutefois, afin de **garantir une pleine égalité des droits entre toutes les générations du feu**, la loi de finances pour 2015³ a **aligné**, à compter du 1^{er} octobre 2015, les critères d'attribution de la carte du combattant applicables aux anciens des Opex sur ceux en vigueur pour les soldats ayant participé à la guerre d'Algérie et aux combats en Tunisie et au Maroc. Désormais, **tout soldat ayant servi au moins quatre mois sur un théâtre d'opération extérieur pourra recevoir la carte du combattant**. Cette mesure, initialement proposée par notre ancien collègue Marcel-Pierre Cléach mais rejetée⁴ en 2013 par la majorité sénatoriale d'alors, pourraient concerner environ **150 000 bénéficiaires potentiels**.

Selon les projections réalisées par l'Onac, celui-ci devrait délivrer à ce titre **20 000 cartes** en 2016, **50 000** en 2016 tout comme en 2017 puis enfin **20 000** en 2018, afin de **lisser dans le temps** ce surcroît de travail annoncé. Le nombre de titulaires de la carte du combattant en raison de leur participation à une Opex devrait donc être **multiplié par 2,5** au cours des trois prochaines années.

Le **coût budgétaire** de cette réforme devrait pourtant rester **très limité** et être compensé par le déclin démographique des deuxième et troisième générations du feu. Pour l'Etat, les principales dépenses en faveur des titulaires de la carte du combattant sont la **retraite du combattant**, versée à partir de 65 ans, ainsi que la **demi-part fiscale**

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

² Arrêté n° 80066/DEF/DAJ/D2P/EGL fixant la liste des actions de feu ou de combat définies à l'article R. 224 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ; NOR : DEFD105806A.

³ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, art. 87.

⁴ Proposition de loi n° 669 (2011-2012) de M. Marcel-Pierre Cléach et plusieurs de ses collègues 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, art. 2, rejetée par le Sénat le 19 novembre 2013.

accordée à 75 ans. Or en 2013 **l'âge moyen des anciens des Opex ayant reçu la carte du combattant était de 33 ans**. Sur un total de plus de **62 000** cartes Opex délivrées avant la fin de l'année 2014, seuls **583** étaient détenues par des personnes nées en 1950, **556** par des personnes nées en 1951, **598** par des personnes nées en 1952 et **590** par des personnes nées en 1953. D'ici à 2018, une part très faible, de l'ordre de **1 %** de ses titulaires actuels, devrait donc être éligible à la retraite du combattant.

Les **nouveaux entrants** dans le dispositif ne devraient pas faire grandement varier ce total. Ainsi, en 2014, seulement **288 des 17 899 cartes Opex délivrées (1,6 %)** l'ont été à **des anciens combattants d'au moins 65 ans**. En tenant compte de l'assouplissement des conditions de délivrance de la carte du combattant entré en vigueur le 1^{er} octobre dernier, ce sont, selon les estimations de l'Onac, **1 380** retraites du combattant qui devraient être versées pour la première fois à des anciens des Opex en 2015, **2 010** en 2016, **2 510** en 2017 et **2 680** en 2018. A partir de cette dernière date, elles constitueront presque la moitié (**48,9 %**) des nouvelles attributions de la retraite du combattant.

Il existe toutefois encore une **différence** entre les régimes juridiques applicables aux conflits d'Afrique du Nord et aux Opex en matière d'attribution de la carte du combattant. Si la durée de présence sur place est désormais identique, **il est nécessaire**, dans le second cas, **qu'un acte réglementaire détermine les opérations éligibles**. Il s'agit de l'arrêté du 12 janvier 1994 précité. Pour **éviter des inégalités de traitement**, il convient que, lorsque **plusieurs opérations** se sont déroulées **simultanément sur un même territoire**, elles y figurent toutes. De même, ainsi que l'a fait remarquer l'Onac à votre rapporteur pour avis, quelques difficultés risquent d'apparaître concernant la marine, afin d'obtenir une mesure précise de la présence de ses bâtiments dans les zones d'opération.

Sur ce point, **il appartient au Gouvernement d'être plus réactif**. C'est en effet un arrêté du 1^{er} avril 2015¹ qui, le dernier, est venu compléter l'arrêté du 12 janvier 1994. Il a **prolongé de deux ans** la période prise en compte pour les opérations en Afghanistan, Côte d'Ivoire, Haïti, Liberia, République du Congo ainsi que pour les opérations Atalanta de lutte contre la piraterie dans la corne de l'Afrique et Boali en République centrafricaine. Première modification du texte de référence depuis octobre 2013², ce n'est que plus **d'un an et demi, deux ans et 16 mois après leur déclenchement** qu'il a **ouvert le droit** à la carte du combattant, respectivement, aux militaires ayant participé aux opérations **Tamour** en

¹ Arrêté du 1^{er} avril 2015 modifiant l'arrêté du 12 janvier 1994 fixant la liste des opérations ouvrant droit au bénéfice de la carte du combattant au titre de l'article L. 253 ter du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ; NOR : DEFH1506819A.

² Et l'arrêté du 30 octobre 2013 modifiant l'arrêté du 12 janvier 1994 fixant la liste des opérations ouvrant droit au bénéfice de la carte du combattant au titre de l'article L. 253 ter du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ; NOR : ANCM1326411A.

Jordanie, **Serval** au Mali et dans les Etats voisins et **Sangaris** en République centrafricaine, au Cameroun et au Tchad, et ce alors que les deux premières d'entre elles étaient déjà achevées. Alors que l'opération Chammal contre l'organisation « Etat islamique » en Irak a été lancée en septembre 2014, puis étendue à des cibles situées en Syrie en septembre 2015 et enfin renforcée à la suite des attentats qui ont touché Paris et Saint-Denis le 13 novembre 2015, votre rapporteur pour avis sera très attentif à ce qu'elle soit elle aussi, dans les meilleurs délais, inscrite à l'arrêté de 1994 et qu'elle ouvre droit à la carte du combattant.

E. AMÉLIORER LA SITUATION DES CONJOINTS SURVIVANTS DES GRANDS INVALIDES

L'article L. 43 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre reconnaît, au décès du titulaire d'une pension militaire d'invalidité, le droit à son **conjoint survivant** de bénéficier d'une **pension de réversion** dès lors que les infirmités du pensionné représentaient **un degré d'invalidité** au moins égal à **85 %** ou à **60 %**. Selon l'article L. 50 du même code, la pension dans le premier cas s'élève à **500 points** de PMI¹, auxquels vient s'ajouter une **majoration forfaitaire de 15 points**, soit **7 210 euros** par an, et dans le second à **333 points**, auxquels est appliquée la même majoration, soit **4 872 euros** par an.

Au 1^{er} janvier 2015, **69 246** conjoints survivants touchaient une pension de réversion, soit une **baisse de 6 %** en un an et de **28,4 %** depuis 2010. Ces données globales reflètent toutefois mal **l'hétérogénéité** de la situation de ces personnes et de leurs parcours, en particulier du rôle qu'elles ont pu jouer dans les **soins** donnés à leur conjoint, tout particulièrement lorsqu'il s'agissait d'un **grand invalide**. Selon l'article L. 31 du CPMIVG, entrent dans cette catégorie les titulaires d'une pension d'invalidité égale ou supérieure à **85 %**. Toutefois, pour les personnes que leur invalidité a rendues **inaptes à poursuivre une activité professionnelle**, voire à effectuer les actes de la vie quotidienne de manière autonome, **la pension peut dépasser 100 %**, soit 1 000 points de PMI², **et être complétée par des allocations spéciales**. Ainsi, au 31 décembre 2014, cinq personnes touchaient des pensions représentant un taux d'invalidité de **100 %**, auxquelles s'ajoute une allocation représentant au moins **130 degrés**, chaque degré équivalant à **16 points** de PMI³. Alors que le montant moyen annuel d'une PMI est de **3 986 euros**, le plus grand invalide a perçu en 2014 **268 531 euros**, ce qui représente une allocation spéciale de 475 degrés.

¹ La valeur du point de PMI ayant été fixée à 14 euros au 1^{er} janvier 2015 par l'arrêté du 14 octobre 2015 fixant la valeur du point d'indice de pension militaire d'invalidité au 1^{er} janvier 2015 en application des articles L. 8 bis et R. 1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ; NOR : DEFH1521492A.

² Selon le barème fixé par l'article L. 9 du CPMIVG.

³ En application de l'article L. 16 du CPMIVG.

La situation de tels invalides requiert une **prise en charge**, des **soins** et une **attention constants** de la part des conjoints, qui sont forcés **d'interrompre leur carrière** et se privent ainsi de toute source de revenus indépendante. Au **décès** du grand invalide, ils subissent, en plus de la perte d'un être aimé, une **dégradation immédiate de leur situation financière**. En effet, alors que la pension d'invalidité, qui était très souvent la seule ressource du couple, pouvait dépasser les 10 000 points de PMI, **la pension de réversion est plafonnée à 515 points**.

Depuis le début des années 2010, à l'initiative de leurs représentants et du Parlement, une **prise de conscience** sur la situation précaire des conjoints survivants des grands invalides s'est produite. Ainsi, les lois de finances pour 2011¹, 2012² et 2014³ ont institué une **majoration de 360 points**, soit **5 040 euros** par an, de la pension de réversion des conjoints survivants de grands invalides dont l'indice de pension était supérieur à **12 000**, puis **11 000** et enfin **10 000** points de PMI. Ces mesures ont toutefois eu une **portée très limitée** : ainsi, en 2014, seules **sept pensions** ont bénéficié de la majoration instituée par la loi de finances pour cette même année, tandis qu'une seule pension supplémentaire l'a reçue au premier semestre 2015.

Dans le même temps, une note du contrôle général des armées (CGA) de mars 2014 a estimé qu'il y avait, en 2013, **80** conjoints survivants d'invalides dont l'indice de pension était supérieur ou égal à 10 000 points. Ce document appelait à une « *nécessaire revalorisation de la pension de ces personnes* ».

En conséquence, l'article 89 de la loi de finances pour 2015⁴ avait modifié le régime de la **majoration spéciale** de la pension de réversion prévue à l'article L. 52-2 du CPMIVG, qui bénéficie aux conjoints survivants des invalides relevant de l'article L. 18 du même code, c'est-à-dire ceux « *que leurs infirmités [rendaient] incapables de se mouvoir, de se conduire ou d'accomplir les actes essentiels de la vie* ». Elle s'élevait à **310 points** pour les conjoints survivants des bénéficiaires de l'allocation dite « 5 bis a », versée à tous les invalides entrant dans le champ de l'article L. 18, et à **410 points** pour ceux dont le conjoint invalide percevait l'allocation dite « 5 bis b », réservée aux aveugles, aux amputés de deux ou plus de leurs membres et aux paraplégiques.

Alors qu'elle était conditionnée à une **durée de mariage** et de **soins donnés de manière constante de quinze ans**, cette durée a été **abaissée à dix ans**. Son **montant** a été **revalorisé de 100 points en deux étapes**, une première hausse de **50 points** intervenant au 1^{er} janvier 2015 et une seconde devant se produire au 1^{er} janvier 2016. Le coût de cette mesure était alors estimé à **0,7 million d'euros** en 2015 et **1,3 million**

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

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

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

⁴ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

d'euros en 2016 et 2017. Force est de constater que **ces prévisions se sont révélées trop optimistes**. Du 1^{er} janvier au 10 août 2015, seules **trois nouvelles majorations ont été concédées** en raison de l'abaissement de la durée de mariage requise, pour un coût annuel total d'environ **15 000 euros**. L'augmentation de son montant, qui a concerné ses **892 bénéficiaires**, a quant à elle entraîné une dépense supplémentaire de **624 400 euros** en 2015.

L'article 49 du présent projet de loi de finances apporte de nouvelles modifications aux conditions d'attribution de la majoration de l'article L. 52-2. Il fixe à **cinq ans** la durée de vie commune minimale, sous le régime du mariage ou du pacte civil de solidarité (Pacs), pour que la pension du conjoint survivant soit majorée. Il introduit également un **mécanisme de lissage** de l'évolution de cette majoration selon la durée du mariage ou du Pacs. Ainsi, les niveaux fixés en loi de finances pour 2015 pour dix ans de mariage restent inchangés. Il est prévu que l'entrée dans le dispositif se fasse **dès cinq années de mariage**, avec une majoration de **150 points (2 100 euros)** dans le cas de l'allocation « 5 bis b) » et de **105 points (1 470 euros)** pour la « 5 bis a) ». La première serait **relevée de 150 points** (pour un total de 300 points, soit **4 200 euros**) et la seconde de **125 points** (pour un total de 230 points, soit **3 220 euros**) en cas de mariage ou de Pacs d'une **durée d'au moins sept ans**.

Alors qu'il est difficile de connaître, à partir de l'évaluation préalable de l'article annexée au projet de loi de finances, le nombre de bénéficiaires potentiels sur lequel le Gouvernement s'est basé pour établir ses prévisions, il estime que le **coût de cette mesure** sera de **1,9 million d'euros** en 2016 et **3,8 millions d'euros** en 2017. Votre rapporteur pour avis est heureux que le Gouvernement consente un tel **effort en direction des conjoints survivants des plus grands invalides**. Néanmoins il faut reconnaître que **la disposition proposée ne fait pas l'unanimité** parmi les associations les représentant et que le débat autour de la mise en place d'un mécanisme de réversion proportionnel n'est à leurs yeux pas clos. S'il semble difficile, dans le contexte budgétaire actuel, de remettre à plat les règles relatives à la réversion des PMI, il convient de **s'assurer que les mesures prises** en faveur de ces veuves **ne constituent pas une mesurette** mais contribuent bien à améliorer le niveau de vie très précaire qui est le leur. Le Gouvernement et le législateur n'ont jusqu'à présent pas réussi à apporter de réponse appropriée aux difficultés qu'elles rencontrent. A l'heure où la plupart d'entre elles ont atteint un âge avancé et que leur nombre décroît, il est de la **responsabilité** des pouvoirs publics de **corriger les injustices du passé**.

F. MIEUX S'ACQUITTER DE LA DETTE DE LA NATION ENVERS LES HARKIS ET LES RAPATRIÉS

Depuis la fin des années 1950, l'Etat mène une politique de **soutien** et **d'indemnisation** à destination des Français qui, en raison de l'accession à l'indépendance de territoires placés sous la souveraineté ou le protectorat de la France (Indochine, Tunisie, Maroc, Algérie, etc.), ont dû les quitter pour se réinstaller dans l'hexagone. Il apporte également une indemnisation et une **aide à l'insertion** en faveur des **anciens membres des formations supplétives** qui servaient au côté de l'armée française en Algérie, les harkis, et de leurs ayants droit.

Le pilotage de cette politique et sa mise en œuvre ont connu une profonde réforme dans le cadre de la MAP. Figurant auparavant au sein du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Egalité des territoires, logement et ville », les crédits la finançant ont été rattachés au programme 169 dans le cadre du PLF pour 2014. Comme le recommandait le rapport de juin 2013 précité sur les prestations en faveur des populations relevant du ministre délégué chargé des anciens combattants, une **rationalisation** de la **gouvernance** a été entreprise.

Jusqu'en 2014 **quatre organismes**, l'agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer (Anifom), la mission interministérielle aux rapatriés (MIR), le service central des rapatriés (SCR) et l'Onac, ainsi que les préfetures, intervenaient dans ce champ. La décision a été prise de faire de l'**Onac** le **guichet unique au service des harkis et des rapatriés**, ce qui a conduit à la dissolution de l'Anifom au 1^{er} janvier 2014¹ et de la Mir au 31 décembre 2014². Le SCR, service d'administration centrale du ministère de l'intérieur chargé d'instruire les demandes de prestations servies aux harkis et à leurs familles, apporte son concours à l'Onac dans le cadre fixé par une convention conclue le 6 mai 2015. Au terme de celle-ci, soit le 31 décembre 2017, il devrait être intégré à l'Office et devenir l'un de ses pôles spécialisés.

C'est l'action n° 7 « Actions en faveur des rapatriés » du programme 169 qui assure le **financement** de mesures qui sont aujourd'hui essentiellement destinées aux harkis et anciens supplétifs, afin de traduire la reconnaissance de la Nation à leur égard. Son budget s'élèvera à **17,5 millions d'euros** en 2016, en **baisse de 10,7 %** par rapport à 2015, où il s'élevait à **19,4 millions d'euros**.

¹ Par l'article 127 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

² Par le décret n° 2014-1696 du 29 décembre 2014 portant transfert des attributions de la mission interministérielle aux rapatriés à l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre.

Le principal poste de dépense de cette action est **l'allocation de reconnaissance**, instituée par la loi de finances rectificative pour 1999¹ et réformée par l'article 6 de la loi du 23 février 2005² afin que l'Etat s'acquitte enfin de sa **dette** envers ceux qui avaient choisi de le servir en Algérie et qui, au moment du **désengagement** de la France, n'en furent **aucunement récompensés**. Elle peut prendre trois formes :

- le versement d'un **capital** de **30 000 euros** ;
- le versement d'un **capital** de **20 000 euros** et d'une **rente annuelle** de **2 322 euros** ;
- le versement d'une **rente annuelle** de **3 415 euros**.

L'article 86 de la loi de finances pour 2015³ a **revalorisé** le montant de chacune des rentes de **167 euros par an**, ce qui a représenté une hausse dans le premier cas de **5,1 %** et dans le second de **7,7 %**. Au total, pour 2016, le coût de l'allocation de reconnaissance devrait s'élever à **15,3 millions d'euros**, pour **5 798 bénéficiaires**, ce qui représente une **diminution de la dépense de 11 %** et **du nombre de bénéficiaires de 6,5 %** par rapport à 2015, malgré l'augmentation consentie l'an passé.

Les harkis et leurs familles bénéficient de plusieurs autres dispositifs d'**aide financière et sociale** qui leur sont propres. Leur coût reste inchangé, à **1,96 million d'euros**, tout comme le montant des **subventions** qui peuvent être accordées aux associations de harkis en application du décret du 17 septembre 2013⁴, à **0,24 million d'euros**.

Tableau n° 8 : Evolution des dépenses liées aux prestations en faveur des harkis et des rapatriés

<i>(en millions d'euros)</i>	2009	2014	2015	2016	Evolution 2016/2009
Allocation de reconnaissance	26,9	16,2	17,2	15,3	- 41 %
Désendettement des rapatriés installés	7,2	0,45	0,6	0,6	- 91,7 %
Compléments de bourses scolaires et universitaires	0,44	0,27	0,3	0,3	- 31,9 %
Aides à la formation professionnelle	0,86	0,1	0,16	0,16	- 81,4 %
Aide spécifique au conjoint survivant	0,39	0,2	0,3	0,3	- 23,1 %
Sauvegarde du toit familial	0,57	0,11	0,2	0,2	- 64,9 %
Cotisations de retraite complémentaire ⁵	0,4	0,4	0,4	0,4	/
Total	36,76	17,73	19,16	17,26	- 53 %

¹ Dues aux anciens salariés du service des eaux d'Oran et des manufactures de tabac en Algérie en application de l'article 7 de la loi n° 63-1293 du 21 décembre 1963 de finances rectificative pour 1963.

Source : Projets annuels de performances annexés aux PLF

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

² Loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés.

³ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

⁴ Décret n° 2013-834 du 17 septembre 2013 instituant des mesures en faveur des membres des formations supplétives et assimilées ou victimes de la captivité en Algérie et de leurs familles.

A périmètre identique, les politiques publiques de soutien aux harkis ont connu une **forte baisse** de leurs moyens au cours des années 2010. Cela s'explique évidemment par la diminution des populations concernées, mais semble également traduire **un certain désengagement de l'Etat** à leur endroit. Aux yeux de votre rapporteur pour avis, il est **inacceptable** de constater que les **compléments de bourses** ou les **aides à la formation professionnelle** ont **diminué de 31,9 % et 81,4 %** en sept ans, alors qu'ils représentaient en 2009 une dépense de seulement **1,3 million d'euros**. Les **difficultés d'insertion** que rencontrent encore aujourd'hui les descendants de harkis ne pourront pas être surmontées tant que leur niveau scolaire ne se sera pas élevé. Il est de la **responsabilité de l'Etat** de les y aider, et il est très regrettable que celui-ci ait si peu **d'ambition** pour eux.

Cette situation dénote des **insuffisances**, au plus haut niveau, **dans le pilotage de la politique relative aux harkis**. L'exemple de l'allocation de reconnaissance et de l'article 51 du présent projet de loi de finances en est la parfaite illustration. La loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019¹ a prononcé, à son article 52, la **forclusion** des demandes d'allocations de reconnaissance dans un délai d'un an suivant son entrée en vigueur, soit à compter du 19 décembre 2014. Figurant dans le projet de loi initial, cette disposition n'est pourtant mentionnée ni dans son exposé des motifs, ni dans son étude d'impact. Moins de deux ans plus tard, le Gouvernement reconnaissait que cette forclusion **hâtive privait du bénéfice de l'allocation** de reconnaissance certains conjoints ou ex-conjoints survivants non remariés de titulaires de cette allocation, dès lors que le décès de ce dernier était intervenu après la date de forclusion. En conséquence, le 6° de l'article 30 de la loi du 28 juillet 2015² a **habilité** le Gouvernement à modifier, par ordonnance, « *les conditions dans lesquelles les conjoints et ex-conjoints survivants non remariés des personnes désignées au premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 94-488 du 11 juin 1994 relative aux rapatriés anciens membres des formations supplétives et assimilés ou victimes de la captivité en Algérie peuvent obtenir le bénéfice de l'allocation de reconnaissance* ». La durée de cette habilitation est fixée à douze mois à compter de la promulgation de la loi.

Il semblerait toutefois que l'article 51 du présent projet de loi de finances rende cette **habilitation caduque**. Il crée en effet une allocation de reconnaissance des conjoints et ex-conjoints survivants d'anciens supplétifs, **distincte** de l'allocation de reconnaissance de droit commun. D'un montant de **3 415 euros par an**, elle est allouée, dans un délai d'un an suivant le décès de l'ancien supplétif, au conjoint ou ex-conjoint survivant non remarié et n'ayant jamais perçu l'allocation de

¹ Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, art. 52.

² Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

reconnaissance. Elle est **exonérée** d'impôt sur le revenu et peut, le cas échéant, être répartie entre conjoints et ex-conjoints en fonction de la durée effective de leur union avec l'ancien harki décédé. Les personnes dont le conjoint ou ex-conjoint serait décédé avant l'entrée en vigueur de cette disposition auraient jusqu'au 31 décembre 2016 pour déposer leur demande auprès des services départementaux de l'Onac.

Cette mesure « *affectant directement les dépenses budgétaires de l'année* » au sens du 7° de l'article 34 de la Lolf¹, il est effectivement préférable qu'elle figure en loi de finances, bien qu'il s'agisse là du domaine partagé et non exclusif de celle-ci. Il n'en reste pas moins **regrettable** que le législateur ait été amené, à la demande du Gouvernement, à l'habiliter à prendre des mesures relevant du domaine de la loi pour régler un problème dont il est à l'origine et que celui-ci décide, moins de trois mois plus tard, de ne pas en faire usage. Votre rapporteur pour avis est satisfait que **cette rupture d'égalité entre conjoints survivants de harkis** soit **corrigée**. Les estimations du Gouvernement font état de **218 bénéficiaires**, pour un coût de **0,74 million d'euros** en 2016 et qui atteindrait, à l'horizon 2020, un coût de **2 million d'euros par an**. Votre rapporteur pour avis déplore toutefois, sur cette question, un **manque d'anticipation** du Gouvernement sur les effets de sa politique, qui contribue à perpétuer, chez les harkis et leurs descendants, ce **sentiment de délaissement** et de **reconnaissance inachevée** de la part de la Nation que le plan d'action annoncé par le Premier ministre le 25 septembre 2014 et mis en œuvre depuis lors n'a pas permis d'atténuer.

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, art. 34, 7°.

III. POURSUIVRE LA MODERNISATION DES OPÉRATEURS ET DE L'ACTION SOCIALE EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT

A. *TOURNER LA PAGE DES DIFFICULTÉS PASSÉES DE L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE*

Créé en 1916 en tant qu'Office national des mutilés et réformés, puis transformé en **Office national des anciens combattants et victimes de guerre** (Onac-VG) par un décret du 17 juin 1946 et réformé, dans son fonctionnement et son organisation territoriale, par une ordonnance¹ et un décret² du 7 janvier 1959, l'Onac a connu, au cours des cinq dernières années, des **bouleversements** plus importants qu'il n'en avait subis au cours du dernier demi-siècle. Chargé de « *veiller en toute circonstance sur les intérêts matériels et moraux de ses ressortissants* », selon l'article D. 432 du CPMIVG, il a été le **principal bénéficiaire** des réformes de l'administration au service des anciens combattants conduites dans le cadre de la RGPP puis de la MAP puisqu'il s'est vu confier plusieurs nouvelles missions auparavant remplies par la DSPRS et les Diac et a accueilli de nouveaux ressortissants (cf. *supra*).

Dans un cadre budgétaire contraint, l'Onac a subi de profondes mutations et a réalisé d'importants **efforts de productivité**. Alors que des services relevant de la DSPRS, comme ceux chargés de l'entretien des sépultures et des hauts lieux de mémoire ou ceux situés en Algérie, au Maroc et en Tunisie lui étaient transférés (en 2010 et 2011 respectivement), **149 postes** ont été supprimés dans les services départementaux entre 2006 et 2014, soit 25,6 % des effectifs. **Ces restructurations ont toutefois mis en lumière les limites de l'organisation adoptée par l'Onac** depuis sa création et son **incapacité à assurer le pilotage et la bonne réalisation** d'un **chantier** pourtant **essentiel** à la bonne marche de son activité, celui de la modernisation de l'outil de délivrance des cartes et titres.

Confronté, à la fin des années 2000, à une **forte augmentation du nombre de demandes de carte du combattant**, liée à l'assouplissement des critères d'attribution et à la réouverture du service d'Alger, fermé pour des raisons de sécurité depuis 1994, le secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense a confié au directeur général de l'Onac la mission de superviser le **développement d'un outil informatique permettant d'accélérer le traitement des demandes** et de résorber les retards accumulés. Ce projet, dénommé **Kapta** et basé sur un logiciel de gestion du courrier de la société Effeia, s'est **transformé**, par

¹ Ordonnance n° 59-69 du 7 janvier 1959 portant réorganisation de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre.

² Décret n° 59-166 du 7 janvier 1959 déterminant la composition, l'organisation et le fonctionnement de l'Office national des anciens combattants.

une **succession de décisions malencontreuses**, à tous les échelons de l'Onac, en un **fiasco coûteux pour l'argent public** et **pénalisant pour les ressortissants de l'Office**.

Comme le souligne la Cour des Comptes dans un rapport de juillet 2015 intitulé « La gestion de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre »¹, les **irrégularités** ont débuté dès l'origine, en 2006, lorsque la société Efeea a été choisie pour réaliser des prestations informatiques auprès de la direction de l'Onac, s'apparentant à une « *externalisation de fait de la fonction informatique à une société choisie jamais mise en concurrence* ». Entre 2008 et 2012, ce sont ensuite **vingt marchés** à procédure adaptée qui ont été passés, pour un total de **2,57 millions d'euros**. Selon la Cour, ils ont été **artificiellement découpés, en contradiction avec les règles du code des marchés publics**, sans cahier des charges ni appel d'offres. Si les trois premiers marchés visaient le développement de Kapta, les dix-sept suivants ont uniquement porté sur de la **mise à disposition de personnel**, en **infraction notamment avec l'interdiction du prêt de main d'œuvre à but lucratif** figurant à l'article L. 8241-1 du code du travail. La stratégie de la société Efeea consistait à **organiser la dépendance** de l'Onac envers ses services et prestations.

Sans formalisation initiale des objectifs par l'Onac, capacité technique d'évaluer l'outil développé faute d'informaticien compétent en son sein à l'époque, ou pilotage du marché dans le temps, le cas Kapta traduit, d'après la Cour, « *un manque de rigueur et un défaut de professionnalisme dans le fonctionnement de l'Onac à tous les niveaux hiérarchiques* ». Ce n'est qu'en 2013, soit **cinq ans** après le début du développement de cet outil de gestion des cartes et titres, qu'une nouvelle équipe de direction à l'Onac a décidé de **rompre les relations contractuelles** avec Efeea et de **reprendre la main** sur ce logiciel. Alors que **cette société a tenu l'Onac en otage** durant tout le premier semestre 2013 en bloquant Kapta et donc toute émission de nouvelle carte, le service informatique de l'Onac a été en mesure de le modifier et de le rendre opérationnel.

Un audit récent, réalisé par la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (Disic), a considéré que **Kapta était désormais stable et fonctionnel**. Après l'échec de plusieurs tentatives de transaction, un **contentieux** se poursuit toujours avec Efeea, désormais placée en **dépôt de bilan**, afin de permettre à l'Onac de récupérer la documentation écrite nécessaire au fonctionnement et à la maintenance de Kapta. En son absence, des difficultés sont susceptibles de se produire à moyen terme, lorsque l'actuelle équipe informatique de l'Onac, qui a réussi à maîtriser le fonctionnement de Kapta, aura été remplacée. La Cour des comptes conclut en estimant que, de février 2008 à juin 2013, « *l'Onac a versé 2,57 millions d'euros à la société Efeea pour la*

¹ Relevé d'observations définitives S2015-0981, juillet 2015.

réalisation d'un logiciel qui n'a jamais fonctionné correctement pendant cette période, sur la base de relations bilatérales consenties en dehors des règles les plus élémentaires de la commande publique ».

Votre rapporteur pour avis est conscient que **ces agissements relèvent du passé. L'actuelle direction générale** de l'Onac, en place depuis maintenant deux ans, **a**, dès son arrivée, **cherché à mettre un terme à une situation** qui, en raison de ses implications en matière de service rendu aux anciens combattants, **mettait en péril la pérennité même de l'Office**. Elle est désormais pleinement engagée, tout comme l'ensemble du personnel, dans sa **modernisation** afin que l'Onac reste, au XXI^{ème} siècle, l'opérateur d'un monde combattant renouvelé, qui ne soit pas **prisonnier de son héritage** ou de **lourdeurs administratives** mais soit prêt à s'adapter aux besoins de la population qu'il sert.

B. CONSTRUIRE UN OPÉRATEUR AU SERVICE DES ANCIENS COMBATTANTS D'HIER, D'AUJOURD'HUI ET DE DEMAIN

Le **fonctionnement courant** de l'Onac est financé par une **subvention pour charges de service public** d'un montant de **57,15 millions d'euros** en 2016, sans évolution par rapport à 2015 (**57,35 millions d'euros**). Il voit toutefois son **plafond d'emplois** diminuer de quatre ETPT entre 2015 et 2016 pour s'établir à **871 ETPT**.

Ces moyens sont destinés à **mettre en œuvre une politique sociale et mémorielle ambitieuse** à destination de ses ressortissants qui relèvent, en application de l'article D.432 du CPMIVG, de quatorze catégories différentes.

Les ressortissants de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre

Selon le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, sont ressortissants de l'Onac :

- les invalides pensionnés de guerre ;
- les anciens combattants ;
- les combattants volontaires de la Résistance ;
- les veuves pensionnées ou qui auraient bénéficié d'une pension militaire ou de victime civile, si elles n'avaient pas opté pour une autre pension ;
- les ascendants de militaires ou de civils morts pour la France ;
- les anciens déportés et internés ;
- les anciens prisonniers de guerre ;
- les patriotes proscrits et contraints à résidence forcée en pays ennemi ou en territoire étranger occupé par l'ennemi ;
- les réfractaires ;
- les patriotes transférés en Allemagne ;
- les victimes civiles de la guerre ;
- les personnes contraintes au travail en pays ennemi, en territoire occupé par l'ennemi ou en territoire français annexé par l'ennemi ; les victimes de la captivité en Algérie ; les titulaires du titre de reconnaissance de la Nation (TRN) ; les prisonniers du Viet-Minh ;
- les veuves de titulaires de la carte du combattant ou de bénéficiaires du CPMIVG.

Confronté à une telle **diversité**, l'Onac connaissait jusqu'à récemment mal le nombre de ses ressortissants et ne disposait pas de travaux prospectifs récents sur son évolution. Un rapport du contrôle général des armées de juin 2014¹ est venu combler cette lacune en proposant des **projections à dix ans** de l'évolution de ces différentes populations. Ainsi, **sur la période 2013-2023**, l'effectif des **anciens combattants**, entendus comme les titulaires de la carte du combattant et du TRN, devrait **diminuer de 35 %**. Si cette estimation est antérieure à l'alignement des critères d'attribution de la carte du combattant aux anciens des Opex sur ceux en vigueur pour la guerre d'Algérie, cette modification réglementaire est insuffisante pour inverser la tendance. Le **nombre d'ayants cause** devrait connaître une baisse encore plus forte sur ces dix années : **- 40,7 %**. Selon les travaux du CGA, l'Onac, qui en comptait près de **3 millions** en 2013 et plus de **2,7 millions** à l'heure actuelle, perdrait **21,2 %** de ses ressortissants entre 2013 et 2018 et **38,5 %** d'entre eux entre 2013 et 2023.

¹ Contrôleur général des armées Jean Tenneroni, *Evaluation du nombre de ressortissants de l'Onac-VG : bilan et perspectives*, 18 juin 2014.

Tableau n° 9 : Evolution prospective du nombre de ressortissants de l'Onac entre 2013 et 2023

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

Source : Contrôle général des armées

Les **orientations stratégiques** de l'Onac reflètent ces évolutions et tiennent compte de ce **rétrécissement démographique** mais également de la **transition** actuellement en cours **entre trois générations du feu**. Elles figurent dans son **contrat d'objectifs et de performance (COP)**, conclu avec l'Etat pour la période 2014-2018 et signé par les ministres de tutelle en janvier 2015.

Il est construit autour de **quatre axes** :

- 1° : **recentrer** l'action de l'Onac sur ses **publics** et ses **missions fondamentales** (quatre objectifs, seize actions) ;
- 2° : **adapter** la **politique sociale** à la diversité des besoins des ressortissants et garantir les droits des rapatriés (sept objectifs, vingt-quatre actions) ;
- 3° : **renforcer** l'action de **promotion de la mémoire** au niveau local (six objectifs, vingt-deux actions) ;
- 4° : **renforcer** et rationaliser le **maillage départemental** et poursuivre l'effort de **modernisation** des méthodes et des outils d'administration et de gestion (six objectifs, trente-neuf actions).

Chacun est accompagné d'une série d'objectifs, eux-mêmes déclinés en plusieurs actions, et certaines d'entre elles étant même découpées en sous-actions. Au premier semestre 2015, selon les informations communiquées par l'Onac à votre rapporteur pour avis, sur les **cent actions** qu'il était prévu d'engager, **trente-trois** ont été réalisées, **cinquante-quatre** sont en cours de mise en œuvre et **treize** n'ont pas été accomplies. Elles sont aussi variées que la mise en place d'une politique de recherche de fonds auprès de grands mécènes pour l'œuvre nationale du Bleuet de France, le recrutement d'un chargé de mission « mémoire harkis et rapatriés » ou

encore l'acquisition d'un nouveau système d'information comptable et financier. **Votre rapporteur pour avis approuve les orientations de cette feuille de route**, qui doit permettre de construire, à l'horizon 2018, un opérateur **délesté des pesanteurs administratives**.

Les **réformes** conduites depuis 2010 ont d'ores et déjà produit des **améliorations notables du service rendu aux usagers**, en particulier depuis que les difficultés liées à Kapta ont été surmontées. Ainsi, alors qu'en 2009 un agent de l'Onac traitait en moyenne **403** dossiers de cartes et titres par an et qu'en 2010, au plus fort des dysfonctionnements de Kapta, ce chiffre était tombé à **113**, il devrait s'établir à **950** en 2015 en 2016, l'objectif étant d'atteindre **1 000** en 2017.

Il n'en reste pas moins que **d'importants efforts de modernisation interne et de réforme organisationnelle restent à accomplir** pour améliorer le fonctionnement de l'Office et éviter que ne se reproduise un fiasco administratif semblable à Kapta. Votre rapporteur pour avis a ainsi appris, en se rendant au siège de l'Onac, que le système d'information comptable et financier est vieux de 35 ans et complètement obsolète et qu'aucun système d'information de **gestion des ressources humaines** n'est en place : ce sont toujours cinq agents qui gèrent à la main les 1 700 employés de l'Office. La **réorganisation** prochaine de la direction générale autour de départements chargés de la mise en œuvre des missions et d'un secrétariat général regroupant les fonctions support, sur le modèle de nombreux établissements publics administratifs similaires, devrait entraîner une **rationalisation salubre des pratiques**, en particulier en matière de commande publique, domaine dans lequel un grave manque de rigueur a été identifié avec le cas de Kapta.

L'Onac doit **se concentrer sur ses ressortissants** et étudier leurs caractéristiques et leurs besoins pour adapter ses politiques. En conséquence, il est de sa responsabilité de **se séparer de ses activités qui**, si elles ont pu y être à l'origine, **ne figurent plus dans son cœur de métier**. Il en va ainsi de ses **établissements médico-sociaux**.

Il gère **neuf écoles de reconversion professionnelle (ERP)** et **huit établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad)**. Leur cession est envisagée depuis les années 2000 mais n'avait à l'époque pas abouti. Ce projet a été relancé dans le cadre de la MAP, puisque la décision n° 11 prise lors de la réunion du comité interministériel de la modernisation de l'action publique (Cimap) du 17 juillet 2013, sur la base du rapport d'évaluation précité, annonçait que le Gouvernement allait expertiser la proposition formulée dans celui-ci de transférer les ERP et les Ehpad auprès d'acteurs professionnels de ces secteurs.

Une telle décision se justifie par le fait que la **part** de ressortissants de l'Onac qu'ils accueillent est à peine majoritaire dans les Ehpad (**50,7 %**) et **infime (1 %)** dans les ERP, sur respectivement **790** résidents et **1 922** stagiaires en 2014. Toutes ces structures nécessitent de **lourds investissements** et voient leur **coût d'entretien** augmenter,

risquant de grever les moyens financiers de l'Onac et menaçant même sa pérennité. Qui plus est, les Ehpad sont confrontés à l'accroissement de l'état de dépendance de leurs résidents : **49 %** relèvent des GIR 1 et 2, qui indiquent les stades les plus élevés de perte d'autonomie.

Au terme de **travaux interministériels** impliquant notamment les ministères de l'éducation nationale et des affaires sociales, qui se sont déroulés entre 2013 et 2015, et à la suite d'arbitrages rendus par le Premier ministre, **les conditions de ce transfert à des entités publiques ont été définies. L'ensemble des ERP intégreront l'établissement public national Antoine Koenigswarter (Epnak), spécialisé dans l'accueil et la formation d'enfants et d'adultes handicapés. Les Ehpad seront quant à eux cédés individuellement à des établissements publics de santé ou médico-sociaux identifiés par les agences régionales de santé (ARS) et les départements. L'article 33 septies du présent PLF, introduit dans le texte à la suite de l'adoption d'un amendement du Gouvernement par l'Assemblée nationale, précise que ce transfert s'effectuera à titre gratuit, sans qu'aucune taxe ne s'applique, au plus tard le 31 décembre 2016 pour les ERP et le 31 décembre 2017 pour les Ehpad.**

Des **mesures d'accompagnement** des personnels sont également prévues : les professeurs des ERP devraient être **intégrés** dans le corps des professeurs des lycées professionnels de l'éducation nationale tandis que les fonctionnaires non enseignants des établissements devraient intégrer la fonction publique hospitalière. Les dispositions législatives nécessaires devraient faire l'objet d'un amendement du Gouvernement au projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, actuellement en attente d'examen par le Sénat.

En contrepartie de ce transfert à titre gratuit, alors que la **valeur comptable** des sites, évaluée par France Domaine, est pour les ERP de **35,1 millions d'euros** et pour les Ehpad de **40,7 millions d'euros**, les repreneurs doivent s'engager à **maintenir l'activité et les personnels sur place** et à ne pas vendre ou céder ces sites pendant **quinze ans**. Une **remise à niveau du bâti** sera également effectuée préalablement à la cession, pour un coût qui pourrait atteindre **26 millions d'euros**. Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, les conditions et la répartition de son financement ne sont pas encore arrêtées mais pourraient être mobilisés, outre le fonds de roulement de l'Onac, les ARS, l'assurance maladie et la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Il semblerait **logique**, aux yeux de votre rapporteur pour avis, **que le ministère de la défense y contribue** également grâce aux économies réalisées chaque année sur le programme 169¹. Enfin, la **trésorerie** de chaque établissement sera remise à l'équilibre, une participation financière de **4 millions d'euros** de l'Onac devant assurer à chacun **30 jours de fonctionnement**.

¹ Ainsi, la réserve de précaution pour l'année 2015, annulée par le décret n° 2015-1545 du 27 novembre 2015 portant ouverture et annulation de crédits d'avance, s'élève à 62,2 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis est satisfait de constater la progression du dossier de la cession des établissements médico-sociaux par rapport à l'an dernier et sa concrétisation proche. **Traduction directe du recentrage de l'action de l'Onac sur ses publics et ses missions fondamentales** qui constitue le premier axe du COP, cette opération doit être l'occasion pour l'Office **d'engager une réflexion sur son avenir à plus long terme** et sur les évolutions à faire subir à son organisation pour y faire face.

Dans son rapport de juillet 2015, la Cour des comptes note que « *l'Onac-VG conserve une organisation destinée au suivi des vétérans, et de leurs ayants-droit, d'une armée de conscription* ». Si, aux yeux des magistrats de la rue Cambon, cette remarque tient lieu de critique, votre rapporteur pour avis estime au contraire que **ce modèle est adapté à la situation actuelle** et le maillage territorial de l'Onac, sur une base départementale, est pleinement justifié. En effet, **la très grande majorité de ses ressortissants anciens combattants sont bien issus d'une armée de conscription**, celle qui a combattu en Algérie : 944 500 retraites du combattant étaient versées au 31 décembre 2014 au titre de ce conflit. **Population âgée**, qui a conscience d'appartenir à une même génération du feu et d'avoir partagé une expérience commune, elle est traditionnellement attachée à l'Onac et a besoin d'un service de proximité en raison de fréquentes interactions avec l'Office.

Les recommandations de la Cour des comptes relatives à l'organisation et aux missions de l'Onac

Recommandation 1 : céder avant la fin de l'année 2016 les établissements médico-sociaux en garantissant au mieux les intérêts patrimoniaux de l'Etat dans la négociation avec les repreneurs et à cette fin disposer de l'ensemble des éléments financiers de valorisation et de coût de ces établissements dans le courant de l'exercice 2015 ;

Recommandation 5 : engager une réflexion sur la structure et l'implantation territoriale de l'Onac-VG, originellement dimensionné pour répondre à des besoins liés à l'existence d'une armée de conscription ;

Recommandation 6 : engager une réflexion sur la qualification d'ancien combattant ;

Recommandation 7 : envisager la prise en charge de la délivrance de la carte du combattant et du TRN par le ministère de la défense et en simplifier les modalités pratiques ;

Recommandation 8 : réserver l'examen par la commission nationale de la carte à des situations individuelles exceptionnelles.

Il faut toutefois reconnaître qu'en l'état actuel des choses, des **inégalités** importantes persistent entre services départementaux (SD) en matière de moyens et d'effectifs. Certains d'entre eux ne comptent plus que deux ou trois agents, alors qu'un **nombre conséquent de nouvelles missions** leur ont été confiées depuis cinq ans. Le **développement de l'action sociale**, tout comme le **cycle mémoriel** très riche qui a débuté en 2014, ont généré un **surcroît d'activité** dans certains SD auquel ces derniers ont eu du mal à faire face. Dotés de **moyens limités**, sollicités régulièrement par le préfet, les associations, les cabinets ministériels, certains directeurs départementaux se trouvent dans une **situation de suractivité**. Les ressortissants, ainsi que les enjeux mémoriels, sont **inégalement répartis sur le territoire** : certains départements, comme les Bouches-du-Rhône ou le Nord, en comptent plus de **80 000** tandis que moins de **10 000** vivent dans d'autres comme le Cantal ou la Lozère.

En conséquence il est nécessaire, aux yeux de votre rapporteur pour avis, d'**anticiper la prochaine révolution démographique du monde combattant**, qui battra son plein dans une dizaine d'années : le **remplacement de la troisième génération du feu par celle des Opex**, moins nombreuse, moins âgée et ne se percevant pas comme composée d'anciens combattants au même titre que ses aînées. Face à ce nouveau **public plus jeune, plus autonome** mais aussi plus attentif à des problématiques, comme la **réinsertion** et la **construction des parcours professionnels**, qui n'étaient pas d'actualité durant les Trente Glorieuses, il est possible **d'envisager une nouvelle organisation de l'offre de services** de l'Onac, bâtie autour d'un **développement des services en ligne** et un **recours accru à des prestataires** pour les domaines n'entrant pas dans le champ traditionnel de l'Office.

A une telle échéance, **le maillage territorial, pour être préservé, devra avoir connu une profonde modernisation de son pilotage**. Des **expérimentations** pourraient être menées dès aujourd'hui, en confiant par exemple au **directeur du service du département chef-lieu de région des pouvoirs supplémentaires** en matière **d'animation de l'activité des services départementaux situés dans la région**. Pour éviter une restructuration massive imposée par une nouvelle vague de modernisation des politiques publiques au début ou au milieu des années 2020, il semble à votre rapporteur pour avis nécessaire que la direction de l'Onac élabore d'ores et déjà différents scénarios d'évolution de l'Office et de son périmètre d'intervention à moyen terme, dans le **respect de la cogestion** avec le monde combattant qui fait sa spécificité.

C. RENFORCER L'ÉQUITÉ DE LA POLITIQUE D'ACTION SOCIALE POUR SOUTENIR TOUS LES ANCIENS COMBATTANTS EN DIFFICULTÉ

La reconnaissance de la Nation à l'égard des anciens combattants trouve également sa traduction dans une **politique d'action sociale** qui leur est spécifiquement destinée et est mise en œuvre par l'Onac à destination de ses ressortissants. Financée par une **subvention spécifique**, distincte de la subvention pour charges de service public qui assure le fonctionnement de l'Office, elle a vu ses **moyens fortement augmenter** ces dernières années, afin de répondre à un **besoin croissant** de la part d'un public âgé et, pour certaines de ses composantes, dans une situation de précarité financière. Entre 2015 et 2016, cette subvention d'action sociale connaît une **hausse de 2 millions d'euros**, pour atteindre **25,4 millions d'euros (+ 8,5 %)**. Elle a progressé de **93,9 %** en dix ans et de **29,6 %** depuis 2010.

Tableau n° 10 : Evolution du montant de la subvention d'action sociale de l'Onac

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Montant (en millions d'euros)	13,1	14,1	18,6	19,1	19,6	19,6	20,1	20,6	21,9	23,4	25,4
Evolution n/n-1 (en %)	/	+7,6	+31,9	+2,7	+2,6	0	+2,6	+2,5	+6,3	+6,9	+8,5
Evolution globale (en %)	+ 93,9										

Source : Projets annuels de performances annexés aux PLF

Les aides sociales distribuées par l'Onac sont de plusieurs natures et se répartissaient, en 2014, selon la **nomenclature** suivante :

- des **aides pour difficultés financières**, pour un montant total de **11,19 millions d'euros**, soit une moyenne de **542 euros** pour chacun des **20 649** dossiers traités (**54 %** de la dépense totale) ;

- une **aide différentielle aux conjoints survivants (ADCS)**, qui représentait une dépense de **4,73 millions d'euros** pour **3 730** bénéficiaires (**23 %** de la dépense totale) ;

- une **participation à l'aide-ménagère** ou au **maintien à domicile** en faveur des ressortissants les plus âgés, pour un coût de **3,55 millions d'euros**, soit une moyenne de **343 euros** pour chacune des **10 353** aides accordées (**17 %** de la dépense totale) ;

- des **aides aux études**, à la vie quotidienne, à la majorité et au premier emploi en faveur des **pupilles de la Nation** et des orphelins de guerre **mineurs** à hauteur de **0,87 million d'euros** (**4 %** de la dépense totale) ;

- des **secours d'urgence**, distribués à **1 147** personnes et représentant **0,28 millions d'euros** (1 % de la dépense totale);

- l'envoi de **colis de douceurs**, principalement à des anciens combattants et à des veuves, pour un coût de **0,09 million d'euros** (0,4 % de la dépense totale).

Formulées au **niveau local** par les intéressés ou par l'intermédiaire des associations représentant le monde combattant, **les demandes sont instruites par les services départementaux**. La **décision** d'attribution de l'aide ou de rejet est **prise** par le **conseil départemental** pour les anciens combattants et victimes de guerre et la mémoire de la Nation, présidé par le préfet et fonctionnant sur le modèle paritaire du conseil d'administration de l'Onac. En application de l'article R. 573 du CPMIVG, il se prononce sur les **demandes individuelles de prêts, subventions et aides diverses** en faveur des ressortissants de l'Onac.

La Cour des comptes a souligné le « *caractère inflationniste de la politique sociale* » de l'Office. Elle a identifié plusieurs **faiblesses de son cadre juridique**, en particulier concernant le caractère normatif des directives du directeur général qui en définissent le champ, le CPMIVG ne lui reconnaissant aucune délégation de pouvoir du ministre en la matière¹. Elle a surtout souligné, à propos de l'ADCS, la « *dérive préoccupante* » de la mission de solidarité et formulé plusieurs recommandations visant notamment à réformer la procédure d'octroi des aides sociales.

**Les recommandations de la Cour des comptes
relatives à la politique d'aide sociale de l'Onac**

Recommandation 2 : mettre fin immédiatement aux aides sociales pour les non-ressortissants et modifier le CPMIVG afin que les commissions départementales n'émettent désormais qu'un avis et que les décisions d'intervention soient prises par le directeur départemental par délégation du directeur général, qui se verrait doter de la compétence nécessaire ;

Recommandation 3 : faire délibérer le conseil d'administration sur l'emploi des fonds collectés au titre de l'œuvre nationale du Bleu et de France et mettre fin au prélèvement annuel par les associations collectrices de plus du quart de la recette ;

Recommandation 4 : supprimer effectivement l'ADCS.

Votre rapporteur pour avis **partage** le point de vue de la Cour des comptes sur l'ADCS, ainsi qu'il l'avait déjà exprimé l'an dernier. Instituée par une simple décision du directeur général de l'Onac du 31 août 2007, ce dispositif visait à **compléter le revenu** des conjoints survivants des

¹ Contrairement, en application de l'article R. 572-2, aux décisions relatives, par exemple, à la carte du combattant ou au TRN et aux indemnités et pécules qui y sont rattachés.

ressortissants de l'Onac les plus démunis lorsque celui-ci, composé au moins de l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (Aspa)¹, était inférieur à un plafond revalorisé régulièrement et qui devait atteindre, en 2015, **987 euros** par mois. Elle était réservée aux personnes d'au moins 60 ans résidant de façon régulière et continue en France.

Tableau n° 11 : Evolution du plafond de ressources mensuel de l'ADCS

Date	1 ^{er} août 2007	1 ^{er} novembre 2007	1 ^{er} janvier 2008	1 ^{er} janvier 2010	1 ^{er} avril 2010	1 ^{er} avril 2011	1 ^{er} avril 2012	1 ^{er} avril 2014	1 ^{er} janvier 2015
Montant (en euros)	550	681	750	800	817	834	900	932	987

Source : Commission des affaires sociales

Le **nombre de bénéficiaires** de cette aide, tout comme son **coût**, ont connu une **progression rapide** qui a correspondu, ces dernières années, à l'augmentation de la subvention d'action sociale de l'Onac. Les conjoints survivants concernés sont passés de **4 054** en 2009 à **5 114** en 2012, pour une dépense qui a augmenté de **45,6 %** sur la même période, passant de **4,2** à **6,1 millions d'euros**. Ce n'est qu'à partir de 2013, lorsqu'une application stricte des critères d'éligibilité a été mise en place, que cette évolution s'est inversée. Il y a eu, en 2014, **3 730** bénéficiaires pour un coût de **4,73 millions d'euros** (respectivement - **27,1 %** et - **22,5 %** par rapport à 2012).

Issue d'une **demande du monde combattant**, l'ADCS a rapidement suscité des **critiques** en raison de sa **fragilité juridique** mais également de son **périmètre**. Ainsi, le fait de la réserver aux conjoints survivants ressortissants de l'Onac **résidant en France** pouvait s'apparenter à une **discrimination** ne reposant sur aucun motif légitime. De plus, elle soulevait une **question d'équité entre les différentes catégories de ressortissants** de l'Onac car il n'existait **aucun dispositif comparable pour les anciens combattants les plus démunis**, qui sont pourtant les premiers envers qui la Nation doit exprimer sa reconnaissance. Enfin, ses **modalités de versement**, sur une **base trimestrielle**, ont eu pour conséquence d'effacer son caractère d'aide subsidiaire et de conduire à ce qu'elle soit considérée comme un revenu régulier, faisant perdre à certains de leurs bénéficiaires le bénéfice des dispositifs d'aide sociale de droit commun.

C'est finalement un **jugement du tribunal administratif de Paris** du 27 octobre 2014 (veuve Zerhoun, n^{os} 1220513/6-1 et 1304887/6-1) qui a contraint à mettre un terme à l'ADCS. Le juge administratif a relevé que cette aide avait été établie **sans base légale**, le **conseil d'administration** de

¹ Dont le montant en 2015 pour une personne vivant seule et sans ressources est de 800 euros par mois.

l'Onac **ne disposant pas du pouvoir réglementaire requis** pour l'instituer et son **directeur général étant dépourvu du pouvoir de définir ses critères d'attribution**. En conséquence, elle a été **abrogée** par une décision de la directrice générale du 23 décembre 2014, la commission « mémoire et solidarité » du conseil d'administration en ayant pris acte au début du mois de janvier 2015. A titre transitoire, une aide spécifique attribuée aux conjoints survivants a toutefois été maintenue en 2015.

Poussé par ces événements, **l'Onac a pu engager la nécessaire refonte de sa politique d'action sociale**, appelée de ses vœux par votre rapporteur pour avis l'an dernier et envisagée par le COP. Ses **nouvelles orientations** ont été **adoptées à l'unanimité par le conseil d'administration** du 27 mars 2015, répondant ainsi à une remarque de la Cour des comptes qui avait souligné que les lignes directrices de cette politique devaient être approuvées par l'organe de gouvernance de l'Onac. Elles définissent un **public prioritaire** : les **plus démunis**, les **plus isolés** et les **plus fragiles**, quelle que soit leur catégorie. Elles reposent sur des **critères objectifs** visant, après un examen individuel de chaque demande, à proposer l'aide la plus adaptée. Ceux-ci seront non-seulement **financiers** mais aussi **sociaux** et de **qualité de vie**, en particulier liés aux conditions de **logement**. **L'isolement** géographique, familial et social sera pris en compte, tout comme **différentes formes de fragilités** (physique, psychologique, etc.) **et de précarités** (énergétique, professionnelle, etc.). L'accent sera également mis sur les anciens combattants de la **quatrième génération du feu** et **les plus âgés**, qui devraient bénéficier d'un renforcement des actions de maintien à domicile.

Cette réforme s'accompagne d'une **simplification de la typologie des aides proposées**, qui prendront désormais trois formes :

- des **secours pour ressources modestes**, sur la base des revenus et des charges du ressortissant de l'Onac, quel qu'il soit ;
- des **secours répondant à des difficultés financières ponctuelles**, qui seront accordés sur la base de devis ou de factures ;
- des **aides** correspondant à des **prestations de services** (aide-ménagère, maintien à domicile, aménagement de l'habitat).

Une **nouvelle circulaire d'application**, se substituant à la précédente qui remonte au 1^{er} janvier 2011 et à laquelle le conseil d'administration de l'Onac a donné un avis favorable le 27 octobre 2015, devrait prochainement être publiée afin de **préciser les modalités de mise en œuvre** de cette nouvelle politique d'action sociale. Elle devrait notamment **rappeler que l'action sociale de l'Onac répond au principe de subsidiarité**, c'est-à-dire qu'elle **n'a pas vocation à se substituer aux dispositifs de droit commun** (RSA, Aspa, etc.) et qu'il appartient aux services départementaux, lors de l'instruction des demandes, de s'assurer que les ressortissants concernés ont bien fait valoir leurs droits en la

matière. Elle réaffirmera également le **principe d'une prise de décision collective** pour l'attribution ou le rejet des demandes, par les conseils départementaux, ne suivant ainsi pas la recommandation n° 2 de la Cour des comptes.

Votre rapporteur pour avis est par ailleurs satisfait que cette refonte s'accompagne d'une **modernisation des procédures d'examen** des dossiers et de la **professionnalisation des acteurs**. Il est en effet indispensable que l'**anonymisation** devienne la norme, comme c'est le cas dans toutes les structures d'aides sociales, qu'elles soient communales, intercommunales ou départementales. Il s'agit d'une **garantie d'impartialité**, alors que dans certains territoires il est fort probable que des **considérations personnelles** puissent venir troubler l'égalité de traitement entre demandeurs qui doit pourtant prévaloir. De même, c'est une **condition du respect de la vie privée et du secret médical** dû à tous les ressortissants de l'Onac.

La directive fournit également des **montants indicatifs** pour chaque type d'aide, qui figurent dans le tableau suivant. La seule différence par rapport à 2011 est la **revalorisation de 40 euros (+ 12,9 %)** du plafond des secours d'urgence, qui est porté à **350 euros**. Ils peuvent être **modulés** en fonction de chaque situation individuelle, et tout dépassement devra être approuvé par la direction générale.

Tableau n° 12 : Montant indicatif des aides sociales de l'Onac

Catégorie	Définition	Montant
Aides pour difficultés financières	Secours d'urgence	Entre 50 et 350 euros
	Difficultés financières	Entre 160 et 800 euros
Aides aux prestations de service	Aide-ménagère	En fonction du nombre d'heures et des participations des organismes de droit commun
	Maintien à domicile	En fonction du coût de la prestation
	Colis	Plafond de 40 euros

Source : Onac

Votre rapporteur pour avis est conscient que **cette réforme a suscité des craintes légitimes** au sein du monde combattant, ainsi qu'il a pu le constater lors des auditions qu'il a réalisées. Ce dernier est très **attaché** à l'Onac et perçoit son rôle en matière de solidarité comme l'un des piliers de la reconnaissance de la Nation envers ses anciens combattants. Il ne saurait accepter une quelconque remise en cause de son périmètre.

Votre rapporteur pour avis ne soutiendrait pas les initiatives prises par la direction générale de l'Onac s'il estimait que c'était le cas. Au contraire, ces **craintes doivent être dissipées** mais il appartient désormais à l'Onac de **réaliser un travail de pédagogie** auprès des associations mais également de ses services départementaux pour présenter les raisons qui ont présidé à ces changements et les **avancées concrètes** qu'ils représentent pour les ressortissants de l'Onac les plus démunis.

Ainsi, **l'équité** du modèle d'action sociale de l'Onac en sort renforcée, tout comme le **souci de justice sociale** qui le guide. Malgré la disparition de l'ADCS, les **moyens** qui y étaient consacrés sont **préservés** et seront **consacrés** non seulement **aux conjoints survivants** mais aussi aux **anciens combattants les plus démunis**. Dans la mesure où ces conjoints survivants rentrent dans le droit commun et pourront bénéficier, pour les plus démunis d'entre eux, de secours pour ressources modestes sans autre justificatif que leur situation précaire, il est logique que les aides soient attribuées par les conseils départementaux, ce qui était déjà le cas de l'ADCS. Par ailleurs, en 2016 comme en 2015, des **moyens supplémentaires** sont accordés pour renforcer la capacité d'intervention de l'Office.

Il n'en reste pas moins qu'il convient d'être **vigilant** dans l'application de cette réforme. En confortant l'échelon départemental, il est possible que des **divergences d'appréciation entre départements** apparaissent. Il ne serait pas dans l'intérêt des anciens combattants, ni de l'Onac en tant qu'établissement public national chargé, au nom de l'Etat, de mettre en œuvre une politique publique de solidarité, qu'apparaisse une trop grande **hétérogénéité** dans l'examen des demandes et dans les priorités de l'action sociale entre départements. Les **instructions données au niveau national** devraient permettre de diminuer ce risque, tout comme l'existence de **voie de recours**. Ainsi, en application de l'article D. 400 du CPMIVG, le conseil d'administration de l'Onac « *statue, en appel, sur les recours formés contre les décisions rendues, à l'échelon départemental, en matière d'aide aux ressortissants* ». Selon l'article R. 573 du même code, tout ressortissant dispose de **trente jours** suivant la notification de la décision du conseil départemental **pour former un recours**, par l'intermédiaire du préfet, devant l'Onac. Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, une commission *ad hoc* émanant du conseil d'administration se réunit **deux fois par an** pour examiner ce type de recours. Il est essentiel que la direction générale soit en mesure de **garantir l'effectivité** de la possibilité de **contester** une décision d'un conseil départemental et adresse, si elle décèle des anomalies dans certains départements, des instructions aux services départementaux pour y remédier. Elle devrait également sensibiliser les associations représentant les anciens combattants à l'échelle nationale à ce sujet, afin qu'elles s'en fassent l'écho au niveau de leurs structures locales.

D. FAVORISER LA RÉINSERTION DE LA QUATRIÈME GÉNÉRATION DU FEU

Les anciens combattants ayant participé aux **Opex** constitueront à terme **l'essentiel des ressortissants de l'Onac**. Conscient de cette évolution inéluctable mais également de son **manque de visibilité** auprès de ce public, l'Office a engagé, notamment dans le cadre du COP 2014-2018, une politique ambitieuse visant à **mieux prendre en compte les besoins de la quatrième génération du feu**.

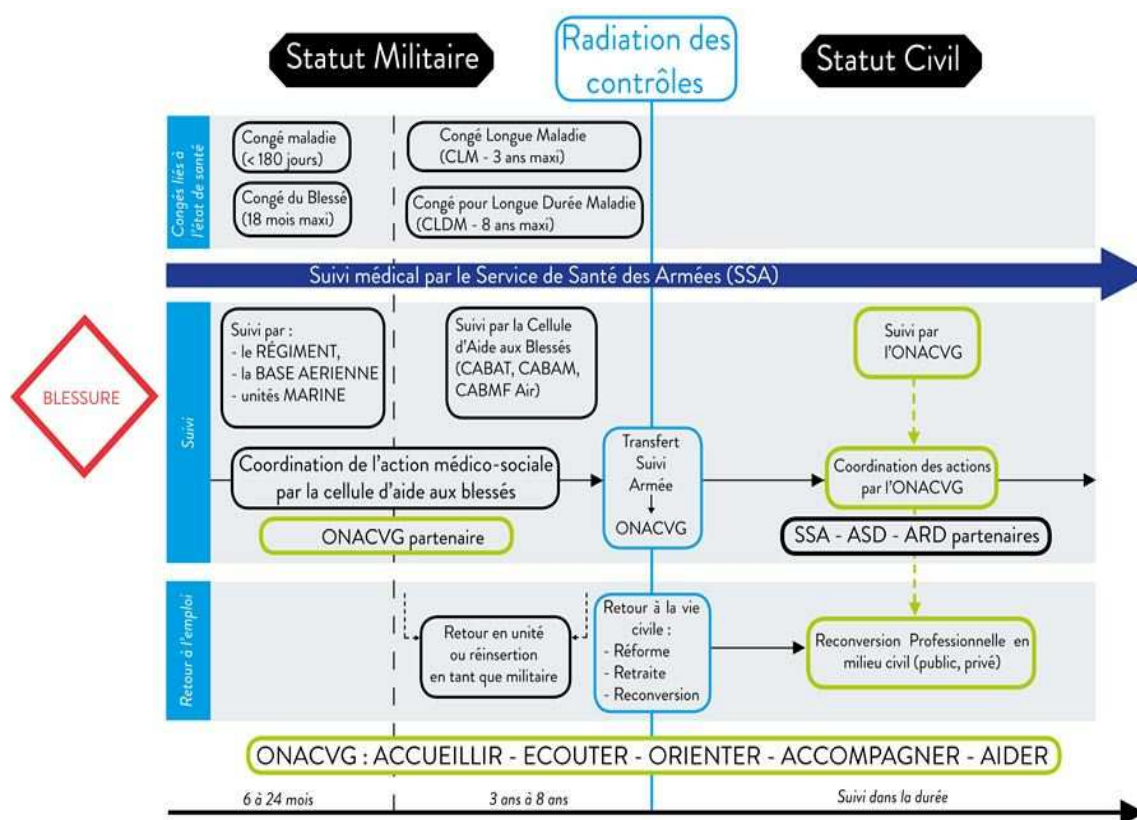
Contrairement à leurs aînés, qui dans leur très grande majorité n'ont rencontré aucune difficulté, après leur période de conscription, pour entrer sur un marché du travail qui ne connaissait pas le chômage de masse, **les anciens des Opex**, engagés volontaires qui ont souvent effectué au moins six ans de contrat, **doivent affronter un taux de chômage élevé** et une société peu consciente des épreuves qu'ils ont traversées. Si leur savoir-faire, pour les personnels techniques, et plus encore leur savoir-être, sont particulièrement appréciés des recruteurs, certains connaissent **d'importantes difficultés de réinsertion dans la vie civile**. Pour y répondre, l'Onac a mis en place depuis plusieurs années des **mécanismes d'aide à la reconversion**, offrant une prise en charge des frais de formation. En 2014, **326** dossiers ont été traités, soit le double de l'année précédente, pour une dépense de **0,45 million d'euros**. Cette politique devrait prochainement être complétée par des **prestations d'accompagnement à l'emploi**, sous la forme d'une aide à l'orientation ou d'un bilan de compétences, qui seraient réalisées par un prestataire externe, désigné par appel d'offres. De plus, ces anciens combattants ont bénéficié, cette même année, de **1 034** interventions financières, représentant un coût de **595 000 euros**.

Par ailleurs, le ministre de la défense a confié le 24 juin 2014 à l'Onac le **suivi dans la durée des militaires blessés**. En conséquence, l'objectif 2.2 du COP prévoit que l'Onac participe à la **réadaptation** et à la **réinsertion** des militaires blessés. Deux **conventions** ont été signées, le 20 juin 2014 avec le directeur des ressources humaines de l'armée de l'air et le 7 novembre 2014 avec le directeur du personnel militaire de la marine (DPMM), ainsi qu'un **protocole** d'accord avec le chef d'état-major de l'armée de terre le 3 mars 2015 afin de définir la **répartition** des tâches entre les cellules d'aide aux blessés des armées et l'Onac.

Une **circulaire** de la directrice générale de l'Onac en date du 10 novembre 2015 précise les **modalités de l'accompagnement** du blessé par l'Onac, qui **débute** une fois que celui-ci a **quitté le service actif**. Auparavant, ce dernier relève de son armée de rattachement, qu'il s'agisse de son unité lorsqu'il est en congé maladie (180 jours maximum) ou en

congé du blessé (18 mois maximum) ou de la cellule d'aide aux blessés¹ en cas de congé longue maladie (3 ans maximum) ou de congé pour longue durée maladie (8 ans maximum). Le schéma suivant présente le déroulement chronologique de cette prise en charge :

Graphique n° 13 : Le parcours du militaire blessé



Légende : SSA : service de santé des armées ; ASD : action sociale de la défense ; ARD : agence de reconversion de la défense

Source : Onac

La **responsabilité** du suivi du blessé incombe à l'Onac **à partir de son retour à la vie civile**. Les informations détenues par le ministère de la défense lui sont alors transférées, en particulier son passeport du blessé, qui récapitule les actions conduites par tous les organismes ayant pris part à son accompagnement. La **coordination** des différents acteurs intervenant en faveur de l'ancien combattant concerné relève à partir de cet instant du **service départemental** de l'Onac dont dépend son lieu de résidence. Si elles n'ont pas abouti, les initiatives menées en vue de la **réinsertion** du militaire dans un emploi civil par l'agence de reconversion de la défense (ARD) seront poursuivies par l'Office, ainsi que le prévoit la convention entre ces deux organismes signée le 16 mars 2015.

¹ Cellule d'aide aux blessés de l'armée de terre (Cabat), cellule d'aide aux blessés et d'assistance aux familles de la marine (Cabam) ou cellule d'aide aux blessés, malades et familles de l'armée de l'air (CABMF Air).

Ressortissant à part entière de l'Onac, ce blessé pourra par ailleurs bénéficier de l'ensemble de ces prestations d'action sociale, notamment s'il rencontre des difficultés financières. D'autres acteurs institutionnels pourront également être mobilisés, comme le service de santé des armées (SSA) ou l'action sociale de la défense (ASD).

Votre rapporteur pour avis est **satisfait** de constater que l'Onac **évolue et adapte son offre de services** à sa nouvelle génération de ressortissants. Il convient, pour répondre à leurs besoins, de **rompre** avec les pratiques qui ont fait leur preuve dans le passé et de **mettre en place un outil moderne de soutien à la réinsertion** mais aussi de **détection des troubles, notamment le stress post-traumatique**, qui peuvent se développer avec des années de décalage. Il appartiendra à l'Onac, au fur et à mesure que les effectifs des deuxième et troisième générations du feu s'amenuiseront, de **réallouer** les sommes jusqu'à présent utilisées en leur faveur au profit des anciens des Opex, qui devraient à terme être au moins 150 000.

E. GARANTIR LA PÉRENNITÉ DE L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES TOUT EN RECONNAISSANT SA SPÉCIFICITÉ AU SEIN DU SYSTÈME DE SANTÉ

Aux termes de l'article L. 529 du CPMIVG, l'**Institution nationale des invalides (INI)** est la « *maison des combattants âgés, malades ou blessés au service de la patrie* ». Héritier de l'Hôtel royal des Invalides fondé en 1674 pour accueillir les vétérans des guerres conduites par Louis XIV, cet établissement public administratif (EPA) a **trois missions** :

- **accueillir** dans un centre de pensionnaires, à titre permanent ou temporaire, les **invalides** bénéficiaires du CPMIVG ;
- **dispenser**, dans son centre médico-chirurgical, **des soins en hospitalisation ou en consultation** en vue de la réadaptation fonctionnelle, professionnelle et sociale des patients, qu'ils relèvent du CPMIVG ou soient des assurés sociaux ;
- **participer** aux **études** et à la **recherche** sur l'**appareillage** des handicapés conduites par le ministre chargé des anciens combattants.

Le financement de l'INI est assuré par une **subvention pour charges de service public** versée par le programme 169. Elle ne varie pas entre 2015 et 2016 et reste fixée à **12,1 millions d'euros**.

Au 30 juin 2015, ses **pensionnaires** avaient un **âge moyen de 83 ans**, le plus jeune ayant **25 ans** et le plus âgé **101 ans**. Sur un effectif total d'environ **80**, près de la moitié ont **90 ans** ou plus. Ils sont **79 %** à être atteints de maladies cardiovasculaires, **61,5 %** de blessures corporelles consécutives à une explosion, **55 %** de troubles sensoriels ou encore **28 %** de troubles respiratoires. En 2014, son centre médico-chirurgical a quant à lui accueilli **233 patients**, très majoritairement des hommes (**81 %**), dont l'âge moyen était de **53 ans**.

A l'heure actuelle, alors que des réflexions ont été engagées depuis deux ans sur l'évolution de cet établissement atypique, **l'INI doit pouvoir répondre** aux besoins sanitaires des nouvelles générations d'anciens combattants. Nul ne conteste que sa **modernisation** soit **indispensable**, seuls les scénarios divergent.

Un **rapport d'évaluation** réalisé par une mission conjointe CGA-Igas-IGF d'août 2013, dont votre rapporteur pour avis n'a pu consulter que la synthèse, a certes dressé des **constats généraux positifs**, concernant notamment la compétence, le dévouement et la motivation des personnels, mais a également **souligné plusieurs insuffisances** dans l'organisation et le fonctionnement de l'INI. Il a ainsi relevé qu'il n'était pas soumis à l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), que son **activité chirurgicale** était **très limitée** et qu'il évoluait en **autarcie** complète par rapport au système de soins francilien, sans aucun dialogue avec l'ARS.

En conséquence, les **autorités de tutelle** ont décidé de ne **pas renouveler le COP** de l'établissement, qui couvrait la période 2009-2013. Aucun document contractuel ne lie plus les ministères de la santé et des anciens combattants à l'INI depuis bientôt deux ans. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, le prochain ne devrait pas être signé avant le **premier trimestre 2016 au plus tôt**.

Dans le même temps, en raison de la réalisation **d'investissements** nécessaires pour assurer la **sécurité des pensionnaires**, le coût de la journée de chacun d'entre eux a progressé de **7,9 %** entre 2013 et 2016, passant de **378 à 408 euros**.

Par ailleurs, l'article 55 du projet de loi de modernisation de notre système de santé, actuellement en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, **habilite** le Gouvernement à procéder par **ordonnances** :

- à la **mise en cohérence** des dispositions législatives relatives à l'INI et de celles résultant de cette loi ;
- au **renforcement** la **contribution** de l'INI à la **politique de santé publique** et à la **défense sanitaire** du pays ;
- à l'**adaptation** des dispositions relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux missions de l'INI.

L'objectif, selon les précisions apportées par le ministère de la défense à votre rapporteur pour avis, est de **régulariser** la situation de l'INI au regard des dispositions du code de la santé publique relatives aux **pharmacies à usage intérieur** et de prévoir une **meilleure insertion** de l'établissement dans **l'offre de soins régionale**.

Il ne s'agit toutefois que de la **première étape** d'une réforme qui s'annonce plus large et doit **s'inscrire dans l'évolution du service de santé des armées (SSA)**, avec son **plan SSA 2020**, et relever d'un **projet médical commun**. A l'heure où l'INI ne compte plus qu'un chirurgien, qui intervient à temps partiel, et un anesthésiste, son **bloc opératoire**, spécialisé dans la chirurgie des escarres, a une **activité insuffisante** au regard des standards admis pour garantir la **qualité** et la **sécurité des soins**.

Alors que des **investissements lourds de modernisation** et de remise en état des locaux, de l'ordre de **30 millions d'euros**, sont **nécessaires**, la **réorientation** de l'INI vers la **prise en charge des soins de longue durée physiques et psychiques** au profit des anciens combattants, tout en préservant son centre de pensionnaires, constituerait le moyen approprié d'assurer sa **pérennité**. Dans le cadre de la création d'un **pôle de réhabilitation post-traumatique de la défense** (PRPTD), qui doit associer tous les acteurs du parcours de soins et de réinsertion des blessés (SSA, INI, Onac, cellules d'aide aux blessés), l'INI pourrait assurer des **soins de suite** et voir se développer son activité de consultations et d'hôpital de jour. Il est de toute façon essentiel **d'approfondir les relations de l'INI avec les autres acteurs du système de santé d'Ile-de-France** : l'ARS, le SSA mais également l'Assistance publique - hôpitaux de Paris (APHP).

Comme l'a fait remarquer le secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense à votre rapporteur pour avis, le **poids du passé** est extrêmement fort à l'INI et certains militent en faveur du statut quo. Il est pourtant **indispensable de redonner des perspectives à l'INI**, qui ne peut se satisfaire d'être condamné à accueillir les derniers membres des deuxième puis troisième générations du feu avant de constater, à l'horizon 2030, leur disparition et, par là même, celle de sa raison d'être en l'absence d'une nouvelle classe d'âge d'anciens combattants âgés à accueillir. Votre rapporteur pour avis invite le ministère de la défense à réaliser le **travail d'accompagnement et d'explication** nécessaire pour surmonter les réticences afin que l'avenir de l'INI soit assuré, dans le **respect de sa vocation première**.

IV. CONTINUER À ASSURER L'INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE COMMIS PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE

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

- les **victimes de spoliations** intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation¹ ;
- les **orphelins** dont les **parents** ont été **victimes de persécutions antisémites**² ;
- les **orphelins** dont les **parents** ont été **victimes d'actes de barbarie**³.

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

Tableau n° 14 : Evolution des crédits de paiement du programme 158

(en millions d'euros)

Action	LFI 2015	PLF 2016	Variation (en %)
N° 1 : Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	46,05	46,5	+ 1
N° 2 : Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale	54,5	54,6	+ 0,2
Total	100,56	101,1	+ 0,5

Source : *Projet annuel de performances annexé au PLF*

Après avoir connu une baisse significative de ses crédits (- **3,3** %) entre 2014 et 2015, qui était intégralement absorbée par l'action n° 1 (- **9,2** %), le programme 158 connaît en 2016 une **stabilité** de son budget. En effet, la baisse attendue des dépenses d'indemnisation des victimes de spoliations antisémites, qui étaient fixées à **6 millions d'euros** pour 2015 après **12 millions d'euros** en 2014, s'est révélée moins importante que prévue puisqu'elles se sont au final élevées, en exécution, à **7,7 millions d'euros**. Leur montant prévisionnel est donc revu légèrement à la hausse pour 2016, à **6,5 millions d'euros**.

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

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

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

A. L'INDEMNISATION DES VICTIMES DE LA DÉPORTATION ET DES VICTIMES DE SPOLIATIONS DU FAIT DES LÉGISLATIONS ANTISÉMITES EN VIGUEUR PENDANT L'OCCUPATION

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

1. L'indemnisation des victimes de spoliations

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

La CIVS est confrontée à la **diminution du nombre de requêtes** qu'elle reçoit : de **100** par mois, en moyenne, en 2004, ce chiffre est passé à **71** en 2009, **64** en 2010, **39** en 2011, **30** en 2012, **28** en 2013 et **22** en 2014. Un léger regain est toutefois constaté depuis le début de l'année 2015 puisque du 1^{er} janvier au 30 septembre la moyenne s'élève à **24** par mois. En 2014, elle a siégé en séance restreinte à **38** reprises et en séance plénière une fois par mois, cette dernière étant consacrée à l'examen des dossiers les plus complexes et à fort enjeu financier. En 2014, la CIVS a adopté **495** recommandations, représentant un montant d'indemnisation à la charge de l'Etat de **7,6 millions d'euros**. Cela traduit une diminution du nombre des recommandations de **14,7 %** par rapport à 2013 (**580**), mais une stabilité de la dépense publique, qui s'est élevée cette année-là à **7,8 millions d'euros**. Sur l'ensemble de son activité, **4 098** rejets ont été prononcés.

Tableau n° 15 : L'indemnisation des victimes de spoliations au 30 juin 2015

	Nombre de requêtes reçues	Nombre de recommandations ayant donné lieu à indemnisation	Nombre de bénéficiaires	Coût total (en millions d'euros)
Total	24 184	21 346	46 859	458,7

Source : Services du Premier ministre

Par un décret du 28 mai 2014¹, l'activité de la CIVS a été **prolongée de cinq ans**. Ses membres ont quant à eux été renouvelés pour trois ans par un décret du 15 septembre 2014². Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, qui a interrogé à ce sujet le président, le rapporteur général et le directeur de la CIVS, **aucune forclusion** de ce mécanisme d'indemnisation des victimes de spoliation **ne serait envisagée**.

Au contraire, des **efforts renouvelés** ont été entrepris pour rechercher la **provenance d'œuvres d'art spoliées** dont les propriétaires n'ont pas pu être identifiés à la Libération et qui ont été confiées, dans le cadre d'un « *service public de la conservation et de la restitution* »³, aux musées nationaux par l'Etat. Ces œuvres dites « **MNR** » (musées nationaux récupération), initialement au nombre de **2 143**, ont fait l'objet d'un regain d'attention ces dernières années. Alors que seulement **trois** avaient été **restituées** auparavant (deux en 2001 et une en 2003), **six** l'ont été en 2013 et **une** en 2015. Des demandes actuellement en cours d'examen portent sur deux tapisseries et une collection de dix œuvres d'art.

Entre mars 2013 et novembre 2014, un **groupe de travail** mis en place à l'initiative du ministère de la culture et présidé par un magistrat rapporteur à la CIVS a examiné un échantillon de **145 MNR** et a **identifié les propriétaires de 27 d'entre eux**. Il a formulé plusieurs **recommandations** visant notamment à sensibiliser les acteurs du marché de l'art sur la question des spoliations, à mieux former les jeunes professionnels, à améliorer les outils de recherche et à faciliter l'accès aux archives. A l'été 2015, la mission de ce groupe de travail a été **prolongée** pour deux ans et étendue à la recherche de la provenance de l'ensemble des MNR. Ses travaux ont repris au début du mois de novembre.

Votre rapporteur pour avis soutient ces initiatives et estime même que le décret statutaire de la CIVS devrait être modifié afin de lui **permettre de s'autosaisir**, ainsi que l'a suggéré la ministre de la culture et de la communication. En effet, la CIVS est la **seule structure en France**, grâce à ses contacts avec ses homologues étrangers et à ses méthodes de travail qui ont fait leur preuve, **à disposer de l'expérience et de l'expertise nécessaires** pour mener à bien ces recherches et faire aboutir ces restitutions avant la disparition des derniers témoins de cette période historique. Le sérieux des travaux de la CIVS est reconnu, comme l'illustre sa coopération avec la *Taskforce Schwabinger Kunstfund* mise en place par les autorités allemandes pour identifier la provenance des **1 500** œuvres d'art retrouvées en 2012 chez Cornelius Gurlitt, qui a abouti le 10 juillet 2015 à la signature d'un **accord**

¹ Décret n° 2014-555 du 28 mai 2014 relatif à certaines commissions administratives à caractère consultatif relevant du Premier ministre.

² Décret du 15 septembre portant nomination à la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation ; NOR : PRMX1421236D.

³ CE ass, 30 juillet 2014, Mmes B. et D., n° 349789.

technique d'échange d'information. Il convient toutefois de noter que, s'ils concentrent l'essentiel de l'attention médiatique, seuls **3 213** dossiers impliquant des biens culturels mobiliers ont été soumis à la CIVS, pour un montant total d'indemnisation de **33,2 millions d'euros** et seulement **quatre** restitutions.

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

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

La mesure de réparation prend deux formes : soit une indemnité en capital de **27 440,82 euros**, soit une rente viagère mensuelle revalorisée annuellement dont le montant en 2015 était de **543,65 euros** et sera en 2016 de **557,23 euros**¹. La première possibilité a été privilégiée par **49 %** des bénéficiaires, soit **6 600** personnes, contre **51 %** pour la seconde (**6 987** personnes).

Le nombre de demandes nouvelles est désormais très faible : **19** en 2013, **14** en 2014 et **8** au premier semestre 2015, contre **plusieurs milliers** dans les trois années qui ont suivi l'entrée en vigueur du décret. Les dépenses prévues en 2016 vont, pour **37,14 millions d'euros** sur un total de **37,43 millions**, au paiement de **5 555** rentes viagères. **Quinze** entrées dans le dispositif sont attendues en 2016, dont six rentes, Le coût moyen annuel par crédentier s'élèvera à **6 686,8 euros**, en hausse de **2,5 %** par rapport à 2015 en raison de la revalorisation annuelle des rentes.

Tableau n° 16 : L'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites au 30 juin 2015

	Nombre de demandes reçues	Nombre de bénéficiaires	Coût total (en millions d'euros)
Total	17 617	13 587	710,1

Source : Services du Premier ministre

¹ La rente est revalorisée chaque année de 2,5 % en application du décret n° 2009-1005 du 24 août 2009 modifiant le décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000 instituant une mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites.

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

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

Dans ce cas comme dans les précédents, le ralentissement de l'activité par rapport aux premières années de mise en œuvre est notable : **20 755** demandes reçues en 2004, mais seulement **583** en 2012, **295** en 2013, **260** en 2014 et **110** au premier semestre 2015. Contrairement aux bénéficiaires du décret de 2000, le versement d'un capital fixe est privilégié par rapport à la rente mensuelle (**61 % contre 39 %**).

Pour 2016, les prévisions budgétaires font état d'une dépense de **54,29 millions d'euros**, liée au paiement des arrérages dus aux **7 840** crédiérentiers attendus. Ce budget est construit sur une estimation de **100** nouveaux dossiers recevables, répartis entre **40** indemnisations sous la forme d'une rente et **60** sous la forme d'un versement unique.

Tableau n° 17 : L'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie au 30 juin 2015

	Nombre de demandes reçues	Nombre de bénéficiaires	Coût (en millions d'euros)
Total	33 897	22 527	875,2

Source : Services du Premier ministre

*

* *

Suivant l'avis de son rapporteur pour avis, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » du projet de loi de finances pour 2016 et des articles 49, 50, 51 et 51 bis rattachés.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 49

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

Réforme de la majoration prévue à l'article L. 52-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre en faveur de certains conjoints survivants de grands invalides

Objet : Cet article modifie le régime de la majoration de la pension de réversion versée à certains conjoints survivants de grands invalides en abaissant la durée de mariage et de soins constants requise pour en bénéficier et en instituant une proportionnalité de son montant en fonction de cette dernière.

I - Le dispositif proposé

Les **plus grands invalides de guerre**, définis comme les titulaires d'une pension militaire d'invalidité (PMI) que leurs infirmités « *rendent incapables de se mouvoir, de se conduire ou d'accomplir les actes essentiels de la vie* » (article L. 18 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre [CPMIVG]), nécessitent une **attention** et des **soins constants**. S'ils ne sont pas hospitalisés, ils sont pris en charge à leur domicile, dans la majorité des cas par leur **conjoint**. Ce dernier doit alors réduire ou cesser son activité professionnelle, la **pension** versée au grand invalide devenant la principale source de revenus du ménage.

Au **décès** du bénéficiaire de la PMI, le **conjoint survivant** peut se retrouver dans une **situation de précarité sociale et financière** importante en raison de la **différence** entre le niveau de la **pension du grand invalide**, qui dans les situations les plus extrêmes peut dépasser les **10 000 points de PMI**¹ et même atteindre, pour la plus élevée en 2014, **268 531 euros** par an, et celui de la **pension de réversion** qu'il touche, forfaitairement fixé par l'article L. 50 du CPMIVG à **515 points**, soit **7 210 euros** par an. En conséquence, plusieurs **mesures disparates** ont été prises au fil des années pour apporter un **complément de pension** aux conjoints survivants qui ont consacré leur vie à s'occuper d'un grand blessé.

¹ La valeur d'un point de PMI étant, au 1^{er} janvier 2015, de 14 euros.

La loi de finances pour 1964¹ avait créé, à un article L. 52-2 nouveau du CPMIVG, une **majoration spéciale** de la pension de réversion des veuves dont le conjoint grand invalide percevait l'allocation n° 5 bis b) mentionnée à l'article L. 31 du même code, versée aux aveugles, aux amputés de deux membres ou plus et aux paraplégiques. Pour en bénéficier, elles devaient être **âgées de plus de soixante ans** et justifier d'une **durée de mariage** et de **soins** donnés d'une manière constante **d'au moins vingt-cinq ans**. Son montant était alors de **140** points de PMI. La loi de finances pour 1966² avait **abaissé à quinze ans** la durée de soins et de mariage requise. Son montant avait été **revalorisé à plusieurs reprises**, à **175** points puis **200** points en 1973³, **220** points en 1979⁴ et **230** points en 1980⁵. Par ailleurs, le **critère d'âge avait été supprimé** par la loi de finances pour 1977⁶, sans toutefois être retiré du texte de l'article du CPMIVG.

La loi de finances pour 1973⁷ avait complété l'article L. 52-2 par une **seconde majoration spéciale**, réservée cette fois aux veuves des titulaires de l'allocation n° 5 bis a), qui est accordée à tous les bénéficiaires de l'article L. 18. Ses critères d'attribution étaient les mêmes que la majoration existante mais son montant inférieur, alors fixé à **140** points de PMI.

Le régime juridique et le montant de ces majorations spéciales étaient restés **inchangés jusqu'en 2002**, lorsque la loi de finances⁸ a augmenté le montant de la première de **50 %** et celui de la seconde de **86 %**, les portant respectivement à **350** et **260** points de PMI. La loi de finances pour 2006⁹ a procédé au remplacement de la notion de « veuve » par celle de « conjoint survivant » dans tout le CPMIVG. Enfin, la loi de finances pour 2010¹⁰ avait **rehaussé de 50** points le niveau de chaque majoration, pour les fixer à **400** et **310** points de PMI.

L'an dernier, le Gouvernement a procédé à nouveau à une **revalorisation des deux majorations** spéciales prévues à l'article L. 52-2 du CPMIVG et a **assoupli leurs conditions d'attribution**. L'article 85 de la loi de finances pour 2015¹¹ a tout d'abord **abaissé de quinze à dix ans** la durée de mariage et de soins conditionnant leur bénéfice et a supprimé, à l'initiative de votre rapporteur pour avis, la mention obsolète du critère

¹ Loi n° 63-1241 du 19 décembre 1963 de finances pour 1964, art. 53.

² Loi n° 65-997 du 29 novembre 1965 de finances pour 1966, art. 62.

³ Par l'article 68 de la loi n° 72-1121 du 20 décembre 1972 de finances pour 1973.

⁴ Par l'article 94 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 de finances pour 1979.

⁵ Par l'article 92 de la loi n° 80-30 du 18 janvier 1980 de finances pour 1980.

⁶ Loi n° 76-1232 du 29 décembre 1976 de finances pour 1977, art. 92.

⁷ Loi n° 72-1121 du 20 décembre de 1972 de finances pour 1973, art. 69.

⁸ Loi n° 2001-1575 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002, art. 127.

⁹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, art. 124.

¹⁰ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, art. 115.

¹¹ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

d'âge. Il a également prévu **une augmentation de 100 points** du taux des majorations, en deux temps, **50 points au 1^{er} janvier 2015** et **50 points supplémentaires au 1^{er} janvier 2016**. Leur niveau actuel est donc de **450 et 360 points de PMI**.

L'article 49 du projet de loi de finances cherche à **élargir** davantage **l'accès à ce dispositif**, en l'ouvrant à un **nombre plus important de conjoints survivants** à compter du 1^{er} juillet 2016. Il réforme ces deux majorations spéciales en instituant, **pour les personnes justifiant entre 5 et 10 ans de mariage** ou de Pacs¹ et de **soins constants**, un **mécanisme progressif** connaissant trois paliers, afin de **limiter les effets de seuil**, selon le barème présenté dans le tableau suivant.

Tableau n° 18 : Nouveau barème des majorations spéciales destinées à certains conjoints survivants de grands invalides prévues à l'article L. 52-2 du CPMIVG

Durée de mariage ou de pacs et de soins constants	Montant de la majoration versée au conjoint survivant d'un titulaire de l'allocation n° 5 bis b) (en points de PMI)	Montant de la majoration versée au conjoint survivant d'un titulaire de l'allocation n° 5 bis a) (en points de PMI)
Au moins cinq ans	150	105
Au moins sept ans	300	230
Au moins dix ans	500	410

Source : Article 49 du PLF

Une personne ayant été mariée ou pacsée pour une durée comprise entre **cinq** et **sept** ans avec un titulaire d'une allocation n° 5 bis b) décédé, et lui ayant prodigué durant cette période des soins constants, touchera une majoration de **2 100 euros** par an (**1 470 euros** dans le cas d'une allocation n° 5 bis a). Si cette durée est au moins égale à sept ans mais inférieure à dix ans, cette majoration s'élèvera à **4 200** ou **3 220 euros**. En revanche, **aucune modification n'est apportée au régime des majorations versées après au moins dix ans** de soins et de vie conjugale : leur montant, revalorisé l'an dernier, reste inchangé.

II - Les modifications introduites par l'Assemblée nationale

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

¹ Le Pacs est désormais explicitement mentionné, alors qu'il était jusqu'à présent pris en compte en application de l'article L. 1 ter du CPMIVG.

III – La position de votre commission

Selon l'évaluation préalable de cet article annexée au projet de loi de finances, **892 conjoints survivants bénéficient actuellement des majorations prévues à l'article L. 52-2 du CPMIVG**. Votre rapporteur pour avis ne peut donc qu'approuver la **volonté du Gouvernement d'apporter un soutien financier pérenne à un plus grand nombre d'entre eux** et de leur exprimer ainsi la reconnaissance et la solidarité de la Nation. La **dépense consentie** est à ce titre **significative**, et l'engagement de l'Etat doit être salué : les estimations font état d'un coût de **1,9 million d'euros** en 2016 puis de **3,8 millions d'euros en année pleine**, avant de décroître en raison du vieillissement de la population concernée.

L'exemple des modifications du régime de ces majorations par la loi de finances pour 2015 invite toutefois à se **montrer réservé sur la portée réelle de cet article**. Alors que le Gouvernement escomptait **1 000 bénéficiaires supplémentaires**, pour un coût de **0,7 million d'euros** en 2015 puis **1,3 million d'euros** par an à compter de 2016, au 10 août 2015, **seules trois veuves** avaient demandé une révision de leur pension de réversion, pour un coût annuel total de **15 087,60 euros**.

Pour éviter qu'un tel échec ne se reproduise, et que les ressources nouvelles affectées au soutien aux conjoints survivants de grands invalides ne restent pas sans emploi, il importe que le Gouvernement se donne les moyens de **mener une campagne de communication importante** à destination de cette population âgée et isolée. Il pourrait à cet effet **s'appuyer sur les associations représentant le monde combattant** qui auraient, selon les informations communiquées par le Gouvernement, approuvé cette mesure dans le cadre du groupe de travail relatif aux conjoints survivants des grands invalides de guerre qui les a réunies en 2014 et 2015. S'il s'avère, lors de l'examen du budget pour 2017, que cette mesure a eu aussi **peu d'effet** que celle votée l'an dernier, il ne faudra **pas poursuivre dans la même voie** mais chercher, par une réutilisation des crédits ainsi débloqués, à **apporter une réponse définitive** aux difficultés financières et sociales que subissent encore, pour certaines depuis plusieurs décennies, un trop grand nombre de ces veuves.

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

*Article 50***Bénéfice de la campagne double en faveur des anciens combattants
d'Afrique du Nord ayant liquidé leur pension de retraite
avant le 19 octobre 1999**

Objet : Cet article étend aux pensions de retraite liquidées avant le 19 octobre 1999 le bénéfice de la campagne double au titre de la participation à la guerre d'Algérie.

I - Le dispositif proposé

L'article L. 12 du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR) ainsi que certains régimes spéciaux de retraite reconnaissent à leurs ressortissants¹ la possibilité de bénéficier de **bonifications**, c'est à dire de **majorations de la durée des services accomplis** en vue de la constitution du droit à la retraite, liées aux campagnes effectuées en qualité de militaire. Ces bénéfices de campagne, la « **campagne simple** » (chaque jour comptant double) ou la « **campagne double** » (chaque jour comptant triple), sont accordés par décret².

La loi du 18 octobre 1999³ a reconnu le caractère de **guerre** au conflit algérien, ouvrant ainsi potentiellement le bénéfice de la campagne double aux anciens soldats et appelés y ayant participé. En effet, l'article R. 14 du CPCMR précise que des bénéfices de campagne doubles « *en sus de la durée effective* » des services militaires sont reconnus pour le service accompli en opérations de guerre dans les armées françaises.

Le Gouvernement a toutefois tardé à l'accorder. Ce n'est qu'à la suite d'une décision du Conseil d'Etat du 17 mars 2010⁴, qui l'avait **enjoint** de prendre les actes réglementaires nécessaires à l'attribution de la campagne double dans un délai de quatre mois, qu'il s'est résolu à le faire. La haute juridiction administrative avait notamment jugé que le refus qu'il opposait jusqu'alors aux demandes qui lui étaient formulées en ce sens était **contraire au principe d'égalité**. C'est finalement un décret du 29 juillet 2010⁵ qui a ouvert ce droit.

Il a immédiatement été **très violemment critiqué** par les représentants du monde combattant, en raison de son **champ d'application restreint**. Il ne s'applique en effet qu'aux **pensions de**

¹ Militaires, fonctionnaires et assimilés.

² En application de l'article R. 19 du CPCMR.

³ Loi n° 99-882 relative à la substitution, à l'expression « aux opérations effectuées en Afrique du Nord », de l'expression « à la guerre d'Algérie ou aux combats en Tunisie et au Maroc ».

⁴ CE, 17 mars 2010, Association nationale des cheminots, anciens combattants, résistants, prisonniers et victimes de guerre, n° 328282.

⁵ Décret n° 2010-890 du 29 juillet 2010 portant attribution du bénéfice de la campagne double aux anciens combattants d'Afrique du Nord.

retraite liquidées à compter du 19 octobre 1999, c'est-à-dire à partir de la reconnaissance officielle de l'état de guerre en Algérie. A cette date, un grand nombre d'anciens combattants de ce conflit avait déjà quitté le monde du travail.

Sur ce point, le Conseil d'Etat a donné raison au Gouvernement. Par une jurisprudence constante, notamment des décisions de 2011¹, 2012² et 2013³, le Conseil d'Etat a jugé que **la loi du 18 octobre 1999 n'était pas rétroactive** et que le **pouvoir réglementaire n'était donc pas habilité à réviser les pensions liquidées avant cette date**. Dans la dernière décision citée, il a jugé que l'argument selon lequel cette loi méconnaîtrait les droits et libertés garantis par la Constitution ne présentait pas un caractère sérieux et ne justifiait donc pas de saisir le Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

Le présent article 50, issu d'une concertation avec les représentants du monde combattant au sein d'un groupe de travail, vise à **remédier à ce blocage juridique** en autorisant, à compter du 1^{er} janvier 2016, la révision des pensions liquidées avant le 19 octobre 1999 afin que le droit à la campagne double leur soit appliqué. **Chaque bénéficiaire potentiel devra en faire la demande** auprès du service des retraites de l'Etat et la bonification sera calculée selon les règles fixées par le décret du 29 juillet 2010, c'est-à-dire pour toute journée durant laquelle la personne a pris part à une action de feu ou de combat ou a subi le feu.

II - Les modifications introduites par l'Assemblée nationale

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

III - La position de votre commission

Cet article apporte enfin une **réponse définitive**, certes **tardive**, à une **demande ancienne et légitime du monde combattant**, et vient **corriger une rupture d'égalité** qui existait entre les membres de la troisième génération du feu. S'il est vrai que les anciens combattants qui ont travaillé dans le secteur privé ne peuvent pas bénéficier de la campagne double, il était illogique que deux appelés ayant effectué un temps de service comparable en Algérie puis leur carrière dans la fonction publique ne disposent pas des mêmes bonifications de campagne en raison de la date à laquelle ils ont liquidé leur pension.

¹ CE, 9 mai 2011, M. A., n° 343460 ; CE, 2 août 2011, Association nationale des cheminots anciens combattants, résistants, prisonniers et victimes de guerre, n° 343617.

² CE, 31 mai 2012, Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, n° 354061.

³ CE, 13 juin 2013, M. A., n° 366253.

Le décret du 29 juillet 2010 s'est révélé inopérant : sur 673 demandes de révision de pensions déposées entre 2010 et 2014, seules 4 ont été acceptées. Le présent article, dont le Gouvernement estime le **nombre de bénéficiaires potentiels à 6 000** pour un coût d'environ **0,6 million d'euros** en 2016 puis **0,5 million d'euros** les années suivantes, pris en charge par le compte d'affection spéciale « Pensions », devrait entraîner sa modification.

Il s'agit ici d'une **mesure de reconnaissance à la portée avant tout symbolique** : selon l'évaluation préalable de l'article annexée au PLF, il devrait aboutir à une **hausse de 0,8 %** des pensions de retraite des personnes concernées, soit de **12 à 13 euros** par mois. Résultat d'un **consensus** avec le monde associatif, notamment sur sa **portée générale** et son **absence de caractère rétroactif**, elle ne satisfait pourtant pas toutes les parties prenantes, certaines réclamant l'application d'un critère de durée de présence sur le territoire et non de participation à des actions de feu ou de combat pour comptabiliser les droits acquis. Votre rapporteur pour avis sera **attentif**, l'an prochain, au bilan de l'application de cette disposition attendue afin de **s'assurer qu'elle ne constitue pas**, comme le décret de 2010, **un simple affichage**.

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

Article 51

(art. 81 du code général des impôts)

**Création d'une allocation de reconnaissance
en faveur des conjoints et ex-conjoints survivants de harkis**

Objet : Cet article institue une allocation viagère au profit des conjoints et ex-conjoints survivants de harkis qui n'ont pas pu bénéficier, en raison de sa forclusion, de l'allocation de reconnaissance.

I – Le dispositif proposé

L'article 47 de la loi de finances rectificative pour 1999¹ a créé une **allocation de reconnaissance**, prenant la forme d'une **rente viagère** et versée sous conditions d'âge et de ressources, en faveur des anciens harkis, moghaznis et personnels des diverses formations supplétives de statut civil de droit local ayant servi en Algérie. L'année suivante, la loi de finances rectificative pour 2000² l'a **étendue à leurs conjoints et ex-conjoints survivants**. Elle était versée³ aux personnes âgées d'au moins soixante ans et dont le niveau de ressources les rendait éligibles à l'allocation supplémentaire pour les personnes âgées, qui a disparu au 1^{er} janvier 2007, et s'élevait à **1 372 euros** par an.

Après que le critère financier a été supprimé par la loi de finances rectificative pour 2002⁴ et que la loi de finances rectificative pour 2003⁵ a porté le montant de la rente à **1 830 euros** par an (+ 33 %), la loi du 23 février 2005⁶ a modifié le régime de l'allocation de reconnaissance. Aux termes de son article 6, elle pouvait prendre **trois formes** :

- le versement d'un **capital** de **30 000 euros** ;
- le versement d'un **capital** de **20 000 euros** et d'une **rente annuelle** de **1 830 euros** ;
- le versement d'une **rente annuelle** de **2 800 euros**.

Indexé sur l'évolution annuelle des prix à la consommation des ménages hors tabac, le montant des rentes annuelles était **révisé chaque année** et avait atteint en 2014 respectivement **2 155** et **3 248 euros**. Dans 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, art. 61.

³ En application des décrets n°s 2000-359 du 26 avril 2000 pris pour l'application de l'article 47 de la loi de finances rectificative pour 1999 et 2001-575 du 2 juillet 2001 pris pour l'application de la loi de finances rectificative pour 2000.

⁴ Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002, art. 67.

⁵ Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003, art. 85.

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

cadre du plan d'actions en faveur des harkis annoncé par le Premier ministre le 25 septembre 2014, la loi de finances pour 2015¹ a procédé à la **revalorisation** du montant de chacune d'elles de **167 euros** : elles sont donc aujourd'hui de **2 322** et **3 415 euros**. Entre-temps, la loi du 18 décembre 2013² avait prononcé la **forclusion** de l'allocation de reconnaissance au 19 décembre 2014, soit un an après son entrée en vigueur.

Confronté aux cas de **plusieurs conjoints survivants** de harkis qui, en raison du décès de ceux-ci après la date de forclusion de l'allocation de reconnaissance, **n'ont pas pu en bénéficier**, le Gouvernement propose, par le présent article 51, de **créer une allocation viagère qui leur soit réservée**, calquée sur le modèle de l'allocation de reconnaissance. **D'un montant similaire** (3 415 euros par an) et revalorisée selon les **mêmes modalités**, elle sera réservée aux conjoints ou ex-conjoints survivants de harkis non remariés ni pacsés, dès lors qu'ils n'auront jamais perçu l'allocation de reconnaissance, sous aucune de ses formes (rente ou capital), et qu'ils auront déposé leur demande auprès de l'Onac dans un délai d'un an suivant le décès de leur mari.

A **titre transitoire**, pour les conjoints survivants de harkis décédés avant l'entrée en vigueur de ces dispositions, les demandes seront recevables jusqu'au 31 décembre 2016. Par ailleurs, au cas où plusieurs conjoints ou ex-conjoints survivants pourraient prétendre au bénéfice de cette allocation, elle serait **répartie** entre eux en fonction de la durée de leur union avec le harki décédé. Enfin, cette allocation est, comme l'allocation de reconnaissance avant elle, **exonérée d'impôt sur le revenu**.

II - Les modifications introduites par l'Assemblée nationale

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

III - La position de votre commission

Votre rapporteur pour avis ne peut qu'être favorable à cette disposition qui vient **corriger les conséquences imprévues de la forclusion** d'un dispositif qui devait **concrétiser la reconnaissance trop tardive de la France** envers une **population** qu'elle a **abandonnée, maltraitée** puis trop longtemps **délaissée**. Le **manque d'anticipation** du Gouvernement sur cette question est **regrettable**, d'autant plus qu'il semble avoir eu des difficultés à établir sa stratégie pour remédier aux effets inattendus de la forclusion.

¹ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, art. 86.

² Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, art. 52.

Ainsi, il a obtenu du Parlement, dans le cadre de la loi du 28 juillet 2015¹, une **habilitation** pour modifier par ordonnance « *les conditions dans lesquelles les conjoints et ex-conjoints survivants non remariés des [harkis] peuvent obtenir le bénéfice de l'allocation de reconnaissance* ». Elle est **rendue caduque par les dispositions du présent article** qui, plutôt que de lever la forclusion pesant sur l'allocation de reconnaissance, fait le choix d'instituer un nouveau dispositif. Dans un souci de **clarté et d'intelligibilité de la loi**, il **conviendrait de la supprimer**.

Avec un **nombre de bénéficiaires** estimé par le Gouvernement à **218** en 2016, le coût de cette mesure devrait être de **0,74 million d'euros**. Il serait ensuite de **1,1 million d'euros** en 2017, puis d'environ **2 millions d'euros** par an à l'horizon 2020. Votre rapporteur pour avis tient à souligner que **l'augmentation de cette dépense devrait être plus que compensée par la diminution simultanée de celle liée à l'allocation de reconnaissance**, en raison du déclin démographique de ses titulaires.

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

¹ Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, art. 30.

Article 51 bis
**Rapport sur la suppression
de l'aide différentielle au conjoint survivant**

Objet : Cet article, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, demande au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport dressant le bilan du remplacement de l'aide différentielle au conjoint survivant versée par l'Onac.

Sur une **proposition identique** de nos collègues députés Joël Giraud et plusieurs membres du groupe RRDP ainsi que François Rochebloine et plusieurs membres du groupe UDI, les députés ont complété le projet de loi de finances pour 2016 par cet article 51 bis selon lequel le Gouvernement doit réaliser, avant le 1^{er} octobre 2016, un **rapport évaluant les effets du remplacement, par l'Onac, de l'aide différentielle au conjoint survivant** (ADCS) par l'aide complémentaire aux conjoints survivants (ACCS) et étudiant « *les possibilités de garantir aux veuves d'anciens combattants un revenu stable* ».

Votre rapporteur pour avis tient tout d'abord à souligner que la **suppression de l'ADCS était inévitable** en raison de ses fragilités juridiques (cf. *supra*). Elle est **effective depuis le 1^{er} janvier 2015**. S'il est vrai qu'à titre temporaire une aide complémentaire avait été mise en place pour apporter un soutien aux conjoints survivants, elle n'a pas été maintenue dans le cadre de la **réforme de la politique d'action sociale** de l'Onac, approuvée par son conseil d'administration le 27 mars 2015. **Votre rapporteur pour avis partage les orientations de celle-ci**, dont l'un des objectifs est de **mieux cibler les ressortissants de l'Onac en situation de précarité**, notamment les anciens combattants les plus démunis, qui étaient jusqu'à présent exclus du bénéfice de l'ADCS. L'aide sociale en faveur des conjoints survivants fait son retour dans le droit commun.

Comme l'a souligné le ministre en séance publique à l'Assemblée nationale, cet article soulève, sur la forme, des **difficultés d'ordre constitutionnel**. Dans sa décision du 29 décembre 2013¹, le Conseil constitutionnel avait ainsi déclaré contraires à la Constitution trois articles demandant au Gouvernement de réaliser des rapports sur « *l'action sociale de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre ainsi que sur les aides apportées par les associations d'anciens combattants* », les « *mesures à prendre pour attribuer réellement le bénéfice de la campagne double à l'ensemble des anciens combattants d'Afrique du Nord* » ainsi que sur « *l'opportunité de reconnaître le statut d'anciens combattants aux anciens casques bleus de la Force*

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2013-685 DC, Loi de finances pour 2014.

intérimaire des Nations Unies au Liban », estimant que ces dispositions étaient **étrangères au domaine des lois de finances**. Il est fort probable que, si ce PLF lui était déféré, le Conseil tiendrait le même raisonnement et aboutirait à la même conclusion. Toutefois, le ministre s'est engagé, à l'Assemblée nationale comme devant votre commission, à réaliser ce travail d'évaluation.

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

EXAMEN EN COMMISSION

Audition de M. Jean-Marc Todeschini, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la défense, chargé des anciens combattants et de la mémoire

(mercredi 4 novembre 2015)

M. Gérard Dériot, président. – Je suis très heureux d'avoir l'honneur d'accueillir un ancien collègue devant notre commission pour nous présenter le projet de budget 2016 de son ministère. Les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » ont été adoptés sans modification par l'Assemblée nationale la semaine dernière, de même que les trois articles rattachés, auxquels les députés ont ajouté un article additionnel. Notre rapporteur pour avis, Jean-Baptiste Lemoine, puis le rapporteur spécial de la commission des finances, Marc Laménie, vous interrogeront avant que les autres membres de la commission prennent à leur tour la parole.

M. Jean-Marc Todeschini, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la défense, chargé des anciens combattants et de la mémoire. – Je n'avais pas eu l'occasion de venir devant votre commission l'an passé, l'une de mes premières tâches à mon arrivée au ministère ayant été de défendre, dans l'hémicycle du Sénat, l'excellent budget préparé par mon prédécesseur, et dont le monde combattant s'était montré satisfait. J'avais à cette occasion pris des engagements fermes : axer prioritairement mon action sur les anciens combattants les plus démunis, maintenir le groupe de travail sur les conjoints survivants des grands invalides et installer un autre groupe de travail sur l'extension de la campagne double.

Le budget que je vous présente en est la traduction, et s'inscrit dans un dialogue constructif permanent avec les associations d'anciens combattants. Il est également le reflet de choix politiques qui sont conformes à mes convictions, dans un contexte budgétaire contraint. Les crédits de la mission s'élèvent pour 2016 à 2,51 milliards d'euros, soit une diminution de 4,9 % par rapport à 2015, strictement liée à la baisse du nombre de bénéficiaires. En tenant compte de la progression de la dépense fiscale, la baisse n'est que de 1,5 %.

Ce budget est construit autour d'un principe : préserver les droits des anciens combattants. Il intègre quatre mesures nouvelles, qui consolident le droit à réparation, dans un souci de justice sociale et d'équité.

Il s'agit tout d'abord de l'extension du bénéfice de la campagne double pour les anciens combattants d'Afrique du Nord, militaires d'active ou appelés agents publics dont les droits à pension ont été liquidés avant 1999, année durant laquelle les événements d'Algérie ont été qualifiés de guerre. Environ 5 500 personnes pourraient bénéficier de cette mesure, même si certains regrettent que le droit à la campagne double n'ait pas été élargi en se référant à la durée de présence sur le théâtre d'opération, comme cela a été proposé à l'Assemblée nationale. Outre le coût très élevé d'un tel scénario, il se serait agi d'une remise en cause profonde du système actuel des bonifications de pension, bien au-delà de la guerre d'Algérie. J'ai fait le choix de proposer une mesure de stricte équité, qui répond à une revendication légitime vieille de plus de quinze ans.

J'ai tenu à ce qu'un effort financier conséquent soit fait en faveur des plus démunis. La politique sociale de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (Onac-VG) sera abondée de deux millions d'euros supplémentaires, ce qui porte à 26 % l'augmentation de ses moyens depuis 2012. Cet effort financier accompagne la refonte nécessaire de la politique d'action sociale de l'Onac. Elle a été adoptée par son conseil d'administration le 27 mars dernier, afin d'améliorer la situation des plus démunis, des plus fragiles et des plus isolés. Cette ressource supplémentaire permettra de mettre en place un dispositif élargi, adapté à la situation de chacun et fondé non plus sur les seuls revenus mais sur des critères de vulnérabilité, en substitution à l'aide différentielle au conjoint survivant (ADCS), qui n'avait pas de base légale. Contrairement à ce qu'affirment certains, il ne s'agit pas de la suppression de l'action sociale de l'Onac, encore moins de celle des moyens alloués. En 2014, 3 730 conjoints survivants ont perçu l'ADCS, tandis que sur les six premiers mois de 2015 3 125 l'ont touchée. Un courrier leur a été envoyé pour les informer des modalités d'attribution du nouveau dispositif, et ce alors qu'en 2016 le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale ne devrait pas diminuer.

La politique sociale de l'Onac est sanctuarisée et renforcée. Des inquiétudes sont toutefois apparues, et il m'avait semblé opportun qu'un premier bilan soit réalisé au bout d'un an de mise en œuvre de cette réforme, ainsi que je l'avais annoncé au conseil d'administration de l'Onac. Les députés à l'unanimité, malgré un risque d'inconstitutionnalité, ont inséré dans ce projet de loi un article additionnel demandant au Gouvernement de réaliser un rapport sur ce sujet. Je m'engage à l'établir et à le transmettre au Parlement.

Une seconde mesure concerne les conjoints survivants des harkis, qui sont touchés depuis 2014 par la forclusion des demandes d'allocation de reconnaissance. Ils bénéficieront d'un nouveau dispositif pour corriger cette injustice. C'est le témoignage de la poursuite de l'approfondissement de la reconnaissance de la Nation envers les harkis et leurs familles, qui tient à cœur au Président de la République et au Premier ministre, qui avait présenté il y a un an un plan de dix mesures dont j'ai dressé un premier bilan en conseil des ministres le 7 octobre. L'ensemble de ce plan a été mis en place et des pistes d'amélioration, notamment concernant l'accès au logement ou aux emplois réservés, ont été identifiées.

J'ai tenu à ce que le travail engagé pour améliorer la situation des conjoints survivants des grands invalides ne s'achève pas. Je me souviens que votre assemblée avait été particulièrement sensible à cette problématique en adoptant l'an dernier plusieurs amendements avec lesquels j'étais en désaccord. La majoration spéciale prévue à l'article L. 52-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG) a été revalorisée de 50 points au 1^{er} janvier dernier par la loi de finances pour 2015 et le sera à nouveau le 1^{er} janvier prochain, soit une augmentation totale de 116 euros par mois. 892 conjoints survivants en ont bénéficié. Le groupe de travail sur cette question, autour duquel une dynamique s'était créée, a continué ses travaux à ma demande. En conséquence, le projet de loi de finances pour 2016 prévoit d'élargir au plus grand nombre de bénéficiaires cette majoration spéciale, qui vient compenser la perte de revenu liée à l'abandon de l'activité professionnelle pour prodiguer des soins à un grand invalide. Elle sera désormais attribuée dès cinq ans de soins, avec un lissage des effets de seuil jusqu'à dix ans. Selon nos estimations, jusqu'à 40 % des conjoints survivants des plus grands invalides de guerre seraient éligibles.

Les services du ministère de la défense, en lien avec ceux de Bercy, estiment à 1 400 le nombre de bénéficiaires potentiels. C'est sur cette base, qui est pour moi la meilleure disponible à ce jour et qui est assise sur une méthodologie solide et partagée en interministériel, que la mesure présentée a été chiffrée. Certains promeuvent une autre approche : j'ai privilégié le plus grand nombre et la plus grande justice, dans un contexte budgétaire difficile. L'an dernier, le Sénat avait défendu un système forfaitaire, par paliers, qui aurait varié en fonction du niveau de pension de l'invalide. Je renouvelle mon opposition à cette mesure qui, outre son coût élevé, soulève une difficulté de principe : elle aboutirait en effet à ce que de nombreux conjoints survivants perçoivent une pension d'un montant supérieur à celle d'un grand invalide. Telle n'est pas ma conception de la justice et de l'équité. Ce serait au contraire profondément injuste, puisqu'une pension militaire d'invalidité a pour objet de réparer un préjudice et non d'assurer un revenu de substitution non imposable et cumulable avec toutes les autres ressources.

Il est nécessaire de préserver l'efficacité des structures d'accueil des anciens combattants. Le centenaire en 2016 de la première d'entre elle, l'Onac, sera l'occasion de rappeler son importance et notamment celle de son maillage territorial. Ses services départementaux sont un relai indispensable dans nos territoires pour la politique de reconnaissance et de réparation mais aussi pour la politique de mémoire.

Le contrat d'objectifs et de performance (COP) Etat-Onac traduit cette volonté. Il permet d'accompagner l'Onac dans l'élargissement de ses compétences. Ce dernier accueille de nouveaux publics : les harkis et les rapatriés, dont il est devenu le guichet unique, mais aussi les soldats d'aujourd'hui, qui bénéficient depuis le 1^{er} octobre dernier de la carte du combattant après 120 jours de présence sur un théâtre d'opération extérieur.

L'institution nationale des Invalides (INI) est également un sujet qui me préoccupe et j'en ai fait un dossier prioritaire. J'ai reçu, dès mon entrée en fonction et à plusieurs reprises depuis, les représentants des salariés, la direction, ainsi que le service de santé des armées (SSA). L'INI est une institution de référence, dont l'avenir doit être garanti. Seul un adossement et une complémentarité avec le SSA permettra d'assurer la continuité du parcours de soin et d'offrir des prestations de qualité aux anciens combattants, aux pensionnaires ainsi qu'aux blessés en opération. Il faut également tenir compte de l'agence régionale de santé (ARS) Ile-de-France, qui est responsable de l'organisation régionale des soins.

En outre, ce budget consolide la politique de mémoire. Elle est ambitieuse et a été édifiée depuis plusieurs années pour faire face aux défis posés par le cycle mémoriel du centenaire de la Première Guerre mondiale et celui du soixante-dixième anniversaire de la fin de la Seconde Guerre mondiale. L'année mémorielle qui s'annonce sera marquée par deux moments forts : le centenaire de la bataille de Verdun, qui culminera le 29 mai avec une cérémonie à laquelle participera le Président de la République et à laquelle il a invité la chancelière allemande Angela Merkel, et le centenaire de la bataille de la Somme, dont la commémoration a traditionnellement lieu le 1^{er} juillet. La commémoration de l'anniversaire de Verdun devrait s'étendre sur 300 jours de manifestations culturelles et historiques, tandis que celle de la Somme s'étalera, de la même manière, sur 141 jours.

Les crédits alloués à cette politique s'élèvent à 22,2 millions d'euros, globalement stabilisés par rapport à l'an dernier. Pour la préparation de l'année commémorative 2016, j'ai mis en place deux comités ministériels dont j'assure la présidence, l'un pour Verdun, qui s'est réuni quatre fois, et l'autre pour la Somme, qui a tenu trois réunions. Ils regroupent l'ensemble des partenaires associés à ces commémorations, français comme étrangers. La saison mémorielle sera lancée la semaine prochaine, après une présentation en conseil des ministres. Il faut également noter la publication imminente d'un guide du Routard sur la Grande Guerre.

La mémoire de la Seconde Guerre mondiale continue d'interpeller notre jeunesse. Partout où j'ai pu échanger avec des jeunes, je me suis rendu compte qu'ils s'interrogent beaucoup sur cette période. Face à la montée des nationalismes et au repli sur soi, les commémorations doivent surtout s'adresser à eux : il faut leur parler des causes des conflits mondiaux. Je me dois de consacrer mon temps et les crédits de mon ministère à ces questions.

Il faut valoriser le patrimoine de pierre, surtout lorsqu'il n'y a plus de témoins survivants. Le plan de lutte contre le racisme et l'antisémitisme annoncé par le Premier ministre passe aussi par cette mémoire partagée. J'aurai l'occasion de rendre hommage aux troupes coloniales qui sont venues défendre la France en 1916. J'ai accompagné récemment le président du Mali à Douaumont, et ce fut pour lui un moment de grande émotion. Il faut rappeler à ceux qui parlent de race, qui veulent fermer les frontières, que d'autres sont venus ici défendre notre liberté.

Le lien entre l'armée et la Nation est construit autour de la Journée défense et citoyenneté (JDC), qui accueillera près de 800 000 jeunes en 2016. Certains la trouvent peut être insuffisante, mais tous reconnaissent son importance. Il est donc regrettable qu'à chaque examen du budget des parlementaires proposent de la ponctionner pour financer des mesures nouvelles. Elle contribue au dépistage de l'illettrisme et à l'orientation des jeunes en difficulté, mais permet aussi d'établir 225 000 fiches de liaison qui sont transmises aux armées, ce qui démontre l'attrait des jeunes pour les métiers de la défense, que la JDC rénovée, centrée sur le volet défense et les différentes formes d'engagement, a renforcé. Son budget 2016 est de 15,3 millions d'euros, en baisse par rapport à 2015 en raison du transfert de crédits destinés au financement du système d'information PRESAJe vers le programme 212 de la mission « Défense ». Ce changement de périmètre budgétaire n'aura aucune conséquence sur les moyens ou l'organisation de la JDC.

Dans le cadre de l'examen de la première partie du PLF pour 2016, l'Assemblée nationale a inséré une disposition fiscale relative aux anciens combattants qui ne figurait pas dans le texte du Gouvernement. Il s'agit de l'abaissement de 75 à 74 ans de l'âge à partir duquel les titulaires de la carte du combattant bénéficient d'une demi-part fiscale. Je n'étais pas favorable à ouvrir ce dossier, afin de conserver l'équilibre qui avait été trouvé entre dépenses budgétaires et fiscales en période de redressement des finances publiques. Sur ce sujet, je ne mentionnerai qu'en passant le rapport de votre ancien collègue Philippe Marini et les répercussions qu'il a eues auprès du monde combattant.

Le coût de la mesure votée par les députés est estimé à environ 45 millions d'euros, qui viendraient s'ajouter aux 789 millions d'euros que représentent l'ensemble des dispositifs fiscaux existants.

J'ai le sentiment de vous présenter un bon budget. Je comprends la volonté qu'ont certains de vouloir l'améliorer, mais les choix que j'ai faits visaient les plus démunis et le renforcement de l'équité de plusieurs dispositifs. La mesure fiscale introduite à l'Assemblée nationale s'inscrit dans une autre logique, et concerne, par définition, des ménages soumis à l'impôt sur le revenu ; ce n'est pas le cas des plus démunis.

Je tiens enfin à vous informer qu'un amendement a aujourd'hui été déposé par le Gouvernement à l'Assemblée nationale pour permettre le transfert des établissements médico-sociaux actuellement gérés par l'Onac. Il s'agit d'une mesure technique, qui porte sur les aspects patrimoniaux de ce transfert, initié dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), inscrit dans le COP et recommandé par la Cour des comptes.

Sur la base d'un dialogue permanent avec le monde combattant et les organisations syndicales, ces dix-sept établissements – neuf écoles de reconversion professionnelle (ERP) et huit établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) – seront cédés pour que l'Onac se recentre sur son cœur de métier, c'est-à-dire la défense des intérêts matériels et moraux de ses ressortissants et la solidarité à l'égard de ceux qui ont fait le choix de

l'engagement. Des acteurs publics spécialisés assureront la gestion de ces établissements, ce qui permettra de conforter et de développer leur activité. Il faut savoir qu'aujourd'hui les ERP accueillent moins de 1 % d'anciens combattants, tandis que moins de 50 % des personnes accueillies dans les Ehpad sont des ressortissants de l'Onac. Les fonctionnaires concernés seront intégrés dans des corps homologues de la fonction publique, les enseignants des ERP rejoignant l'éducation nationale et les personnels des Ehpad la fonction publique hospitalière.

M. Jean-Baptiste Lemoine, rapporteur pour avis. – *Dans une société marquée par les événements des 7 et 11 janvier derniers, il est essentiel de promouvoir le devoir de mémoire et de rappeler les enjeux de la citoyenneté sur tout le territoire. Je constate avec satisfaction que votre ministère y participe.*

S'agissant de l'indemnisation des anciens combattants, pourquoi ne pas avoir fait le choix de donner une base légale pérenne à l'ADCS ?

D'après les informations dont nous disposons, le traitement des demandes de pensions militaires d'invalidité connaît quelques difficultés. L'objectif fixé en 2015 de ramener ce délai à 280 jours sera-t-il tenu ?

Vous avez évoqué un amendement du Gouvernement pour sécuriser juridiquement la cession par l'Onac de ses établissements médico-sociaux. Quel est l'état d'avancement de cette cession ? Quelle est la nature des repreneurs potentiels ? Qu'advient-il des Ehpad et des écoles de reconversion cédées ?

Nous avons tous constaté dans nos territoires que la saison mémorielle 2014-2015 avait été un vrai succès. Comment maintenir cette dynamique jusqu'en 2018 ? Allez-vous organiser la commémoration de l'anniversaire de Verdun autour du couple franco-allemand ou bien comptez-vous élargir ce format ?

M. Marc Laménie, rapporteur spécial de la commission des finances. – *Le 26 octobre dernier, la commission des finances du Sénat a adopté à l'unanimité les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » et des articles rattachés. Au-delà de la question budgétaire, le volet humain de cette mission ne doit pas être occulté. Dans nos départements, nous sommes tous attachés à l'Onac et à l'action des bénévoles des associations patriotiques et de mémoire, dont les missions sont essentielles.*

Vous avez évoqué les travaux en cours pour élaborer le nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'INI, en collaboration avec le service de santé des armées et l'agence régionale de santé. Quel délai avez-vous fixé pour conclure ce contrat ?

En outre, comment sont recensés les titulaires de la carte du combattant ? Quelles seront les informations recueillies et comment seront-elles mises à jour ? Il est en effet essentiel d'assurer la prévisibilité des dépenses liées à l'octroi de cette carte, qui ouvre des droits à la retraite du combattant, à la rente mutualiste ou encore une demi-part fiscale, d'autant que 150 000 nouveaux titulaires sont attendus au titre des nouvelles dispositions concernant les OPEX entrées en vigueur le 1^{er} octobre dernier.

Envisagez-vous d'ajouter la journée nationale du Souvenir français aux dates officielles de commémoration ?

M. Jean-Marc Todeschini, secrétaire d'Etat. – Nous n'avons pas souhaité donner une base légale à l'ADCS pour deux raisons : d'une part, il ne revient pas à l'Onac d'accorder des minima sociaux ; d'autre part, passer par la loi implique des taux uniques qui bénéficieraient aux Français comme aux ressortissants étrangers, ce qui aurait entraîné une explosion du budget. Je suis prêt à travailler avec les parlementaires pour améliorer la situation actuelle. Ce qui choque, c'est la disparition des minima. Mais le ministère de la défense n'est pas le ministère des affaires sociales. Les veuves ne toucheront pas moins, mais en fonction de la réalité de leurs dépenses. L'ADCS était plafonnée à 2 244 euros. Demain, les commissions départementales pourront prendre en compte la facture de chauffage ou le coût d'une mutuelle par exemple, ce qui aboutit à un plafond théorique de 3 140 euros. Bien entendu, ce plafond ne concernera pas tous les conjoints survivants, mais cet exemple montre que le Gouvernement veut sortir l'Onac d'une impasse sans réduire le montant de ses aides. Nous ferons un bilan d'ici un an de cette réforme, que je m'engage à vous communiquer, étant entendu que des parlementaires siègent au conseil d'administration de l'Onac.

Un de vos collègues m'avait interrogé sur les délais de traitement des demandes de pension militaire d'invalidité lors d'un débat dans l'hémicycle. Comme mon prédécesseur Kader Arif, j'ai pu constater que la décristallisation avait ouvert beaucoup de nouveaux droits. Leur examen demande beaucoup de temps pour réaliser les contrôles médicaux nécessaires et vérifier l'état civil des personnes intéressées, car les dossiers sont incomplets : il serait illusoire de croire qu'une augmentation d'effectifs réglerait le problème. Il y a aujourd'hui 12 500 demandes en stock, avec un délai de traitement de 400 jours en moyenne fin septembre, ce qui évidemment ne peut pas me satisfaire. En 2017, le délai pourrait être ramené à 260 jours, mais je ne peux vous donner aucune garantie sur ce chiffre. Nous donnons la priorité aux demandes des blessés graves en Opex, qui sont traitées en moins de 180 jours.

S'agissant des établissements médico-sociaux gérés par l'Onac, l'amendement déposé par le Gouvernement vise à éviter de générer des droits de mutation en transférant les titres de propriété de l'Onac à un autre établissement public national. Le travail continue entre les services concernés, comme l'éducation nationale et la fonction publique hospitalière, pour initier le transfert des établissements médico-sociaux en 2016. Les Ehpad seront transférés à des établissements publics de santé ou médico-sociaux identifiés par les agences régionales de santé. Pour un seul d'entre eux nous n'avons pas pour l'instant de repreneur public, mais nous continuons à chercher, y compris en dehors du département, pour assurer un transfert vers un établissement public et rassurer le personnel. En règle générale, nous interdisons au repreneur de céder la propriété de l'établissement pendant quinze ans et nous l'obligeons à maintenir le personnel transféré sur le site. L'Onac s'engage en contrepartie à faire les travaux dans les locaux avant le transfert, grâce à des crédits dédiés et sanctuarisés.

S'agissant de la politique de mémoire, je constate que la mission du centenaire, bien que financée par des crédits interministériels, est le bras armé de mon ministère qui en a la tutelle. Compte tenu de la qualité du travail fourni, nous avons décidé de prolonger le mandat de la mission jusqu'en 2019, alors qu'il devait s'interrompre en 2015. Les arbitrages du Premier ministre conduisaient à réduire de 11 à 5,5 équivalents temps plein (ETP) ses effectifs, mais j'ai plaidé pour que l'on remonte à 7 ETP. Il faudra aussi régler un problème de logement, car il n'est pas certain que la mission puisse encore occuper les bureaux actuels. Le président et le directeur général de la mission sont maintenus en poste, la coopération avec le ministère de la défense et mon cabinet est de qualité : il n'y a donc aucune crainte à avoir sur la poursuite des activités mémorielles.

Concernant le COP de l'INI, je pense que cela avance vite. Un nouveau directeur a été nommé, il a d'ailleurs fait un bon travail auprès des ARS et du service de santé des armées, et je rencontre régulièrement les différents intervenants dans ce dossier. Le nouveau contrat montrera les complémentarités entre l'INI et les hôpitaux militaires. Le personnel de l'INI veut un avenir et une vision. Si nous n'avions rien entrepris, l'INI serait morte de sa belle mort. De fait, les pensionnaires sont de moins en moins nombreux, notamment parce que les jeunes blessés, une fois soignés, regagnent leurs territoires pour être proches de leurs familles. C'est une chance que le service de santé des armées accepte de travailler avec l'INI, dont les spécificités sont reconnues. Un point d'étape sur l'INI pourra être fait après la réunion de son conseil d'administration.

J'en viens à la carte du combattant. Nous n'avons pas fait le choix d'augmenter le nombre de points d'indice de la retraite du combattant, à cause du coût budgétaire élevé d'une telle mesure. Depuis 2012, nous avons en revanche élargi le champ des bénéficiaires – à travers le dispositif de la carte à cheval (soit environ 10 000 bénéficiaires) et l'assouplissement des critères d'attribution aux anciens des Opex, soit 150 000 personnes.

Je n'ai pas l'intention de rallonger le calendrier des commémorations nationales en y intégrant le Souvenir français, même si l'action de l'association éponyme est reconnue.

M. Georges Labazée. – *Votre ministère a-t-il été sollicité pour dénombrer le nombre de veuves de guerre susceptibles de ne pas payer d'impôts locaux ?*

M. Jean-Marc Todeschini, secrétaire d'Etat. – *Non, ce sujet ne relève pas de la compétence de mes services.*

M. Georges Labazée. – *Le Gouvernement attache une grande importance au devoir de mémoire, comme le démontre le déplacement du Premier ministre au camp de Rivesaltes. Dans les Pyrénées-Atlantiques se trouve le camp de Gurs, où ont été internés des combattants républicains de la guerre civile espagnole puis des Juifs, notamment d'origine allemande. Nous souhaitons honorer leur mémoire. Des études ont été faites pour la restructuration du camp, dont le coût oscillerait entre 2,5 et 8 millions d'euros. Lorsque je présidais le conseil général, nous avons initialement pensé à mettre en place un groupement*

européen de coopération transfrontalière, afin d'y associer nos voisins espagnols. Nous avons également réfléchi à la création d'un groupement d'intérêt public (GIP), avec la participation de l'Etat et d'autres collectivités. Quelle est la position de votre ministère sur ce projet ?

M. Jean-Marc Todeschini, secrétaire d'Etat. – C'est un dossier que je connais par cœur. Je me suis engagé à me rendre sur place au printemps. J'attends un vrai projet, mais je ne m'engage pas sur un GIP. Toutefois, l'Etat ne peut pas rester insensible si des investissements sont faits.

J'ai accompagné le Premier ministre au camp de Rivesaltes. Son aménagement est le fruit de la volonté d'une collectivité territoriale et d'un homme, votre ancien collègue Christian Bourquin. Tous les acteurs, dont l'Etat, se sont retrouvés autour de son initiative. Pour la politique de mémoire, rien ne se ferait au niveau de l'Etat si les collectivités territoriales ne s'engageaient pas. Je tiens d'ailleurs à rendre hommage à certaines d'entre elles, qui consacrent des sommes très importantes à l'entretien de ces lieux de mémoire. Dans ces conditions, c'est une obligation pour le ministère de la défense de les accompagner.

M. Georges Labazée. – Gurs, contrairement à Rivesaltes, n'est pas soutenu par une collectivité importante. Nous avons du mal à mobiliser de petites intercommunalités autour de ce projet. Il faut professionnaliser les acteurs, et pour cela le concours de l'Etat est nécessaire.

M. Jean-Marc Todeschini, secrétaire d'Etat. – J'y suis favorable, mais les grandes collectivités territoriales doivent participer au tour de table. Le tourisme de mémoire est un facteur de dynamisme économique dans les territoires, en particulier les plus ruraux d'entre eux.

M. Jean-Marie Morisset. – Vous considérez avoir présenté un bon budget. Il l'est certainement au vu des marges de manœuvre que vous accorde Bercy et de vos priorités. Il est très positif qu'il comporte des mesures nouvelles, mais les associations d'anciens combattants nous font part de leurs revendications, qui ne sont pas toutes satisfaites, et de leurs craintes.

La première porte sur l'ADCS, qui permettait d'atteindre le seuil de pauvreté, soit 987 euros, avant que l'aide complémentaire qui lui a succédé soit abaissée de 187 euros et qu'on parle maintenant de traitements occasionnels, en fonction des difficultés. Il est à craindre que ces secours traditionnels soient facultatifs dans certains départements et que les critères d'attribution ne soient pas uniformes dans tout le pays.

La seconde concerne l'extension du bénéfice de la campagne double. La révision des pensions liquidées avant 1999 sera-t-elle automatique ou les personnes devront-elles en faire la demande ?

La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » contient également le programme 158, qui porte sur l'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale. L'extension de ces dispositifs à l'ensemble des orphelins de guerre, comme le demande le monde combattant, est-il envisagé ? Je suis conscient du coût que représenterait une telle mesure, mais il faut entendre les demandes de ces associations.

Vous avez insisté sur le maintien des services de proximité de l'Onac dans les départements. J'ai lu le COP, et selon l'objectif 4.4 l'Onac doit « poursuivre son effort de rationalisation de l'implantation de proximité ». Quel sens faut-il donner à cette phrase ? Les effectifs ne risquent-ils pas de diminuer ? Pourriez-vous clarifier ce point ?

Enfin, concernant les Ehpad, il est impératif que les personnels intègrent la fonction publique hospitalière. Ne rencontrez-vous toutefois pas des difficultés pour réaliser le transfert de ces structures ? Sur les 625 places, de nombreuses ne semblent pas habilitées à l'aide sociale.

Mme Evelyne Yonnet. – *Le Président de la République avait annoncé l'ouverture des archives concernant le 17 octobre 1961. A-t-elle été réalisée ? Peut-on les consulter ? Je vous interroge sur ce point car c'est à Aubervilliers qu'avait été retrouvé, dans le canal Saint-Denis, le corps de la jeune Fatima Bedar, et que nous sommes une des rares communes à commémorer ces événements.*

Par ailleurs, la Seine-Saint-Denis accueille de nombreux chibanis, qui logent et vieillissent dans des foyers. Ils ont l'impression d'être laissés pour compte, et leur petite pension ne leur permet pas de prendre en charge leurs frais d'obsèques alors qu'ils souhaiteraient pouvoir reposer sur leur terre natale. Quelle aide pouvez-vous leur apporter ?

M. Jean-Marc Todeschini, secrétaire d'Etat. – *Je n'ai pas construit mon budget en fonction des marges de manœuvre que m'a accordées Bercy. Je suis solidaire du Gouvernement, et je peux vous avouer que mon arbitrage budgétaire s'est déroulé dans de très bonnes conditions et a duré trois minutes. J'ai dû céder, par rapport à mes demandes, un million d'euros sur les 2,5 milliards de la mission. J'ai proposé des mesures nouvelles raisonnables, et elles ont été acceptées. J'ai construit un budget d'équité et de justice, dont les mesures nouvelles corrigent des injustices, comme celles touchant les anciens combattants d'Algérie ayant liquidé leur pension de retraite avant 1999 ou les conjoints survivants ayant sacrifié leur carrière professionnelle.*

L'aide sociale de l'Onac ne repose pas sur un traitement occasionnel. Les critères ne seront pas laissés à l'appréciation de chaque département, mais seront établis par la directrice générale de l'Onac et uniformes sur le territoire. Il n'est pas question de faire des économies sur ce point.

L'extension de la campagne double n'est hélas pas automatique. Il va falloir rouvrir les dossiers, à la demande des intéressés. Je fais confiance aux associations, qui ont porté cette demande depuis plusieurs années, pour en informer les anciens combattants d'Algérie.

Le Gouvernement est sensible à la douleur des orphelins. Cette préoccupation s'est traduite par des instructions pour appliquer de manière éclairée les décrets de 2000 et 2004, avec un réexamen au cas par cas des dossiers litigieux afin de garantir une parfaite égalité de traitement. Il faut toutefois préserver le caractère spécifique de cette indemnisation. L'extension à tous les orphelins de guerre n'est pas envisageable : dans ce cas, pourquoi limiter aux

seuls orphelins de guerre de la Seconde Guerre mondiale comme certaines associations le demandent ? Pour les victimes de ce conflit, le coût estimé de la mesure est compris entre 0,5 et 1,3 milliard d'euros. Pour les orphelins de tous les conflits, le coût passe à plus de 2 milliards d'euros. Cela correspond à un doublement du budget de la mission. Ce n'est pas envisageable, et il me semble que la précédente majorité parlementaire, malgré des promesses ambiguës, était parvenue à la même conclusion.

Concernant l'Onac, il faut savoir que dans certains départements les implantations immobilières peuvent évoluer, dans un souci de rationalisation et d'économie. Ainsi, quand les locaux sont surdimensionnés ou que les charges locatives sont trop élevées, il peut être nécessaire de déménager. Par ailleurs, les effectifs et la charge de travail ne sont pas homogènes selon les départements. Toutefois, la généralisation de la carte du combattant pour les anciens des Opex devrait induire un surcroît de travail. A mes yeux, le maillage territorial de l'Onac est une chance pour la politique de reconnaissance et de réparation mais surtout pour la politique de mémoire.

Les Ehpad devraient être transférés à des établissements publics de santé, ce transfert n'impliquant en lui-même aucun changement dans leur situation, y compris quant à leur habilitation à l'aide sociale.

Je ne connais pas les engagements précis du Président de la République concernant les événements du 17 octobre 1961. Toutes les mémoires, même les plus douloureuses, doivent être honorées et commémorées. Le Président de la République et le Gouvernement l'ont démontré à plusieurs reprises. Sans tomber dans la repentance, on ne peut pas construire de relations d'amitié entre les peuples sans reconnaître les erreurs commises. Je ne suis pas responsable de l'ouverture des archives, mais je pense que ce dossier va avancer. Les décisions du Président de la République sont suivies d'effet par le Gouvernement. Enfin, les chibanis ne sont pas ressortissants de l'Onac mais relèvent du ministère des affaires sociales.

EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le mercredi 25 novembre 2015, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission procède à l'examen du rapport pour avis de M. Jean-Baptiste Lemoyne sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »).

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur pour avis. – Je crois que nos points de vue ne divergeront pas sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », à laquelle nous sommes tous attachés. Le contexte y incite. Il est bien différent de celui de l'an dernier, ou même de celui dans lequel nous avons auditionné le ministre il y a trois semaines. En une nuit, le 13 novembre, tout a basculé et ces attentats nous ont rappelé que la France est engagée dans un conflit d'un nouveau genre, contre une organisation qui combat nos valeurs par la terreur. Ces événements tragiques montrent combien les politiques publiques portées par cette mission sont encore et toujours essentielles dans la perpétuation du pacte républicain. Ils font mentir ceux qui estiment qu'une telle mission est condamnée à s'éteindre progressivement avec la disparition des générations des conflits de l'armée de conscription.

Le budget de la mission s'élève à 2,61 milliards d'euros. Elle est composée de trois grands programmes. Le premier, intitulé « Liens entre la nation et son armée », traite de sujets importants tels que la Journée défense et citoyenneté (JDC) et la politique mémorielle, malgré un poids budgétaire limité de 37,5 millions d'euros. Le programme « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » comprend l'ensemble des rentes et pensions versées aux anciens combattants. Il regroupe l'essentiel des crédits de la mission, soit 2,4 milliards d'euros. Le troisième programme a pour objet l'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie commis pendant la deuxième guerre mondiale, pour un montant de 100,75 millions d'euros.

Il ne faut pas nier la diminution du nombre de bénéficiaires des principales prestations servies au titre du droit à réparation. Le nombre de titulaires de la retraite du combattant devrait baisser de 4,1 % entre 2015 et 2016, et celui des personnes touchant une pension militaire d'invalidité (PMI) de 4,8 %. En conséquence, le budget de la mission sera, en 2016, inférieur de 4,7 % au niveau qui était le sien en 2015. Cette baisse est inférieure à celle subie cette année mais bien supérieure à des années précédentes.

Il avait été décidé l'an dernier d'élargir les conditions d'attribution de la carte du combattant aux soldats ayant servi en opération extérieure (Opex). Cette mesure n'a pas encore d'impact budgétaire car une très faible part des 150 000 militaires qui pourraient en bénéficier a atteint l'âge à partir duquel est versée la retraite du combattant (65 ans) ou est attribuée une demi-part fiscale (75 ans). Rappelons également que la reconnaissance de la Nation en faveur du monde

combattant a une traduction non seulement budgétaire mais également fiscale. Le montant des dépenses fiscales associées à la mission s'élèvera à 789 millions d'euros en 2016. Leur rythme d'augmentation est assez dynamique et ce d'autant plus que l'Assemblée nationale a adopté un amendement, contre l'avis du Gouvernement, abaissant à 74 ans l'âge à partir duquel la demi-part est accordée, pour un coût de 44 millions d'euros par an. Je suis moi aussi réservé sur cette mesure et je note que les associations sont avant tout désireuses de stabilité et ne souhaitent pas voir s'ouvrir à nouveau un débat sur les enjeux fiscaux.

A mes yeux, l'un des principaux aspects de cette mission est l'entretien et l'affermissement du lien armée-Nation. Ce n'est pas le plus coûteux – 3,5 millions d'euros – mais c'est celui qui, plus encore depuis les attentats de Paris, doit être développé car il contribue à la cohésion de notre société et à la promotion de ses valeurs. Son principal élément, la JDC, est obligatoire, depuis la suspension de la conscription, pour tous les jeunes Français âgés de 16 à 25 ans. Le nombre de participants, en croissance ininterrompue depuis le début des années 2010 en raison de classes d'âge plus nombreuses, atteindra prochainement les 800 000 par an. Seuls 3 % des classes d'âges concernées continuent de ne pas respecter cette obligation, ce qui les prive de certains droits comme celui de passer le permis de conduire ou les concours organisés par l'Etat jusqu'à l'âge de 25 ans. Il s'agit d'ailleurs d'un sujet dont nous pourrions débattre : ce mécanisme de sanction lié au fait de ne pas avoir fait la JDC ne pourrait-il pas être maintenu après l'âge de 25 ans ?

J'ai assisté la semaine dernière à une JDC au centre du service national de Paris, qui se situe au fort de Vincennes. J'ai pu constater que le recentrage de son contenu sur la présentation des armées et des menaces qui pèsent sur notre pays et auxquelles elles doivent répondre permet désormais de sensibiliser pleinement nos jeunes aux problématiques de défense. Le Sénat débat parfois d'amendements visant à étendre le champ des sujets traités lors de la JDC. Cette journée est déjà très chargée, je crois préférable de la centrer sur les sujets directement liés aux questions de défense. En revanche, dans la mesure où la JDC doit permettre de détecter des personnes en situation de décrochage scolaire ou professionnel, il est légitime qu'une information soit fournie sur tous les dispositifs de soutien à l'orientation et à l'insertion (missions locales, Epide, etc.).

Les deux animateurs de la session, des militaires d'active, sont parvenus à établir un dialogue et lancer un débat avec leur auditoire sur les évolutions du monde contemporain, les valeurs de la République, les droits et les devoirs des citoyens ou encore le devoir de mémoire. Les jeunes ont pu échanger avec des soldats servant dans l'opération Vigipirate et ont fait preuve, au vu du nombre de questions posées, d'un grand intérêt pour la condition militaire et le service de leur pays. Sans doute les événements que nous venons de vivre contribuent-ils à renforcer cet intérêt.

La JDC est le seul moment où toute une génération de Français est en contact avec son armée. C'est également la seule journée où, toutes origines sociales confondues, ils sont brassés et extraits de leur milieu social. Dans le contexte actuel, il me semble qu'elle pourrait également être l'occasion de détecter les comportements qui peuvent constituer des signes avant-coureurs de radicalisation. J'en ai moi-même été le témoin, puisque lors de cette session un jeune a cherché, à plusieurs reprises, à mettre

en difficulté les animateurs sur les valeurs de la République et les interventions françaises à l'étranger. Vendredi dernier à Nantes, une jeune femme a refusé de retirer son voile pour participer à la JDC. Ces situations sont traitées au cas par cas et conduisent chaque année à réaliser une cinquantaine de signalements auprès de la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD). Pour en avoir été témoin et au regard du contexte que nous connaissons, j'insiste sur le fait que ce type de journée est réellement utile pour repérer des fragilités.

Je tiens également à dire un mot d'un nouveau dispositif qui ne relève pas de la mission mais contribue très largement au renforcement du lien armée-Nation : le service militaire volontaire (SMV). La loi du 28 juillet 2015 a prévu son expérimentation pour deux ans, sur le modèle du service militaire adapté (SMA) existant outre-mer. Les deux premiers centres ont ouverts cet automne et accueillent pour l'instant environ 210 volontaires, orientés pour la plupart par les missions locales. Ce dispositif vise à permettre véritablement aux jeunes d'acquérir des compétences, de mener à bien leur projet professionnel et de retrouver, grâce au statut militaire, un cadre qu'ils ont parfois perdu. Au total, 1 000 jeunes devraient prendre part, sur deux ans, à l'expérimentation. Positive pour les jeunes, cette expérimentation permet aussi à l'armée de terre, qui s'y est pleinement investie, de démontrer ses capacités d'encadrement et la pertinence de ses valeurs et de son mode d'organisation pour préparer des jeunes à affronter le monde du travail.

Le second volet du lien armée-Nation repose sur la politique de mémoire. Sans y revenir longuement, puisque le ministre l'a détaillée lors de son audition, elle prend plusieurs formes : valorisation et entretien des hauts lieux de mémoire, soutien à des actions pédagogiques comme le concours national de la Résistance et de la Déportation (CNRD), organisation des cérémonies nationales et des commémorations ponctuelles. Après une année 2014 marquée par le centenaire du déclenchement de la Première Guerre mondiale et le soixante-dixième anniversaire des débarquements alliés en France, puis en 2015 un ralentissement du rythme avec en point d'orgue l'entrée au Panthéon de quatre figures de la Résistance, 2016 verra une nouvelle montée en puissance du cycle commémoratif, avec le centenaire des batailles de Verdun et de la Somme qui devrait s'organiser autour de deux temps forts. Le 29 mai, une cérémonie réunira à Verdun, autour du Président de la République et de la chancelière allemande, 4 000 jeunes venus de France et d'Allemagne. La bataille de la Somme sera célébrée le 1^{er} juillet, avec une participation active du Royaume-Uni et des pays du Commonwealth. Le budget consacré à cette politique est de 22,2 millions d'euros, en baisse de 5,1 %. Il est toutefois heureux de constater que la Mission du Centenaire, qui joue un rôle clé, est pérennisée. Cette structure très ramassée – 7 ETP – a démontré son efficacité et su mener une politique active de mécénat, même si elle doit parfois composer avec des difficultés bureaucratiques externes.

J'aimerais maintenant insister sur un point qui cristallise les craintes du monde combattant : la modernisation de la politique d'action sociale dont il bénéficie et des opérateurs qui la mettent en œuvre. Le principal est bien sûr l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (Onac), dont chacun ici connaît le rôle essentiel qu'il joue dans nos départements.

Il a connu depuis cinq ans une profonde évolution de ses missions et de son organisation. Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) puis de la modernisation de l'action publique (MAP), de nouvelles compétences lui ont été confiées, comme la délivrance de l'ensemble des cartes et titres, l'entretien des sépultures de guerre ou la gestion des prestations à destination des harkis et des rapatriés, afin d'améliorer l'efficience de cette politique publique. Confronté à de tels bouleversements, l'Onac a connu des difficultés d'adaptation et des erreurs de gestion ont été commises, en particulier en matière de commande publique et de systèmes d'information. Je veux parler du fiasco du logiciel Kapta. Une nouvelle direction, en place depuis maintenant deux ans, a redressé la barre. Si sa tâche est loin d'être terminée, j'ai pu constater la mobilisation des personnels en allant les rencontrer.

L'Onac va être confronté à des bouleversements dans les années à venir puisque ce sont bientôt les anciens des Opex qui constitueront l'essentiel de ses ressortissants. Sa direction se met en ordre de marche pour être en mesure de répondre à des besoins et des attentes qui vont évoluer. Cela est indispensable car la Nation doit montrer à ceux qui ont servi dans son armée qu'elle reste présente une fois qu'ils ont quitté le service actif pour les accompagner dans leurs projets. S'y ajoutent des enjeux informatiques importants. A l'heure actuelle, aucun système d'information de gestion des ressources humaines n'est en place : ce sont toujours cinq gestionnaires qui gèrent à la main les 1 700 personnels de l'Onac, faute de pouvoir utiliser les outils développés par l'Etat en la matière. La modernisation passe également par la cession des établissements médico-sociaux de l'Onac à des acteurs publics dont la formation des travailleurs handicapés ou l'hébergement des personnes âgées constitue le cœur de métier. Elle devrait être effective dès 2016 pour les écoles de reconversion professionnelle et au plus tard le 31 décembre 2017 pour les Ehpad, comme le prévoit l'article 33 septies du PLF.

Concernant l'action sociale, j'ai comme vous tous été sensibilisé par les associations aux inquiétudes liées à la disparition de l'aide différentielle au conjoint survivant (ADCS). Cette aide avait été mise en place en 2007 sur la base d'une simple instruction du directeur de l'Onac. De fait, elle ne disposait pas de la base juridique suffisante pour subsister. Le choix a donc été fait, et validé à l'unanimité par le conseil d'administration de l'Onac, où siège le monde combattant, de remettre à plat cette politique d'aide sociale. 2 millions d'euros supplémentaires y seront consacrés en 2016 et l'Onac sera bien évidemment attentif au suivi des personnes qui bénéficiaient de l'ADCS.

La typologie des aides va être simplifiée, et ce nouveau mécanisme d'aide individuelle bénéficiera également aux anciens combattants les plus démunis, qui ne pouvaient pas toucher l'ADCS. Ce sont les services départementaux de l'Onac qui étudieront les demandes et des commissions départementales qui prendront la décision d'attribution. Pour diminuer le risque que des inégalités de traitement entre départements n'apparaissent, des instructions devraient être données pour harmoniser les critères (financiers, sociaux, de logement, de précarité, etc.) à prendre en compte. Une commission nationale devrait examiner les recours formulés contre les décisions de rejet d'octroi d'aides.

L'Onac doit par ailleurs développer sa politique à destination de deux nouveaux publics, les anciens des Opex, les harkis et les rapatriés, pour lesquels l'Onac est devenu le guichet unique. Il est indispensable d'améliorer l'information en direction de cette dernière population, toujours légitimement meurtrie par le traitement que la France lui a réservé.

Un mot enfin sur le programme 158, qui porte sur l'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale. La Commission d'indemnisation pour les victimes des spoliations (CIVS) a été reconduite pour cinq ans. Aucune forclusion des mécanismes concernés n'est envisagée, et les indemnisations se poursuivent, à un rythme certes moins soutenu que dans les années 2000. Il s'agit d'une structure légère, efficace et mobilisée. La perspective d'une refonte des décrets pour élargir le champ de ces dispositifs à tous les orphelins de guerre ne se rapproche pas puisqu'une telle mesure aurait un coût d'environ 2 milliards d'euros. Le travail de recherche des victimes de spoliations se poursuit. Il faut toutefois savoir que si les œuvres d'art concentrent, dans ce domaine, l'attention médiatique, elles ne représentent qu'une très faible part des dossiers traités.

J'en viens maintenant aux trois mesures nouvelles prévues dans le cadre de ce budget, dont le coût s'élève 5,2 millions d'euros, soit un niveau très inférieur à celui de la diminution mécanique des crédits, lié à la démographie, qui s'établit à 135 millions d'euros. La mission participe donc activement à l'objectif de réduction des déficits, alors même que certains besoins ne sont sans doute pas encore tout à fait satisfaits.

La première mesure porte sur l'assouplissement des critères de versement et sur le lissage des effets de seuil liés à la majoration spéciale dont bénéficient les veuves de grands invalides qui ont dû cesser toute activité professionnelle pour s'occuper de leur mari (article 49). Le temps passé auprès du conjoint pour pouvoir prétendre au bénéfice de la majoration, que nous avons déjà ramené de 15 à 10 ans, sera l'année prochaine fixé à 5 ans. La deuxième mesure consiste à étendre le bénéfice de la campagne double aux anciens combattants d'Algérie agents publics qui avaient liquidé leur pension de retraite avant le 19 octobre 1999, qui correspond à la date à laquelle la guerre d'Algérie a officiellement été reconnue en tant que telle (article 50). Enfin, est mise en place une allocation viagère au bénéfice des conjoints survivants de harkis décédés après la date de forclusion des demandes de l'allocation de reconnaissance instituée par la loi du 23 février 2005, c'est-à-dire depuis décembre 2014 (article 51).

L'Assemblée nationale a par ailleurs ajouté un article additionnel demandant au Gouvernement de réaliser un rapport sur les conséquences du remplacement de l'ADCS (article 51 bis). Marc Laménie, rapporteur spécial de la commission des finances, a déposé un amendement de suppression de cet article auquel le Gouvernement n'était en effet, pour des raisons constitutionnelles, pas favorable. Quoiqu'il en soit, le secrétaire d'Etat s'est engagé à le réaliser.

Au total, ce budget 2016 ne rogne pas sur les droits acquis, comporte plusieurs mesures nouvelles dont la portée est plus symbolique que financière et n'appelle pas de critique particulière de la part du monde combattant. Il est toutefois

regrettable de constater que l'une des principales revendications de ce dernier, le déclenchement d'un travail de réflexion visant à définir les modalités d'un rattrapage du retard accumulé par la valeur du point des pensions militaires d'invalidité, ne reçoive, à ce stade, aucune réponse.

Il convient enfin d'être vigilant sur l'entretien de l'esprit de défense et du devoir de mémoire, qui sont aujourd'hui plus que jamais d'actualité.

Sous ces réserves, vous comprendrez que je vous invite à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission et des articles qui y sont rattachés.

M. Jean-Marie Morisset. – Je soutiens l'essentiel des propos de notre rapporteur mais ne partage pas entièrement ses conclusions. Mon expérience personnelle me montre que le monde combattant est très critique. Je pense en particulier à l'ADCS, dont les conditions d'accès se sont progressivement restreintes. Depuis le mois de juin, seuls des secours exceptionnels peuvent être attribués. 2 millions d'euros vont être attribués à l'Onac, ce qui veut dire 20 000 euros par département, ce qui est loin d'être suffisant. Qu'en est-il de l'utilisation des fonds propres de l'Onac ? Vont-ils être mobilisés pour financer les aides qui seront attribuées ? Il est prévu de mettre en place une gestion décentralisée, ce qui n'est pas nécessairement source de simplification.

Le monde combattant est très attentif à la valeur du point des pensions militaires d'invalidité. Il a raison car je crois que celui-ci n'évolue pas au niveau qui devrait être celui traduisant toute notre reconnaissance aux anciens combattants. Le plafond de la rente mutualiste n'a pas non plus été modifié depuis 2007.

Le ministre a tenté de nous rassurer sur la question du maillage territorial assuré par l'Onac. Je crains malgré tout que nous n'allions vers une régionalisation.

M. Dominique Watrin. – Ce budget n'échappe pas au dogme de la réduction des dépenses publiques. La baisse des crédits, moins élevée en 2016 qu'en 2015, est bien évidemment liée à des évolutions démographiques. Il n'en demeure pas moins que le maintien de l'enveloppe de financement actuelle permettrait de répondre à nombre des revendications du monde combattant.

Le ministre est un très bon communicant. Les trois avancées annoncées sont symboliques. S'agissant des veuves de grands invalides, il est difficile de connaître l'impact exact de la mesure proposée. Nous savons par ailleurs que les mesures relatives à la campagne double ne toucheront qu'un petit nombre de personnes et nécessiteront des démarches auprès de la sous-direction des pensions, qui est particulièrement encombrée. Le ministre a beaucoup moins communiqué sur l'abandon regrettable de l'ADCS, qui avait le mérite de garantir à ses bénéficiaires un revenu au niveau du seuil de pauvreté. Depuis le mois de juin, seules des aides exceptionnelles peuvent être attribuées. Il s'agit d'un retour en arrière d'autant plus surprenant que le ministre affirmait encore, il y a peu, que l'aide était nécessaire et qu'elle pourrait être étendue aux anciens combattants eux-mêmes.

Je m'exprimerai en séance publique sur le lien entre l'armée et la nation, très important, en particulier dans le contexte exceptionnel que nous vivons.

Notre groupe ne suivra pas l'avis favorable du rapporteur à l'adoption des crédits de la mission.

M. Olivier Cadic. – Je suis étonné par le contraste qui existe entre la France et le Royaume-Uni s'agissant du soutien manifesté à nos anciens combattants. Disposez-vous d'éléments de comparaison entre les deux pays s'agissant des budgets consacrés au devoir de mémoire et au soutien aux anciens combattants ? Au Royaume-Uni, la mobilisation nationale en faveur de la vente et du port des coquelicots, dès le premier novembre, est impressionnante et bien plus importante que celle que nous connaissons ici autour du Bleu de France. Vendredi dernier à Londres, j'ai écouté un militaire ayant été blessé en Irak raconter son expérience. Nous avons besoin de ce type de témoignages, qu'ils viennent d'anciens combattants de la guerre d'Algérie ou de conflits plus récents. La communauté nationale doit être mobilisée sur le sujet.

M. Jean Desessard. – Existe-t-il une durée minimale d'engagement dans une Opex pour recevoir la carte du combattant ?

M. Olivier Cigolotti. – Le rapporteur a bien illustré le rôle de la JDC. Elle est un outil intéressant de détection de l'illettrisme et de difficultés sociales majeures.

Le monde combattant est très attaché à la présence dans chaque département d'un service de l'Onac. Quelles sont les perspectives d'évolution de la présence de l'Onac sur nos territoires ?

M. Bruno Gilles. – L'article 51 corrige la loi de programmation militaire adoptée en juillet dernier et revient partiellement sur l'article 52 de la loi de programmation militaire du 18 décembre 2013 en levant la forclusion qui s'appliquait aux demandes d'allocations de reconnaissance. Cet article reprenait un article déjà déclaré inconstitutionnel par le Conseil constitutionnel en 2011 et qui définissait de façon injuste les modalités d'attribution de l'allocation de reconnaissance aux rapatriés membres des forces supplétives de l'armée française pendant la guerre d'Algérie. L'introduction de cette disposition m'avait d'ailleurs conduit, avec de nombreux collègues, à déposer une proposition de loi sur le sujet en 2014. Deux types de statut peuvent s'appliquer aux membres des formations supplétives : le statut civil de droit local – les arabo-berbères – et le statut civil de droit commun – de souche européenne. Ce sont ces derniers qui étaient exclus par la loi de programmation militaire, alors même que seules 500 personnes seraient concernées pour un budget d'environ 15 millions d'euros.

M. Jean-Baptiste Lemoine. – Pour répondre à Jean-Marie Morisset, j'ai simplement voulu indiquer que les réactions à ce budget demeureraient relativement modérées dans le monde combattant. Mais les regrets sont effectivement partagés s'agissant de l'absence de revalorisation du point des pensions militaires d'invalidité. Je crois qu'il nous faut engager une réflexion sur la question, comme cela a été fait cette année s'agissant des veuves de grands invalides. On peut par ailleurs noter que certaines revendications du monde combattant ont disparu.

L'aide sociale de l'Onac bénéficiera en effet de 2 millions d'euros de crédits supplémentaires en 2016. Les sommes jusqu'à présent consacrées à l'ADCS sont maintenues, ce qui devrait permettre à l'Onac de disposer d'une marge de manœuvre notable, notamment pour certains anciens combattants qui pouvaient jusqu'à présent vivre en dessous du seuil de pauvreté sans avoir droit à l'ADCS. Les demandes seront effectivement traitées au cas par cas dans le cadre de commissions départementales et, si on peut craindre un certain manque d'homogénéité, des mesures seront prises pour garantir l'équité sur tout le territoire. Depuis 2010, les crédits consacrés à l'aide sociale ont augmenté de 30 %.

Il existe bien sûr d'autres revendications, par exemple pour permettre aux militaires ayant servi en Algérie entre 1962 et 1964 de bénéficier de la carte du combattant au titre des Opex.

S'agissant du maillage territorial de l'Onac, on observe aujourd'hui une activité parfois intense dans des services départementaux qui disposent pourtant de peu de personnels. Pour autant, s'il faut rester attentif à ce que le maillage départemental soit maintenu tant que la troisième génération du feu est encore en vie, il ne sera plus forcément le plus pertinent à l'avenir. D'ici une dizaine d'années, l'Onac devra nécessairement s'être réorganisé car les publics dont il aura la charge auront eux-mêmes changé.

En ce qui concerne les veuves des grands invalides, les appréciations peuvent en effet être différentes. L'article 49 trace un chemin de crête qui résulte des réflexions engagées par le groupe de travail en 2015. Effectivement, Dominique Watrin a raison de souligner le faible poids des mesures nouvelles.

Nous n'avons pas effectué de comparaisons avec le Royaume-Uni mais je retiens la suggestion d'Olivier Cadic. Ce pays a en effet su développer une fibre très particulière vis-à-vis de ses anciens soldats.

En réponse à la question de Jean Dessessard, je peux vous indiquer qu'il faut avoir passé quatre mois en Opex pour recevoir la carte du combattant.

Olivier Cigolotti a souligné le rôle que peut jouer la JDC pour détecter certains comportements. Je ne peux que souscrire à son propos, ayant eu moi-même l'occasion d'observer une situation de ce type.

Bruno Gilles nous a alertés sur les supplétifs au statut civil de droit commun. Je ne peux que l'encourager à déposer un amendement sur la question afin d'engager le débat avec le ministre.

On peut effectivement avoir quelques regrets d'un point de vue budgétaire. Nos collègues de l'Assemblée nationale ont adopté un amendement abaissant de 75 à 74 ans l'âge auquel est attribuée une demi-part fiscale aux titulaires de la carte du combattant, qui représentera une dépense fiscale de 44 millions d'euros. Peut-être une telle somme aurait-elle pu être mieux utilisée autrement. Quoiqu'il en soit, ne considérons pas ce PLF comme un point d'arrivée mais comme le point de départ d'une réflexion pour l'année 2017.

Mme Nicole Bricq. – Le groupe socialiste soutient la conclusion du rapporteur de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission. La remise à plat des aides sociales est un sujet important qu'il faudra suivre de près. Même d'ampleur limitée, les mesures nouvelles ont une importance symbolique, en particulier s'agissant des harkis que nous avons trop longtemps négligés.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » et des articles 49, 50, 51 et 51 bis rattachés du projet de loi de finances pour 2016.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

- **Direction du service national (DSN)** du ministère de la défense
François Le Puloc'h, directeur, et **Frédéric Boucly**, chef du bureau des études générales et coordination outre-mer
- **Service militaire volontaire (SMV)**
Général de brigade Vianney Pillet, commandant du service militaire volontaire
- **Union française des associations de combattants et de victimes de guerre (Ufac)**
Jacques Goujat, président
- **Commission d'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS)**
Michel Jeannoutot, président, **Pierre-Alain Weill**, rapporteur général, et **Jérôme Bezenech**, directeur
- **Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA)** du ministère de la défense
Myriam Achari, directrice, et **Renaud Ferrand**, sous-directeur de la mémoire et de l'action éducative
- **Mission du centenaire de la Première Guerre mondiale**
Joseph Zimet, directeur général
- **Secrétariat général pour l'administration (SGA)** du ministère de la défense
Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration, et le **colonel Frank Barrera**, chef de cabinet et chargé de mission auprès du secrétaire général
- **Union nationale des combattants (UNC)**
Général (2S) Pierre Saint-Macary, président, et **Eric Euzen**, directeur du service juridique et social

LISTE DES DÉPLACEMENTS RÉALISÉS PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

- **Visite du siège de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (Onac)**
Entretien avec **Rose-Marie Antoine**, directrice générale, **Frédéric Charlet**, directeur de projet auprès de la directrice générale, et **Michèle Robinson**, directrice des achats, du patrimoine et de l'informatique
- **Participation à une Journée défense et citoyenneté (JDC) organisée au fort de Vincennes, site relevant du centre du service national de Paris**
Entretien avec **Eric Saugier**, directeur-adjoint de l'établissement du service national d'Ile-de-France et le **capitaine de frégate Michel Stoupak**, chef du centre du service national de Paris