

N° 143

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2017, 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 Émery-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, Mmes Catherine Procaccia, Stéphanie Riocreux, M. Didier Robert, Mme Patricia Schillinger, MM. Michel Vergoz, Dominique Watrin, Mme Évelyne Yonnet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 140 à 146 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES	7
AVANT-PROPOS	9
EXPOSÉ GÉNÉRAL	11
I. 2012-2017 : CINQ ANNÉES POUR UNE CONSOLIDATION INACHEVÉE DES POLITIQUES EN DIRECTION DU MONDE COMBATTANT	11
A. UN RECUIL BUDGÉTAIRE QUI A ACCOMPAGNÉ LE DÉCLIN DÉMOGRAPHIQUE DES ANCIENS COMBATTANTS	11
B. DES DROITS ACQUIS TRÈS LARGEMENT PRÉSERVÉS ET UNE PLUS GRANDE ÉGALITÉ ENTRE LES DIFFÉRENTES GÉNÉRATIONS DU FEU	14
C. DES DOSSIERS OCCULTÉS ET DES RÉFORMES INABOUTIES	15
II. RAPPROCHER LA NATION DE SES ARMÉES GRÂCE À UNE JOURNÉE DÉFENSE ET CITOYENNETÉ CONCENTRÉE SUR LES QUESTIONS DE DÉFENSE ET À UNE POLITIQUE DE MÉMOIRE AMBITIEUSE	20
A. LA JDC, CIMENT DE LA TRANSMISSION DE L'ESPRIT DE DÉFENSE ET DE L'APPRENTISSAGE DE LA CITOYENNETÉ	21
1. <i>La JDC au cœur du parcours de citoyenneté</i>	21
2. <i>Un budget maîtrisé et des réformes engagées pour contenir son évolution</i>	22
3. <i>Une extension des missions de la DSN à moyens constants</i>	24
4. <i>Le satisfecit de la Cour des comptes</i>	25
5. <i>Une perception positive par les participants mais un absentéisme persistant</i>	26
6. <i>Quelles perspectives pour une extension de la JDC dans un contexte sécuritaire bouleversé ?</i>	27
B. TIRER LES LEÇONS DE L'ANNÉE MÉMORIELLE 2016 POUR GARANTIR LE SUCCÈS DE LA SUITE DU CYCLE COMMÉMORATIF 2014-2018	28
1. <i>Développer une politique de mémoire orientée vers la jeunesse et tenant compte de toutes les générations du feu</i>	28
2. <i>Mettre l'accent sur la richesse du patrimoine mémoriel des territoires</i>	33
3. <i>Poursuivre les commémorations du centenaire de la Première Guerre mondiale sans fausse note</i>	37
III. L'ADAPTATION DE LA RECONNAISSANCE DE LA NATION ET DU DROIT À RÉPARATION À L'ÉVOLUTION DU PROFIL DE SES BÉNÉFICIAIRES	40
A. UNE RÉALITÉ DÉMOGRAPHIQUE QUI CONDITIONNE L'ÉVOLUTION DU BUDGET	42
B. LA REVALORISATION ATTENDUE DE LA RETRAITE DU COMBATTANT	44
C. LA DÉPENSE FISCALE, TRADUCTION DE LA DETTE DE LA RÉPUBLIQUE ENVERS LES ANCIENS COMBATTANTS	47
D. ASSURER, EN MATIÈRE DE RECONNAISSANCE, L'ÉGALITÉ ENTRE TOUTES LES GÉNÉRATIONS DU FEU	50
E. DONNER UNE NOUVELLE IMPULSION À LA POLITIQUE EN FAVEUR DES HARKIS ET DES RAPATRIÉS	53

IV. ASSURER LA PÉRENNITÉ DES OPÉRATEURS AU SERVICE DU MONDE COMBATTANT ET FAIRE LE BILAN DE LEURS RÉFORMES RÉCENTES	59
A. L'ONAC, OPÉRATEUR DE PROXIMITÉ AU SERVICE DE TOUS LES ANCIENS COMBATTANTS	59
1. <i>La diversité des ressortissants de l'Onac</i>	59
2. <i>Une feuille de route précise mais des moyens limités</i>	61
3. <i>L'achèvement du transfert des établissements médico-sociaux</i>	62
4. <i>Construire l'Onac de demain</i>	64
B. LA PRISE EN COMPTE DES BESOINS SPÉCIFIQUES DE LA QUATRIÈME GÉNÉRATION DU FEU	65
1. <i>Le suivi des blessés</i>	65
2. <i>Le soutien à la reconversion professionnelle et les aides financières</i>	66
C. UNE POLITIQUE D'AIDE SOCIALE RÉFORMÉE POUR UNE PLUS GRANDE ÉQUITÉ QU'IL CONVIENT D'ÉVALUER.	68
D. L'INI ENFIN ENGAGÉE DANS LA VOIE DE LA MODERNISATION	74
V. GARANTIR L'INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE COMMIS PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE	77
A. L'INDEMNISATION DES VICTIMES DE LA DÉPORTATION ET DES VICTIMES DE SPOILIATIONS DU FAIT DES LÉGISLATIONS ANTISÉMITES EN VIGUEUR PENDANT L'OCCUPATION.....	78
1. <i>L'indemnisation des victimes de spoliations</i>	78
2. <i>L'indemnisation des orphelins des victimes des persécutions antisémites</i>	80
B. L'INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACTES DE BARBARIE COMMIS PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE	81
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	83
• <i>Article 53 (art. L. 141-19 du code des pensions d'invalidité et des victimes de guerre)</i> Supplément de pension pour les conjoints ou partenaires survivants âgés de moins de 40 ans et ayant au moins un enfant à charge	83
• <i>Article 54 (art. 6 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés et art. 133 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016)</i> Revalorisation de l'allocation de reconnaissance et de l'allocation viagère des conjoints survivants d'anciens membres des formations supplétives	86
• <i>Article 55 (art. L. 50 du code des pensions civiles et militaires de retraite)</i> Amélioration de la pension de réversion des ayants cause du militaire tué dans l'exercice de ses fonctions sur le territoire national	88
TRAVAUX DE LA COMMISSION	91
• Audition de M. Jean-Marc Todeschini, secrétaire d'État auprès du ministre de la défense, chargé des anciens combattants et de la mémoire	91
• Examen du rapport	101
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	109

Les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » pour 2017

Programmes	Crédits de paiement demandés pour 2017 (en euros)	Crédits de paiement ouverts en LFI pour 2016 (en euros)	Variation 2017/2016 (en %)	Pour mémoire, variation 2016/2015 (en %)
167 - Liens entre la Nation et son armée	37 910 000	37 918 892	- 0,02	- 11,7
Journée défense et citoyenneté	15 710 000	15 299 200	+ 2,7	- 19,7
Politique de mémoire	22 200 000	22 619 692	- 1,9	- 5,1
169 - Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 406 980 632	2 473 991 357	- 2,7	- 4,8
Administration de la dette viagère	1 895 850 000	1 946 320 000	- 2,6	- 6,4
Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	144 700 000	153 050 000	- 5,4	+ 4,6
Solidarité	349 160 632	357 121 357	- 2,2	+ 1,3
Actions en faveur des rapatriés	17 270 000	17 500 000	- 1,3	- 9,8
158 - Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	100 800 472	101 053 148	- 0,003	+ 0,5
Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	46 444 098	46 469 528	- 0,0005	+ 0,9
Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale	54 356 374	54 583 620	- 0,004	+ 0,1
Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »	2 545 691 104	2 612 963 397	- 2,6	- 4,7

LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Réunie le **mercredi 23 novembre 2016** 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 2017**.

Après avoir rappelé en préambule **l'actualité du droit à réparation** dont bénéficient les anciens combattants, en lien avec l'engagement soutenu des armées françaises dans des opérations extérieures (Opex) ou sur le territoire national pour faire face à la menace terroriste, le rapporteur pour avis a réitéré le constat dressé l'an dernier sur cette mission, celui d'un **déclin démographique** de ses bénéficiaires qui **conditionne l'évolution de son budget**. Celui-ci **diminue de 2,6 %** entre 2016 et 2017.

Il comporte toutefois une **mesure nouvelle**, attendue par le monde combattant : la **revalorisation de la retraite du combattant**, de **48 à 52 points PMI**. Gelé depuis 2012, son montant est porté à **746 euros par an** au 1^{er} septembre 2017. Le rapporteur pour avis a salué cette hausse, soulignant toutefois qu'elle intervient **très tardivement** dans le quinquennat et qu'elle est concomitante d'échéances électorales nationales.

S'agissant de la **réforme de l'aide sociale** de l'Onac, le rapporteur pour avis a souligné que la plupart des **craintes** qu'elle avait initialement suscitées ont été **levées** mais qu'une **évaluation** de ses conséquences au terme de sa première année de mise en œuvre, en particulier pour les conjoints survivants les plus démunis, restait **nécessaire**.

Il a enfin dressé le **bilan de la mandature** qui s'achève. Reconnaisant que les **droits acquis** ont été très largement **préservés** et qu'une plus grande **égalité entre les générations du feu** a été atteinte, il a toutefois regretté que des **blocages** persistent en matière d'attribution de la carte du combattant, d'égalité entre tous les anciens supplétifs ou encore d'amélioration de la **situation des conjoints survivants** des grands invalides.

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 2017 et des articles 53, 54 et 55 qui lui sont rattachés.

Mesdames, Messieurs,

Les politiques publiques portées par la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » ont démontré en 2016, cent ans après leur institution, leur **capacité à s'adapter aux enjeux** du 21^{ème} siècle sans renier leurs **obligations envers les anciens combattants** qui ont servi la France au siècle passé. Elles concrétisent la **reconnaissance de la Nation** à leur égard et traduisent le **droit à réparation** dont ils peuvent se prévaloir. Elles constituent également le **ciment du lien armée-Nation**, à travers la Journée défense et citoyenneté (JDC) et une **politique mémorielle** destinée à assurer la transmission des valeurs pour lesquelles les différentes générations du feu se sont battues.

Les **bouleversements** que notre pays a connus depuis 18 mois pour faire face à la **menace terroriste** qui a frappé deux fois à Paris puis à Nice ont rappelé l'importance de **rapprocher notre jeunesse des institutions de la République**, au premier rang desquelles figurent les armées, et de prévoir, pour les combattants d'aujourd'hui, les meilleures conditions de **réinsertion** dans la vie civile. Dans le même temps, ils ne remettent pas en cause l'évolution à long terme de la mission, qui suit le **déclin démographique** de ses ressortissants.

En conséquence, ses crédits diminuent de **2,6 %** entre 2016 et 2017, pour s'élever à **2,55 milliards d'euros**. Après plusieurs budgets caractérisés par un **élargissement de la reconnaissance de la Nation**, à travers notamment l'alignement des critères d'attribution de la carte du combattant pour les anciens des Opex sur ceux en vigueur pour la guerre d'Algérie, ce projet de loi de finances comporte une **mesure attendue de longue date par le monde combattant** et proposée par votre rapporteur pour avis depuis deux ans : la **revalorisation progressive de la retraite du combattant de 48 à 52 points de pension militaire d'invalidité (PMI)**.

L'année 2017 sera également marquée par des **échéances commémoratives majeures** dans le cadre du centenaire de la Première Guerre mondiale, avec notamment l'anniversaire de l'entrée en guerre des États-Unis, après des cérémonies qui, en 2016 ont pu susciter des **polémiques**. Un ton juste devra être trouvé, afin que ces commémorations servent de tremplin à celles, l'année suivante, du centenaire de la fin du conflit et contribuent à **perpétuer la mobilisation** des Français autour de ce cycle mémoriel.

Par ailleurs, **l'administration au service du monde combattant** a poursuivi ses réformes, sans que les **incompréhensions** à leur sujet ne soient à ce jour complètement levées. Indispensable, la refonte de la **politique d'action sociale de l'Onac** a été engagée. Destinée à assurer une **plus grande équité** entre tous les ressortissants de l'Onac et **visant en priorité les plus démunis** d'entre eux, elle a pu conduire à la baisse des aides perçues par certaines personnes. Alors que le Gouvernement a réalisé un bilan d'étape après six mois d'application, qu'il juge satisfaisante, votre rapporteur pour avis estime qu'une **évaluation** de ses effets après un an de mise en œuvre doit être réalisée et transmise au Parlement. L'Institution nationale des Invalides (Ini), pour sa part, devrait enfin engager le chantier de modernisation tant de fois reporté.

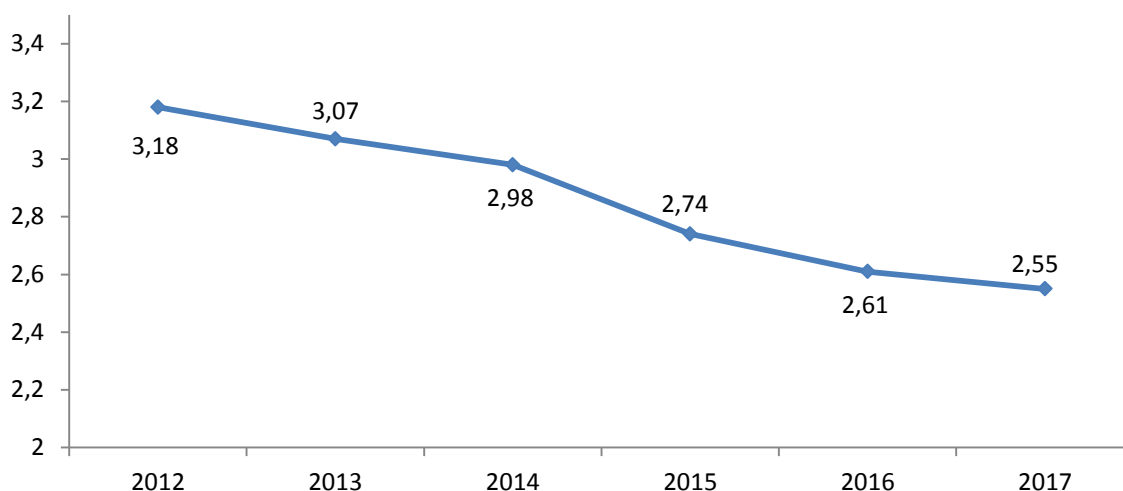
Peu de griefs ont été soulevés par les représentants du monde combattant à l'égard de ce budget, car il est vrai qu'il **préserve les droits acquis**. Toutefois, plusieurs **revendications légitimes** n'ont pas connu satisfaction, malgré les marges de manœuvre budgétaires disponibles. Il en va ainsi de l'attribution de la **carte du combattant** aux soldats stationnés en Algérie **après le 2 juillet 1962** ou de **l'égalité de traitement entre les anciens harkis** de statut civil de droit local et les anciens harkis de statut civil de droit commun. De même, la **situation des conjoints survivants des grands invalides** n'est toujours pas satisfaisante, bien qu'elle fasse désormais l'objet d'une plus grande attention de la part du ministère. Il appartiendra donc au **prochain gouvernement** de faire avancer ces dossiers afin que l'égalité dans le droit à réparation soit véritablement garantie.

I. 2012-2017 : CINQ ANNÉES POUR UNE CONSOLIDATION INACHEVÉE DES POLITIQUES EN DIRECTION DU MONDE COMBATTANT

A. UN REcul BUDGÉTAIRE QUI A ACCOMPAGNÉ LE DÉCLIN DÉMOGRAPHIQUE DES ANCIENS COMBATTANTS

Le mouvement de **diminution** qu'a connu le budget de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » durant l'actuelle mandature se poursuivra en 2017, avec un **recul de 2,6 %** par rapport à 2016, soit une **économie de 67 millions d'euros**. Le **rythme** de cette baisse est **moins soutenu** que les deux années précédentes (- 7,7 % en 2015 et - 4,7 % en 2016), et est **inférieur à la moyenne** connue ces quatre dernières années (- 4,4 %).

**Evolution du budget de la mission
« Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » depuis 2012**
(en milliards d'euros)



Source : Commission des affaires sociales à partir des projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances pour 2013, 2014, 2015, 2016 et 2017

La **situation budgétaire dégradée** de notre pays depuis le début de la crise a eu de fortes **répercussions** sur le niveau des crédits de la mission. Le Gouvernement a disposé, chaque année, d'une **source d'économies budgétaires** sans pour autant devoir restreindre l'éligibilité aux prestations ou supprimer certaines d'entre elles en raison du **déclin mécanique**, lié à la démographie, **des publics bénéficiaires**. Il est ainsi possible d'estimer que, **sur la durée du quinquennat**, ce sont environ **1,8 milliard d'euros** qui auront été économisés sur le budget de la mission.

**Evolution du budget de la mission
« Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » depuis 2012**

	PLF 2012	PLF 2013	PLF 2014	PLF 2015	PLF 2016	PLF 2017
Montant du budget (en milliards d'euros)	3,18	3,07	2,98	2,74	2,61	2,55
Taux d'évolution n/n-1 (en %)	/	- 2,55	- 2,82	- 7,7	- 4,71	- 2,57
Economie réalisée n/n-1 (en millions d'euros)	/	80,23	86,57	228,52	129,05	67,27
Evolution globale (en %)	- 19,83					

Source : Commission des affaires sociales à partir des projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances pour 2013, 2014, 2015, 2016 et 2017

95 % des crédits de la mission relèvent en effet du **programme 169** « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant », qui assure le financement des différentes mesures traduisant le **droit à réparation** dont peuvent se prévaloir les anciens combattants (cf. *infra*). Il s'agit essentiellement de la **retraite du combattant**, versée aux titulaires de la carte du combattant à partir de 65 ans, des **pensions militaires d'invalidité** (PMI) et de la **majoration**, par l'État, des **rentes mutualistes** que peuvent constituer les titulaires de la carte du combattant et du titre de reconnaissance de la Nation (TRN).

Force est de constater le **vieillessement** de la population des **bénéficiaires** de ces prestations, essentiellement issus de la **troisième génération du feu**, celle de la guerre d'Algérie et des combats de Tunisie et du Maroc. Dernier conflit où il fut fait appel à la conscription, il mobilisa près de **1,75 million d'hommes**, dont **1,3 million d'appelés**. Les plus jeunes ont aujourd'hui près de 75 ans, et la grande majorité d'entre eux ont obtenu la carte du combattant, qui leur est attribuée dès lors qu'ils ont servi quatre mois dans le pays. Par ailleurs, plus de soixante-dix ans après la fin de la Seconde Guerre mondiale, le nombre d'anciens combattants y ayant participé est en chute très forte.

En conséquence, le **nombre de bénéficiaires** des prestations financées par le programme 169 a connu ces cinq dernières années un **déclin démographique très marqué** : - 18,5 % pour la **retraite du combattant**, - 22,3 % pour les **PMI** et - 12 % pour la **majoration des rentes mutualistes** entre 2012 et 2017.

Évolution des effectifs des bénéficiaires et du coût des principales prestations financées par le programme 169 entre 2012 et 2017

		2012	2013	2014	2015	2016 ¹	2017 ¹
Retraite du combattant	Nombre de bénéficiaires	1 237 694	1 200 185	1 159 167	1 108 996	1 059 106	1 008 206
	Evolution n/n-1 (en %)	- 3,9	- 3	- 3,4	- 4,3	- 4,5	- 4,8
	Evolution globale (en %)	- 18,54					
	Coût (en millions d'euros)	802,5	821,3	807,9	784,7	756,6	748,5
	Evolution n/n-1 (en %)	1,2	2,3	- 1,6	- 2,9	- 3,6	- 1,1
	Evolution globale (en %)	- 6,73					
PMI	Nombre de bénéficiaires	280 793	266 914	254 668	241 360	229 516	218 253
	Evolution n/n-1 (en %)	- 4,8	- 4,9	- 4,6	- 5,2	- 4,9	- 4,9
	Evolution globale (en %)	- 22,27					
	Coût (en millions d'euros)	1 595	1 491	1 413	1 296	1 190	1 147
	Evolution n/n-1 (en %)	- 6,7	- 6,5	- 5,2	- 8,3	- 8,2	- 3,6
	Evolution globale (en %)	- 28,09					
Rentes mutualistes	Nombre de bénéficiaires	403 650	395 441	385 434	375 054	362 770	355 125
	Evolution n/n-1 (en %)	- 1,7	- 2	- 2,5	- 2,7	- 3,3	- 2,1
	Evolution globale (en %)	- 12,02					
	Coût (en millions d'euros)	255	263,1	264,7	258,3	261,7	253,5
	Evolution n/n-1 (en %)	0	3,2	0,6	- 2,4	1,3	- 3,1
	Evolution globale (en %)	- 0,59					

¹ Données prévisionnelles

Source : Commission des affaires sociales, d'après le projet annuel de performances de la mission annexé au PLF

Dès lors, **la diminution des crédits de la mission et celle du nombre des personnes qu'elle couvre ont suivi une trajectoire comparable sur les cinq dernières années.** L'économie plus importante réalisée avec les PMI s'explique par la disparition des pensionnés les plus âgés, donc souvent titulaires d'une pension d'un montant plus élevé que la moyenne, indemnisant des infirmités plus graves. A l'inverse, la baisse moins rapide du coût de la retraite du combattant par rapport au nombre de ses bénéficiaires s'explique notamment par sa revalorisation de quatre points au 1^{er} juillet 2012 et par l'assouplissement des critères d'attribution de la carte du combattant.

A titre de comparaison, les effectifs des titulaires de la retraite du combattant et d'une PMI avaient **diminué**, respectivement, de **16,8 %** et **22,9 %** entre **2007** et **2012**. La baisse du coût des PMI s'était élevée à **22 %**. En revanche, la dépense liée à la retraite du combattant avait **progressé** de **4,2 %** à cause de l'augmentation de son montant de **34 %** durant la précédente législature. Dans le même temps, **le budget global de la mission avait reculé de 15,3 %**.

B. DES DROITS ACQUIS TRÈS LARGEMENT PRÉSERVÉS ET UNE PLUS GRANDE ÉGALITÉ ENTRE LES DIFFÉRENTES GÉNÉRATIONS DU FEU

Devant votre commission, le secrétaire d'État auprès du ministre de la défense, chargé des anciens combattants et de la mémoire, s'est félicité que les **droits acquis** des anciens combattants n'aient pas été remis en cause¹ depuis 2012, malgré les efforts d'économie réalisés sur le budget de la mission. Il est vrai que depuis cinq ans **le droit à réparation n'a pas été**, dans son principe, **remis en cause**, qu'il se soit agi de la retraite du combattant ou des PMI. Il a même connu une **extension** en 2016 avec **l'abaissement** de **75 à 74 ans**, certes contre l'avis du Gouvernement, de l'âge à partir duquel une **demi-part fiscale supplémentaire** est attribuée aux **titulaires de la carte du combattant**².

Toutefois, le Gouvernement a bien **rogné temporairement** certaines dispositions en faveur du monde combattant, sans concertation préalable avec lui et suscitant à l'époque sa légitime opposition. Arguant de la nécessaire participation de ce dernier au redressement des finances publiques, il avait **abaissé** de **20 %**, par un décret du 24 septembre 2013³, **les taux des majorations spécifiques versées par l'État** dans le cadre de la constitution d'une **rente mutualiste**.

¹ Audition du 2 novembre 2016.

² Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, art. 4.

³ Décret n° 2013-853 du 24 septembre 2013 fixant le taux de majoration de l'État des rentes accordées au titre de l'article L. 222-2 du code de la mutualité.

Il avait finalement fait **machine arrière** et rétabli, par un décret du 27 décembre suivant¹, les règles antérieures. Ce **changement temporaire et imprévu de régime juridique** aurait permis à l'État d'économiser **7 millions d'euros au détriment des anciens combattants**. Cet épisode, au cours duquel le Gouvernement n'avait guère usé de diplomatie, avait tendu ses relations avec le monde combattant.

Il a ensuite réorienté sa politique, grâce notamment aux marges de manœuvre que lui confère la diminution du nombre d'anciens combattants, afin **d'approfondir la reconnaissance de la Nation** envers eux et de corriger certaines des inégalités persistant entre les différentes générations du feu, tout particulièrement celle des opérations extérieures (Opex).

Ainsi, la loi de finances pour 2014² a permis l'attribution de la **carte du combattant** dites « **à cheval** », c'est-à-dire aux anciens combattants ayant servi quatre mois en Algérie et dont le séjour dans le pays a débuté avant le 2 juillet 1962 et s'est achevé après cette date. A ce jour, environ **12 000 cartes** ont été accordées à ce titre (cf. *infra*).

Enfin, la **quatrième génération du feu** a obtenu la reconnaissance qui lui est due. Alors que le Gouvernement s'était opposé à l'adoption au Sénat, en novembre 2013, d'une proposition de loi³ présentée par notre ancien collègue Marcel-Pierre Cléach allant dans ce sens, il a reconnu le bien-fondé de cette demande d'égalité de traitement en proposant, dans la loi de finances pour 2015⁴, **d'aligner les critères d'attribution de la carte du combattant** qui leur étaient applicables, et qui reposaient jusqu'à présent sur la participation à des actions de feu ou de combat, sur ceux en vigueur pour les anciens combattants de la guerre d'Algérie, c'est-à-dire **quatre mois de présence sur un théâtre d'opération**. Entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2015, cette **mesure très attendue** devrait bénéficier à environ **150 000 personnes** : **25 000 cartes** ont déjà été attribuées.

C. DES DOSSIERS OCCULTÉS ET DES RÉFORMES INABOUTIES

Ces **avancées notables** ne doivent pas **masquer le refus du Gouvernement de corriger** certaines des **injustices** nées de l'application du droit à réparation et le **caractère inachevé de certaines réformes** qu'il a conduites.

¹ Décret n° 2013-1307 du 27 décembre 2013 fixant le taux de majoration de l'État des rentes accordées au titre de l'article L. 222-2 du code de la mutualité.

² Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, art. 109.

³ Proposition de loi n° 669 (2011-2012) 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.

⁴ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, art 87.

Il en va ainsi de la situation des **anciens combattants** ayant été **stationnés en Algérie entre le 3 juillet 1962 et le 1^{er} juillet 1964**, date de retrait des dernières troupes françaises¹ en application des accords d'Evian, qui ne peuvent pas, en l'état actuel du droit, bénéficier de la carte du combattant. Le secrétaire d'État a réitéré devant votre commission son opposition à cette mesure². Selon les informations dont dispose votre rapporteur pour avis, environ **100 000 hommes**, dont **80 000 appelés**, ont été amenés à servir en Algérie durant cette période. **Plusieurs dizaines de militaires français**, voire plusieurs centaines selon certaines sources, **y sont décédés** et ont été **reconnus morts pour la France**.

Depuis 2001³, les anciens combattants ayant séjourné en Algérie entre le 2 juillet 1962 et le 1^{er} juillet 1964 peuvent bénéficier du **titre de reconnaissance de la Nation** (TRN). A ce jour, plus de **35 000** ont été accordés à ce titre. Par ailleurs, le **statut de victime de la captivité en Algérie** est attribué aux personnes ayant été capturées après le 2 juillet 1962 et détenues pendant au moins trois mois en Algérie, en raison des services rendus à la France.

Il est incontestable qu'un régime identique à celui en vigueur pour les anciens combattants ayant participé à la guerre d'Algérie, qui s'étend du 1^{er} novembre 1954 au 2 juillet 1962, ne peut être appliqué. L'état de guerre a en effet cessé à partir de cette date, et l'indépendance de l'Algérie en a fait un État souverain. En revanche, **les circonstances s'apparentent bien à celles d'une Opex**, notamment **l'exposition au danger** et la **présence sur un territoire étranger** en application d'un accord bilatéral.

Dans ces conditions, il appartient au Gouvernement de **reconnaître le caractère d'Opex au maintien temporaire des forces françaises dans l'Algérie nouvellement indépendante**. Une **intervention du législateur n'est pas requise** : il suffit de modifier l'arrêté du 12 janvier 1994⁴ qui fixe la liste des Opex ouvrant droit au bénéfice de la carte du combattant. Ce ne serait **pas la plus ancienne**, puisque ce texte prend déjà en compte les opérations conduites à **Madagascar** entre **1947** et **1949**, au **Cameroun** entre **1956** et **1958** et en **Mauritanie** entre **1957** et **1959**. De plus, **ces territoires étaient alors sous souveraineté française**, ce qui les éloigne davantage de la définition d'une Opex que l'action des forces présentes en Algérie après le 2 juillet 1962.

¹ A l'exception de la base de Mers el-Kébir ainsi que les bases d'expérimentation du Sahara utilisées pour les essais nucléaires.

² Alors qu'il avait été le troisième signataire en 2008 de la proposition de loi n° 294 (2007-2008) visant à attribuer la carte du combattant aux soldats engagés en Algérie après les accords d'Evian du 2 juillet 1962 au 1^{er} juillet 1964.

³ Et le décret n° 2001-362 du 25 avril 2001 modifiant l'article D. 266-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

⁴ Arrêté du 12 janvier 1994 fixant la liste des opérations ouvrant droit au bénéfice de la carte du combattant au titre de l'article L. 253 ter du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ; NOR : ACVP9320062A.

En conséquence, la carte du combattant serait attribuée à tous les anciens militaires y ayant séjourné au moins **quatre mois** durant ces deux années au cours desquelles a été effectué le **retrait des troupes françaises** d'Algérie. Selon les informations fournies à votre rapporteur pour avis, le Gouvernement estime à **60 000 personnes** le nombre maximal d'hommes qui seraient éligibles à une telle mesure, tandis que les calculs des associations qui la soutiennent font état d'un nombre plus réduit de bénéficiaires, de l'ordre de **24 000**. Son **coût**, principalement lié aux **retraites du combattant** qui devraient être versées à ces personnes, serait compris **entre 16 et 40 millions d'euros par an**. Son financement pourrait donc être assuré par les **économies** réalisées grâce à la **diminution**, constatée chaque année, du **nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant** : - 50 000 entre 2015 et 2016 et - 51 000 attendus entre 2016 et 2017.

Par ailleurs, la situation des **anciens supplétifs de statut civil de droit commun**, les harkis « européens », mériterait d'être réexaminée à l'aune de **l'exigence d'égalité entre frères d'armes dans l'application du droit à réparation**. Au côté des supplétifs de statut civil de droit local, issus de la population musulmane, un nombre réduit de pieds noirs ont servi dans les harkas et les autres formations supplétives. Toutefois, le bénéfice des différentes mesures de réparation mises en place au profit des harkis, notamment l'allocation de reconnaissance, leur a toujours été refusé.

Cette **injustice** a donné lieu à un **contentieux** administratif et constitutionnel fourni. Dans une décision du 4 février 2011¹, le Conseil constitutionnel a par renvoi **supprimé** le critère du statut civil de droit local, en déclarant contraire à la Constitution la condition de nationalité alors en vigueur pour bénéficier de l'allocation de reconnaissance. En conséquence, le Conseil d'État a, dans une décision du 20 mars 2013², jugé que cette dernière ne pouvait **plus être réservée** par le pouvoir réglementaire aux seuls anciens harkis de statut civil de droit local.

Le Parlement a réagi en **restaurant ce critère** par la loi du 18 décembre 2013³. Dans une décision du 4 décembre 2015⁴, le Conseil constitutionnel a estimé que les anciens harkis de statut civil de droit commun ne se trouvent **pas dans la même situation** que les anciens harkis de droit local, point de vue qui mériterait d'être nuancé au regard des situations particulières présentées à votre rapporteur pour avis. Néanmoins, dans une autre décision du 19 février 2016⁵, le Conseil constitutionnel a **censuré la portée rétroactive** de la loi de 2013 et a considéré qu'elle n'était

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2010-93 QPC du 4 février 2011, Comité Harkis et vérité.

² Conseil d'État, 20 mars 2013, n° 342957.

³ 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.

⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 2015-204/505 QPC du 4 décembre 2015, Mme Nicole B. veuve B. et autre.

⁵ Conseil constitutionnel, décision n° 2015-522 QPC du 19 février 2016, Mme Josette B.-M.

pas animée d'un « *motif impérieux d'intérêt général suffisant* » justifiant de priver de leur droit d'exercer un tel recours les personnes qui, pendant 34 mois, étaient éligibles à l'allocation de reconnaissance et avaient, à la suite d'un refus de l'administration, engagé une procédure contentieuse non jugée définitivement pour l'obtenir.

Votre rapporteur pour avis a interrogé le Gouvernement sur les conséquences de cette décision. Dans sa réponse¹, celui-ci a précisé que sur **300 dossiers** examinés par le service central des rapatriés (SCR), seuls **quatre répondaient à ces critères** et étaient **en cours d'examen par les juridictions administratives**, qui pourraient leur accorder l'allocation de reconnaissance. Le risque financier pour l'État s'élèverait à **150 000 euros**.

Il convient de **mieux prendre en compte la situation de cette population** aux effectifs très réduits, très âgée et qui a **servi la France** dans des conditions très difficiles, comme leurs représentants l'ont expliqué à votre rapporteur pour avis lors de leur audition. Ces derniers ont par ailleurs eu l'impression de faire face à une véritable **obstruction de la part de l'administration** dans le traitement de ce dossier. Si l'allocation de reconnaissance était accordée à chacun des **300 anciens supplétifs** de statut civil de droit commun en ayant fait la demande, le **coût annuel** pour l'État serait d'environ **un million d'euros**². Alors que **le nombre de bénéficiaires de l'allocation de reconnaissance diminue d'environ 100 par an** (- 98 entre 2016 et 2017), cette **mesure d'équité** et de **justice** pourrait être très facilement prise en charge.

S'agissant de **l'efficacité du service offert** aux anciens combattants, la **procédure de traitement des demandes de PMI**, dont les **réformes** semblent **ininterrompues** depuis le début des années 2010, **reste perfectible**. Dans ce domaine, plusieurs chantiers restent ouverts pour moderniser la sous-direction des pensions (SDP) de la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD), certains étant d'ailleurs marqués par les hésitations et les imprécisions de l'administration.

C'est le cas notamment de **l'architecture** et de l'organisation territoriale **des commissions de réforme**. Un arrêté du 12 février 2016³ avait prévu la création, au 1^{er} avril 2016, d'une **commission de réforme nationale**, chargée d'instruire les recours contre les constats provisoires sur le droit à pension reconnus aux demandeurs établis par la SDP. Les dix centres d'expertise médicale et commissions de réforme (CEM-CR)⁴, qui remplissaient cette mission et avaient été créés en 2010-2011, avaient été fermés au 31 décembre 2014.

¹ Question écrite n° 21 281, JO Sénat 15/09/2016, p. 3 930.

² Le montant annuel de l'allocation de reconnaissance étant revalorisé à 3 515 euros par l'article 54 du présent PLF.

³ Arrêté du 12 février 2016 relatif à la saisine, l'organisation et au fonctionnement des commissions de réforme des pensions militaires d'invalidité ; NOR : DEFH1524642A.

⁴ A Ajaccio, Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Metz, Paris, Rennes, Toulouse et Tours.

Toutefois, un arrêté du 25 mars 2016¹ est venu **retirer** ce premier arrêté, qui n'est donc jamais entré en vigueur. Il avait en effet été constaté, selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, que ses dispositions concernant **l'exercice du droit de recours** étaient **plus restrictives** que celles figurant dans le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG). Désormais, la création de cette commission de réforme des PMI (CRPMI) nationale devrait être prochainement effectuée par décret en Conseil d'État.

De même, toutes les **conséquences** de la **réorganisation** de la SDP en 2014, qui a entraîné de **forts retards** dans le traitement des dossiers, n'ont pas encore été pleinement corrigées. Le délai moyen envisagé pour 2016, **300 jours**, ne sera pas atteint et a été réévalué à **330 jours** dans le cadre du PLF pour 2017. L'administration reconnaît aujourd'hui que la **réforme** menée **n'a pas suffisamment tenu compte des capacités et des initiatives des agents** de la SDP. D'importants **efforts de productivité** et de **rationalisation des structures** ont été réalisés à partir de 2015, mais ils tardent à produire pleinement leurs effets pour le monde combattant.

Enfin, la **situation des conjoints survivants des grands invalides** de guerre n'est **toujours pas satisfaisante**, malgré les mesures ponctuelles adoptées par le Parlement depuis 2010. Ceux-ci se retrouvent dans une **grande précarité** au décès du pensionné dont ils ont, dans la plupart des cas, pris soin pendant plusieurs années, en raison du **caractère forfaitaire** de leur **pension de réversion**.

Malgré les divers **compléments** et **majorations** de pension mis en place ces dernières années, le **Gouvernement** semble **impuissant** à améliorer véritablement les conditions de vie matérielle de ces personnes. Le ministère est **incapable de les recenser**, et donc de cibler son action en leur faveur. Ainsi, la réforme de la majoration versée aux conjoints survivants des grands invalides justifiant d'une durée de mariage et de soins constants d'au moins cinq ans, adoptée dans le cadre de la loi de finances pour 2016², n'a à ce jour bénéficié qu'à une personne, cinq autres demandes étant en cours d'examen. Il est donc urgent d'engager une réflexion avec les associations pour **apporter une solution définitive** à leurs difficultés.

¹ Arrêté du 25 mars 2016 portant retrait de l'arrêté du 12 février 2016 relatif à la saisine, l'organisation et au fonctionnement des commissions de réforme des pensions militaires d'invalidité ; NOR : DEFH1608315A.

² Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, art. 131.

II. RAPPROCHER LA NATION DE SES ARMÉES GRÂCE À UNE JOURNÉE DÉFENSE ET CITOYENNETÉ CONCENTRÉE SUR LES QUESTIONS DE DÉFENSE ET À UNE POLITIQUE DE MÉMOIRE AMBITIEUSE

Le programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » assure le financement des politiques publiques destinées à **développer l'esprit de défense**, à **mieux faire connaître les armées** auprès des citoyens, en particulier les jeunes, et à **préserver la mémoire des conflits** auxquels la France a été confrontée au 20^{ème} siècle et des femmes et des hommes qui l'ont servie à ces occasions. Ses crédits sont répartis en **deux actions** : la première est consacrée à la **Journée défense et citoyenneté (JDC)**, la seconde à la **politique de mémoire**.

Les crédits du programme ont connu une **forte contraction entre 2014 et 2015** (- 65 %), en raison de la mise en place au 1^{er} janvier 2015 de la nouvelle architecture budgétaire du ministère de la défense, qui regroupe l'ensemble de sa masse salariale (titre 2) au sein du programme 212 « Soutien de la politique de la défense », les 75 millions d'euros de crédits de titre 2 de la direction du service national (DSN), opérateur de la JDC, ayant donc été retirés du programme 167. Ils ont également diminué entre 2015 et 2016 (- 11,7 %), en lien avec l'évolution du contenu la JDC. **Ils se stabilisent en 2017 à 37,91 millions d'euros**. Il s'agit d'une **augmentation de 1,1 %** par rapport au projet de loi de finances (PLF) pour 2016 et d'un niveau quasiment identique à celui des crédits finalement ouverts en 2016 (37,92 millions d'euros).

Evolution des crédits de paiement du programme 167

(en millions d'euros)

Action	LFI 2016	PLF 2017	Variation
N° 1 : Journée défense et citoyenneté	15,3	15,7	+ 2,6 %
N° 2 : Politique de mémoire	22,2	22,2	/
Total	37,5	37,9	+ 1,1 %

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

Par rapport à l'an dernier, la seule variation, à la hausse, porte sur la JDC (+ 0,4 million d'euros) et vise à tenir compte de **l'augmentation attendue du nombre de jeunes** y participant. Les crédits consacrés à la politique de mémoire restent inchangés, le **cycle commémoratif du centenaire de la Première Guerre mondiale** se poursuivant, après une baisse de 5,1 % entre 2015 et 2016. Il faut toutefois noter leur augmentation de **85 % par rapport à 2012** (+ 10 millions d'euros), liée aux nombreuses échéances mémorielles d'importance de ces trois dernières années.

A. LA JDC, CIMENT DE LA TRANSMISSION DE L'ESPRIT DE DÉFENSE ET DE L'APPRENTISSAGE DE LA CITOYENNETÉ

1. La JDC au cœur du parcours de citoyenneté

Destinée à « conforter l'esprit de défense », à « concourir à l'affirmation du sentiment d'appartenance à la communauté nationale » ainsi qu'à maintenir le lien entre l'armée et la jeunesse¹, la JDC a succédé en 2010² à la Journée d'appel de préparation à la défense (JAPD), mise en place en 1997 lors de la suspension de l'appel sous les drapeaux³. A la suite de son **recensement**, obligatoire à l'âge de 16 ans, **tout citoyen français doit accomplir sa JDC** avant son dix-huitième anniversaire. A défaut, il peut régulariser sa situation jusqu'à ses 25 ans. Avant cet âge, le certificat de participation à la JDC est **obligatoire pour s'inscrire aux concours et examens soumis au contrôle de l'autorité publique** (permis de conduire, concours administratifs, etc.).

Organisée par la **direction du service national** (DSN) sur plus de **280 sites** militaires et civils situés en métropole et outre-mer, la JDC a connu depuis plusieurs années une **profonde réforme** visant à la **recentrer sur les questions de défense**, ainsi que l'avait recommandé le Livre blanc pour la défense et la sécurité nationale de 2013⁴ et que l'avait souhaité le Président de la République.

La **JDC rénovée** mise en œuvre depuis 2014 repose ainsi sur **trois modules** destinés à **sensibiliser** les appelés aux **menaces** qui pèsent sur notre pays (« Nous vivons dans un monde instable : une défense nécessaire »), à leur **présenter notre outil de défense** et l'institution militaire (« Une réponse adaptée : notre appareil de défense ») et enfin à leur **rappeler leurs droits et devoirs de citoyens** (« Vous avez un rôle à jouer : un engagement citoyen »). Débutant par une courte vidéo, chaque module se poursuit par une présentation réalisée par les animateurs de la session et est clos par un débat avec les participants.

La JDC est également l'occasion **d'évaluer la maîtrise des fondamentaux de la langue française** par les jeunes, de les **informer sur leurs droits sociaux**, notamment en matière de formation et d'insertion professionnelle, et de leur permettre d'échanger avec des militaires sur leurs métiers. Jusqu'au 1^{er} janvier 2016, une initiation d'une heure au secourisme était également réalisée. Désormais assurée par l'éducation nationale, elle a été remplacée à cette date par un module de trente minutes consacré à la **sécurité routière**, la différence ayant été affectée à l'information des jeunes sur leurs droits en matière d'insertion et les dons (module « information jeunesse citoyenne ») et aux thématiques de défense.

¹ Selon l'article L. 111-2 du code du service national.

² Loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique, art. 2.

³ Loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national.

⁴ p. 122.

Enfin, à partir du 1^{er} janvier 2017, une courte vidéo de présentation de la sécurité sociale, réalisée en partenariat avec l'école nationale supérieure de sécurité sociale (EN3S), devrait être diffusée aux appelés.

Le déroulement de la Journée défense et citoyenneté

	ACCUEIL EVENTUEL DES APPELES PAR LE SITE AVANT L'ARRIVEE DU PERSONNEL DSN	
H-45	ARRIVEE DES ENCADRANTS DSN ET ANIMATEURS DES ARMEES - PRISE EN COMPTE DU SITE - REUNION DE COORDINATION	
H-30	ACCUEIL DES APPELES (HORAIRE DE CONVOCATION) - VERIFICATION D'IDENTITE ET ADMISSION EN SESSION - COLLATION	
H	DISCOURS D'OUVERTURE DE SESSION - FORMALITES ADMINISTRATIVES (25')	
H+25	PRESENTATION ANIMATEURS/GROUPE (15')	
H+40	ANIMATION 1 - NOUS VIVONS DANS UN MONDE INSTABLE : UNE DEFENSE NECESSAIRE (65')	
H+1H45	PAUSE (15')	
H+2H00	TESTS D'EVALUATION DES ACQUIS FONDAMENTAUX DE LA LANGUE FRANÇAISE (30')	
H+2H30	IJC 1 - DROIT A L'INFORMATION (30')	
H+3H00	DEJEUNER (60')	
H+4H00	ACTIVITE DEFENSE SECURITE (60')	SIMULTANEMENT : ENTRETIEN AVEC LES JEUNES DETECTES EN DIFFICULTE
H+5H00	ANIMATION 2 - UNE REPONSE ADAPTEE : NOTRE APPAREIL DE DEFENSE (50')	
H+5H50	PAUSE (15')	
H+6H05	IJC 2 - MODULE SECURITE ROUTIERE (30')	
H+6H35	ANIMATION 3 - VOUS AVEZ UN ROLE A JOUER : UN ENGAGEMENT CITOYEN (60')	
H+7H35	FORMALITES DE CLOTURE DE SESSION : EVALUATION DE LA JOURNEE - REMISE DES CERTIFICATS (25')	
H+8H00	FIN DE SESSION - DEPART DES APPELES ET DES ANIMATEURS - RANGEMENT DU MATERIEL	
H+8H15	FIN DE LA JOURNEE - DEPART DES ENCADRANTS DSN	

IJC : information jeunesse citoyenne

Source : DSN

2. Un budget maîtrisé et des réformes engagées pour contenir son évolution

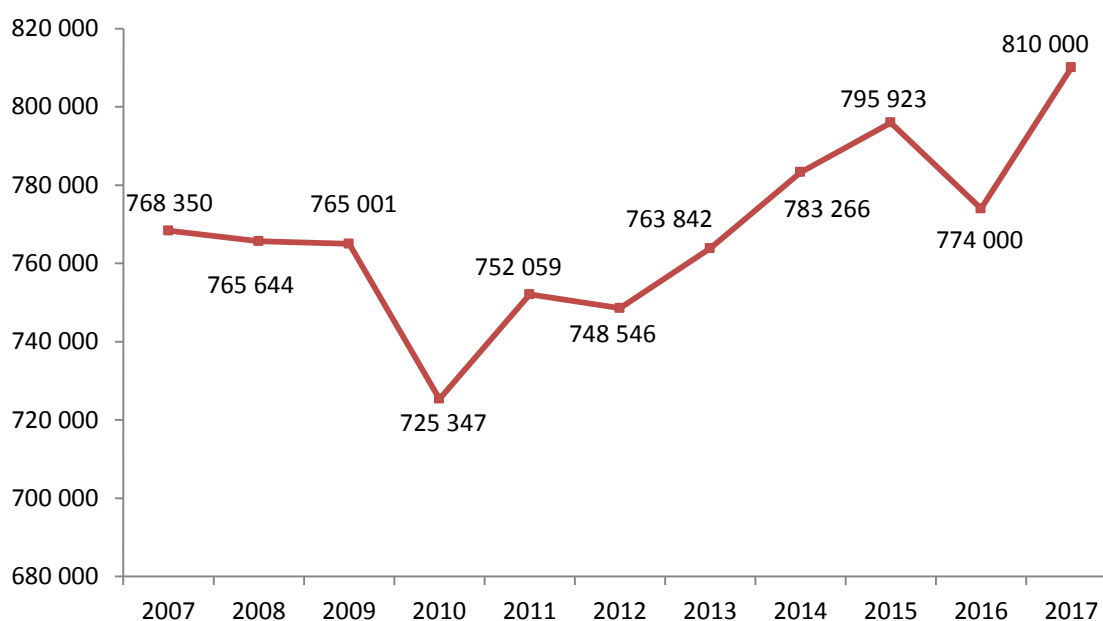
Le **budget** de la JDC, tel qu'il ressort de l'action n° 1 du programme 167, s'élève à **15,7 millions d'euros** et ne prend pas en compte les dépenses de personnel de la DSN¹. Il est composé presque exclusivement de **dépenses de fonctionnement**, concentrées essentiellement sur le **transport (6,36 millions d'euros, + 12,2 % par rapport à 2016)** et **l'alimentation (6,81 millions d'euros, + 0,1 % par rapport à 2016)** des appelés. Les dépenses de fonctionnement de la DSN restent stables à **1,1 million d'euros** et celles liées à la réalisation de la JDC elle-même, comme la formation des intervenants ou l'entretien des salles, **diminuent de 9,6 %**, à **1,06 million d'euros**.

¹ Qui figurent à l'action n° 65 du programme 212 « Soutien de la politique de défense ».

Le **coût moyen** d'une JDC, indicateur retenu pour mesurer la performance de la gestion du programme 167, évolue quant à lui conformément aux prévisions et s'élève à **140 euros**. Entre 2014 et 2015, il a diminué de 2 %, passant de 142,5 euros à 139,68 euros.

Le principal **défi** auquel doit faire face la DSN est celui de **l'augmentation**, dans les années à venir, **du nombre de participants** à la JDC. Cette évolution à la hausse, liée à la vitalité démographique de la fin des années 1990 et du début des années 2000, est déjà perceptible : entre 2010 et 2015, ce chiffre est passé de **725 347** à **795 923** (+ 9,7 %). **774 000** jeunes sont désormais attendus en 2016, alors que la **cible initiale** était de **800 000**, et ils devraient être **810 000 en 2017**.

Evolution du nombre de participants à la JDC depuis 2007



Source : DSN

Pour y répondre, la **modernisation du système d'information** de la DSN a été engagée à travers le **projet PRESAJe**¹, qui doit conduire à la **dématérialisation** complète de l'ensemble des procédures concernant l'organisation de la JDC, en particulier les relations avec les jeunes.

Les échanges entre la DSN et les mairies, qui portent sur les données du recensement, devraient être ainsi simplifiés, grâce notamment au **développement de l'e-recensement**. Au 30 juin 2016, **4 273** communes, totalisant **29,51 millions d'habitants**, en bénéficiaient, permettant ainsi aux jeunes de se faire recenser en ligne sur le site service-public.fr. Le nombre d'entre eux y ayant eu recours est encore très faible (**17 359** en 2015, sur une classe d'âge née en 1999 de 784 947 personnes), mais en **forte expansion** (+ **49 %** sur les six premiers mois de l'année 2016).

¹ Plateforme de référence pour l'échange sécurisé et l'administration des jeunes.

Surtout, cet outil doit permettre de **simplifier les démarches administratives des jeunes**, qui à terme pourront, *via* un espace personnel en ligne, imprimer leur convocation et leur certificat de participation ou modifier la date de leur JDC. Enfin, la DSN compte y avoir recours pour faciliter la **diffusion de supports pédagogiques** à destination des animateurs et leur permettre d'échanger entre eux des bonnes pratiques. D'importantes **économies de fonctionnement** peuvent en être attendues, qu'elles soient liées à l'acheminement ou à l'affranchissement de documents ou à la rationalisation du parc informatique. Cette réforme devrait aboutir à la fin de l'année 2017.

3. Une extension des missions de la DSN à moyens constants

La **réforme de la politique du ministère de la défense à l'égard de la jeunesse**, annoncée par le ministre le 18 mai 2016, vise à améliorer la visibilité et l'attractivité des armées auprès des jeunes, à renforcer leur rôle dans la promotion de l'égalité des chances et à développer la transmission de l'esprit de défense. Elle va se traduire par une **modification de sa gouvernance**, qui sera désormais assurée par la DSN.

Celle-ci va devenir la **direction du service national et de la jeunesse** (DSNJ), et **reprenra les attributions** de la **délégation ministérielle à la jeunesse et à l'égalité des chances**, instituée en 2012 afin d'animer, coordonner et faire connaître les actions de l'ensemble du ministère de la défense en direction de la jeunesse. La **commission armées-jeunesse** (CAJ), créée en 1955 et qui constitue un lieu de dialogue entre la jeunesse, à travers ses représentants¹, et les différents organes du ministère de la défense, de réflexion sur les relations entre les jeunes et les armées, et d'organisation d'actions, au sein du ministère, au profit des jeunes, **lui sera adossée**. Elle devrait également **assurer la tutelle du service militaire volontaire** (SMV), actuellement rattaché directement à l'état-major de l'armée de terre et qui sera **prochainement transformé en service à compétence nationale**.

Il ne semble toutefois pas que ces nouvelles missions se traduiront par des moyens supplémentaires. En 2017, la **réduction des effectifs** va se poursuivre. Son **plafond d'emplois** devrait être abaissé de **37 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, soit un niveau inférieur de **2,9 %** à celui de 2016, et s'établira à **1 257 ETPT**. Cette baisse sera concentrée sur le personnel civil (- 40 ETPT), qui représente **78 %** de l'effectif total de la direction, alors que le plafond du personnel militaire sera relevé de 3 ETPT. **Depuis 2008**, le **plafond d'emplois de la DSN a diminué de 54,3 %**, puisqu'il s'élevait alors à **2 750 ETPT**, en lien avec le **transfert de certaines de ses missions**, notamment en matière de gestion des archives, à d'autres services du ministère de la défense.

¹ *Mouvements de jeunesse, associations familiales, syndicats.*

Les **dépenses de titre 2** associées à ces emplois, portées par le **programme 212**, connaissent également une **forte baisse** en 2017, après une **augmentation inexplicquée** entre les projets de loi de finances pour **2015** et pour **2016 (+ 14 %)**, année de leur transfert du programme 167 vers ce programme. Elles **diminuent de 18,7 %** par rapport à 2016, à **69,7 millions d'euros**, et seront **inférieure de 7,3 % à leur niveau de 2015**, alors que le plafond d'emploi n'a quant à lui été réduit que de **3,3 %** en deux ans.

4. Le *satisfecit* de la Cour des comptes

A la demande de la commission des finances du Sénat et de son rapporteur spécial, notre collègue Marc Laménie, **la Cour des comptes a réalisé en 2015 une étude sur la JDC** s'intéressant à son coût, à son organisation, à son contenu et à son articulation avec les autres étapes du parcours de citoyenneté. Publié en mars 2016¹, ce rapport porte un **regard plutôt positif** sur la JDC et met en avant **plusieurs pistes d'amélioration**, sans remettre en cause la pertinence de cette journée.

La Cour souligne tout d'abord que la JDC se déroule de manière satisfaisante, grâce à une **organisation efficace**. Elle souligne que la DSN « *pilote efficacement* » cette journée, grâce à des outils de gouvernance et à un maillage territorial adaptés. Elle rappelle la **nécessité d'unifier la formation des animateurs** et de développer leur évaluation, sous le contrôle de la DSN. Elle salue également la **maîtrise des coûts de production** réalisée malgré l'augmentation du nombre d'appelés et invite à la poursuivre.

Rejoignant en cela les constats faits par votre rapporteur pour avis depuis maintenant deux ans, ce rapport estime néanmoins que la JDC « *souffre* » toujours de la **multiplicité de messages hétérogènes** dont elle est le vecteur. Il recommande donc de **poursuivre son recentrage** sur les questions de défense, notamment en identifiant les thématiques qu'elle traite aujourd'hui qui pourraient être confiées à l'éducation nationale. Un consensus général existe sur ce point : **la JDC est trop dense**, ce qui peut entraîner une **confusion des messages**.

¹ Marc Laménie, « La journée défense et citoyenneté : un rendez-vous entre la jeunesse à conserver et à améliorer », commission des finances du Sénat, rapport n° 475 (2015-2016), 16 mars 2016.

5. Une perception positive par les participants

Il est encourageant de constater que la **rénovation** de la JDC entre 2014 et 2015 a eu pour conséquence une **amélioration du taux de satisfaction** des participants mesuré « à chaud », à la fin de la journée. En 2015, **89,8 %** d'entre eux étaient satisfaits de la qualité de la prestation offerte par la DSN et les armées (+ 1,1 % par rapport à 2014) et **90,6 %** d'entre eux estimaient qu'elle avait eu un impact positif sur l'image qu'ils avaient de la défense et des armées (+ 1,6 %).

Selon le dernier sondage réalisé en décembre 2015 « à froid », soit six à douze mois après la JDC, par l'institut de sondage CSA pour le compte de la délégation à l'information et à la communication de la défense (Dicod), **75 % des jeunes interrogés considèrent que la JDC est intéressante**, et **87 %** jugent qu'elle leur a permis de s'informer sur les métiers de la défense. C'est sur la **nécessité d'une défense efficace** que le message porté par la JDC a le plus progressé : **81 %** des participants en sont devenus davantage conscients grâce à cette journée en 2015, contre **73 %** en 2014.

Toutefois, les dernières modifications apportées au contenu de la JDC semblent avoir légèrement **dégradé** cette perception globale positive. En effet, **le nouveau module consacré à la sécurité routière a connu des premiers retours mitigés**, avec un **taux de satisfaction** de seulement **48,9 %** au premier semestre 2016. En conséquence, selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, un travail conjoint entre la DSN et la délégation à la circulation et à la sécurité routières (DCSR) a été engagé afin d'élaborer un nouveau support pédagogique pour 2017.

6. Une minorité de jeunes échappe à la JDC

Il convient de redoubler d'efforts pour apporter une solution à un problème identifié de longue date : **l'exclusion d'une frange de la jeunesse du parcours de citoyenneté** voulu par le législateur et dont la JDC constitue la pierre angulaire. Environ **4 % d'une classe d'âge**, soit un peu plus de **30 000 jeunes** chaque année, **n'effectue pas sa JDC**. Ce taux est en légère baisse, puisque si **95,6 %** des membres de la classe d'âge née en 1988 ont réalisé leur JDC (soit 769 508 personnes sur 804 925), **96 %** de ceux de la classe d'âge née en 1990 l'ont fait (765 248 sur 797 133). En revanche, on constate **une dégradation notable dans les départements et collectivités d'outre-mer**, puisque ce taux est passé de **97,5 %** pour la classe 1988 à **94,6 %** pour la classe 1990 (- 3 %).

Cet **absentéisme, plus élevé que le taux de jeunes non recensés** (1,8 % pour la classe 1989), est très **inégalement réparti** sur le territoire et atteint son pic, en métropole, à Paris (12,8 %) et en Seine-Saint-Denis (11,8 %). Il faut accroître les **efforts d'information et de sensibilisation** de ces jeunes, qui proviennent de milieux sociaux très divers, aux enjeux de

la JDC et aux opportunités qu'elle peut leur ouvrir, en matière d'information sur leurs droits et d'orientation professionnelle. Il est regrettable qu'un nombre significatif de jeunes estiment qu'il est dans leur intérêt de sauter cette étape essentielle de la formation d'un citoyen français, dernière expérience partagée par l'ensemble d'une génération.

Cette situation permet également de s'interroger sur **l'effectivité de l'interdiction**, pour les personnes âgées de moins de 25 ans, **de passer un examen ou un concours public sans présenter leur certificat de participation à la JDC**. Sur ce point, votre rapporteur pour avis rejoint la Cour des comptes, qui dans son rapport recommande de « *rappeler aux autorités de tutelle des organisateurs d'examens et concours soumis au contrôle de l'autorité publique, y compris le permis de conduire, l'obligation d'exiger systématiquement des candidats de nationalité française la présentation du certificat individuel de participation à la JDC* ».

7. Quelles perspectives pour une extension de la JDC dans un contexte sécuritaire bouleversé ?

Dans ce contexte, le Président de la République a demandé au Gouvernement, lors de ces vœux à la jeunesse le 11 janvier 2016, d'étudier les **possibilités d'allonger la JDC** jusqu'à une semaine. Une **réflexion interministérielle** est en cours sur le sujet, sous la direction du haut-commissaire à l'engagement civique.

Force est tout d'abord de constater les **insurmontables obstacles logistiques, organisationnels et financiers de la transformation de la JDC en une semaine de sensibilisation aux thématiques de défense et à la citoyenneté**, et l'incapacité du ministère de la défense à assumer une telle réforme. Néanmoins, les premières pistes de travail du Gouvernement, telles qu'elles ont été présentées à votre rapporteur pour avis, permettraient déjà de **remédier aux principales faiblesses de la JDC actuelle**, tout particulièrement sa densité.

Il s'agirait d'adjoindre à la JDC actuelle organisée par le ministère de la défense et accueillie dans ses casernes une **seconde journée**, qui pourrait être assurée par les collectivités territoriales et **aurait vocation à traiter de l'ensemble des enjeux liés à la citoyenneté**. Ces deux journées, qui seraient assez rapprochées dans le temps (entre 10 jours et un mois), feraient l'objet d'une convocation unique, qui resterait du ressort de la DSN.

En conséquence, **une journée entière pourrait être consacrée à l'information des jeunes sur la défense et au renforcement du lien armée-Nation**. Cette réforme devrait s'accompagner d'une **évolution de la pédagogie employée** et des messages présentées, dont il conviendrait de limiter le nombre pour se concentrer sur quelques notions essentielles. **L'interactivité** devrait être favorisée, et grâce au temps dégagé par le transfert de certains modules sur la deuxième journée, évalué à ce stade à une heure, une **présentation approfondie des métiers de la défense** pourrait être réalisée et un **volet mémoriel** pourrait être adjoint à la JDC.

Par ailleurs, **la JDC ne peut pas ignorer l'évolution de la menace terroriste** qui pèse sur la France et ses conséquences sur la société française. Au contraire, votre rapporteur pour avis recommandait l'an dernier de mettre à profit cet instant unique de rassemblement et de brassage d'une génération pour **détecter les signaux faibles de radicalisation et identifier les indices** les plus évidents de ce phénomène.

Le plan d'action gouvernemental contre la radicalisation et le terrorisme, présenté en mai dernier, aborde quant à lui cette question sous un autre angle en prévoyant de diffuser à chaque classe d'âge de jeunes, des **modules de prévention de la radicalisation** à l'occasion de la JDC (action n° 42). Un groupe de travail interministériel aurait été mis en place pour les élaborer. Lors des auditions réalisées par votre rapporteur pour avis, les **difficultés de tenir un discours consensuel sur ce sujet** et de le traiter durant la JDC n'en ont pas moins été soulignées, en raison aussi bien de **l'hétérogénéité des appelés** que de celle des animateurs, qu'il serait d'ailleurs indispensable de former pour répondre aux **incidents et provocations** qui déjà se produisent. De tels événements font l'objet d'un **compte-rendu** écrit à la **direction du renseignement et de la sécurité de la défense** (DRSD, ex-DPSD), et désormais d'un compte-rendu oral immédiat. Sans transformer l'objet ou la nature de la JDC, il convient de **saisir l'opportunité** que représente ce rituel d'intégration républicaine pour être en mesure de **mieux prévenir la radicalisation**.

B. TIRER LES LEÇONS DE L'ANNÉE MÉMORIELLE 2016 POUR GARANTIR LE SUCCÈS DE LA SUITE DU CYCLE COMMÉMORATIF 2014-2018

1. Développer une politique de mémoire orientée vers la jeunesse et tenant compte de toutes les générations du feu

La **politique de mémoire** conduite par le ministère de la défense, à travers sa direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA), a pour objectif **d'assurer la transmission des valeurs fondamentales de la République** au nom desquelles la France a combattu au 20^{ème} siècle et qu'elle défend encore aujourd'hui à travers le monde. Elle met dès lors l'accent sur la **jeunesse** et la **commémoration des événements historiques marquants** qui incarnent cette histoire et rappellent le sacrifice de plusieurs générations de nos aînés.

L'**action pédagogique** du ministère, financée à hauteur de **350 000 euros** en 2017, repose sur un **cadre rénové**. En effet, le **protocole** qui régit les relations entre les ministères de la défense et de l'éducation nationale, dont le premier remonte à 1982, a été **renouvelé** le 20 mai 2016 et **élargi** au ministère de l'agriculture, pour y inclure l'enseignement agricole.

**Développer les liens entre la jeunesse, la défense et l'éducation nationale :
le protocole défense - éducation nationale - agriculture du 20 mai 2016**

Sixième protocole visant à coordonner les initiatives pédagogiques du ministère de la défense avec celles de l'éducation nationale, il assure la modernisation de leurs relations, jusqu'à présent encadrées par le protocole du 31 mars 2007. Son objectif principal est de **rapprocher les jeunes de l'institution militaire** et de les **sensibiliser** aux enjeux de la défense nationale. Il **étend** le champ traditionnel de ces protocoles à la **recherche** ainsi qu'aux **questions de mémoire**, d'égalité des chances, de **lutte contre le décrochage** scolaire ou encore de reconversion des militaires, et prône également le renforcement du rôle de l'éducation nationale dans la conduite du parcours de citoyenneté.

Le protocole est construit autour de **cinq** axes :

- renforcer **l'enseignement de défense** et la formation des enseignants ;
- développer les relations entre la défense et l'enseignement supérieur ;
- participer à la **lutte contre le décrochage scolaire** et contribuer à la détection des jeunes en difficulté de lecture ;
- favoriser le lien défense - jeunesse, l'égalité des chances et l'insertion professionnelle des jeunes ;
- favoriser la **reconversion** des militaires au sein du ministère de l'éducation nationale.

Sa mise en œuvre repose sur des **actions opérationnelles** déclinant chacune de ces thématiques. A titre d'exemple, il propose de faire découvrir le patrimoine culturel des armées aux élèves dans le cadre de l'enseignement de défense, d'encourager l'accès des jeunes de milieu défavorisé aux lycées de la défense ou encore d'intégrer à la formation du personnel militaire des actions en faveur des jeunes.

La **gouvernance** du protocole repose sur un comité de pilotage stratégique, présidé par les ministres concernés et réuni au moins une fois par an, et trois comités exécutifs thématiques, portant sur l'enseignement de défense, l'insertion des jeunes et la reconversion des militaires, qui sont chargés du suivi des actions engagées et se réunissent chaque semestre.

En 2015, la DMPA a contribué au financement de **369** projets, à hauteur de **197 000 euros**, pour un total de **17 703** bénéficiaires. Pour les six premiers mois de l'année 2016, **181 000 euros** avaient déjà été dépensés en faveur de **352** projets mobilisant **15 271** élèves.

L'enveloppe de 350 000 euros consacrée à l'action pédagogique, dont le niveau est **inchangé** en 2017 par rapport à 2016, finance également la revue « Les chemins de mémoire », pour un coût de **135 000 euros** en 2015. Tirée à **23 000** exemplaires, elle devrait à compter de 2017 être davantage diffusée, sous format électronique, aux établissements scolaires. La DMPA apporte également son soutien à la production de documentaires historiques et à la publication d'ouvrages en lien avec l'actualité mémorielle ou contribuant à faire progresser la recherche historiographique.

Un **second volet** de la politique pédagogique du ministère de la défense est conduit à travers son principal opérateur au service du monde combattant, l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (Onac). Il perçoit à ce titre une **subvention de 270 000 euros**, dont le montant reste stable en 2017. Grâce à son implantation dans chaque département, il soutient des **initiatives pédagogiques dans les territoires**, en lien notamment avec les cérémonies patriotiques, élabore des expositions, assure la transmission de la mémoire à travers des concours à destination des élèves, notamment « Bulles de mémoire » et « les Petits Artistes de la mémoire », et contribue à l'organisation locale du **concours national de la Résistance et de la déportation (CNRD)**.

Le pilotage de ce concours est assuré par le ministère de l'éducation nationale mais la DMPA ainsi que plusieurs fondations mémorielles¹, qui élaborent à tour de rôle un dossier pédagogique à destination des élèves offrant des pistes de réflexion sur le sujet de l'année, y sont étroitement associées. Organisé **depuis 1961**, il s'agit du plus important concours scolaire français, auquel **43 259 élèves** issus de **1 983 établissements** ont participé en **2015-2016**.

Le Président de la République avait souhaité, dans un discours prononcé la 27 janvier 2015 au Mémorial de la Shoah, que le CNRD soit « *renouvelé et rénové* » afin de **garantir sa pérennité**. Une mission en ce sens a été confiée 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, qui ont achevé leurs travaux en juillet 2015 et ont remis leur rapport au mois de novembre suivant à la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et au secrétaire d'État auprès du ministre de la défense, chargé des anciens combattants et de la mémoire. Soulignant la nécessité de **démocratiser** le CNRD et **d'améliorer sa visibilité** afin d'éviter qu'il ne disparaisse en même temps que les derniers témoins directs de cette période, qui l'ont porté depuis sa création, ils recommandaient notamment de **rationaliser l'organisation du concours**, en simplifiant son pilotage, et de **valoriser davantage le travail des élèves et l'engagement des enseignants**.

¹ Fondation de la Résistance, Fondation pour la mémoire de la déportation, Fondation de la France libre, Fondation pour la mémoire de la Shoah, Fondation Charles de Gaulle.

En conséquence, un arrêté du 23 juin 2016¹ est venu traduire cette rénovation du CNRD. Le **nombre de catégories de participation** a été ramené **de six à quatre** (réalisation d'un devoir individuel en temps limité ou d'un travail collectif, en troisième ou au lycée). **La liste des établissements** pouvant y participer a été **étendue** pour inclure **l'enseignement agricole et maritime**, les **structures d'insertion** comme les écoles de la deuxième chance et l'établissement pour l'insertion dans l'emploi (Evide) ou encore les **centres de formation d'apprentis (CFA)**.

L'organisation de la phase académique du concours a été confiée aux recteurs, tandis qu'au niveau national un comité stratégique a été mis en place, regroupant l'ensemble des organismes participants et chargé notamment de choisir son thème, distinct du collège de correcteurs, majoritairement composé d'enseignants et dont le rôle est d'évaluer les travaux qui lui sont transmis par les académies et d'établir le palmarès du concours. Enfin, des **ressources pédagogiques supplémentaires**, rassemblées par le réseau Canopé², sont désormais à la disposition des élèves sur internet. La première édition de cette nouvelle formule du concours se déroule en 2016-2017 sur le thème de « la négation de l'Homme dans l'univers concentrationnaire nazi ».

L'organisation des **onze cérémonies nationales** prévues par des textes législatifs et réglementaires constitue un autre aspect essentiel de la politique de mémoire du ministère de la défense. Comme en 2016, une enveloppe **d'un million d'euros** y est consacrée, auxquels viennent s'ajouter **690 000 euros** pour des **cérémonies ponctuelles**. Relèvent de cette dernière catégorie, en 2016, le centenaire de la création de l'escadrille La Fayette, célébré le 20 avril dans un cadre franco-américain, ou encore les hommages organisés après le décès de plusieurs personnalités liées au monde combattant ou ayant occupé de hautes responsabilités nationales (Yves Guéna, Michel Rocard). Au total, la DMPA a organisé **26** cérémonies cette année.

¹ Arrêté du 23 juin 2016 relatif au concours national de la Résistance et de la déportation ; NOR : MENE1616425A.

² Réseau de création et d'accompagnement pédagogiques, ex-centre national de documentation pédagogique (CNDP).

Le calendrier commémoratif national

- le 19 mars : journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc (loi du 6 décembre 2012) ;
- le dernier dimanche d'avril : journée nationale du souvenir des victimes et héros de la déportation (loi du 14 avril 1954) ;
- le 8 mai : commémoration de la victoire de 1945 (loi du 2 octobre 1981) ;
- le deuxième dimanche de mai : fête nationale de Jeanne d'Arc et du patriotisme (loi du 10 juillet 1920) ;
- le 27 mai : journée nationale de la Résistance (loi du 19 juillet 2013) ;
- le 8 juin : journée nationale d'hommage aux « morts pour la France » en Indochine (décret du 26 mai 2005) ;
- le 18 juin : journée nationale commémorative de l'appel historique du général de Gaulle à refuser la défaite et à poursuivre le combat contre l'ennemi (décret du 10 mars 2006) ;
- le dimanche suivant le 16 juillet : journée nationale d'hommage à la mémoire des victimes des crimes racistes et antisémites de l'État français et d'hommage aux « Justes » de France (loi du 10 juillet 2000) ;
- le 25 septembre : journée nationale d'hommage aux Harkis et autres membres des formations supplétives (décret du 31 mars 2003) ;
- le 11 novembre : commémoration de l'armistice de 1918 et hommage à tous les morts pour la France (lois du 22 octobre 1922 et du 28 février 2012) ;
- le 5 décembre : journée nationale d'hommage aux « morts pour la France » de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de la Tunisie (décret du 26 septembre 2003).

Enfin, l'année 2017 devrait voir **l'aboutissement** d'un projet destiné à concrétiser **l'égalité de toutes les générations du feu devant la mémoire** : la construction d'un **monument en l'honneur des soldats morts en Opex**. Initié en 2011, sur la base d'un rapport remis au ministre de la défense par le général d'armée (2S) Thorette, il devait initialement être installé place Vauban à Paris, derrière les Invalides. Un concours avait été lancé et sept candidatures reçues avant qu'en 2013 la procédure ne soit interrompue, en raison notamment de l'opposition des riverains.

Un **nouveau site** a été retenu : l'un des jardins **du parc André Citroën**, situé dans le 15^{ème} arrondissement de Paris, à défaut de son esplanade, en raison de l'opposition de ses concepteurs. Plus aucun obstacle ne semble aujourd'hui s'opposer à sa réalisation. Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis et confirmées par le secrétaire d'État lors de son audition par votre commission, un **jury** a été désigné, composé notamment de l'historien Pierre Nora, du sculpteur italien Giuseppe Penone, de l'architecte Philippe Prost et de représentants des associations du monde combattant. Le **lauréat** devrait être annoncé au cours du premier trimestre 2017, avec un début des travaux envisagé avant l'été. Votre rapporteur pour avis ne peut que déplorer qu'il ait fallu plus de six ans pour que cet hommage aux soldats morts pour la France en Opex puisse sortir de terre, malgré l'unanimité politique sur laquelle il peut s'appuyer.

2. Mettre l'accent sur la richesse du patrimoine mémoriel des territoires

L'essentiel du budget de la politique de mémoire du ministère de la défense est consacré à l'**entretien** et à la **valorisation** du **patrimoine** hérité des combats qui se sont déroulés dans notre pays au 20^{ème} siècle ou auquel nous avons participé et des sépultures des soldats morts pour la France. L'État intervient soit directement, *via* la DMPA, soit à travers l'Onac, soit en soutien d'initiatives locales portées par les collectivités territoriales.

Sur les **22,2 millions d'euros** du budget de l'action n° 2 du programme 167 en 2017, **14,92 millions**, soit **67,2 %**, sont dédiés à cet aspect de la politique de mémoire. Cela représente une hausse de **2,43 millions d'euros** par rapport à 2016 (+ **19,5 %**), les moyens supplémentaires étant destinés au financement du monument aux morts en Opex et au programme de rénovation des sépultures par l'Onac.

Celui est en effet chargé depuis 2010 de l'**entretien des 267 nécropoles nationales** et de la **rénovation** de celles d'entre-elles le nécessitant, dans le cadre défini par une **programmation pluriannuelle** portant sur la période 2011-2018 dont le budget, initialement estimé à **34,5 millions d'euros**, devrait au final s'élever à **35,78 millions d'euros**. La priorité, dans le contexte du centenaire de la Première Guerre mondiale, a été donnée aux cimetières de ce conflit. Au total, **40 nécropoles** et une **douzaine de carrés communaux** sont concernés, soit environ **100 000 tombes** et **66 ossuaires**.

L'Onac a connu de **nombreuses difficultés** dans les **premières années** d'exercice de cette compétence, liées notamment à la professionnalisation progressive de son pôle des sépultures de guerre et des hauts lieux de la mémoire nationale (PSGHLMN), à une **organisation perfectible** et à des **procédures inadaptées** à l'ampleur des travaux envisagés. En conséquence, un **important retard** a été constaté dans la période 2011-2015, l'Onac se révélant incapable de consommer l'intégralité des crédits lui étant délégués à cette fin par la DMPA et n'engageant des dépenses qu'à hauteur de **58,1 %** de ceux-ci (**11,86 millions d'euros** sur **20,42**). Depuis cette date, le fonctionnement plus satisfaisant du PSGHLMN permet de **rattraper** progressivement la programmation initiale.

Ainsi, en 2017, l'Onac bénéficiera de **2,3 millions d'euros** (+ 0,1 million d'euros par rapport à 2016) **pour l'entretien courant** de ces nécropoles et des hauts lieux de la mémoire nationale (cf. *infra*), qui passe notamment par la mise en œuvre d'une charte paysagère en matière de plantations, de fleurissement et de respect des normes environnementales. **7 millions d'euros** (+ 0,8 million d'euros) seront affectés à leur **rénovation**. Pour l'année 2016, les travaux ont notamment porté sur le site de Verdun, avec l'achèvement de la rénovation de la tranchée des baïonnettes et des monuments musulman et israélite de la nécropole de Douaumont.

En 2017, des travaux de restauration sont prévus dans l'Aisne (Neuilly-Saint-Front), la Meuse (Les Eparges) ou encore la Somme (Montdidier). Enfin, **0,46 million d'euros** sont dédiés à leur **valorisation** : l'amélioration de l'information des visiteurs se poursuit, avec une nouvelle signalétique et le remplacement des panneaux d'information historique. À ce jour, **230 sites** sur les **273** identifiés comme prioritaires en ont bénéficié.

Les **cimetières français à l'étranger** – plus d'un millier dans 80 pays – sont sous la **responsabilité des postes diplomatiques**, avec l'appui financier de la DMPA. Comme en 2016, **1,7 million d'euros** sont consacrés à leur entretien et à leur rénovation, notamment en Macédoine ou en Belgique.

L'Onac n'assure pas uniquement l'entretien et la rénovation des sépultures mais également celui des **neuf hauts lieux de la mémoire nationale**, qui selon un arrêté du 20 mars 2014¹ 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.

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 (Ile 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).

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 : DEFD140740A.

Devenus des **symboles** des sacrifices consentis par les Français au nom de leur pays au siècle dernier, ils ont bénéficié d'un **important effort de valorisation** ces dernières années, qui s'est poursuivi en 2016 et sera accentué en 2017. La rénovation de la muséographie du **mémorial de l'Île de la Cité** a été achevée en 2016 et inaugurée le 24 avril par le Premier ministre à l'occasion de la journée nationale du souvenir des victimes et des héros de la Déportation. Au **Struthof**, seul exemple du système concentrationnaire nazi sur le territoire français, l'État a procédé au rachat de l'auberge qui fait face à l'entrée du camp et la rénovation de la chambre à gaz va être lancée. La **rénovation complète du mémorial du Mont-Faron**, décidée au moment du soixante-dixième anniversaire du débarquement de Provence, devrait être achevée au premier trimestre 2017. Enfin, divers travaux de valorisation sont en cours au **Mont-Valérien** et à la **prison de Montluc**.

Ces hauts lieux de la mémoire nationale, qui ont attiré près de **900 000 visiteurs** en 2015, ne constituent toutefois qu'une part réduite du patrimoine mémoriel lié aux conflits du 20^{ème} siècle qui parsèment notre territoire. Les importantes échéances commémoratives de ces dernières années, marquées par les anniversaires concomitants des deux guerres mondiales, ont conduit à une prise de conscience de leur **potentiel culturel** mais également **économique** pour des régions parfois frappées par un recul de l'activité industrielle.

Le **tourisme de mémoire**, désormais **reconnu comme un facteur d'attractivité internationale**, s'est professionnalisé depuis le début des années 2010, avec le soutien de l'État. Les trois éditions des **assises du tourisme de mémoire** (2011, 2013 et 2015) ont permis d'accélérer la **structuration** de cette filière et de renforcer les échanges entre les professionnels et les collectivités territoriales, pour notamment coordonner l'action de celles d'entre elles situées sur la ligne de front de la Première Guerre mondiale. Cette coopération s'est traduite par la signature d'un contrat de destination « Centenaire de la Grande Guerre » entre l'État, sept collectivités et quatorze partenaires privés.

Les **premiers résultats** sont **très positifs** : alors que la première étude nationale sur le sujet, réalisée en 2010-2011, avait révélé que les seuls sites historiques payants relatifs aux conflits contemporains avaient accueillis **six millions de personnes** et réalisés **45 millions d'euros de chiffre d'affaires**, **11 millions de personnes** ont visité les lieux de mémoire situés sur le territoire français en 2015. Une **baisse de fréquentation** de **11 % par rapport à 2014** a été constatée, qui s'explique par la mobilisation populaire qui avait accompagné cette année commémorative exceptionnelle. Néanmoins, **par rapport à 2012 et 2013**, la fréquentation des lieux de mémoire est en **hausse de 25 %**.

Depuis 2014, la DMPA apporte un **soutien financier aux projets locaux** de valorisation du patrimoine mémoriel. D'un montant de **1,65 million d'euros** en 2016, l'enveloppe qui y est consacrée est portée à **2 millions d'euros** en 2017. Des conventions de partenariat sont signées entre le ministère et les porteurs de projet, qui peuvent être accompagnés sur plusieurs années. Plus d'une **quinzaine d'initiatives** en ont déjà bénéficié, pour des montants allant de **35 000 euros** pour la création du monument des fraternisations à Neuville-Saint-Vaast (Pas-de-Calais) à **1,5 million d'euros** en faveur de la requalification du mémorial de Verdun.

Une **initiative franco-belge majeure** pourrait venir consacrer le caractère universel du patrimoine mémoriel de la Première Guerre mondiale et pérenniser l'intérêt pour les sites de mémoire une fois le centenaire achevé : le **classement au patrimoine mondial de l'humanité des paysages et sites de mémoire de la Grande Guerre**. Leur « *valeur universelle exceptionnelle* », indispensable pour figurer sur la liste de l'Unesco, a été reconnue en 2014, la Première Guerre mondiale ayant été le premier conflit où les sépultures de guerre ont été individualisées, sans distinction de grade, de statut social ou d'origine géographique, mais dans le respect des croyances religieuses des défunts.

Piloté par l'association « Paysages et sites de mémoire de la Grande Guerre », fondée en 2011 et qui regroupe **treize départements français**, ce projet est mené **en partenariat avec les autorités régionales de Wallonie et de Flandre** et **avec l'appui des anciens belligérants** (Allemagne, pays du Commonwealth, États-Unis). **136 sites** ont été sélectionnés, et le programme de rénovation des sépultures de guerre conduit par l'Onac a été réorienté pour en tenir compte. Le dossier a reçu en juin 2016 un **avis favorable du comité des biens français du patrimoine mondial**, instance du ministère de la culture chargée d'examiner et de valider les candidatures. Il devrait être déposé devant l'Unesco avant la fin du mois de janvier 2017 par la Belgique, puis sera examiné de mars 2017 à mai 2018, pour une **décision qui devrait être rendue en juin 2018**. Votre rapporteur pour avis salue cette initiative, qui marquerait la **reconnaissance des efforts entrepris** depuis cinq ans pour faire apparaître la **valeur de ce patrimoine mémoriel unique**, symbole de quatre années de souffrance et de sacrifice, assurerait aux territoires qui en sont les dépositaires des **retombées économiques non négligeables** et constituerait un **outil de transmission de la mémoire sans équivalent**.

3. Poursuivre les commémorations du centenaire de la Première Guerre mondiale sans fausse note

Le centenaire de la Première Guerre mondiale constitue sans doute, pour la nation française, **le plus important et le plus symbolique cycle commémoratif jamais organisé**. La Grande Guerre a en effet laissé une **trace indélébile** dans la mémoire collective, en raison de l'impact qu'elle a eu sur chaque famille et des bouleversements économiques et sociaux qu'elle a entraînés. Son anniversaire centennal se devait donc de **raviver**, tout au long de ses cinq années, le **souvenir du sacrifice des poilus** mais également **souligner**, sur la base des avancées historiographiques les plus récentes, sa **dimension internationale** et ses **conséquences** qui sont encore aujourd'hui ressenties chez les anciens belligérants.

Dès les premières réflexions¹ sur l'organisation du centenaire, la **création d'une structure interministérielle dédiée**, indépendante de l'administration centrale du ministère de la défense, avait été privilégiée. En conséquence, un groupement d'intérêt public (GIP) dénommé « Mission du centenaire de la Première Guerre mondiale – 1914-2014 » a été créé en 2012². Initialement chargé de la préparation et de l'organisation du centenaire du déclenchement du conflit en 2014 et devant s'éteindre au 31 décembre 2015, sa convention constitutive a été modifiée afin d'élargir ce champ à l'ensemble du cycle commémoratif du centenaire et à son évaluation, tandis qu'il a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2019³.

Regroupant sept ministères⁴, six établissements publics, les associations d'élus (AMF, ADF, ARF) et plusieurs structures proches du monde combattant (Carac, Souvenir français) ainsi que diverses collectivités, la mission du centenaire a fait la preuve, en 2014, de sa **capacité à susciter un véritable engouement populaire pour les commémorations du déclenchement du conflit**. Unanimement salué pour la qualité de ses travaux, le GIP a toutefois dû surmonter de **nombreux obstacles politiques et administratifs** pour préserver son existence jusqu'au terme du cycle, subissant en **2015**, année de transition entre deux temps forts des commémorations, une **forte baisse de son budget (- 75 %) et de ses effectifs (- 50 %)**. Sur la période 2012-2015, ses ressources se sont élevées à **13,48 millions d'euros**, dont **6,9 millions** versés par le ministère de la défense (51,2 %) et **2,3 millions** issus du mécénat.

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

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

³ Arrêté du 23 décembre 2015 portant approbation d'un avenant à la convention constitutive du groupement d'intérêt public « Mission du centenaire de la Première Guerre mondiale – 1914-2014 » ; NOR : DEFD1531757A.

⁴ Affaires étrangères, éducation nationale, enseignement supérieur, défense, intérieur, économie, culture.

L'année **2016** comportait **deux échéances essentielles** pour la France et les États qui ont pris part à la guerre sur le front occidental : **les centenaires des batailles de Verdun et de la Somme**, qui à elles deux ont causé la perte de plus d'un million d'hommes tués, blessés ou disparus. La première a constitué un traumatisme majeur en France et en Allemagne. La seconde reste, pour le Royaume-Uni et les pays du Commonwealth, la bataille la plus sanglante de la guerre. En conséquence, **deux comités ministériels distincts** ont été mis en place et **deux cycles commémoratifs** ont été élaborés : celui de **Verdun, 300 jours allant du 21 février au 21 décembre**, culminant le **29 mai** avec une cérémonie franco-allemande à Douaumont, et celui de la **Somme, 141 jours du 1^{er} juillet au 18 novembre**. Si la mission du centenaire assure le pilotage et le financement des commémorations à Verdun, ce sont les Anglais qui ont organisé et financé la principale cérémonie de mémoire de la bataille de la Somme, le 1^{er} juillet à Thiepval, la France prenant en charge, *via* la mission, les dépenses d'accueil, de transport et de sécurité.

Pour ce programme ambitieux, un **budget initial de 5 millions d'euros**, aux frais de la mission du centenaire, avait été élaboré : **3,5 millions d'euros pour Verdun et 1,5 million pour la Somme**. Au final, ce sont **8,35 millions d'euros** qui ont été dépensés, soit un **dépassement de 67 %**. La cérémonie de Verdun s'est accompagnée d'un **échange interculturel**, durant quatre jours, de **4 000 jeunes Français et Allemands**, ce qui a induit des **dépenses logistiques très importantes et mal anticipées**. Le coût de ce volet, initialement fixé à **1 million d'euros**, s'est élevé au final à **2,35 millions d'euros (+ 135 %)**. La **cérémonie** en elle-même, dont la mise en scène avait été confiée au réalisateur allemand Volker Schlöndorff, a quant à elle coûté **5 millions d'euros**, soit **le double du montant prévu à l'origine**. En conséquence, la participation financière de la France à la cérémonie de Thiepval a été abaissée de 1,5 à 1 million d'euros.

Des **difficultés de pilotage**, des **arbitrages tardifs**, des **tensions locales** et une **succession de polémiques** sont venus **ternir** ce qui aurait dû constituer un moment d'union nationale et de réaffirmation de la réconciliation franco-allemande. La **scénographie** retenue a pu susciter une **incompréhension** et n'a manifestement **pas été accompagnée d'un effort de pédagogie suffisant**. L'exploitation à des fins politiques de cette controverse a ensuite éclipsé la portée mémorielle de cet événement et ses symboles, comme la première visite commune du Président de la République et de la chancelière fédérale dans la ville de Verdun. Par contraste, le **classicisme** de la **commémoration franco-britannique** de **Thiepval**, à laquelle ont participé le Premier ministre et plusieurs membres de la famille royale, a été unanimement salué.

En 2016, le **budget** de la mission du centenaire s'est donc élevé à **11,05 millions d'euros**, soit **plus de 80 % de celui des années 2012 à 2015**. En raison de **dépenses supérieures de 42 % aux prévisions**, un **complément de financement de 2,5 millions d'euros** a dû lui être apporté en cours d'année, **essentiellement fourni par le ministère de la défense** (1,72 million d'euros). Les **collectivités territoriales ont également été mises à contribution** à hauteur de **550 000 euros**, soit 400 000 euros de plus qu'envisagé. Les **initiatives mémorielles locales**, publiques ou privées, identifiées par les comités départementaux du centenaire et labellisées par la mission, ont bénéficié, *via* le Fonds du centenaire, d'un soutien financier global de **1,2 million d'euros**.

Des échéances importantes sont encore à attendre en 2017, malgré un calendrier qui risque d'être perturbé par les **échéances électorales nationales**¹. En effet, **trois temps majeurs du conflit** vont venir, à la fin du premier semestre, rythmer les commémorations et leur conférer un fort caractère international :

- l'anniversaire de **l'entrée en guerre des États-Unis**, votée par le Congrès le 6 avril 1917, devrait marquer le début d'une saison franco-américaine, qui commencera dans les ports qui ont accueilli les soldats américains ;

- le **centenaire de la bataille de Vimy** (9 avril), organisé par les autorités canadiennes, devrait être commémoré au cours d'une cérémonie franco-canadienne en présence du Premier ministre canadien, dans le cadre d'un cycle mémoriel sur la bataille d'Arras ;

- le **centenaire de l'offensive du Chemin des Dames** (16 avril) doit être l'occasion d'apaiser les polémiques qui depuis un siècle restent vives à son sujet et parvenir à concilier des mémoires concurrentes en prenant garde de ne pas alimenter de nouvelles controverses.

De plus, 2017 doit être consacré à la **préparation de 2018** et de la fin du cycle commémoratif, jusqu'à l'anniversaire de l'armistice. Il appartiendra au prochain gouvernement de **définir les orientations** qu'il souhaite donner à cet événement d'ampleur mondiale. Une **cérémonie internationale**, rassemblant l'ensemble des chefs d'État et de gouvernement des anciens belligérants, scellerait définitivement leur réconciliation, marquerait un hommage solennel à l'ensemble des victimes du conflit et constituerait un message fort en faveur de la paix et de la résolution pacifique des différends internationaux. Il s'agirait également d'une occasion de promouvoir la diplomatie française. En tout état de cause, il est nécessaire, sur un plan symbolique, que les principaux jalons des commémorations de 2018 soient annoncés le 11 novembre 2017.

¹ Le premier tour de l'élection présidentielle étant fixé au dimanche 23 avril 2017.

Votre rapporteur pour avis estime que **la poursuite des commémorations du centenaire de la Grande Guerre ne peut être exposée à des controverses**, au risque d'en détourner les Français, de voir prévaloir des considérations politiques de court terme et de froisser nos alliés. **L'échéance centennale de 2018 qui approche est unique en son genre** et doit être mise à profit pour ressouder la société autour des valeurs qu'elle incarne.

Plusieurs défis restent à relever, en particulier pour **conserver l'attention de public sur les dernières étapes du cycle**. Alors qu'un certain **tassement** a déjà été constaté en 2015 par rapport à 2014, force est de constater que c'est désormais à l'occasion des anniversaires les plus visibles médiatiquement que nos concitoyens s'intéressent à leur passé. On peut raisonnablement espérer que le mois de novembre 2018 pourra à nouveau **mobiliser toute la population autour de la mémoire partagée de la fin du conflit**. Il convient de bâtir, dès 2017, les conditions de ce succès. Pour cela, les autorités politiques doivent **définir**, dans les meilleurs délais, leur **vision de la conclusion du cycle commémoratif** et ensuite **s'interdire d'interférer dans sa mise en œuvre**.

III. L'ADAPTATION DE LA RECONNAISSANCE DE LA NATION ET DU DROIT À RÉPARATION À L'ÉVOLUTION DU PROFIL DE SES BÉNÉFICIAIRES

Le programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » assure le **financement** des mesures qui traduisent le **droit à réparation** reconnu par la République à ses anciens combattants et à leurs ayants droit. Au lendemain de la Première Guerre mondiale, la loi du 31 mars 1919¹ a en effet proclamé, à son article 1^{er}, la **reconnaissance de la République** « *envers ceux qui ont assuré le salut de la patrie* » et leur a accordé **réparation des infirmités** résultant de la guerre. Elle a également prévu la **prise en charge des veuves et orphelins** de ceux morts pour la France.

L'esprit de ces dispositions, codifiées après avoir été légèrement modifiées à l'article L. 1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG)², **est inchangé depuis bientôt un siècle**. Cet article constitue le **fondement juridique** de ce droit à réparation et définit son **champ d'application**, qui tient compte des différentes formes de l'engagement pour la France au cours du 20^{ème} siècle : service dans les armées, résistance, déportation et internement politiques, refus du travail obligatoire. De plus, l'article L. 1 *bis* du même code énonce l'égalité, au regard du droit à réparation, de la troisième génération du feu avec celles qui l'ont précédée.

¹ Loi du 31 mars 1919 modifiant la législation des pensions des armées de terre et de mer en ce qui concerne les décès survenus, les blessures reçues et les maladies contractées ou aggravées en service ; JO 2 avril 1919.

² Dont la recodification devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

Cette **stratification** de dispositions, héritage des guerres du siècle passé, cèdera sa place au 1^{er} janvier prochain à une **disposition de principe** inscrite à l'article L. 2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG) issu de l'ordonnance du 28 décembre 2015¹, et qui regroupe en un article unique l'objet de ce code ainsi que ses bénéficiaires, mentionnant pour la première fois explicitement les militaires servant en **Opex**.

Evolution des crédits de paiement du programme 169 entre 2016 et 2017

(en millions d'euros)

Action	LFI 2016	PLF 2017	Variation
N° 1 : Administration de la dette viagère	1 946	1 896	- 2,7 %
N° 2 : Gestion des droits liés aux PMI	153,1	144,7	- 5,5 %
N° 3 : Solidarité	356,7	349,2	- 2,1 %
N° 7 : Actions en faveur des rapatriés	17,5	17,3	- 1,1 %
Total	2 473	2 407	- 2,7 %

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) du programme financent les 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).

¹ Ordonnance n° 2015-1781 du 28 décembre 2015 relative à la partie législative du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

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). Son périmètre ne connaît cette année aucune modification, et représente **94,6 % 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 67 millions d'euros**, soit **- 2,7 %**, après avoir connu des **baisses de 4,8 %** entre 2015 et 2016, **5,4 %** entre 2014 et 2015, **2,8 %** entre 2013 et 2014 et **2,6 %** entre 2012 et 2013.

A. UNE RÉALITÉ DÉMOGRAPHIQUE QUI CONDITIONNE L'ÉVOLUTION DU BUDGET

L'évolution à la **baisse** des crédits du programme 169 (cf. *supra*) est la **conséquence directe de la diminution du nombre de bénéficiaires** des prestations dont il assure le financement.

Le droit à réparation a en effet été bâti en réponse à la **dette** contractée par la Nation **envers les millions d'hommes** qui, dans le cadre de l'armée de **conscription**, ont été mobilisés pour combattre durant les **deux conflits mondiaux** puis, dernière guerre durant laquelle les appelés ont été massivement engagés, en Algérie entre 1954 et 1962. **Professionnalisées** à partir de 1997, les armées françaises ont vu leurs effectifs fortement décroître depuis cette date et leurs **formes d'engagement** évoluer. En conséquence, le nombre d'anciens combattants ayant participé à des **Opex** et pouvant bénéficier des différentes mesures mises en place en leur faveur reste très **limité**, celles à caractère universel, comme la retraite du combattant pour les titulaires de la carte du combattant, étant soumises à des **conditions d'âge** qui ne sont à ce jour pas encore atteintes.

Les anciens participants aux Opex ne viennent donc pas compenser la **baisse du nombre d'anciens combattants des conflits du 20^{ème} siècle**, résultat d'un **inexorable vieillissement démographique**.

La baisse est la plus marquée s'agissant des **anciens combattants de la Seconde Guerre mondiale**, âgés aujourd'hui d'au moins **90 ans**. Entre 2014 (21 862), et 2015 (18 373), le nombre de **PMI** versées à des anciens combattants invalides de ce conflit a diminué de **16 %**. Par rapport à 2013 (25 115), cette baisse s'élève à **27 %**. Au 31 décembre 2015, **92 661** retraites du combattant étaient perçues au titre de cette guerre contre **109 965** un an plus tôt (- 15,7 %) et **128 617** deux ans plus tôt, soit une **baisse totale de 28 %**.

Les conditions d'attribution de la **carte du combattant** en faveur des anciens combattants de la guerre d'Algérie ont été successivement **assouplies**¹, la dernière mesure adoptée en ce sens ayant porté sur la carte « à cheval »², c'est-à-dire en faveur de ceux d'entre eux dont le déploiement d'au moins quatre mois en Algérie a débuté avant le 2 juillet 1962 mais s'est achevé après cette date. Néanmoins, le nombre d'anciens appelés et militaires de carrière ayant participé à la guerre d'Algérie et bénéficiant des prestations du programme 169 poursuit également sa **diminution**.

Nés, pour les plus jeunes d'entre eux, au premier semestre 1942, ils ont tous aujourd'hui **plus de 74 ans** et perçoivent donc la **retraite du combattant**. Ils représentent toujours **81,5 %** des **1 108 996** bénéficiaires de celle-ci en 2015 mais poursuivent leur baisse : après un **recul de 2,6 %** entre 2013 et 2014, leur effectif au 31 décembre 2015 (**912 916**) était inférieur de **3,3 %** à celui au 31 décembre 2014 (**944 500**), malgré l'attribution de près de **11 000** cartes du combattant au titre de la carte « à cheval » sur cette période.

Evolution des effectifs des bénéficiaires du programme 169

Prestation	2015	2016 ¹	2017 ¹	Variation 2017/2016 (en %)
Pensions militaires d'invalidité	241 360	229 516	218 253	- 4,9
Retraite du combattant	1 108 996	1 059 106	1 008 206	- 4,8
Soins médicaux gratuits	55 334	52 522	49 854	- 5,1
Remboursement des prestations de sécurité sociale	10 061	7 729	6 750	- 12,7
Rente mutualiste	375 054	362 770	355 125	- 2,1
Total	1 790 805	1 711 643	1 638 688	- 4,3

¹ Effectifs prévisionnels

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

Le taux de diminution des crédits du programme 169 (- 2,7 %) en 2017 est **plus faible que celui intervenu en 2016** (- 4,8 %). Surtout, et contrairement à l'année passée, il est **inférieur à celui du nombre de ses bénéficiaires**. Cela s'explique par plusieurs mesures décidées par le Gouvernement en faveur du monde combattant, principalement la **revalorisation du montant de la retraite du combattant** (cf. *infra*).

¹ Finalement fixées à quatre mois de présence sur le territoire par l'article 123 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

² Par l'article 109 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Votre rapporteur pour avis est satisfait que ce **dividende démographique inversé** soit enfin mis à profit en faveur du monde combattant et qu'une partie des économies réalisées grâce à la disparition, chaque année, d'environ **50 000** anciens combattants, soit redistribuée à leurs pairs. Comme il le souligne depuis maintenant deux ans, il convient d'utiliser cette ressource afin **d'approfondir le droit à réparation** et de **corriger certaines des inégalités** qu'il fait persister (cf. *supra*). **Le maintien des droits acquis ne requiert aucun effort financier de la part du ministère** mais est au contraire facilité par un facteur démographique qu'il ne contrôle pas. Dans ce contexte, les anciens combattants sont en droit d'attendre une **meilleure prise en compte de leurs droits et de leurs revendications légitimes**, et pas uniquement à la veille d'échéances électorales nationales majeures.

B. LA REVALORISATION ATTENDUE DE LA RETRAITE DU COMBATTANT

Accordée « *en témoignage de la reconnaissance nationale* »¹, la **retraite du combattant** a été **instituée en 1930** pour assurer aux anciens combattants une source de revenu minimale au terme de leur vie professionnelle, à une époque où les régimes de retraite n'étaient pas universels.

Initialement versée dès 50 ans, puis réservée à certains anciens combattants seulement, **son régime juridique actuel n'a pas varié depuis 1978** : elle est attribuée à **tous les titulaires de la carte du combattant âgés d'au moins 65 ans**, ou à partir de 60 ans pour certains titulaires d'une PMI, les bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), ou encore ceux d'entre eux résidant outre-mer. **Incessible et insaisissable**, elle est **payée semestriellement**.

Au 31 décembre 2015, sur les **1 108 996** retraites du combattant versées, seulement **175** l'étaient à des personnes âgées de moins de 65 ans. **L'âge** de la très grande majorité (**85,7 %**) de ses titulaires est compris **entre 75 et 84 ans**, ce qui correspond aux générations des anciens combattants de la guerre d'Algérie.

Répartition par tranche d'âge du nombre de retraites du combattant versées au 31 décembre 2015

tranche d'âge	moins de 65 ans	de 65 à 69 ans	de 70 à 74 ans	de 75 à 79 ans	de 80 à 84 ans	de 85 à 89 ans	de 90 à 94 ans	de 95 à 99 ans	100 ans et plus	Total
Effectif	175	3 434	24 493	514 419	436 000	65 568	46 240	15 729	2 938	1 108 996

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

¹ Selon la formule de l'article L. 255 du CPMIVG (art. L. 321-1 nouveau).

La répartition du nombre de retraites du combattant par conflit confirme cette intuition démographique : **la guerre d'Algérie représente 82,3 % du total**, contre 8,3 % pour la Seconde Guerre mondiale.

**Répartition par conflit du nombre de retraites du combattant
versées au 31 décembre 2015**

Conflit	Opérations de guerre avant 1939	Seconde Guerre mondiale et Indochine	Guerre d'Algérie	Opex et hors guerre	Non déterminé ¹	Total
Effectif	1 384	92 661	912 916	28 814	73 221	1 108 996

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

Le **montant** de la retraite du combattant est fixé par référence à un **nombre de points d'indice de PMI**, déterminé à l'article L. 256 du CPMIVG². Alors qu'il s'élevait à **37 points** au 1^{er} juillet 2007, soit **495,06 euros** à la valeur du point à cette date, il a **été revalorisé chaque année entre 2008 et 2012** :

- **deux points** supplémentaires au 1^{er} juillet 2008 :
39 points, soit 526,89 euros ;
- **deux points** supplémentaires au 1^{er} juillet 2009 :
41 points, soit 526,89 euros ;
- **deux points supplémentaires** au 1^{er} juillet 2010 :
43 points, soit 592,97 euros ;
- **un point supplémentaire** au 1^{er} juillet 2011 :
44 points, soit 595,55 euros ;
- **quatre points supplémentaires** au 1^{er} juillet 2012 :
48 points, soit 665,28 euros.

Entre 2007 et 2012, le **nombre de points** PMI de la retraite du combattant a augmenté de **30 %**, et son **montant** a progressé de **34,3 %**. Depuis cette date, elle n'a connu **aucune revalorisation supplémentaire**, sa très légère hausse étant la conséquence de l'évolution de la valeur du point de PMI, qui en application du **rapport constant** – dont les modalités de calcul sont très contestées par le monde combattant – est proportionnelle à celle des traitements bruts de la fonction publique d'État. Alors que la valeur du point d'indice de la fonction publique a été gelée pendant six ans, le point de PMI n'a augmenté que de **3,6 %** entre 2012 et 2016, passant de 13,86 euros à 14,04 euros. En conséquence, **la retraite du combattant s'élève aujourd'hui à 673,92 euros**.

¹ Retraites du combattant versées aux ressortissants d'États anciennement sous souveraineté française et dont le conflit au titre duquel elles ont été obtenues n'est pas connu.

² Disposition transférée dans la partie réglementaire à paraître du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre à compter du 1^{er} janvier 2017.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, le **Sénat** avait adopté, à l'initiative de votre rapporteur pour avis, une **revalorisation de deux points** de la retraite du combattant, considérant qu'il était nécessaire de **poursuivre la dynamique** engagée entre 2007 et 2012 et de montrer ainsi la reconnaissance de la Nation envers ses anciens combattants. Le Gouvernement aurait disposé des ressources budgétaires nécessaires pour appliquer cette mesure, puisqu'entre 2014 et 2015 le nombre de titulaires de la retraite du combattant a diminué de **4,3 %**. Il s'y était pourtant opposé et l'avait supprimée lors de l'examen du texte en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale.

Votre rapporteur pour avis est donc très satisfait de constater que le Gouvernement a annoncé une **revalorisation de quatre points, en deux étapes**, de la retraite du combattant en 2017. Elle serait portée à **50 points au 1^{er} janvier**, puis à **52 points au 1^{er} septembre**. Dans le même temps, la **valeur du point PMI** devrait **progresser de 3 %** pour tenir compte de l'augmentation de la valeur du point de la fonction publique (+ 0,6 % au 1^{er} juillet 2016 et au 1^{er} février 2017) et de la revalorisation des grilles indiciaires dans le cadre de la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR). Elle devrait dépasser **14,3 euros**.

En conséquence, le **montant de la retraite du combattant** devrait passer à **702 euros** à partir du 1^{er} janvier prochain, puis à plus de **746 euros** à compter du 1^{er} septembre, ce qui représente une **augmentation de 10,7 %**. Le coût de cette hausse est estimé à **27 millions d'euros** en 2017.

Si certains ont pu souligner la **coïncidence** entre cette mesure et **l'approche d'échéances électorales nationales** majeures, ou encore regretter qu'elle ne s'applique pas dans son intégralité en année pleine, votre rapporteur pour avis salue sur ce point l'initiative, certes tardive, du Gouvernement en faveur des anciens combattants. Recueillant **l'assentiment unanime** de leurs représentants, elle permet de **rompre avec cinq années de stagnation** durant lesquelles une telle revalorisation semblait, à entendre les ministres chargés du dossier, inenvisageable. Il reste maintenant un **dossier à aborder** : celui de l'actuelle **formule de calcul de la valeur du point PMI**, sur la base d'un indice de l'Insee qui ne tient notamment pas compte des primes perçues par les fonctionnaires. Alors que les associations du monde combattant dénoncent un **retard d'environ 10 %**, il convient de mettre en place un **groupe de travail** pour réfléchir aux solutions à apporter à cette situation.

C. LA DÉPENSE FISCALE, TRADUCTION DE LA DETTE DE LA RÉPUBLIQUE ENVERS LES ANCIENS COMBATTANTS

Au côté des crédits budgétaires du programme 169, la politique de reconnaissance de la Nation à l'égard de ses anciens combattants trouve sa traduction dans une **dépense fiscale** qui complète les prestations versées directement par le budget de l'État. Définies comme des « *dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français* »¹, celles en faveur des anciens combattants remontent, pour les plus anciennes, aux **origines du droit à réparation** et ont été mises en place au lendemain de la Première Guerre mondiale.

Cinq dépenses fiscales sont rattachées au programme, **dont trois portant sur l'impôt sur le revenu**. Si deux d'entre elles sont symboliques et, en raison du nombre très faible de bénéficiaires, n'ont qu'une incidence budgétaire très limitée, les trois autres représentent une perte de recettes pour l'État estimée en 2017 à **751 millions d'euros**, en hausse de **0,5 %** sur un an et de **1,1 %** sur deux ans.

Ainsi, **les contribuables de plus 74 ans titulaires de la carte du combattant**, ainsi que leurs **conjoint survivants** 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**.

¹ Source : *Evaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances pour 2017, tome II : dépenses fiscales*, p. 7.

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

Impôt concerné	Dispositif	Nombre de bénéficiaires 2015 (ménages)	Chiffrage pour 2016 (PLF 2016 - PLF 2017)	Chiffrage pour 2017
			(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>	1 818 666	200-190	185
	Demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 74 ans titulaires de la carte du combattant <i>Date de création : 1945</i>	808 545	550-520	530
	Déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant <i>Date de création : 1941</i>	175 946	39-37	36
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		2 803 157¹	789-747¹	751¹

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 de la mission annexé au PLF

Dans ce domaine également, le **vieillissement** des anciens combattants a eu des **incidences financières fortes**, dans un sens toutefois inverse à celui pris par l'évolution des crédits du programme 169. Il a en effet **alimenté son très fort dynamisme**. En dix ans, le montant total des dépenses fiscales a augmenté de **56,5 %**, puisqu'il s'élevait, en 2007, à **480 millions d'euros**. Cette forte croissance est essentiellement corrélée à celle du nombre des bénéficiaires de la **demi-part** accordée aux titulaires de la carte du combattant à partir de 74 ans, qui a doublé : **399 000 personnes** en bénéficiaient en 2007, contre **808 545** en 2015. Son **coût**, quant à lui, a été **multiplié par 3,1** : **170 millions d'euros** en 2007 contre **530 millions** en 2017. Son seul montant aujourd'hui est plus élevé que celui de l'ensemble des dépenses fiscales en faveur des anciens combattants en 2007.

En revanche, la déduction des versements effectués en vue de la **retraite mutualiste** a vu son coût presque divisé par deux en dix ans, passant de **60 millions d'euros** en 2007 à **36 millions** en 2017. De même, **l'exonération d'impôt sur le revenu** dont bénéficient la retraite du combattant, les PMI, les retraites mutualistes et l'allocation de reconnaissance versée aux harkis, dont le nombre de bénéficiaires est passé de **2 250 000** en 2006 à **1 818 666** en 2015 (- 19 %), a vu son niveau diminuer de **22 %** sur la même période, de **250 millions** à **195 millions d'euros**. Cette baisse s'est poursuivie depuis puisque cette dépense fiscale ne devrait plus représenter, en 2017, que **185 millions d'euros**.

Les dépenses fiscales associées à la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » représentent l'équivalent de **29,5 % de son budget** pour l'année 2017. Ce **ratio augmente chaque année**, au fur et à mesure de la diminution des crédits, liée à la disparition progressive des anciens combattants les plus âgés, et de l'augmentation du niveau de la dépense fiscale : il était de **12,8 %** en 2007, **16,9 %** en 2012, **19,9 %** en 2013, **24,2 %** en 2014, **27,1 %** en 2015, et **28,6 %** en 2016.

De plus, le **périmètre** de ces dépenses fiscales est **mouvant** : l'an dernier, l'âge à partir duquel les titulaires de la carte du combattant bénéficient d'une **demi-part fiscale** a été **abaissé de 75 à 74 ans**¹ à l'initiative des députés de la majorité, malgré l'opposition du Gouvernement et les réserves de votre rapporteur pour avis. En effet, les **45 millions d'euros** que cette mesure a coûtés auraient sans nul doute pu être mis à profit pour **approfondir le droit à réparation** et satisfaire plusieurs des **demandes légitimes** du monde combattant, en particulier en direction des anciens combattants les plus **démunis**, plutôt que de bénéficier, en raison de leur nature fiscale, à ceux d'entre eux soumis à l'impôt sur le revenu.

Cette évolution récente ne fait que renforcer la nécessité **d'améliorer le pilotage** de la dépense fiscale en faveur du monde combattant et son **chiffrage**, qui se révèlent encore **défaillants** et n'assurent pas une information exhaustive du Parlement à leur sujet. Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 de la mission², la Cour des comptes souligne que **plusieurs exonérations fiscales**, portant sur l'impôt de solidarité sur la fortune, certains droits de mutation et les droits de succession, **ne sont pas retracées dans les documents budgétaires** annexés au projet de loi de finances et ne sont pas évaluées. Deux **exonérations de CSG et de CRDS**³, qui relèvent du champ du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), ne sont également pas mentionnées ou chiffrées dans le cadre de l'examen, chaque année, de ce texte alors qu'elles représentent un total de **147 millions d'euros**.

¹ Par l'article 4 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

² Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 de la mission interministérielle « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », 25 mai 2016.

³ Les PMI, la retraite du combattant, la retraite mutualiste et l'allocation de reconnaissance sont exclues de leur assiette.

Un fort **écart** entre **l'estimation prévisionnelle** et la **dépense effectivement constatée** persiste, tout particulièrement concernant la demi-part. S'agissant de l'année 2015, alors que les documents budgétaires annexés au PLF pour cette même année 2015 annonçaient un coût de **460 millions d'euros**, ceux annexés au PLF pour 2016 revoient cette estimation à la **hausse de 13 %**, à **520 millions d'euros**, tandis que ceux annexés au PLF pour 2017 la revoient légèrement à la baisse, à **510 millions d'euros**, ce qui représente néanmoins un montant supérieur de **11 %** à celui initialement annoncé. En revanche, malgré l'abaissement à 74 ans du bénéfice de la demi-part fiscale à compter du 1^{er} janvier 2016, et donc l'augmentation du nombre de personnes à qui elle sera accordée, son **chiffrage** pour l'année 2016 a été **réduit** entre les PLF pour 2016 et pour 2017, passant **de 550 à 520 millions d'euros (- 5,5 %)**.

Votre rapporteur pour avis tient à rappeler que ces dépenses fiscales font **partie intégrante du droit à réparation** reconnu aux anciens combattants et en sont **indissociables**. Elles suscitent néanmoins parfois des critiques et des convoitises chez ceux qui, notamment à Bercy, cherchent avant tout à augmenter les recettes de l'État. **Une remise en cause de leur périmètre ne serait pas acceptable** et serait perçue par le monde combattant comme une rupture avec les politiques menées par les gouvernements qui se sont succédé depuis un demi-siècle. Il convient toutefois, au vu de leur impact budgétaire et de l'exigence de **transparence** à laquelle elles doivent être soumises, qu'un panorama exhaustif de l'ensemble de ces dépenses fiscales soit présenté chaque année au Parlement et que des efforts soient réalisés pour améliorer la précision de leur chiffrage.

D. ASSURER, EN MATIÈRE DE RECONNAISSANCE, L'ÉGALITÉ ENTRE TOUTES LES GÉNÉRATIONS DU FEU

L'évolution de l'organisation des armées françaises et de leurs **engagements à l'étranger**, qui a débuté à partir de la fin des années 1970 et s'est amplifiée après la fin de la guerre froide, a transformé la notion même d'ancien combattant. Jusqu'à la guerre d'Algérie, ce sont des classes entières **d'appelés** qui ont participé à des **conflits de masse**, mobilisant plus d'un million d'hommes et créant au sein de générations entières de Français une **mémoire partagée** ainsi qu'un **sentiment d'appartenance** à une communauté marquée des expériences similaires. Aujourd'hui, la **professionnalisation des armées** fait intervenir en **Opex**, dans un cadre bilatéral ou multilatéral, des **militaires professionnels** en nombre plus réduit, les contingents ne dépassant pas, en comptant les relèves, quelques dizaines de milliers de femmes et d'hommes qui peuvent d'ailleurs, tout au long de leur carrière, faire plusieurs Opex. Davantage que les opérations auxquelles ils ont participé, c'est **l'unité** au sein de laquelle ils ont servi **qui constitue le point de rattachement de ces nouvelles générations d'anciens combattants**.

La **reconnaissance de la Nation** envers cette quatrième génération du feu a été longtemps **hésitante, progressive, voire même tardive**. Alors que les premières Opex, au Tchad, en République centrafricaine ou au Liban, ont débuté à la fin des années 1970 et que plusieurs centaines de soldats français sont morts pour la France sur ces théâtres durant les années 1980, notamment au cours de l'attentat du Drakkar à Beyrouth le 23 octobre 1983¹, **ce n'est que depuis 1993 que les anciens participants aux Opex peuvent obtenir la carte du combattant**. La loi du 4 janvier 1993² a en effet étendu ce titre aux militaires ayant participé à des conflits armés ou à des opérations conduites en application des engagements internationaux de la France, dès lors qu'ils satisfaisaient à l'une de ces **six conditions** alternatives³ :

- avoir appartenu pendant **trois mois** à une **unité combattante** ;
- avoir appartenu à une **unité** ayant connu, pendant leur temps de présence, **neuf actions de feu ou de combat** ;
- avoir pris part à **cinq actions de feu ou de combat** ;
- avoir été évacué pour une **blessure** contractée en service au sein d'une unité combattante ;
- avoir été évacué pour une **blessure de guerre** ;
- avoir été **détenu** par l'adversaire pendant au moins quatre-vingt-dix jours.

Ces **critères**, initialement élaborés pour les deux guerres mondiales et modifiés pour tenir compte des circonstances particulières de la guerre d'Algérie, se sont rapidement révélés **inadaptés à la réalité des Opex**. **Le législateur a tiré, pour la guerre d'Algérie, les conséquences** des limites de ce cadre, qui repose notamment sur l'examen des journaux des marches et opérations (JMO) des unités, en lui substituant un **critère unique fondé sur la durée de présence** en Afrique du Nord. Initialement fixée à **dix-huit mois** par la loi de finances pour 1998⁴, elle fut abaissée à **quinze mois**⁵, puis **douze mois**⁶ avant d'être établie à **quatre mois**⁷ à compter du 1^{er} juillet 2004.

Les anciens des Opex ne bénéficièrent pas de cette mesure. En conséquence, seulement **41 440** cartes du combattant leur ont été attribuées entre 1993 et 2010. Cette même année, un arrêté⁸ est venu **préciser la définition des actions de feu ou de combat** requises pour recevoir la carte, afin d'y intégrer celles communément rencontrées en Opex, comme le contrôle de foule, le rétablissement de l'ordre, le contrôle de zone ou le déminage.

¹ 58 parachutistes français tués.

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

³ Définies à l'article R. 224 du CPMIVG.

⁴ Loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 de finances pour 1998, art. 108.

⁵ Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999, art. 123.

⁶ Loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000, art. 120.

⁷ Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, art. 123.

⁸ Arrêté N° 80066/DEF/DAJ/D2P/EGL du 10 décembre 2010 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.

Ce **premier assouplissement**, s'il marque une prise de conscience de la nécessité d'améliorer la reconnaissance des anciens des Opex, **n'a toutefois pas levé tous les obstacles existant** en la matière, conditionnant toujours l'attribution de la carte à un examen approfondi, par le service historique de la défense (SHD), de l'activité de l'unité à laquelle le demandeur était rattaché au cours de la période concernée. Plusieurs initiatives parlementaires, notamment au Sénat¹, ont cherché sans succès à obtenir l'alignement des critères d'attribution de la carte du combattant en faveur des anciens des Opex sur ceux en vigueur pour la guerre d'Algérie.

C'est finalement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015², à l'initiative du Gouvernement, que cette mesure a été adoptée, pour une mise en œuvre à compter du 1^{er} octobre 2015. **L'égalité devant la reconnaissance de la Nation entre les différentes générations du feu a enfin été atteinte.**

Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, **92 164** cartes du combattant ont été délivrées au titre des Opex entre 2010 et le 1^{er} juillet 2016. Les principaux théâtres d'opération concernés sont, par ordre décroissant, **l'ex-Yougoslavie** (28 473), **l'Afghanistan** (21 733), le **Tchad** (10 748) et le **Liban** (7 656 toutes opérations confondues).

Parmi celles-ci, **29 600** l'ont été au titre des quatre mois de présence en Opex, dont **13 524 dès la fin de l'année 2015** et la différence en 2016. Sur la base d'une estimation de **150 000 bénéficiaires potentiels**, environ **130 000** cartes seraient encore à attribuer et devraient l'être au cours des trois prochaines années. Au total, **133 604 cartes du combattant ont été attribuées au titre des Opex depuis 1993**, chiffre à comparer aux **912 916** retraites du combattant versées à des anciens combattants d'Algérie au 31 décembre 2015.

Les effectifs de la quatrième génération du feu n'atteindront jamais ceux de celles qui l'ont précédée, et le coût des mesures associées à cette reconnaissance devrait rester pendant encore plusieurs décennies très limité. Ainsi, sur les **13 524** cartes du combattant attribuées en application du nouveau critère de présence en 2015, seulement **1 700 (12,6 %)** l'ont été à **des personnes d'au moins 65 ans**, c'est-à-dire éligibles à la retraite du combattant. Pour 2016 et 2017, l'Onac estime qu'il pourrait y en avoir respectivement **2 000** et **1 500**. Dans le même temps, les projections font état d'une diminution du nombre de titulaires de la retraite du combattant de **49 890** entre 2015 et 2016 et de **50 900** entre 2016 et 2017. Enfin, sur les **133 604** titulaires de la carte Opex depuis 1993, seulement **2 333**, soit **1,75 %**, sont âgés d'au moins 74 ans et bénéficient donc d'une demi-part fiscale.

¹ Proposition de loi n° 669 (2011-2012) 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, rejetée par le Sénat le 19 novembre 2013 ; cf. supra.

² Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, art. 87.

E. DONNER UNE NOUVELLE IMPULSION À LA POLITIQUE EN FAVEUR DES HARKIS ET DES RAPATRIÉS

Depuis la fin des années 1950 et l'engagement du processus d'indépendance des territoires placés sous la souveraineté ou le protectorat de la France (Indochine, Maroc, Tunisie, Algérie, etc.), l'État a développé une **politique de soutien et d'indemnisation en faveur des Français ayant dû les quitter pour se réinstaller dans l'hexagone**. Il conduit également une politique de **reconnaissance, d'indemnisation et d'aide à l'insertion** en faveur **des anciens membres des formations supplétives** ayant servi auprès de l'armée française durant la guerre d'Algérie et de leurs ayants droit.

Le processus de modernisation de l'action publique (MAP)¹ a conduit à une **profonde réforme du pilotage et de l'exécution de ces politiques**, dont le cadre était inchangé depuis leur création. Sur un plan budgétaire, les crédits les finançant ont été rattachés au programme 169 dans le cadre du PLF pour 2014, traduisant la compétence confiée au secrétaire d'État auprès du ministre de la défense, chargé des anciens combattants et de la mémoire sur ce sujet, alors qu'ils figuraient auparavant au sein du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Égalité des territoires, logement et ville »².

Sur un plan opérationnel, **la gestion de l'ensemble des dispositifs en faveur des rapatriés et des harkis a été confiée à l'Onac** au 1^{er} janvier 2015. La mission interministérielle aux rapatriés (MIR) et l'agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer ont été supprimées, tandis que le **service central des rapatriés (SCR)**, qui dépend du ministère de l'intérieur, apporte son concours à l'Onac dans le cadre défini par une convention de partenariat, notamment pour l'instruction des demandes de prestations servies aux harkis et à leurs familles. À partir du 1^{er} janvier 2018, le SCR sera intégré à l'Onac et deviendra l'un de ses pôles spécialisés.

D'un montant de **17,27 millions d'euros** pour 2017, les crédits de l'action n° 7 du programme 169, qui financent les politiques de l'État en faveur des harkis et des rapatriés, sont en **baisse de 1,3 %** par rapport à 2016 (17,5 millions d'euros).

¹ Décision n° 11 du comité interministériel de modernisation de l'action publique (Cimap) du 17 juillet 2013.

² Devenue depuis 2015 la mission « Égalité des territoires et logement ».

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'État 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 2 327 euros**³ ;
- le versement d'une **rente annuelle de 3 423 euros**⁴.

L'article 86 de la loi de finances pour 2015⁵ avait **revalorisé** le montant de chacune des rentes de **167 euros par an**, ce qui a représenté une hausse dans le premier cas de **7,7 %** et dans le second de **5,1 %**. L'article 54 du présent projet de loi de finances procède à nouvelle **augmentation de 100 euros** au 1^{er} janvier 2017, soit une augmentation, respectivement, de **4,3 %** et **2,9 %**.

La **forclusion** des demandes de bénéfice de l'allocation de reconnaissance au 19 décembre 2014 a été prononcée par la loi du 18 décembre 2013⁶. Il s'est toutefois avéré, depuis cette date, que plusieurs conjoints survivants de harkis n'avaient pu en bénéficier en raison du décès de ceux-ci après la forclusion. En conséquence, la loi de finances pour 2016⁷ a institué en leur faveur une **allocation viagère**, d'un montant équivalent à celui de l'allocation de reconnaissance (3 423 euros par an), qui est accordée aux personnes qui résident en France, ne se sont pas remariées et en font la demande dans un délai d'un an à compter du décès de leur mari. Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, **39 personnes** en ont bénéficié au premier semestre 2016, pour un nombre total en année pleine estimé à **200**. Sa mise en œuvre a été l'occasion de **modifier la périodicité** du versement de l'allocation de reconnaissance : **auparavant trimestrielle**, elle est **désormais mensuelle**, en application d'un décret du 24 février 2016⁸.

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 En application de l'arrêté du 11 octobre 2016 fixant le montant de l'allocation de reconnaissance après indexation sur l'évolution annuelle des prix à la consommation des ménages (hors tabac) ; NOR : DEF1628111A.

⁴ En application de l'arrêté du 11 octobre 2016 fixant le montant de l'allocation de reconnaissance après indexation sur l'évolution annuelle des prix à la consommation des ménages (hors tabac) ; NOR : DEF1628111A.

⁵ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

⁶ 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.

⁷ Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, art. 133.

⁸ Décret n° 2016-188 du 24 février 2016 relatif aux modalités d'attribution de l'allocation prévue à l'article 133 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, art. 5.

L'allocation de reconnaissance et, accessoirement, cette allocation viagère destinée aux conjoints survivants des anciens supplétifs représentent une dépense de **15,07 millions d'euros** en 2017, en **baisse de 1,5 %** par rapport à 2016, malgré la revalorisation prévue à l'article 54 du présent texte, pour **5 700 bénéficiaires**, soit **98** de moins que l'année précédente (-1,7 %). Cela représente **87 %** de l'ensemble des crédits en faveur des harkis et des rapatriés, les autres dispositifs bénéficiant de **2,2 millions d'euros**.

En effet, les harkis et leurs familles ainsi que les rapatriés 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 2013¹, à **0,24 million d'euros**.

Il convient par ailleurs de noter que, dans une décision du 30 décembre 2015², le Conseil d'État a jugé que les **aides à la formation professionnelle** mises en place en faveur des enfants de harkis par le décret du 17 septembre 2013 précité, notamment destinées à obtenir un permis poids lourd, super lourd, transport en commun, transport de produits dangereux ou une licence de cariste ou à financer des formations qualifiantes, étaient **illégales**. Il a estimé qu'elles portaient **atteinte au principe d'égalité**, la différence de traitement ainsi instituée au profit des enfants de harkis n'étant pas en lien avec l'objet même de cette mesure, c'est-à-dire « *compenser des difficultés particulières d'accès au marché du travail* ». En 2015, **281** demandes avaient été instruites par le SCR et **185** actions de formation financées dans le cadre de ce dispositif, pour un coût de **220 000 euros**.

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

² Conseil d'État, 30 décembre 2015, n° 373400.

Evolution des dépenses liées aux prestations en faveur des harkis et des rapatriés

(en millions d'euros)	2009	2014	2015	2016	2017	Evolution 2017/2009
Allocation de reconnaissance	26,9	16,2	15	15,3	15,07	- 44 %
Désendettement des rapatriés installés	7,2	0,45	0,6	0,6	0,6	- 91,7 %
Compléments de bourses scolaires et universitaires	0,44	0,27	0,3	0,3	0,3	- 31,9 %
Aides à la formation professionnelle	0,86	0,1	0,16	0,16	0,16	- 81,4 %
Aide spécifique au conjoint survivant	0,39	0,2	0,3	0,3	0,3	- 23,1 %
Sauvegarde du toit familial	0,57	0,11	0,2	0,2	0,2	- 64,9 %
Cotisations de retraite complémentaire ¹	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	/
Total	36,76	17,73	16,96	17,26	17,03	- 53,7 %

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 de la mission annexés aux PLF

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'État** à leur endroit. Les descendants de harkis, sur plusieurs générations, rencontrent encore de très importantes **difficultés d'insertion**, et pourtant le financement des compléments de bourses scolaires et universitaires et des aides à la formation professionnelle qui leur sont destinés a reculé de **31,9 %** et de **81,4 %** depuis 2009. Il appartient à l'État d'agir et d'honorer la dette de la France envers eux.

A l'occasion de la journée nationale d'hommage aux Harkis et autres membres des formations supplétives, le Président de la République a, le 25 septembre 2016, renouveler la **reconnaissance** des « *responsabilités des gouvernements français dans l'abandon des harkis, les massacres de ceux restés en Algérie et les conditions d'accueil inhumaines de ceux transférés en France* ». Ce **geste symbolique tardif mais attendu** ne vient pas pour autant corriger toutes les lacunes de la politique du Gouvernement en faveur de cette population.

Ces dernières années, elle a principalement consisté en la mise en œuvre d'un **plan d'action** annoncé par le Premier ministre le 25 septembre 2014, construit autour de **dix mesures de portée inégale** traitant de la reconnaissance et de la réparation.

En matière de **reconnaissance**, il s'agissait de :

- faire connaître l'histoire des harkis ;
- recueillir leurs témoignages oraux ;
- créer un nouveau lieu de mémoire à Paris ;
- transformer les anciens hameaux de forestage en lieux de mémoire ;
- identifier les lieux d'inhumation des harkis dans les camps où ils étaient regroupés.

Le volet **réparation** prévoyait :

- la création de comités régionaux de concertation auprès des préfets regroupant les associations de harkis ;
- améliorer l'information sur le droit au logement ;
- promouvoir le dispositif des emplois réservés dans la fonction publique ;
- revaloriser l'allocation de reconnaissance ;
- aider au rachat de trimestres de cotisations retraite pour les enfants de harkis ayant séjourné dans des camps entre 16 et 21 ans.

Seules ces deux dernières mesures nécessitaient l'intervention du législateur, la première dans le cadre de la loi de finances pour 2015 précitée, la seconde par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015¹. Pour celle-ci, l'État apporte une **aide forfaitaire de 2 000 euros par trimestre racheté**², soit environ **60 %** de son coût moyen, dans la limite de quatre trimestres. Toutefois, le manque de publicité autour de cette mesure, dont le coût total était initialement estimé à **1,8 million d'euros**, en a jusqu'à présent limité la portée, puisque **seulement 30 dossiers** ont été soumis en 2015 à la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav).

Il convient dès lors **d'insuffler une nouvelle dynamique dans la politique de l'État en faveur des harkis et de leurs ayants droit.**

Ainsi les **emplois réservés**, qui constituent une « *obligation nationale* » selon l'article L. 393 du CPMIVG³ et dont le champ s'étend aux trois fonctions publiques, sont ouverts sans condition d'âge aux enfants de harkis⁴. Il s'avère pourtant que ce dispositif, s'il donne lieu à quelques recrutements dans la fonction publique d'État, est **ignoré** par les employeurs territoriaux et hospitaliers.

¹ Loi n° 2014-1554 du 22 décembre 2014 de financement de la sécurité sociale pour 2015, art. 79.

² Décret n° 2015-772 du 29 juin 2015 relatif au versement pour la retraite ouvert à certains enfants de harkis, moghaznis et personnels des diverses formations supplétives et assimilés.

³ Art. L. 241-1 nouveau.

⁴ 2° de l'art. L. 396 du CPMIVG (art. L. 241-4 nouveau).

Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, plus de **1 200 enfants de harkis seraient aujourd'hui inscrits sur des listes d'aptitude à ces postes**, sans être embauchés. Si des difficultés persistent de leur côté, notamment en matière de **qualification** et de **mobilité géographique**, il appartient aux pouvoirs publics de garantir l'effectivité de ce droit essentiel pour l'insertion professionnelle et sociale de ses bénéficiaires.

Enfin, il est nécessaire de **parachever la reconnaissance de la Nation envers l'ensemble des anciens supplétifs** en tenant compte de la situation spécifique de ceux dont le **statut civil**, en Algérie, relevait du droit commun et non du droit local, comme c'est le cas de la très grande majorité d'entre eux. Des pieds noirs se sont en effet engagés dans des harkas ou d'autres formes d'unités supplétives. Ils sont toutefois traités différemment de leurs frères d'armes musulmans et, après de nombreuses **péripéties juridiques** (cf. *supra*), se voient toujours refuser le bénéfice de l'allocation de reconnaissance. Votre rapporteur pour avis a reçu leurs représentants, et il estime que **la République s'honorerait à reconnaître leur engagement et à réparer le sacrifice qu'ils ont consenti pour elle**. Moins de 300 personnes seraient concernées, pour un enjeu financier purement symbolique.

IV. ASSURER LA PÉRENNITÉ DES OPÉRATEURS AU SERVICE DU MONDE COMBATTANT ET FAIRE LE BILAN DE LEURS RÉFORMES RÉCENTES

A. L'ONAC, OPÉRATEUR DE PROXIMITÉ AU SERVICE DE TOUS LES ANCIENS COMBATTANTS

Etablissement public de l'État qui a fêté en 2016 son centenaire, l'**Office national des anciens combattants et victimes de guerre** (Onac) est le **principal opérateur** de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

Au fur et à mesure des différentes réformes qu'ont connues depuis dix ans les politiques en direction du monde combattant et les structures les mettant en œuvre, il est devenu le **guichet unique** chargé de l'accueil de ses ressortissants, de l'enregistrement de l'ensemble des requêtes relevant du droit à réparation, de l'examen et de la délivrance des demandes de cartes et titres, de l'élaboration d'une politique d'aide sociale visant les plus démunis de ses ressortissants et du paiement de certaines indemnités et allocations. Il assure également l'entretien et la valorisation des nécropoles nationales et des hauts lieux de la mémoire nationale et participe à la transmission de la mémoire (cf. *supra*).

1. La diversité des ressortissants de l'Onac

Présent dans chaque département, l'Onac est une institution au service du monde combattant, à laquelle ses représentants, qui siègent à son conseil d'administration, ainsi que l'ensemble des parlementaires, sont très attachés. Pour faire face aux transformations des populations d'anciens combattants, il poursuit sa **mutation** pour adapter au mieux son offre de services à l'ensemble de ses ressortissants, qui relèvent de **treize catégories juridiques** 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 et d'actes de terrorisme ;
- 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 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 près 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.

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

2. Une feuille de route précise mais des moyens limités

Dans ce contexte, les orientations stratégiques de l'action de l'Onac, définies dans le **contrat d'objectifs et de performance (COP)** conclu avec l'État pour la **période 2014-2018**, appuient la transformation de l'établissement et sa modernisation, sans remettre en cause ses caractéristiques fondamentales.

Elles sont déclinées en **quatre axes** :

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

Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, **102** actions devaient contribuer à la mise en œuvre du COP en 2015 : **35** ont été réalisées, **55** ont été engagées et **12** reportées. Ce bilan satisfaisant ne doit toutefois pas faire oublier les **difficultés de gestion rencontrées** par l'Onac et les erreurs commises à la fin des années 2000 et au début des années 2010, soulignées par le Cour des comptes dans un rapport de juillet 2015¹.

¹ Cour des comptes, « La gestion de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre », relevé d'observations définitives S2015-0981, juillet 2015.

Celle-ci avait notamment mis en avant la « *défaillance généralisée de tous les niveaux concernés* » dans la conduite du projet de développement du logiciel informatique de gestion des cartes et titres **Kapta**. **La direction actuelle de l'établissement a réussi à redresser la situation** et, pleinement consciente de la nécessité de ne pas renouveler les errements passés, a revu sa **gestion administrative et financière** pour l'aligner sur les pratiques en vigueur dans les établissements publics comparables, avec notamment la mise en œuvre au 1^{er} janvier 2017 d'un nouveau système d'information comptable et financier, qui prendra la suite d'un outil obsolète.

Pour remplir ses missions, l'Onac bénéficie d'une **subvention pour charges de service public (SCSP)**, versée par l'État, d'un montant de **56,8 millions d'euros** en 2017, en baisse de **0,6 %** par rapport à 2016, et d'une **subvention d'action sociale** de **26,4 millions d'euros** (cf. *infra*). Dans le même temps, son **plafond d'emplois** diminue légèrement, passant de **871 à 865 ETPT**.

Pour autant sa **mission historique**, la délivrance des cartes et titres¹, connaît une **activité soutenue**, en raison notamment de l'assouplissement des critères d'attribution de la carte du combattant au titre des Opex et de la fin des difficultés liées au logiciel Kapta. De 2014 à 2015, le **nombre de demandes reçues a progressé de 75,5 %**, passant de **37 576 à 65 933**. Alors que celles d'entre elles relatives à la **guerre d'Algérie** ont reculé de **14,7 %** (mais de **44 %** pour la seule carte du combattant), celles au titre des **Opex** ont augmenté de **129,9 %** (et de **94 %** pour la seule carte du combattant). Les **attributions** de cartes du combattant ont également évolué en sens inverse selon les conflits : une **diminution de 49,6 %** pour la **guerre d'Algérie** (de 14 799 à 7 462) et une **hausse de 68,4 %** pour les **Opex** (de 17 900 à 30 141) ont été enregistrées.

3. L'achèvement du transfert des établissements médico-sociaux

Héritage des lendemains de la Première Guerre mondiale, l'Onac assure la gestion de **dix-sept établissements médico-sociaux** : neuf écoles de reconversion professionnelle (ERP)² et huit établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad)³.

¹ Carte du combattant et titre de reconnaissance de la Nation (TRN).

² A Muret (Haute-Garonne), Bordeaux (Gironde), Rennes (Ille-et-Vilaine), Metz (Moselle), Roubaix (Nord), Lyon (Rhône), Oissel (Seine-Maritime), Limoges (Haute-Vienne) et Soisy (Essonne).

³ A Saint-Gobain (Aisne), Vence (Alpes-Maritimes), Beaurecueil (Bouches-du-Rhône), Barbazan (Haute-Garonne), Le Theil-de-Bretagne (Ille-et-Vilaine), Anse (Rhône), Boulogne-Billancourt (Hauts-de-Seine) et Montmorency (Val-d'Oise).

Face au constat partagé que ces derniers ne faisaient plus partie du cœur de ses missions, à peine 1 % des élèves accueillis dans les ERP étant par exemple issus du monde combattant, leur **cession** a été décidée. Envisagée à la fin des années 2000 puis abandonnée, elle a été relancée dans le cadre de la MAP en 2013. Ses modalités de mise en œuvre ont donné lieu à deux années de réflexion, avant d'être validées par le Parlement, dans le respect d'un principe de **cession à titre gratuit à des repreneurs publics**.

Ainsi, l'article 74 de la loi de finances pour 2016¹ prévoit le **transfert des ERP à l'établissement public national « Antoine Koenigswarter »** (Epnak) au plus tard le 31 décembre 2016. Celui-ci s'accompagne de **travaux de remise à niveau des bâtiments**, financés par l'Onac pour un montant de **4,7 millions d'euros** et d'un **renforcement de la trésorerie** des établissements². S'agissant des personnels, la loi du 20 avril 2016³ prévoit leur **intégration** soit, pour les professeurs des ERP, dans le corps des professeurs de lycées professionnels, soit, pour les agents non-enseignants, dans la fonction publique hospitalière, selon une correspondance établie par un décret du 7 septembre 2016⁴. D'après les informations communiquées à votre rapporteur pour avis par la directrice générale de l'Onac, le conseil d'administration de l'Epnak a accepté ce transfert et il devrait être **effectif** au 1^{er} janvier 2017, selon les modalités déterminées par un décret du 11 octobre 2016⁵, qui renvoie à une convention conclue entre l'Onac et l'Epnak le soin d'en déterminer les modalités patrimoniales et financières.

Quant aux **Ehpad**, chacun devrait être **cédé individuellement à un repreneur public** identifié conjointement par l'agence régionale de santé (ARS) et le conseil départemental, leur personnel rejoignant la fonction publique hospitalière. Au préalable, **7 millions d'euros** auront été consacrés par l'Onac à la **réhabilitation des bâtiments** et la trésorerie de chaque Ehpad aura été renforcée⁶. Ce transfert doit être effectué, en vertu de ce même article 74 de la loi de finances pour 2016, avant le 31 décembre 2017. Des **difficultés plus importantes** ont été rencontrées avec les Ehpad qu'avec les ERP, en lien avec la nécessité de rechercher un **repreneur individuel** et de tenir compte de **l'offre médico-sociale** et des contingences politiques locales.

¹ Loi n° 2015-1785 du 20 décembre 2015 précitée.

² Avec un fonds de roulement couvrant quarante-cinq jours de fonctionnement.

³ Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, art. 90.

⁴ Décret n° 2016-1205 du 7 septembre 2016 relatif aux conditions de transfert dans la fonction publique hospitalière de certains personnels des établissements médico-sociaux gérés par l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre en application de l'article 90 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

⁵ Décret n° 2016-1350 du 11 octobre 2016 relatif au transfert à l'établissement public national Antoine-Koenigswarter de l'activité, des biens, droits et obligations des écoles de reconversion professionnelle et du centre de préorientation relevant de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre.

⁶ Avec un fonds de roulement couvrant trente jours de fonctionnement.

Un second décret du 11 octobre 2016¹ prévoit le **transfert au 1^{er} janvier 2017 des six premiers Ehpad** (Saint-Gobain, Vence, Beaucueil, Le Theil-de-Bretagne, Anse, Montmorency). D'après les informations fournies par la directrice générale de l'Onac lors de son audition, des blocages persistent encore pour un Ehpad, celui de Barbazan, après le désistement du repreneur envisagé et des difficultés sociales propres à l'établissement. Il devrait être temporairement conservé par l'Onac pour quelques mois supplémentaires.

Pour les ERP comme pour les Ehpad, un effort particulier a été réalisé **en direction des personnels**, avec un **plan d'accompagnement** et une information régulière de leurs représentants sur les modalités et les conséquences de ce transfert. Les agents de l'Onac concernés disposaient de trois mois à compter de la publication du décret du 7 septembre 2016 précité, soit jusqu'au 9 décembre, pour décider d'intégrer la fonction publique hospitalière ou de rester dans la fonction publique de l'État.

4. Construire l'Onac de demain

La cession des établissements médico-sociaux constitue une étape essentielle du **recentrage** de l'Onac sur ses missions fondamentales et de sa **modernisation pour répondre aux attentes de ses nouveaux ressortissants**. Elle aura pour conséquence de réduire fortement ses effectifs, puisque l'ensemble des emplois hors plafond actuels de l'établissement, soit **786 sur 1 651 (47,6 %)**, ne relèveront plus de lui à partir de l'an prochain. Cette **opportunité de réorienter son action**, dans la concertation avec le monde combattant, en direction de la quatrième génération du feu ou encore par une politique sociale ciblée davantage encore sur ses ressortissants les plus démunis, doit être saisie.

Comme votre rapporteur pour avis le soulignait l'an dernier, **l'Onac doit se réinventer pour assurer sa pérennité**. Son **maillage territorial** est à ce titre un **atout** reconnu par tous, auquel les anciens combattants sont très attachés et qui leur offre un **point de contact de proximité** pour toutes leurs démarches. Il ne faut néanmoins pas nier les **forts déséquilibres** qui peuvent exister entre les services départementaux, en fonction aussi bien du nombre de ressortissants de l'Onac vivant dans leur département d'implantation que des moyens matériels et humains dont ils disposent. Souvent limités à deux ou trois personnes, ils peuvent très rapidement se retrouver **paralysés** par l'absence temporaire de l'une d'elles.

¹ Décret n° 2016-1351 relatif au transfert de l'activité, des biens, droits et obligations des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes relevant de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre.

De plus, la prochaine **révolution démographique** du monde combattant **doit être prise en compte**. L'effacement de la troisième génération du feu au profit de celle des Opex devrait être effectif d'ici une dizaine d'années. Dotée d'effectifs moins importants et de membres plus jeunes, elle est confrontée à des **problématiques d'insertion dans la vie civile et de sécurisation des parcours professionnels** qui n'ont jamais été une source de préoccupation pour ses aînées. **L'évolution de l'offre de services** de l'Onac, déjà engagée, devrait donc être accentuée pour en tenir compte et même **anticiper les besoins** de ces jeunes femmes et hommes qui ont fait le choix de l'engagement volontaire dans les armées et ont à ce titre obtenu le droit de bénéficier ensuite d'un accompagnement dans la période de transition qui suit la fin de la carrière militaire.

Votre rapporteur pour avis appelait l'an dernier à des **expérimentations** pour moderniser le maillage territorial de l'Onac et conserver, à terme, son ancrage départemental. Ainsi, le directeur du service du département **chef-lieu de région** pourrait disposer de **pouvoirs supplémentaires en matière d'animation de l'activité des services départementaux** situés dans la région, ce qui aurait également pour conséquence d'améliorer les perspectives de carrière au sein de l'Office. La **coordination des actions mémorielles au niveau régional**, déjà en cours de mise en place dans le cadre du COP, constitue un premier pas dans ce sens. Dès aujourd'hui, une réflexion doit être engagée avec les membres du conseil d'administration de l'Onac pour établir un **diagnostic partagé des défis que l'établissement devra relever à moyen terme**. Cette **co-gestion** avec le monde combattant qui le caractérise est une force : si un consensus en son sein sur le périmètre d'intervention futur de l'Onac apparaît, il sera difficile aux autorités de tutelle d'imposer, à l'avenir, une remise en cause complète de la situation actuelle en la matière.

B. LA PRISE EN COMPTE DES BESOINS SPÉCIFIQUES DE LA QUATRIÈME GÉNÉRATION DU FEU

Les anciens combattants ayant participé aux **Opex** sont appelés à représenter, à terme, l'essentiel des ressortissants de l'Onac. Contrairement aux générations du feu antérieures, les besoins de ce public ne sont pas liés à la prise en charge des contraintes liées au vieillissement (maintien à domicile, aide-ménagère, etc.) mais au contraire à la **réinsertion dans la vie civile** et, pour les blessés, à **l'accompagnement dans la durée**.

1. Le suivi des blessés

Le COP 2014-2018 de l'Onac prévoit un effort accru en direction de ses nouveaux ressortissants, tout particulièrement les anciens des Opex. En premier lieu, il vise à renforcer son rôle dans la **réadaptation** et la **réinsertion** des **militaires blessés** (objectif 2.2).

Ces initiatives s'inscrivent dans le cadre du **parcours du militaire blessé** défini par le ministère de la défense. Tant qu'ils sont encore sous contrat, leur suivi est assuré par les **cellules d'aide aux blessés** de chaque armée. A leur départ de l'institution militaire, le relais est assuré par l'Onac, qui a conclu à cette fin des **conventions de partenariat** avec les trois armées en 2014 et 2015 puis, en mai 2016, avec la gendarmerie.

Disposant du **passport** de chaque blessé, qui retrace leur parcours militaire ainsi que les actions déjà réalisées en leur faveur, les **services départementaux** assurent leur **accompagnement dans la vie civile**, au plus près de leur lieu de résidence. A ce jour, selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis par sa directrice générale, l'Onac assure le suivi de plus de **60** blessés au titre de ces conventions et de **432** en dehors de ce cadre, qu'il s'agisse de militaires encore en activité en congé longue maladie ou congé longue durée maladie ou d'anciens militaires ayant quitté l'institution avant la signature de ces conventions.

Le rôle de **coordinateur du suivi des blessés** de retour à la vie civile confié à l'Onac a été renforcé par la signature de conventions de partenariats avec les autres acteurs intervenant dans ce domaine, comme l'agence de reconversion de la défense (ARD), l'action sociale de la défense (ASD) et le service de santé des armées (SSA). Dans ce cadre, la **prise en compte des syndromes post-traumatiques** (SPT) a été renforcée, avec une **sensibilisation des agents** des services départementaux à ce sujet et la faculté d'orienter vers le SSA les anciens militaires qui ont vu des SPT se développer après leur départ de l'institution. Le nombre des blessés suivis par l'Onac devrait augmenter en 2017, avec la prochaine radiation des contrôles de nombreux blessés d'Afghanistan. Par ailleurs, ces anciens combattants peuvent bénéficier de **l'aide sociale** de l'Office pour couvrir certaines dépenses liées à leur état de santé ou à leur handicap, notamment pour assurer l'accessibilité de leur logement ou l'aménagement de leur véhicule.

2. Le soutien à la reconversion professionnelle et les aides financières

De manière plus générale, pour la plupart des anciens combattants de la quatrième génération du feu, qui servent dans les armées **sous contrat**, l'expérience militaire ne constitue qu'une **étape** de leur parcours professionnel. Si la durée moyenne d'ancienneté du personnel militaire était de **12,5 ans** en 2015, **52 % des militaires du rang qui ont quitté les armées cette année-là l'ont fait dans leurs quatre premières années de service**¹. Pour autant, ils ont souvent eu l'occasion, dans cette durée limitée, de participer à des Opex et peuvent aujourd'hui bénéficier, à ce titre, de la carte du combattant.

¹ Source : Ministère de la défense, « Bilan social 2015 », p. 46.

En conséquence, **l'insertion dans l'emploi** civil de ces jeunes anciens combattants doit constituer une priorité de l'action de l'Onac. Cette problématique était **peu prégnante pour les anciens combattants de la guerre d'Algérie**, dont l'entrée sur le marché du travail a coïncidé avec la conjoncture économique favorable des Trente Glorieuses et qui n'ont pu bénéficier que tardivement de la carte du combattant. L'Onac apporte donc depuis plusieurs années une **aide à la reconversion professionnelle** de ses ressortissants : **302** dossiers ont donc été financés à ce titre en 2015, pour un montant d'environ **530 000 euros**. Si leur nombre a diminué de **7,4 %** par rapport à 2014 (326), le niveau des crédits qui y ont été consacrés a augmenté de **18,8 %**. Ainsi le soutien moyen apporté par l'Onac est passé de **1 368 euros** à **1 755 euros** (+ 28,3 %).

L'Onac a souhaité **compléter** ce dispositif afin d'offrir à ses ressortissants des prestations d'**aide à l'élaboration d'un projet professionnel** et à **l'acquisition des techniques de recherche d'emploi et d'accompagnement dans la recherche d'emploi**, destinées en particulier à ceux d'entre eux n'ayant pu bénéficier de l'aide de l'ARD lorsqu'ils étaient sous statut militaire, sachant que celle-ci n'intervient qu'en faveur des soldats qui ont **au moins quatre ans de service**. Ce volet d'appui à l'insertion, qui ne correspond ni au cœur de métier de l'Onac, ni aux compétences de ses agents, a été confié, dans le cadre d'un **marché public**, à **l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp)**.

Par ailleurs, l'Onac apporte également une **aide financière** aux anciens des Opex rencontrant des **difficultés sociales**. L'accent a été mis sur leur renforcement : entre 2014 et 2015, le nombre d'interventions a progressé de **25 %**, passant de **1 034** à **1 288**, pour une dépense en hausse de **29,2 %**. Leur montant moyen est désormais de **596,9 euros**, contre **575,4 euros** un an plus tôt (+ 3,7 %).

Enfin, l'Onac cherche à **se rapprocher des armées** pour se faire connaître des militaires, ses futurs ressortissants, avant leur départ de l'institution, avec des résultats positifs à ce stade. Les directeurs départementaux se rendent désormais dans les unités pour présenter l'établissement et son offre de services à destination des nouvelles générations d'anciens combattants. Votre rapporteur pour avis est très satisfait que l'Onac se **mobilise** ainsi et promeuve les différentes facettes de son action. Il n'en reste pas moins que cette mobilisation n'est **pas encore d'une ampleur suffisante** pour relever le défi du suivi professionnel de ces jeunes souvent peu qualifiés : **le chiffre de 302 aides délivrées en 2015 semble bien dérisoire** quand il est comparé à celui des bénéficiaires potentiels de carte du combattant au titre de quatre mois de présence en Opex, estimé à **150 000**.

C. UNE POLITIQUE D'AIDE SOCIALE RÉFORMÉE POUR UNE PLUS GRANDE ÉQUITÉ QU'IL CONVIENT D'ÉVALUER.

En application de l'article D. 432 du CPMIVG, l'Onac a pour mission de « *veiller en toute circonstance sur les intérêts matériels et moraux de ses ressortissants* » et de leur apporter « *le patronage et l'aide matérielle qui leur sont dus par la reconnaissance de la Nation* ». Ces principes trouvent leur traduction, depuis l'origine, dans une **politique d'aide sociale** qui cherche à **concilier** les **intérêts** et les **besoins parfois divergents** de l'ensemble des ressortissants de l'Office.

Elle est financée par l'État, à travers une **subvention d'action sociale** allouée à l'Onac en loi de finances, ainsi que par ses **ressources propres**, principalement les fonds collectés par l'**Œuvre nationale du Bleuet de France** (ONBF). D'un montant de **26,4 millions d'euros** en 2017, **en hausse d'un million d'euros** par rapport à 2016 (+ 3,9 %), cette subvention a été très fortement augmentée depuis 10 ans : elle a presque doublé depuis 2007 et son taux de progression a été de **31 %** depuis 2012.

Evolution du montant de la subvention d'action sociale de l'Onac depuis 2007

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Montant (en millions d'euros)	14,1	18,6	19,1	19,6	19,6	20,1	20,6	21,9	23,4	25,4	26,4
Evolution n/n-1 (en %)	/	+31,9	+2,7	+2,6	0	+2,6	+2,5	+6,3	+6,9	+8,5	+3,9
Evolution globale (en %)	+ 87,2										

Source : Projets annuels de performances de la mission annexés aux PLF

Les aides sociales distribuées par l'Onac sont de plusieurs natures et se répartissent, en 2015, selon la **nomenclature** suivante :

- des **aides pour difficultés financières**, pour un montant total de **11,81 millions d'euros**, soit une moyenne de **565 euros** pour chacun des **20 917** dossiers traités (**50 %** de la dépense totale) ;

- une **aide en faveur des conjoints survivants**, l'ACCS (ex-ADCS), qui représentait une dépense de **6,45 millions d'euros** pour **3 472** bénéficiaires (**27 %** 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 **3,85 millions d'euros**, soit une moyenne de **402 euros** pour chacune des **9 572** aides accordées (**16 %** 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 **1,1 million d'euros** (5 % de la dépense totale) ;
- des **secours d'urgence**, distribués à **1 172** personnes et représentant **0,25 million 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 **0,1 million d'euros** (0,4 % de la dépense totale).

Cette même année, ce sont **51 096** interventions sociales qui ont été réalisées par l'Onac : les principaux bénéficiaires en ont été les veuves, à travers des aides pour difficultés financières ou le maintien à domicile (**34 %** du total) et l'ADCS (**6,8 %**), puis les anciens combattants (**20,1 %**) et les ressortissants étrangers (**17,6 %**).

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.

Le caractère **inflationniste** de la politique d'aide sociale de l'Onac, souligné par la Cour des comptes dans son rapport de 2015 précité, est lié à la création, en 2007, d'une aide spécifique destinée à une catégorie particulière de ses ressortissants : **l'aide différentielle aux conjoints survivants** (ADCS). Visant à apporter un **soutien financier** aux plus démunis d'entre eux, ce **dispositif de guichet** versé trimestriellement venait compléter les ressources de ses bénéficiaires pour leur permettre d'atteindre un **plancher** initialement fixé à **550 euros** par mois au 1^{er} août 2007 puis progressivement rehaussé jusqu'à atteindre **987 euros** au 1^{er} janvier 2015 (+ 79,5 %). Dans le même temps, son coût était passé de **4,6 millions d'euros** en 2011 à **6,45 millions d'euros** en 2015, année de **transition** durant laquelle 3 472 veuves ont pu bénéficier de **l'aide complémentaire au conjoint survivant** (ACCS).

Les **fragilités juridiques** de l'ADCS, qui étaient connues de longue date (rupture du principe d'égalité en réservant son bénéfice aux ressortissants de l'Onac résidant en France ; prestation créée par une décision du directeur général de l'Onac et non par le pouvoir réglementaire), ont été confirmées par le tribunal administratif de Paris qui, dans un **jugement** du 27 octobre 2014¹, a estimé qu'elle était **dépourvue de base légale**, supprimant de fait ce dispositif.

¹ Tribunal administratif de Paris, Mme Zerhoun, n^{os} 1220513/6-1 et 1304887/6-1.

A titre temporaire, l'ACCS a été mise en place sous la forme d'un secours unique pour qu'en 2015 les bénéficiaires de l'ADCS n'aient pas à subir une brusque diminution de leurs ressources. Cette décision de justice a toutefois eu pour **conséquence positive** d'accélérer le **mouvement de modernisation de la politique d'aide sociale de l'Onac**, qui était indispensable pour **garantir son équité**, en particulier en direction des anciens combattants se trouvant dans la précarité.

Conformément aux recommandations de la Cour des comptes, les **nouvelles orientations** en la matière ont été **adoptées à l'unanimité par le conseil d'administration** de l'Office, au sein duquel siègent des représentants de toutes les générations du feu, le 27 mars 2015. 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 sont non-seulement **financiers** mais aussi **sociaux** et de **qualité de vie**, en particulier liés aux conditions de **logement**. L'**isolement** géographique, familial et social est pris en compte, tout comme **différentes formes de fragilités** (physique, psychologique, etc.) et de **précarités** (énergétique, professionnelle, etc.). L'accent est 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 prennent 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 **circulaire d'application**¹ en a rappelé les conditions de mise en œuvre, qui reposent sur **trois principes** :

- la **subsidiarité** de l'action sociale de l'Onac, qui intervient en complément des dispositifs de droit commun (RSA, Aspa, etc.) et ne peut s'y substituer ;
- l'**examen individuel** de chaque dossier par les services départementaux ;
- la **décision collective** d'attribution ou de rejet de l'aide par la commission départementale d'action sociale, sur la base d'un dossier anonyme.

¹ Circulaire d'application du 4 décembre 2015 relative à l'action sociale de l'Onac.

Cette instruction a également fixé des **montants indicatifs** pour chacun des principaux types d'aides. Ils doivent être adaptés à la situation individuelle de chaque demandeur et leur **dépassement** est soumis à l'accord de la direction générale de l'Office.

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

Cette réforme avait suscité de profondes **craintes** au sein du monde combattant, qui y voyait le **risque d'une moins bonne prise en compte des conjoints survivants**, de l'apparition de **différences de traitement** des ressortissants de l'Onac selon les territoires et même, à terme, d'une **remise en cause du périmètre** de la politique d'action sociale de l'Office et, à travers celle-ci, de la reconnaissance de la Nation envers les anciens combattants. Votre rapporteur pour avis avait l'an dernier salué cette réforme, qui met l'Onac aux **normes** adoptées depuis de nombreuses années par les autres structures d'aides sociales, qu'elles soient communales, intercommunales ou départementales, et **qui place tous ses ressortissants sur un pied d'égalité**. Il avait néanmoins jugé nécessaire qu'un **travail de pédagogie** auprès des associations soit conduit dans les départements pour leur présenter les effets bénéfiques de la réforme, et que les services départementaux adoptent ces nouvelles méthodes de travail dans les meilleurs délais.

Au terme de la première année d'application de cette politique d'action sociale réformée, les réserves émises l'an dernier se sont pour la plupart révélées **infondées** et ce sujet n'est **pas apparu** à votre rapporteur pour avis, lors des auditions qu'il a réalisées, **comme une préoccupation majeure du monde combattant**. Les premiers travaux d'évaluation réalisés font apparaître des **résultats positifs** qui restent néanmoins à **confirmer sur la durée**.

En application de l'article 134 de la loi de finances pour 2016¹, le Gouvernement a remis au Parlement en septembre dernier un **rapport** dressant le bilan des premiers effets de la refonte de la politique d'action sociale de l'Onac. Portant sur les six premiers mois de l'année, il en tire des **conclusions positives**, soulignant qu'elle a conduit à un **rééquilibrage** de celle-ci **en faveur des plus démunis**, sans pour autant porter préjudice aux anciens bénéficiaires de l'ADCS, dès lors que leur situation personnelle n'avait pas évolué.

Par ailleurs, nos collègues députés Marie-Christine Dalloz et Régis Juanico ont conduit, au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, une **mission d'information sur l'évolution de la politique d'aide sociale de l'Onac**. Leur rapport² rejoint les constats formulés par votre rapporteur pour avis depuis deux ans sur la **nécessité de la réforme** et l'impossibilité de conserver l'ADCS ou un dispositif équivalent. Ils ont néanmoins souligné le besoin d'**harmoniser les pratiques des services départementaux** et de s'appuyer davantage sur les associations du monde combattant pour expliquer la réforme à l'ensemble des ressortissants de l'Onac.

Votre rapporteur pour avis partage leur point de vue. Tout en considérant que la direction générale de l'Office a pris les décisions qui s'imposaient à la suite de l'annulation de l'ADCS et a engagé la nécessaire modernisation de sa politique d'action sociale, il ne faut pas nier l'**effet déstabilisateur** que ces nouvelles orientations ont pu avoir, en particulier sur la **diversité des usages locaux**. S'il n'est pas possible de définir des niveaux de prestation opposables, par leurs bénéficiaires, à l'Onac, au risque de retomber dans les travers de l'ADCS, il convient d'**apporter plus d'homogénéité dans le fonctionnement des services départementaux**.

Aujourd'hui, selon leurs effectifs ou en raison de problématiques locales sans lien direct avec l'aide sociale, le **soutien perçu par des ressortissants de l'Onac dans des situations comparables peut varier de manière significative d'un département à un autre**. De plus, l'examen anonyme des dossiers a pu soulever, surtout dans les plus petits départements, des difficultés pour les représentants du monde combattant, qui participent souvent, aux côtés des demandeurs, à leur élaboration.

Cet **effort** d'harmonisation des modalités d'examen des dossiers permettra de **tirer pleinement profit de l'un des points centraux** de la réforme : **l'octroi de l'aide** et le **calcul de son montant en fonction de la situation individuelle des personnes** qui la sollicitent. Cela permet de répondre au mieux à leurs besoins, d'y adapter le montant versé et surtout, lors de l'instruction de la demande par le service départemental concerné, d'inviter les ressortissants de l'Onac à **demander en premier lieu l'aide sociale de droit commun**.

¹ Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 précitée.

² « L'aide sociale de l'Onac, une réforme devenue indispensable, un accompagnement à poursuivre », rapport d'information n° 4 152, octobre 2016, Assemblée nationale (XIV^{ème} législature).

Il en va de **l'amélioration de l'efficience** de cette politique, alors qu'un public à l'effectif jusqu'ici marginal a vu celui-ci croître en 2015 et 2016 : les **victimes d'actes de terrorisme**. Alors qu'en 2015 l'Onac était intervenu **25 fois** en leur faveur, pour un total de **12 390 euros**, sur les dix premiers mois de l'année 2016 **58 dossiers** avaient été traités, représentant **43 287 euros**. Pour y répondre, une nouvelle circulaire d'application consacrée à l'accompagnement des victimes de terrorisme¹ a été adoptée à l'unanimité par le conseil d'administration de l'Onac au mois d'octobre dernier. Elle souligne notamment l'importance de les **accompagner sur la durée**, d'avoir à leur égard une **écoute bienveillante** et de donner la **priorité** aux dossiers des **pupilles de la Nation**.

En effet, la **très forte augmentation** du nombre de pupilles de la Nation, à la suite des **attentats** du 13 novembre 2015 à Paris et du 14 juillet 2016 à Nice, va forcer l'Office à **revoir sa politique** en leur faveur et les **moyens** qu'il y consacre. Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, **56 adoptions** avaient été prononcées **en 2015**, dont **18 consécutives aux attentats** du 15 janvier, du Bardo (Tunisie) ou encore de Tripoli (Libye). En **2016**, ce sont à ce jour **165 enfants qui ont été adoptés par l'État**, soit presque le **triple de l'année précédente**, alors que seulement **16 pupilles ont atteint l'âge de 22 ans**, qui met fin à leur suivi par l'Onac : le solde net pour ce dernier est donc de **149 personnes**.

Parmi ces nouveaux pupilles, **117** sont des **enfants de victimes d'attentats**, dont **109** des attentats **commis depuis un an en France** : **62** de l'attaque du **Bataclan**, **16** des explosions aux **abords du stade de France**, **11** des **mitrillages** des terrasses des cafés des 10^{ème} et 11^{ème} arrondissements et **20** de l'attentat de **Nice**. Ces chiffres restent **provisoires**, de nouveaux jugements d'adoption par la Nation prononcés par les tribunaux de grande instance au titre des attentats étant notifiés à l'Onac chaque semaine. Ils représentent **une augmentation sans précédent** du nombre de pupilles adoptées à la suite d'actes de terrorisme (**+ 550 %** en un an), qui s'explique par le nombre très élevé de victimes de ces attentats : **130** morts à Paris, **86** à Nice.

Cette tendance ne devrait pas s'inverser l'an prochain, avec un accroissement attendu des adoptions d'enfants de victimes de l'attentat de Nice. Envers ses pupilles, **la Nation ne saurait faillir à ses devoirs**.

¹ Circulaire d'application du 21 novembre 2016 relative à l'accompagnement des victimes d'actes de terrorisme.

D. L'INI ENFIN ENGAGÉE DANS LA VOIE DE LA MODERNISATION

L'**Institution nationale des invalides** (INI) constitue, aux termes de l'article L. 529 du CPMIVG¹, la « *maison des combattants âgés, malades ou blessés au service de la patrie* ». Etablissement public de l'État à caractère administratif, elle n'est **ni un établissement public hospitalier** au sens du code de la santé publique, **ni un hôpital d'instruction des armées** (HIA) du service de santé des armées (SSA). Institution *sui generis*, elle est chargée d'une **triple mission** par ce même article, issu de la loi du 3 juillet 1991² :

- accueillir, dans son **centre de pensionnaires**, les invalides bénéficiaires du CPMIVG ;

- **dispenser des soins** en hospitalisation ou en consultation dans son centre médico-chirurgical en vue de la réadaptation fonctionnelle, professionnelle et sociale de ses patients ainsi qu'à tous les assurés sociaux ;

- **participer aux études et à la recherche sur l'appareillage** des handicapés, grâce notamment au centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés (Cerah).

Le financement du fonctionnement de l'INI est assuré par une **subvention pour charges de service public** versée par le programme 169. Elle reste inchangée pour la troisième année consécutive, à **12,09 millions d'euros**. Les **dépenses de soins** relèvent quant à elles de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) et sont **prises en charge par une dotation annuelle de financement** à caractère limitatif, déterminée par arrêté conjoint des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale³. Elle s'est élevée en 2015 à **11 827 753 euros**⁴, sans modification depuis 2013.

L'INI se trouvait depuis près de trois ans dans une situation de **précarité institutionnelle inédite**. Le renouvellement de son **contrat d'objectifs et de performance** (COP), qui a expiré en 2013, n'a pas eu lieu. Un **rapport**, réalisé en août 2013 mais **jamais rendu public**, des inspections générales des finances (IGF) et des affaires sociales (Igas) et du contrôle général des armées (CGA) semble avoir eu pour conséquence de geler la mise en œuvre de son schéma directeur d'infrastructure et donc de **remettre en cause ses perspectives de développement**, ouvrant une nouvelle **phase de réflexion et d'incertitude** sur l'avenir de l'institution.

¹ Art. L. 621-2 nouveau.

² Loi n° 91-626 du 3 juillet 1991 modifiant le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et relative à l'Institution nationale des invalides.

³ En application des articles L. 174-15-1 et L. 174-15-2 du code de la sécurité sociale.

⁴ Arrêté du 17 novembre 2015 fixant le montant de la dotation annuelle de financement de l'Institution nationale des invalides pour 2015 ; NOR : AFSH1528181A.

Votre rapporteur pour avis est satisfait de constater que **tous les doutes sur la pérennité de l'INI sont aujourd'hui levés**, l'année 2016 ayant été celle de la définition de **nouvelles lignes directrices** pour l'établissement, visant notamment à revoir son positionnement sur la plateforme hospitalière militaire parisienne, en lien avec le projet SSA 2020.

Ainsi, le **nouveau projet médical** de l'INI a été validé par son conseil d'administration le 17 juin dernier. Il prévoit une **transformation importante** de son activité. Ainsi, l'INI sera à l'avenir composée de **trois structures** :

- son **centre des pensionnaires**, qui inclura ses activités traditionnelles de gériatrie et développera la prise en charge des handicaps lourds chez les plus jeunes, notamment les militaires blessés en Opex ;
- le **Cerah**, dont l'antenne de Créteil sera transférée aux Invalides ;
- un **centre de réhabilitation post-traumatique**, destiné à accueillir les blessés en Opex après la phase initiale d'hospitalisation dans les HIA, afin de **traiter les séquelles** de ces blessures. Il comporterait notamment un service de **médecine physique et de réadaptation** ainsi qu'un service de **réhabilitation psychique** assurant la prise en charge des troubles post-traumatiques.

En conséquence, l'actuel **centre médico-chirurgical** va connaître dès l'an prochain une **profonde réorganisation**, avec notamment la **fermeture du bloc opératoire** et des lits d'hospitalisation associés, dont l'activité est aujourd'hui insuffisante pour garantir la qualité et la sécurité des soins. Elle sera assurée par les HIA Percy (Clamart) ou Bégin (Saint-Mandé).

A partir de ces nouvelles orientations médicales, le **projet d'établissement** de l'INI a été adopté à l'unanimité par son conseil d'administration le 25 octobre 2016. Il prévoit notamment **d'améliorer l'articulation avec le SSA** et les cellules d'aide aux blessés des armées afin de faire de l'INI le **réfèrent national de la réadaptation et de la réinsertion des blessés de la quatrième génération du feu**. Combinant prise en charge physique et psychique en un même lieu, il vise à assurer un accompagnement médico-social de ces blessés pour améliorer leur suivi et faciliter leur retour à la vie civile.

C'est sur cette base que le **prochain COP**, qui devrait être finalisé au premier trimestre 2017, va être établi. Une période de **transition d'environ cinq ans**, liée aux **importants travaux de rénovation immobilière** qui vont être menés par l'établissement du service d'infrastructure de la défense (Esid), a débuté avec l'approbation de ces nouveaux schémas. Leur coût est estimé à **60 millions d'euros**, dont **17 millions** pour la première phase, qui pourrait être engagée dès décembre 2017. A cette fin, le PLF prévoit de doter l'INI de **5 millions d'euros d'autorisations d'engagement**, la différence étant financée par l'établissement public sur ses **fonds propres**.

Il faut par ailleurs noter que le Gouvernement a été habilité par le Parlement, à l'article 222 de la loi du 26 janvier 2016¹, à agir par **ordonnance** pour :

- **mettre en cohérence** les dispositions législatives relatives à l'INI et celles résultant de cette loi ;
- **renforcer la contribution** de l'INI à la politique de santé publique et à la **défense sanitaire du pays** ;
- faciliter la **réorganisation** de l'offre de soins de l'INI ;
- adapter les dispositions du code de la santé publique pour préciser les conditions d'exercice des activités régies par ce code, notamment en matière **pharmaceutique**, par les services concourant à la sécurité nationale.

Selon les informations communiquées par le Gouvernement à votre rapporteur pour avis, l'**objet initial** de cette habilitation, prise en application de l'article 38 de la Constitution, était de régulariser la situation de l'INI au regard des dispositions du code de la santé publique relatives aux **pharmacies à usage intérieur**, dont elle est exclue. Elle devrait toutefois être également l'occasion **d'assurer une meilleure intégration de l'institution dans l'offre de soins régionale**, alors qu'elle ne figure pas dans le schéma régional d'organisation des soins (Sros) et n'est pas soumise au contrôle de l'ARS. Toutefois, la rédaction de ce texte n'est à l'heure actuelle **pas aboutie**, le Gouvernement ayant jusqu'au 26 janvier 2018 pour publier les ordonnances concernées.

L'an dernier, les **résistances** à tout projet de modernisation étaient encore vives. Le *statu quo* aurait toutefois **remis en cause la justification même de l'existence de cet établissement public**, alors que les générations du feu des conflits du 20^{ème} siècle sont proches de l'extinction sans que celle des Opex ne puisse venir compenser ce déclin. Sans délaissier sa **vocation première**, cette réforme place l'INI au cœur de l'un des **défis majeurs** auxquels sont confrontées les armées françaises aujourd'hui : le **traitement** dans la durée **des blessures psychiques** subies en opération. Elle ne remet par ailleurs pas en cause sa **réactivité** et son **savoir-faire en matière de soins de suite et de rééducation**, qu'elle a encore démontrés en accueillant plusieurs blessés des attentats du 13 novembre 2015 à Paris et du 14 juillet 2016 à Nice.

La **transformation** à venir de l'INI ne revient pas sur plusieurs de ses spécificités structurelles, notamment son **statut**, son **mode de financement** ou ses **règles de fonctionnement**. Une fois qu'elle aura été mise en œuvre, il conviendra de s'interroger sur ces points, notamment sur **l'opportunité d'adopter la tarification à l'activité (T2A)** et un statut hospitalier.

¹ Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

V. GARANTIR 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.

Evolution des crédits de paiement du programme 158

(en millions d'euros)

Action	LFI 2016	PLF 2017	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	46,5	46,4	- 0,2
N° 2 : Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale	54,5	54,4	- 0,2
Total	101	100,8	- 0,2

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

Comme en 2016, le programme 158 connaît en 2017 une **stabilité** de son budget, à **100,8 millions d'euros**. L'effort de prévision budgétaire engagé après les imprécisions constatées en 2014 et 2015, notamment une **surestimation** du coût du dispositif d'indemnisation des victimes de spoliations et une **sous-estimation** de celui du dispositif d'indemnisation des orphelins de parents victimes d'actes antisémites, semble avoir porté ses fruits puisqu'aucun redéploiement de crédits entre les deux actions du programme n'est intervenu en 2016.

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 quatre affectés à son antenne de Berlin, deux aux Archives nationales et un aux archives de Paris, tandis que quatorze magistrats, dix de l'ordre judiciaire et quatre de l'ordre 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, **31** en 2013 et **22** en 2014 et 2015. L'année 2016 semble prolonger cette tendance puisque du 1^{er} janvier au 30 juin la moyenne s'élève à **21** par mois. En 2015, elle a siégé en séance restreinte à **34** reprises et **16** fois en séance plénière, cette dernière étant consacrée à l'examen des dossiers les plus complexes et à fort enjeu financier. La CIVS a adopté **514** recommandations durant cette même année, représentant un montant d'indemnisation à la charge de l'État de **8,7 millions d'euros**. Cela traduit une hausse du nombre des recommandations de **3,8 %** par rapport à 2014 (**580**), mais aussi une augmentation de la dépense publique de **11,5 %**, puisqu'elle s'était élevée cette année-là à **7,6 millions d'euros**. **350** dossiers sont attendus en 2017, pour un coût estimé de **7 millions d'euros**.

L'indemnisation des victimes de spoliations au 31 juillet 2016

	Nombre de requêtes reçues	Nombre de recommandations ayant donné lieu à indemnisation	Nombre de bénéficiaires	Coût total (en millions d'euros)
Total	23 558	21 677	47 616	467,4

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. **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'État.

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. Le 15 avril 2016, la CIVS a statué en faveur de la **restitution de deux tapisseries du 17^{ème} siècle** aux ayants droit de leur propriétaire spolié.

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.

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.

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.

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 technique d'échange d'information**. La CIVS a procédé à deux signalements à cette structure, dont les attributions ont été reprises par le *Deutsches Zentrum Kulturgutverluste* depuis le mois de janvier 2016.

Il convient toutefois de noter que, s'ils concentrent l'essentiel de l'attention médiatique, ce ne sont que **3 250 dossiers** impliquant des biens culturels mobiliers qui ont été soumis à la CIVS depuis sa création, pour un montant total d'indemnisation de **35,2 millions d'euros**, soit **7,5 %** de l'ensemble des sommes versées, et seulement **dix** restitutions depuis 2001.

2. L'indemnisation des orphelins des victimes des 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 2016 était de **557,23 euros** et sera en 2016 de **571,16 euros**¹. La première possibilité a été privilégiée par **49 %** des bénéficiaires, soit **6 627** personnes, contre **51 %** pour la seconde (**6 993** personnes).

Le nombre de demandes nouvelles est désormais très faible : **19** en 2013, **14** en 2014, **8** en 2015 et **15** au premier semestre 2016, contre **plusieurs milliers** dans les trois années qui ont suivi l'entrée en vigueur du décret. Les dépenses prévues en 2017 vont, pour un total de **37,2 millions d'euros**, au paiement de **5 430** rentes viagères (- 2,3 %). **Aucune nouvelle entrée** dans le dispositif n'est attendue l'an prochain. Le coût moyen annuel par créancier s'élèvera à **6 853,92 euros**, en hausse de **2,5 %** par rapport à 2016 en raison de la revalorisation annuelle des rentes.

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.

**L'indemnisation des orphelins dont les parents
ont été victimes de persécutions antisémites au 31 juillet 2016**

	Nombre de demandes reçues	Nombre de bénéficiaires	Coût total (en millions d'euros)
Total	17 632	13 620	749,6

Source : Services du Premier ministre

**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, **110** en 2015 et **87** au premier semestre 2016. 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 2017, les prévisions budgétaires font état d'une dépense de **54,1 millions d'euros**, dont **52,7 millions** liés au paiement des arrrages dus aux **7 691** crédientiers attendus (- 1,9 %). Ce budget est construit sur une estimation de **69** nouveaux dossiers recevables, répartis entre **24** indemnisations sous la forme d'une rente et **45** sous la forme d'un versement unique.

**L'indemnisation des orphelins dont les parents
ont été victimes d'actes de barbarie au 31 juillet 2016**

	Nombre de demandes reçues	Nombre de bénéficiaires	Coût (en millions d'euros)
Total	33 984	22 607	931,2

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 2017 et des articles 53, 54 et 55 rattachés.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 53

(art. L. 141-19 du code des pensions d'invalidité et des victimes de guerre)

Supplément de pension pour les conjoints ou partenaires survivants âgés de moins de 40 ans et ayant au moins un enfant à charge

Objet : Cet article institue un supplément à la pension de réversion des conjoints survivants des pensionnés âgés de moins de 40 ans et ayant au moins un enfant à charge.

I - Le dispositif proposé

Les **conjoints survivants** d'un militaire décédé bénéficient d'une **pension de réversion** dans trois cas de figure, détaillés par l'article L. 141-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG)¹ :

- lorsque leur conjoint était titulaire d'une pension militaire d'invalidité (PMI) correspondant à une **invalidité** d'au moins **60 %**, soit 288 points PMI (4 043,52 euros par an en 2016²) ;
- lorsque son décès est le **résultat de blessures** reçues au cours **d'événements de guerre** ou d'un accident de service ;
- lorsque son **décès** est la conséquence de **maladies contractées à l'occasion du service**.

Cette **pension de réversion** est **forfaitaire**, et non proportionnelle au montant de la pension perçue par le conjoint décédé. Selon l'article L. 141-16 du code, elle s'élève à **500 points PMI** (7 020 euros par an) lorsque cette pension correspondait à une invalidité égale ou supérieure à **85 %** ou que le militaire est mort au combat ou à l'occasion du service, et à **333 points** (4 675,32 euros par an) si elle était d'un niveau inférieur. Une **majoration uniforme** de **15 points** (210,6 euros) leur est appliquée (art. L. 141-22).

¹ Issu de l'ordonnance n° 2015-1781 du 28 décembre 2015 et qui doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

² La valeur du point étant de 14,04 euros.

Par ailleurs, plusieurs **majorations** ou **suppléments** de la pension de réversion ont été mis en place, sur des **critères d'âge**, de **durée minimale de mariage et de soins** donnés de manière constante, ou encore de **niveau de la pension du conjoint décédé**. Une majoration de pension est également prévue **pour chaque enfant à charge**¹ : 120 points (1 684,8 euros) pour chacun des deux premiers enfants et 160 (2 246,4 euros) à partir du troisième.

Le présent article 53 vise à compléter ces différents dispositifs en instituant un **supplément de pension pour les jeunes conjoints survivants**, c'est-à-dire **âgés de moins de 40 ans**, ayant au moins un enfant à charge. Il élargit en leur faveur le champ du supplément de pension actuellement versé aux conjoints de survivants de plus de 40 ans ou qui, plus jeunes, sont infirmes ou en incapacité permanente de travail, et qui disposent de revenus les soumettant à l'impôt sur le revenu. Ce supplément porte leur pension au taux normal du soldat, soit 500 points (7 020 euros par an).

Il convient toutefois de rappeler qu'en application de l'article L. 141-25, le **montant de la pension de réversion** dont bénéficie le conjoint survivant du titulaire d'une PMI correspondant à une invalidité d'au moins 60 % **ne peut excéder celui de la pension** dont son **conjoint** était titulaire au moment de son décès, hors majoration uniforme de 15 points.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

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

III - La position de votre commission

Selon les estimations du Gouvernement, cette disposition pourrait concerner **105 personnes**, pour une dépense prévisionnelle de **130 000 euros** en 2017. Il s'agit donc d'une **mesure symbolique**, qui vise à marquer l'attention de la Nation envers les conjoints survivants des soldats qui aujourd'hui perdent la vie en Opex et nous rappelle que les conjoints survivants ne doivent pas être réduits aux veuves des anciens combattants des conflits du 20^{ème} siècle.

On peut toutefois regretter qu'elle ait une **portée très limitée**. Le cadre juridique actuel de la réversion des PMI offrant à la **très grande majorité des conjoints survivants** de soldats décédés une **pension au taux normal de 500 points**, sans fixer de condition d'âge ou d'obligation d'avoir un enfant à charge. En effet, le conjoint survivant d'un militaire décédé en opération, ce qui semble être l'une des hypothèses visées par cet article, bénéficie d'ores et déjà d'une telle pension en application de l'article L. 141-16. Il en va de même si le pensionné était indemnisé pour une invalidité d'au moins **85 %**.

¹ Par l'article L. 141-23 du CPMIVG.

Ce supplément de pension ne sera donc versé qu'aux conjoints survivants des titulaires d'une PMI comprise entre 60 %, seuil de déclenchement de la réversion, et ce plafond. Il s'agit donc d'une **invalidité sérieuse**, mais qui ne menace pas directement la survie de celui qui en est la victime. On peut donc penser que très peu de décès interviendraient dans les années suivant l'événement à l'origine de l'invalidité et le versement de la pension l'indemnisant, et donc que le nombre de conjoints survivants de moins de 40 ans serait **très restreint**.

De plus, les décès causés par les suites des blessures reçues au cours d'événements de guerre ou lors d'accidents de service, ainsi que ceux résultant de maladies contractées ou aggravées à l'occasion du service, ouvrent droit à une pension de réversion **au taux normal**. Dès lors, si l'initiative du Gouvernement en la matière ne peut, dans sa justification, être critiquée, ses modalités de mise en œuvre garantissent qu'elle sera **presque totalement dépourvue d'effets**.

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

Article 54

(art. 6 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés et art. 133 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016)

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

Objet : Cet article revalorise de 100 euros le montant annuel de l'allocation de reconnaissance versée aux anciens supplétifs et de l'allocation viagère qui bénéficie à leurs conjoints survivants.

I - Le dispositif proposé

Instituée par la loi du 30 décembre 1999¹ puis modifiée par les lois du 30 décembre 2002² et du 23 février 2005³, **l'allocation de reconnaissance** constitue la principale dépense de l'État en faveur des harkis, pour un montant de **15,07 millions d'euros** en 2017. Depuis la loi de 2005, elle prend deux formes :

- soit un versement annuel d'un montant de **3 423 euros** ;
- soit un versement annuel plus faible, d'un montant de **2 327 euros**, mais qui a été accompagné du versement initial d'un **capital de 20 000 euros**.

L'allocation de reconnaissance est **indexée sur l'inflation**, et donc revalorisée annuellement, au 1^{er} octobre⁴. Elle compte **5 700 bénéficiaires**.

L'article 54 du présent projet de loi de finances propose de l'augmenter de **100 euros** par an, c'est-à-dire de la porter dans le premier cas à **3 515 euros (+ 2,9 %)** et dans le second à **2 422 euros (+ 4,1 %)** à compter du 1^{er} janvier 2017.

Il prévoit la même revalorisation pour **l'allocation viagère** instituée par la loi de finances pour 2016⁵ en faveur des conjoints survivants d'anciens supplétifs qui n'ont pas pu percevoir l'allocation de reconnaissance en raison de sa forclusion des demandes de celle-ci au 18 décembre 2014 en application de la loi du 18 décembre 2013⁶. Cette dernière, qui ne bénéficiait qu'à **39 personnes** à la fin du premier semestre 2016, est du même montant que l'allocation de reconnaissance, soit **3 423 euros par an**. Elle serait donc portée à **3 523 euros (+ 2,9 %)**.

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

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

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

⁴ La dernière fois par l'arrêté du 11 octobre 2016 fixant le montant de l'allocation de reconnaissance après indexation sur l'évolution annuelle des prix à la consommation des ménages (hors tabac) ; NOR : DEF1628111A.

⁵ Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 précitée, art. 133.

⁶ Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 précitée, art. 52.

Si le Gouvernement annonce une revalorisation de 100 euros par an de chacune de ces allocations, il convient de préciser que cette augmentation ne sera en réalité que de **92 euros** pour l'allocation de reconnaissance pleine, que perçoivent environ 500 personnes, et l'allocation viagère, et **95 euros** pour l'allocation de reconnaissance partielle, qui complète un capital initial et qui bénéficie à environ **5 000 personnes**. En effet, alors que le Gouvernement a bâti cette mesure à partir du montant de ces allocations en vigueur au moment de l'élaboration du projet de loi de finances (3 415 euros et 2 322 euros), un arrêté du 11 octobre 2016 (cf. *supra*) les a revalorisées de **0,2 %**, à **3 423 euros** et **2 327 euros**, pour tenir compte de l'inflation.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

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

III - La position de votre commission

La **réparation** du préjudice subi par les anciens supplétifs de l'armée française a été **trop tardive** et **reste insuffisante**. D'importants progrès ont été réalisés ces dernières années, avec notamment le renouvellement de la **reconnaissance** par le Président de la République, le 25 septembre dernier, de la **responsabilité des gouvernements français dans l'abandon** des harkis, leur massacre et les conditions indignes d'accueil que ceux qui avaient réussi à rejoindre la France ont connu.

La mesure prévue à cet article démontre toutefois le refus du Gouvernement de donner une nouvelle impulsion à sa politique en faveur des harkis et de **traiter directement les causes des difficultés économiques et sociales** qu'ils rencontrent encore aujourd'hui. D'un coût estimé à **0,57 million d'euros** par an, elle représente une augmentation de l'allocation de **8,3 euros par mois**, qui n'est pas de nature à faire sortir de la pauvreté les trop nombreux harkis s'y trouvent, ainsi que leurs enfants et petits-enfants.

Il conviendrait au contraire de renouveler les efforts visant à **favoriser l'insertion professionnelle** de ces derniers, à travers une évaluation précise des besoins de ces populations en matière de qualifications et la mobilisation effective des dispositifs qui leur sont dédiés, comme les emplois réservés.

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

Article 55

(art. L. 50 du code des pensions civiles et militaires de retraite)

**Amélioration de la pension de réversion des ayants cause
du militaire tué dans l'exercice de ses fonctions sur le territoire national**

Objet : Cet article étend aux conjoints survivants des militaires tués dans l'exercice de leurs fonctions sur le territoire national la majoration de la pension de réversion dont bénéficient aujourd'hui les conjoints survivants des membres des forces de l'ordre ou des services de secours tués en service.

I – Le dispositif proposé

La règle générale en matière de **pension de réversion** des conjoints survivants des fonctionnaires civils, posée à l'article L. 38 du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR), fixe le montant de celle-ci à **50 % de la pension obtenue par le fonctionnaire ou qu'il aurait pu obtenir au jour de son décès**, sans que l'imputabilité de celui-ci au service n'ait à être recherchée. Toutefois, l'article L. 50 du même code prévoit un **régime plus favorable** pour les conjoints survivants de **certains fonctionnaires**, exerçant principalement des fonctions de maintien de l'ordre, **tués dans l'exercice de leurs fonctions**.

Ainsi, selon cet article, la pension de réversion ne peut être inférieure à la pension dont aurait bénéficié le fonctionnaire décédé dans les cas suivants :

- lorsqu'un fonctionnaire des **douanes** de la branche de la surveillance est tué au cours d'une opération douanière ;

- lorsqu'un fonctionnaire de la **police nationale** est tué au cours d'une opération de police ou décède en service et est cité à l'ordre de la Nation ;

- lorsqu'un militaire de la **gendarmerie nationale** est tué au cours d'une opération de police ou décède en service et est cité à l'ordre de la Nation ou à l'ordre de la gendarmerie ;

- lorsqu'un fonctionnaire appartenant au personnel de **l'administration pénitentiaire** décède à la suite d'un acte de violence dans le cadre de l'exercice de ses fonctions ;

- lorsqu'un sapeur-pompier de la **brigade des sapeurs-pompiers de Paris** ou du **bataillon des marins-pompiers de Marseille** ou un **militaire des formations militaires de la sécurité civile** est tué dans l'exercice de ses fonctions et est cité à l'ordre de la Nation.

Les seuls militaires pris en compte ici sont donc les gendarmes ainsi que les sapeurs-pompiers de Paris, les marins-pompiers de Marseille et les membres des formations militaires de la sécurité civile.

Le présent article 55 propose d'adjoindre à cette liste les **militaires tués dans l'exercice de leurs fonctions sur le territoire national** ou qui décèdent en service et sont cités à l'ordre de la Nation ou de l'armée. Il étend également le bénéfice de ces dispositions aux conjoints survivants des sapeurs-pompiers de Paris, marins-pompiers de Marseille ou membres des formations militaires de la sécurité civile tués dans l'exercice de leurs fonctions et **cité à l'ordre de l'armée**. Il s'appliquera aux ayants droit des militaires décédés après son entrée en vigueur.

Il convient par ailleurs de rappeler qu'une **règle spécifique** est applicable aux conjoints survivants des militaires **tués dans un attentat** commis sur le territoire national ou au cours d'une opération militaire à l'étranger : la **pension de réversion** est alors **égale à la solde** que percevait le militaire au jour de son décès.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

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

III - La position de votre commission

Le déploiement de l'armée française sur le territoire, dans le cadre de **l'opération Sentinelle**, engagée après les attentats de janvier 2015 à Paris puis renforcée à la suite des attaques du 13 novembre suivant, contraint le Gouvernement et le Parlement à **envisager la possibilité** de voir des soldats tués dans l'exercice de leurs fonctions en France et non plus en Opex. Alors qu'à l'heure actuelle près de **10 000 militaires** sont **mobilisés** pour assurer la protection des populations, des cibles potentielles et des zones touristiques, il appartient au législateur **d'anticiper les conséquences de cette participation directe des forces armées à des missions de sécurité publique** qui pour certaines d'entre elles s'apparentent à celles de la police ou de la gendarmerie.

Votre rapporteur pour avis émet le souhait que cette disposition n'ait jamais à trouver d'application. Toutefois, au vu de l'état de la menace qui pèse sur la France, on ne peut exclure qu'elle ait à être invoquée à l'avenir. Son **incidence financière est nulle**, le surcoût moyen annuel étant évalué par le Gouvernement à **9 000 euros** par conjoint survivant, mais **elle garantit l'équité** entre tous les militaires et fonctionnaires chargés d'assurer la sécurité de nos concitoyens sur le territoire national.

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

TRAVAUX DE LA COMMISSION

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

(2 novembre 2016)

M. Alain Milon, président. – Je remercie notre ancien collègue Jean-Marc Todeschini, secrétaire d'État auprès du ministre de la défense, chargé des anciens combattants et de la mémoire, de venir nous présenter les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » prévus dans le projet de loi de finances pour 2017. L'Assemblée nationale examinera demain cette mission, à laquelle sont rattachés trois articles. Quelles sont les grandes lignes de ce budget ?

M. Jean-Marc Todeschini, secrétaire d'État auprès du ministre de la défense, chargé des anciens combattants et de la mémoire. – J'assume les priorités et les choix politiques qui transparaissent dans ce budget. J'ai d'abord souhaité maintenir l'ensemble des droits des anciens combattants : aucun dispositif n'est remis en cause, et certains des plus importants sont même renforcés. J'ai voulu répondre aux attentes du monde combattant et aux revendications des associations, avec le souci de conduire une action juste, sociale, volontariste et responsable, qui s'inscrive avec cohérence dans la politique de reconnaissance, de réparation et de reconnaissance que nous menons depuis 2012. Bien sûr, les contraintes budgétaires se sont aussi imposées à nous, et les crédits de la mission qui me concerne baissent de 2,6 % en 2017 - deux fois moins que l'an passé, où ils avaient diminué de 4,9 % - ce qui représente la contribution de mon ministère au rétablissement des comptes publics. Ils s'élèvent à 2,445 milliards d'euros. Comme le nombre de bénéficiaires diminue dans le même temps d'environ 60 000, cette baisse n'est pas forcément très sensible. Mon budget n'est donc pas à la diète, puisque le montant moyen des pensions servies aux bénéficiaires de la dette viagère augmente significativement.

De plus, le PLF intègre quatre mesures de revalorisation et d'équité sociale. Il concentre l'action de mon ministère sur les anciens combattants. La retraite du combattant sera revalorisée de quatre points, dont deux dès le 1^{er} janvier. La valeur du point de pension militaire d'invalidité (PMI) augmentera en 2017 de 3 %. En tout, la retraite du combattant connaîtra donc une hausse de 11 % en un an, passant de 674 euros à plus de 700 euros le 1^{er} janvier, et plus de 750 euros au 31 décembre 2017. C'est une bonne nouvelle pour le monde combattant. La cohérence nous imposait de prendre les années précédentes des mesures de justice et d'équité envers les plus démunis avant de trancher en faveur d'une hausse générale concernant toutes les générations du feu – qui méritent toutes la même attention.

Pour les harkis, leurs conjoints et leurs ex-conjoints survivants, l'allocation de reconnaissance sera augmentée de 100 euros par an, dans le prolongement du plan annoncé par le Premier ministre en 2014, qui prévoyait déjà une revalorisation de 167 euros en 2015. En moins de deux ans, le montant de cette allocation a donc augmenté de 8 %. Cette hausse s'ajoute, pour les harkis, à celle de la retraite du combattant, qu'ils perçoivent également. La journée nationale du 25 septembre dernier a donné l'occasion au Président de la République de renouveler le témoignage de notre reconnaissance pour les harkis et d'affirmer la responsabilité de la France envers eux.

J'ai tenu à ce qu'un effort financier conséquent soit fait en faveur des plus démunis. Les moyens de la politique sociale de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (Onac) sont ainsi accrus d'un million d'euros, ce qui porte l'augmentation de cette aide à 31 % depuis 2012. Nous refondons parallèlement l'action sociale de l'Onac, avec notamment le remplacement de l'aide différentielle au conjoint survivant (ADCS), qui présentait un fort risque juridique. Le Parlement a récemment reçu un rapport relatif à l'évolution de cette politique : il semblerait, selon les données du premier semestre 2016, que 25 % des veuves ont perçu plus que dans l'ancien système.

La réaction de l'État a été immédiate après les attentats de 2015 pour mobiliser ressources nouvelles et dispositifs existants afin de conduire une politique de réparation et de reconnaissance en faveur des victimes d'actes terroristes, qui sont considérées depuis 1990 comme des victimes de guerre et sont, à ce titre, ressortissantes de l'Onac. En 2016, 74 personnes ont été adoptées par la Nation en qualité de pupilles, ce qui leur offre un soutien matériel et moral et une protection à vie. Sur le long terme, l'Onac accompagne plus de 2 000 victimes ou familles de victimes d'actes terroristes. Je regrette que certains attisent la concurrence des mémoires à l'occasion de la création de la médaille d'hommage aux victimes du terrorisme.

Ce budget confirme l'attention que nous portons aux soldats de retour d'Opex. Les critères d'obtention de la carte du combattant sont élargis : il faut désormais 120 jours de présence sur un théâtre d'opération. Depuis le 1^{er} octobre 2015, 24 300 cartes ont été distribuées dans ce cadre. Nous supprimons la condition d'âge pour l'octroi du supplément par enfant à charge au conjoint ou partenaire survivant. Une centaine de bénéficiaires sont concernés, pour une enveloppe de 130 000 euros. C'est une mesure d'équité, car la condition d'âge n'avait aucun fondement.

La construction d'un monument en hommage aux combattants morts en Opex a été décidée il y a des années. Place Vauban, le voisinage a signifié son refus, ce qui a bouleversé le calendrier. Il sera finalement érigé dans le parc André Citroën, tout près de Balard. Le concours a été lancé il y a deux semaines et son jury rassemblera des personnalités éminentes - l'historien Pierre Nora, le sculpteur Giuseppe Penone, l'architecte Philippe Prost -, des associations, la Mairie de Paris et celle du 15^{ème} arrondissement. Le choix du candidat sera annoncé fin février et les travaux pourront être lancés, je l'espère, en présence du Président de la République, à la fin du premier trimestre.

L'Onac fête son centenaire cette année. Le 11 novembre prochain sera l'occasion de rappeler le cœur de ses missions et sa capacité à s'adapter à l'évolution du monde combattant. Je sais les parlementaires attachés à ses services départementaux. Le transfert de ses établissements médico-sociaux sera fait en lien avec les ARS et les services départementaux, dans le respect du délai fixé par la loi de finances pour 2016, c'est-à-dire avant le 31 décembre prochain pour les écoles de reconversion professionnelles (ERP) et le 31 décembre 2017 pour les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad).

L'Institution nationale des Invalides (INI) a été mon premier dossier. J'en ai reçu tous les acteurs et cette institution est désormais pérennisée. Outre les 12,1 millions d'euros de crédits de fonctionnement qui lui sont alloués, le budget pour 2017 prévoit une dotation exceptionnelle de 5 millions d'euros pour le lancement des travaux de rénovation.

Enfin, j'ai décidé de maintenir à 22,2 millions d'euros les moyens de la politique de mémoire. En 2017, nous poursuivrons la commémoration du centenaire de la Première Guerre mondiale, et préparerons les commémorations de 2018. Il s'agit aussi de transmettre la mémoire aux jeunes et de mobiliser les ressources numériques. La valorisation de nos lieux de mémoire n'est pas délaissée, avec une approche patrimoniale des sites, en partenariat avec les collectivités territoriales. Nous finançons aussi de nombreux déplacements scolaires. Malgré la fin des commémorations liées au soixante-dixième anniversaire de la fin de la Seconde Guerre mondiale, sa mémoire ne passe pas aux oubliettes : j'ai effectué la semaine dernière deux déplacements qui lui sont liés et le mémorial du mont Faron rénové sera inauguré à la fin du premier trimestre 2017, comme le Président de la République l'avait annoncé le 15 août 2014. J'ai décidé que l'État rachèterait l'auberge qui fait face à l'entrée du Struthof, avec le concours de la région Grand Est.

Le budget consacré aux sépultures de guerre et aux lieux de mémoire s'élèvera à 14,9 millions d'euros en 2017, dont 1,91 million d'euros consacrés au tourisme de mémoire, soit une augmentation de 16 %.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur pour avis. – *Nous nous réjouissons que plusieurs propositions du Sénat aient trouvé une traduction dans ce projet de budget. En particulier, je salue l'augmentation de la retraite du combattant, même si elle se fera en deux temps. Nous arrivons au terme d'un cycle de cinq ans et si le bilan est positif par plusieurs aspects - création de la carte du combattant pour les Opex, carte à cheval - certains dispositifs doivent être améliorés et d'autres faire l'objet d'un suivi. Par exemple, les délais d'attribution des PMI ont reculé mais restent significatifs. Comment comptez-vous renforcer l'efficacité du traitement des dossiers ? Si la loi étend désormais le public concerné par la campagne double, des blocages subsistent dans son attribution : allez-vous les lever ? Nous avons décidé, l'an dernier, de revaloriser la pension des conjoints survivants des grands invalides. La consommation des 1,9 million d'euros prévus à ce titre est faible, puisque moins de dix bénéficiaires se sont signalés. Allez-vous affecter le reliquat de telle manière à ce que les veuves concernées se voient garantir un niveau de pension suffisant pour sortir de la pauvreté ? La suppression de l'ADCS avait suscité de l'émoi dans le milieu associatif. Les parties prenantes se sont-elles approprié cette réforme ?*

M. Jean-Marc Todeschini, secrétaire d'État. – *J'aimerais faire une mise au point sur le dossier des harkis blancs. Le 20 mars 2013, le Conseil d'État a tiré les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 4 février 2011 abrogeant les dispositions qui réservaient l'allocation de reconnaissance aux seuls supplétifs de statut civil de droit local, ce qui ouvrait le bénéfice de cette allocation, sous certaines conditions, aux supplétifs sous statut civil de droit commun. Comme environ 9 000 personnes étaient concernées, le coût estimé de cette modification, sur la base d'un capital unique de 30 000 euros, atteignait 270 millions d'euros. Le législateur avait de manière constante réservé ce dispositif aux anciens harkis issus d'Afrique du Nord, pour lesquels les conditions d'accueil furent très difficiles et qui n'ont pas bénéficié des mesures en faveur des rapatriés - contrairement aux harkis blancs. L'article 52 de la loi de programmation militaire pour la période 2014-2019 a rétabli la condition d'appartenance à la population civile de droit local, ce qui a été validé par le Conseil d'État. Le 19 février 2016, le Conseil constitutionnel a censuré non la mesure elle-même mais sa rétroactivité. Il y a cinq contentieux en cours concernant des demandes déposées entre le 5 février 2011 et le 19 décembre 2013, qui font courir à l'État un risque financier de 150 000 euros.*

L'an passé, le Parlement avait voté, sur ma proposition, l'ouverture du bénéfice de la campagne double à ceux qui avaient liquidé leur pension de retraite avant 1999, ce qui était une mesure d'équité. Hélas, la rédaction du Conseil d'État a exclu de cette mesure, non les fonctionnaires, mais les ressortissants des régimes assimilés. Il faut corriger cela - 5 500 personnes sont concernées. Comme il n'y a pas eu de loi de finances rectificative cette année, nous le faisons à l'article 34 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2017. J'avais été alerté par les syndicats à ce sujet : ils doivent encourager les personnes intéressées à déposer un dossier car c'est la date du dépôt qui sera prise en compte. Les critères n'ont pas changé. Il ne s'agit que de réparer une injustice entre ceux qui avaient pris leur retraite avant 1999 et ceux qui l'avaient fait après.

Les pensions des conjoints survivants ne sont pas les grandes oubliées. Depuis quatre ans, mon prédécesseur Kader Arif les a revalorisées. J'ai ramené de 15 ans à 5 ans - avec des mesures de lissage - la durée pendant laquelle les conjoints doivent avoir pris soin d'un grand invalide pour pouvoir bénéficier d'une majoration spécifique. Comme cette mesure n'est en vigueur que depuis le 1^{er} juillet, il est peut-être un peu tôt pour faire le bilan. J'espère que les associations feront la publicité de cette mesure. Quoi qu'il en soit, ces pensions bénéficient de la revalorisation du point PMI de 3 %. Si besoin, leurs bénéficiaires peuvent faire appel à l'aide sociale de l'Onac, dont j'ai augmenté les crédits d'un million d'euros.

L'évaluation de la suppression de l'aide différentielle au conjoint survivant pour le premier semestre révèle que 25 % des veuves ont touché davantage que sous l'ancien système. Certains départements ont mis en place des lissages, des correctifs ou des versements complémentaires. Pour l'heure, nul ne m'a signalé de grosses difficultés. Certes, le montant de l'aide peut baisser, par exemple en cas de déménagement. Mais nous prenons désormais en compte toutes les dépenses. Je sais que les associations suivent ce dossier avec attention. De plus, je tiens à souligner le caractère subsidiaire de l'aide sociale de l'Onac, qui ne doit pas se substituer au droit commun.

Les délais d'étude des dossiers PMI atteignent 350 jours, en effet, en raison d'un stock réapparue avec la réouverture, en Afrique du Nord, de la forclusion. Le contrôle de l'état civil et le traitement de ces dossiers sont complexes. Aussi avons-nous renforcé les moyens, en Afrique du Nord, des services de l'Onac, tout en anticipant l'afflux de dossiers de victimes d'attentats. Nous menons aussi des travaux d'infrastructure pour rapprocher physiquement les différents services, nous augmentons le nombre d'agents et essayons d'optimiser l'expertise médicale, qui reste indispensable.

M. Jean-Marie Morisset. – *Vous avez pu constater samedi dernier dans les Deux-Sèvres, monsieur le ministre, que les anciens combattants répondent toujours « présent ! » dès lors qu'on les rassemble autour de leur mémoire. Ils sont satisfaits de plusieurs des mesures que vous avez prises et notamment de la revalorisation. Restent les contentieux : la campagne double ne s'applique qu'à la demande de l'intéressé. Il faudrait aussi en revoir certaines conditions.*

La demi-part fiscale, pour laquelle l'âge requis a été abaissé de 75 à 74 ans, est une bonne mesure. Certaines veuves concernées s'interrogent néanmoins sur sa mise en œuvre.

Le rapport adressé au Parlement contient des informations intéressantes sur la suppression de l'ADCS. Le problème vient de l'absence d'harmonisation entre départements. Si 25 % des allocataires ont vu leur aide augmenter, les 75 % restants l'ont vue diminuer...

Le décret de 2000 a institué une mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites. Pourquoi les pupilles de la Nation ne pourraient-elles en bénéficier dans les cas de faits de guerre ? Je le sais, vous estimez que ce n'est pas forcément une bonne idée. Mais avez-vous tout de même l'intention de reprendre ce dossier ?

Gardons le contact avec nos anciens combattants dans des structures départementales. Le monde des anciens combattants a toujours des craintes à ce sujet, notamment dans le contexte actuel de régionalisation.

M. Dominique Watrin. – *Nous avons noté les avancées indiscutables figurant dans le PLF pour 2017. Des questions demeurent cependant.*

Il est important de connaître l'impact de la suppression de l'ADCS. Vous en tirez un bilan positif en mettant en avant le recentrage des dispositifs en faveur des anciens combattants et le fait que les conjoints ne seraient pas lésés.

A l'annexe 9 de votre rapport, on relève toutefois, pour les 9 228 dossiers traités en juin 2016, une baisse du montant moyen des aides sociales pour les conjoints survivants. Quand disposerons-nous du bilan définitif pour l'année 2016 ?

Par arrêté du 17 décembre 2015, vous avez acté une recomposition du deuxième collège du conseil d'administration de l'Onac pour des considérations démographiques et afin d'établir une meilleure représentativité des différentes générations du feu. Les membres du collège au titre du conflit de 1939-1945, de l'Indochine et de Corée ne sont plus que trois. Le problème vient de l'absence de représentation des déportés dans cette structure. Vous m'aviez indiqué qu'un appel à candidature avait été lancé et qu'aucun des acteurs pressentis n'avait répondu.

La Fédération nationale des déportés et internés résistants et patriotes (FNDIRP) avait pourtant présenté un candidat, un ancien président de la Fédération mondiale des anciens combattants. Certes, le cinquième collègue comprenait un représentant de la déportation au titre de la Fondation pour la mémoire de la déportation mais celui-ci a démissionné depuis. Je connais les problèmes d'âge et de santé des personnes concernées mais la FNDIRP nous assure qu'elle est en mesure de se faire représenter. Pourquoi ne pas chercher une solution permettant d'assurer la présence des déportés dans le deuxième collègue ?

M. Olivier Cigolotti. – *La mesure phare est bien la revalorisation de la retraite du combattant, qui concerne plus d'un million de personnes, représentant toutes les générations du feu. La retraite augmentera de 674 à 750 euros d'ici à la fin de 2017, soit une croissance de plus de 11 %.*

Je veux évoquer le maintien des services de l'Onac dans les départements. Pouvez-vous nous assurer, monsieur le secrétaire d'État, de la subsistance de ce lien de proximité avec les anciens combattants ?

Un certain nombre d'organisations représentatives des anciens combattants souhaiteraient qu'à l'occasion du 55^{ème} anniversaire du cessez-le-feu en Afrique du Nord, la Chancellerie et vos services rattrapent le retard pris pour l'attribution des médailles militaires. Je rappelle que 1 700 dossiers sont en attente, dont certains depuis plus de dix ans.

Mme Pascale Gruny. – *On peut se réjouir de l'augmentation de la retraite du combattant, mais que de temps perdu ! Pourquoi avez-vous ainsi cassé la dynamique des deux points d'augmentation annuelle initiée par le précédent gouvernement ? L'accroissement sera de 4 points en 2017 mais il aurait dû être de 10 points. La retraite n'avait été relevée que de 10 % entre 1978 et 2007, contre 30 % entre 2007 et 2012. Vous nous avez souvent dit que l'augmentation de la retraite ne pouvait pas se faire pour des raisons budgétaires. Je constate avec satisfaction que, à la veille de 2017, ces contraintes ont disparu !*

Lors de ses vœux à la jeunesse en 2016, le Président de la République a annoncé vouloir allonger la durée de la journée défense et citoyenneté (JDC) à plusieurs jours, voire une semaine. Actuellement, pour mobiliser 800 000 jeunes, il faut 8 000 animateurs, pour un coût de 15 millions d'euros. L'efficacité du dispositif reste encore à prouver. Pourquoi ne pas utiliser le temps scolaire pour compléter les enseignements de cette journée ?

M. Georges Labazée. – *Pouvez-vous nous apporter des précisions sur le transfert des établissements médico-sociaux de l'Onac ? Sont-ils transférés entièrement à l'État ? Sous quelle tutelle seront-ils placés ?*

Quelle est l'enveloppe réservée par votre ministère au soutien des opérations de valorisation du patrimoine mémoriel, portées par des collectivités locales ou par des groupements de coopération transfrontalière ? Je pense à des camps situés dans mon département, dans lesquels ont été internés des réfugiés espagnols et des personnes pourchassées par le régime nazi.

Mme Annie David. – *Je m'associe aux remarques positives faites sur votre budget. Une question n'a pas été abordée : la réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français. Pouvez-vous nous apporter des informations sur ce sujet ?*

M. Jean-Marc Todeschini, secrétaire d'État. – *Sur la campagne double, les dossiers ne sont rouverts qu'à la demande des intéressés. Il faut donc que l'information leur parvienne mais, je n'en doute pas, les associations d'anciens combattants ne manqueront pas de leur signaler ce dispositif.*

Je rappelle que l'abaissement de 75 à 74 ans de l'âge pour bénéficier d'une demi-part fiscale a été voté l'an dernier par le Parlement contre l'avis du Gouvernement. Elle constitue, en quelque sorte, la réouverture d'une niche fiscale. Je sais que Bercy est très vigilant sur ces questions. Cette mesure ne relève pas du budget de mon ministère mais du budget général de l'État ; j'aurais donc pu y être favorable mais je crains les difficultés que pourrait me causer par la suite le ministère du budget. Par ailleurs, elle ne concerne, par définition, que des contribuables et non les populations les plus défavorisées.

Pour l'ADCS, je rappelle que les chiffres du rapport ne concernent que le premier semestre de 2016. La directrice générale de l'Onac ne donne aucune consigne d'harmonisation entre les départements ; sinon, cela reviendrait à fixer un seuil, ce que le Conseil d'État n'autorise pas. Il faut prendre en compte les veuves comme les anciens combattants – des personnes âgées et fragiles, qui ont besoin d'un accompagnement – et les aider à faire reconnaître des droits qu'ils ne réclamaient pas, notamment d'autres aides sociales, départementales ou communales. Ce n'est pas parce que l'Onac versera moins à ces personnes qu'elles ne disposeront pas de la même somme au final.

Nous nous sommes penchés sur le dossier des orphelins. Le décret de 2000 avait été complété en 2004. En 2007, le Gouvernement avait annoncé son intention de le modifier de nouveau mais aucune décision n'avait été prise. En 2012, la promesse d'un nouveau décret a été renouvelée, sans être suivie d'effets. Par conséquent, les notifications de rejet, suspendues entre 2007 et 2012, ont repris. Étendre la portée du décret à tous les orphelins de la Seconde Guerre mondiale risque d'ouvrir la voie à des revendications pour tous les conflits. Le décret de 2000 concernait les orphelins dont les parents avaient été discriminés ; celui de 2004 étendait le dispositif aux victimes de la barbarie nazie. Le Gouvernement reconnaît, bien entendu, la souffrance endurée par tous les orphelins. Lorsque nous avons mis en place cette indemnisation, nous avons peut-être fait l'erreur – j'étais à l'époque chef de cabinet du secrétaire d'État chargé des anciens combattants – de prévoir un dispositif général. Nous aurions sans doute dû fixer des critères sociaux. Quoi qu'il en soit, je ne rouvrirai pas ce dossier alors que nous sommes en année préélectorale.

Vous êtes plusieurs à avoir évoqué les structures départementales de l'Onac. Ma politique est basée sur la proximité avec le monde combattant. Je n'ai d'ailleurs pris aucune mesure de suppression de poste. Une régionalisation n'est nullement à l'étude. Notre public est constitué de personnes âgées, peu mobiles. Ces structures doivent donc être maintenues dans les départements ; du fait des départs à la retraite, leurs directeurs rajeunissent et sont tout à fait à même d'accueillir les nouveaux publics, notamment constitués des victimes d'attentats. Les structures peuvent être dorénavant logées au sein des préfectures, pour des raisons matérielles et de sécurité mais les services demeurent. Le monde combattant joue à se faire peur et vous y êtes sensibles, comme j'ai pu l'être quand j'étais sénateur.

Monsieur Watrin, vous avez évoqué l'ADCS. Le Conseil d'État a considéré que ce n'était pas à l'Onac de servir en premier l'aide sociale. Nous aidons chaque ayant droit à obtenir les aides sociales auxquelles il peut prétendre.

S'agissant de la FNDIRP, j'ai reçu une décision du bureau du conseil d'administration sortant de l'Onac, votée à l'unanimité, qui réduisait le nombre de membres du deuxième collège. Les représentants, très âgés, ont des difficultés à venir assister à Paris à une journée de conseil d'administration. Le représentant de la Fondation pour la mémoire de la déportation a, quant à lui, démissionné. Je ne souhaite pas opposer les mémoires les unes aux autres et je ne vais pas régler les conflits existant entre les anciens de la FNDIRP et celle-ci. Nous ne délaissions pas la déportation. L'an passé, un membre du Gouvernement a assisté à la commémoration de chaque libération de camp de déportation ou de concentration.

Sur la question de la médaille militaire, le ministre de la défense et moi-même avons obtenu 1 500 croix supplémentaires pour trois ans. Le nombre n'est jamais suffisant - il en va de même pour la Légion d'honneur et l'Ordre national du mérite ! Pour autant, je ne parviens pas à distribuer toutes les croix à ma disposition, en raison des vetos opposés par le Conseil de l'ordre.

Madame Gruny, vous estimez que nous avons perdu du temps sur la question de la retraite du combattant. Nous n'avons pas à rougir de notre bilan ! Le coût a augmenté chaque année, en raison de l'assouplissement des critères d'attribution, par mon prédécesseur, de la carte du combattant aux anciens des Opex et de l'octroi de la carte à cheval – 10 000 de ces dernières ont été attribuées. La revalorisation de 4 points en 2012 a été appliquée le 1^{er} juillet, après les élections : il s'agissait donc d'une opération à crédit. En 2017, une augmentation de deux points se fera le 1^{er} janvier – certes, une autre aura lieu le 1^{er} septembre – et une revalorisation du point PMI entrera en vigueur en deux temps, au 1^{er} janvier et au 1^{er} avril. Nous n'agissons pas à crédit. C'est la majorité actuelle qui a financé les 4 points d'augmentation de 2012... Vous nous faites un mauvais procès.

J'en viens à la JDC. Je ne m'engagerai pas dans une modification des programmes de l'Education nationale au détriment du temps d'apprentissage dans les autres disciplines. Le général Pontiès, directeur du service national, examine la piste de l'allongement de la JDC à une seconde journée. Les jeunes qui y assistent sont en général satisfaits. Si le module secourisme a été supprimé, c'est parce qu'il est désormais étudié au collège.

Monsieur Labazée, sur le transfert des établissements médico-sociaux, il faut distinguer les ERP, collectivement transférées à l'établissement public national Antoine Koenigswarter (Epnak) et dont les personnels dépendront de l'Education nationale – tout devrait être achevé en septembre 2017 –, des Ehpad. Ces derniers sont transférés, sur proposition des ARS, à des repreneurs publics. La dernière maison de retraite transférée était celle de Barbazan, pour laquelle la délibération a eu lieu la semaine dernière. Le personnel des Ehpad peut décider d'intégrer la fonction publique hospitalière.

Je veux être clair : aucune enveloppe financière n'est affectée au financement de projets des collectivités territoriales. Mais nous pouvons subventionner ou accompagner les collectivités pour le développement de certains projets, comme les mémoriaux ou les musées. C'est l'une des missions de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives du ministère. Pour les nécropoles nationales, le financement est intégralement assuré par l'État.

Madame David, vous m'avez interrogé sur les essais nucléaires, qui relèvent non plus de la compétence du ministère de la défense, mais de celle du Premier ministre, assisté d'une autorité administrative indépendante. Mes interlocuteurs algériens sont très attentifs à cette question, qui concerne aussi, bien sûr, la Polynésie française.

EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le mercredi 23 novembre 2016, 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 2017 (mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »).

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur pour avis. – Les bouleversements qu'a connus notre pays depuis 18 mois, face à la menace terroriste qui a frappé Paris à deux reprises puis Bruxelles, ont replacé au cœur du débat politique les thématiques qu'embrasse le champ de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

Alors que les militaires de l'opération Sentinelle protègent nos villes et que le dimensionnement de nos armées a été revu, le lien armée-Nation se matérialise au quotidien pour nos concitoyens. Il appartient également à l'État de garantir aux jeunes femmes et aux jeunes hommes qui s'engagent aujourd'hui pour défendre la République qu'ils bénéficieront, une fois de retour dans la vie civile, des mêmes droits que leurs aînés. La politique de mémoire, en particulier en cette période commémorative riche, est quant à elle un puissant facteur de cohésion nationale et de promotion des valeurs que nous partageons tous, quelles que soient nos origines.

Dès lors, ce n'est pas l'inexorable et incontestable déclin des dernières générations du feu du vingtième siècle qui retire toute pertinence à cette politique publique. Au contraire, il appelle de profondes mutations pour s'adapter à cette nouvelle réalité.

Comme chaque année, le départ d'anciens des conflits de 1939-1945, de l'Indochine et de l'Algérie structure l'évolution des crédits de la mission. En 2017, ceux-ci devraient s'élever à 2,55 milliards d'euros, en baisse de 2,6 % par rapport à 2016, soit - 67 millions d'euros. Le nombre des bénéficiaires des droits et prestations entrant dans le champ de la mission connaît quant à lui une diminution de 4,8 % pour la retraite du combattant, de 4,9 % pour les pensions militaires d'invalidité (PMI) et de 2,1 % pour la majoration des rentes mutualistes.

Cette réduction des crédits est concentrée sur le programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant », qui représente 95 % des crédits de la mission et assure le financement de ces différentes prestations. En revanche, le budget du programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » reste inchangé, tout comme celui du programme 158 qui assure l'indemnisation des victimes d'actes de barbarie commis durant la Seconde Guerre mondiale.

Le programme 167 regroupe deux aspects essentiels de la politique visant à rapprocher les citoyens, en particulier les jeunes, et les armées. Il s'agit tout d'abord de la Journée défense et citoyenneté (JDC), que tous les Français doivent accomplir à compter de leur recensement et avant l'âge de 25 ans. Ainsi, en 2015, plus de 795 000 jeunes ont été accueillis dans 270 sites répartis sur l'ensemble du territoire, dans l'hexagone et outre-mer. Un binôme d'animateurs, chacun issu d'une armée différente, les prend en charge et, au cours d'une journée très dense, leur présente les enjeux liés à la défense et leur fait passer des tests évaluant leur maîtrise de la langue française.

Dans un rapport réalisé au début de l'année à la demande de la commission des finances, la Cour des comptes avait souligné l'efficacité de l'organisation de la JDC par le ministère de la défense mais avait recommandé de poursuivre son recentrage sur les questions de défense. Ce mouvement a été engagé en 2014 à la demande du Président de la République, et la JDC rénovée semble donner satisfaction aux appelés.

Néanmoins, ce moment de contact unique avec la quasi-intégralité d'une classe d'âge est également l'occasion de faire passer plusieurs messages civiques et sociaux : présentation des dispositifs d'insertion, information sur les dons d'organe et de sang. Son module d'initiation aux premiers secours a été remplacé cette année par un module de sensibilisation à la sécurité routière, dont les premiers résultats sont plus mitigés sur le plan de la satisfaction. Ne pourrait-elle pas également avoir un rôle à jouer dans la prévention et la détection de la radicalisation ?

Deux préoccupations concurrentes entrent donc ici en collision : la sensibilisation à l'esprit de défense et celle, plus large, de la formation des citoyens de demain. Cette tâche ne peut incomber au seul ministère de la défense. C'est pourquoi des réflexions sont en cours sur l'opportunité de prolonger la JDC lors d'une seconde journée, voire même sur une semaine comme l'a évoqué le Président de la République. Cela peut potentiellement soulever d'importantes difficultés, notamment en matière de logement des jeunes. La solution pourrait passer par l'organisation d'une journée supplémentaire décalée par rapport à la JDC et centrée sur les thématiques civiques et sociales, qui pourrait se dérouler dans les établissements scolaires. La réflexion sur ce point n'en est encore qu'à un stade préliminaire.

Il faut toutefois garder à l'esprit que le nombre de jeunes participant à la JDC est en forte augmentation, en lien avec la natalité de la fin des années 1990. 800 000 d'entre eux sont attendus l'an prochain, soit une hausse de 10 % par rapport à 2010. Un effort supplémentaire doit également être réalisé en direction de la part de jeunes, environ 4 % d'une classe d'âge, soit 30 000 d'entre eux, qui bien qu'étant soumis à cette obligation ne participent pas à la JDC. Ce rituel républicain est d'autant plus important qu'il offre à tous les jeunes une information sur leurs droits et devoirs et un contact avec une des institutions essentielles de la République.

A côté de la JDC, la politique de mémoire contribue à l'éducation citoyenne en promouvant les valeurs au nom desquelles tant de femmes et d'hommes se sont battus pour la France au vingtième siècle. Dotée de 22,2 millions d'euros, elle finance des actions pédagogiques, comme le concours national de la Résistance et de la Déportation (CNRD) ou le soutien à des projets plus ponctuels. Elle est surtout construite autour de la commémoration des grands événements historiques du siècle passé.

Outre les onze journées commémoratives nationales, l'année 2017 sera marquée par la poursuite du centenaire de la Première Guerre mondiale. La cérémonie franco-allemande du 29 mai dernier à Verdun, dont l'organisation donna lieu à d'importants dépassements budgétaires dus au changement de format avec l'accueil de 4 000 jeunes de France et d'Allemagne, a suscité une violente polémique. Selon les témoignages que j'ai recueillis, il semble que la perception de ceux qui y ont assisté à la cérémonie ne soit pas la même que celle qui a été reçue puis véhiculée sur les réseaux sociaux notamment. La cérémonie franco-britannique du 1^{er} juillet à Thiepval, dans la Somme, plus classique, a quant à elle été saluée pour sa solennité.

L'an prochain, trois moments importants seront commémorés : l'entrée en guerre des États-Unis, avec une saison franco-américaine qui débutera dans les ports qui ont accueilli les doughboys, la bataille de Vimy, à l'occasion de laquelle le Premier ministre canadien devrait réaliser sa première visite bilatérale en France, et le Chemin des Dames. Ce calendrier risque de s'entrechoquer avec nos échéances politiques nationales, puisque ces événements auront lieu durant les deux premières semaines d'avril. Il faut surtout parvenir à conserver, pour la quatrième année consécutive, l'intérêt et l'appétence des Français pour ce cycle commémoratif, sans toutefois espérer retrouver l'engouement mémoriel qui avait marqué 2014.

Par ailleurs, la politique de valorisation du patrimoine mémoriel et de soutien au tourisme de mémoire sera poursuivie, grâce à une enveloppe de deux millions d'euros. L'Onac assure quant à lui l'entretien des hauts lieux de la mémoire nationale et des sépultures de guerre.

S'agissant du droit à réparation dont bénéficient tous les anciens combattants, la principale évolution de ce PLF est la revalorisation progressive de 48 à 52 points de PMI, attendue depuis 2012, de la retraite du combattant, qui est versée à tous les titulaires de la carte du combattant à partir de 65 ans. Il s'agira d'une progression en deux temps : une hausse de deux points, soit environ 28 euros supplémentaires, dès le 1^{er} janvier, puis une seconde hausse de même ampleur le 1^{er} septembre. Au final, son montant devrait passer 674 euros à près de 730 euros, pour un coût de 27 millions d'euros en 2017.

On comprend aisément que le monde combattant se félicite de cette mesure. On peut simplement regretter qu'elle intervienne tardivement dans le quinquennat, alors que le Sénat l'avait adoptée dès 2014 à mon initiative et que la retraite du combattant avait été revalorisée chaque année entre 2007 et 2012. Son montant avait été revalorisé de 55 % sur cette période.

2016 a également constitué la première année pleine de mise en œuvre des nouveaux critères d'attribution de la carte du combattant pour les anciens militaires ayant servi en opération extérieure (Opex). Ils ont été alignés sur ceux en vigueur pour la guerre d'Algérie, soit 120 jours de présence sur un théâtre d'opération, par la loi de finances pour 2015. Cette mesure produit pleinement ses effets : alors qu'entre 1993 et 2015 99 000 cartes avaient été attribuées au titre des Opex, 25 000 cartes supplémentaires ont été remises dans les 18 derniers mois. Le nombre de bénéficiaires supplémentaires est estimé à 125 000. Jeunes et encore actifs, peu d'entre eux sont éligibles à ce jour à la retraite du combattant ou à la demi-part fiscale, mais ils deviennent ressortissants de l'Onac et, à ce titre, sont couverts par sa politique d'action sociale et d'aide à la reconversion professionnelle.

Il faut rappeler que la politique en faveur du monde combattant doit également être mesurée à l'aune des dépenses fiscales qui y sont associées. Elles représentent un total de plus de 750 millions d'euros, en légère progression en raison du vieillissement des titulaires de la carte du combattant, qui à partir de 74 ans, contre 75 ans jusqu'à l'année dernière, bénéficient d'une demi-part de quotient familial supplémentaire. Redisons qu'elles font partie intégrante du droit à réparation dont peuvent se prévaloir les anciens combattants.

J'en viens maintenant aux politiques en direction des harkis et des rapatriés. En septembre dernier, le Président de la République a reconnu les responsabilités des gouvernements français dans l'abandon des anciens supplétifs. Geste symbolique tardif mais attendu, il ne vient pas pour autant corriger toutes les lacunes de notre politique en faveur de cette population. Dans le cadre du plan d'action du Gouvernement en faveur des harkis, des efforts ont été consentis en matière de reconnaissance, mais le volet réparation reste insuffisant, notamment en matière d'aide à l'emploi dans la fonction publique pour les enfants de harkis.

Il faut enfin mentionner la situation des deux opérateurs de la mission, qui constituent le lien direct entre l'État et le monde combattant. L'Onac tout d'abord, dont les services départementaux sont le guichet unique garantissant l'effectivité des droits des anciens combattants. A ce jour, leur pérennité est assurée.

La réforme de l'aide sociale de l'Onac a fait couler beaucoup d'encre. Elle était la conséquence d'une situation juridique complexe. Elle corrige une situation dans laquelle les anciens combattants les plus démunis, qui ne bénéficiaient pas d'une prestation spécifique, pouvaient se retrouver parfois dans une bien plus grande précarité que les conjoints survivants.

Désormais, la priorité est donnée aux plus démunis, quel que soit leur statut. L'examen individuel et anonyme des dossiers par les commissions départementales permet de définir une aide répondant aux besoins des personnes, qui peut d'ailleurs être d'un montant plus élevé que l'ancienne ADCS. Le caractère subsidiaire de l'aide versée par l'Onac est rappelé : les demandeurs doivent faire tout d'abord valoir leurs droits aux allocations de droit commun.

Pour 2017, un million d'euros supplémentaires sont accordés à l'action sociale, ce qui porte son budget à 27,5 millions d'euros. Les six premiers mois de mise en œuvre de ces nouvelles orientations ont toutefois mis en lumière l'absence d'harmonisation des pratiques et des montants versés entre les départements. Il conviendra de réexaminer cette situation à la fin de l'année et, le cas échéant, de la corriger.

L'Onac poursuit par ailleurs sa mutation en se recentrant sur ses fonctions essentielles. La cession de ses établissements médico-sociaux, écoles de reconversion professionnelle (ERP) et établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) est presque finalisée. Une politique spécifique en direction des anciens des Opex a été mise en place, avec une offre de service adaptée : accompagnement vers l'emploi, suivi des blessés après leur départ de l'institution militaire, meilleure prise en compte des victimes de syndromes post-traumatiques. Il faut également noter que l'Onac accueille les victimes des attentats et leurs ayants droits, en particulier les orphelins devenus pupilles de la Nation.

Le second opérateur, l'institution nationale des Invalides (Ini), se trouvait depuis plusieurs années dans une situation d'entre-deux inconfortable, sans orientation claire pour son avenir, qui menaçait sa pérennité. Sa modernisation va finalement être engagée, pour assurer sa complémentarité avec les hôpitaux du service de santé des armées (SSA) et l'offre de soins régionale.

Sa mission historique sera maintenue au sein de son centre des pensionnaires, mais elle deviendra également le centre de référence pour la réinsertion et la réadaptation des blessés en Opex, une fois passée la phase d'hospitalisation initiale. Une période de travaux de cinq ans devrait débuter à partir de la fin de l'année 2017, pour un coût estimé de 60 millions d'euros. Pour l'engager, une subvention exceptionnelle de 5 millions d'euros lui est versée.

Au final, quel bilan tirer de ce budget et, plus largement, du quinquennat qui vient de s'écouler ? Sur la période 2012-2017, le niveau des crédits aura diminué de 17 %, ce qui représente une économie cumulée d'environ 1,8 milliard d'euros par rapport au niveau des crédits de la loi de finances de 2012. Dans le même temps, le nombre de titulaires de la carte du combattant aura reculé de 16 %, et celui des bénéficiaires de PMI de 18 %.

Sur le fond, les droits acquis n'ont pas été remis en cause. Des chantiers ont pu aboutir, je pense notamment à l'attribution de la carte du combattant « à cheval » ou à l'alignement des critères pour les Opex sur ceux de la guerre d'Algérie. Par ailleurs, une politique de mémoire ambitieuse a été conduite. Initiée dès 2011, elle a jusqu'à présent été à la hauteur des enjeux nationaux et internationaux représentés par le soixante-dixième anniversaire de la fin de la Seconde Guerre mondiale et le centenaire de la Grande Guerre.

Pour autant, cette consolidation de la politique de reconnaissance et de réparation envers les anciens combattants est par bien des aspects inachevée. Le Gouvernement a refusé d'ouvrir plusieurs chantiers, comme le ministre l'a reconnu lors de son audition, qui auraient permis de corriger les dernières inégalités entre compagnons d'armes.

Le premier est l'attribution de la carte du combattant aux soldats qui ont été stationnés en Algérie entre 1962 et 1964, en application des accords d'Evian. Plusieurs dizaines d'entre eux sont morts pour la France. Il est indéniable que nous n'étions plus en guerre durant cette période, mais les circonstances s'apparentent à celle d'une Opex.

Dans ces conditions, une intervention du législateur n'est pas nécessaire pour accorder la carte du combattant à ces anciens combattants : c'est au Gouvernement de modifier l'arrêté du 12 janvier 1994 qui fixe la liste des opérations ouvrant le droit à la carte au titre des Opex. Ce ne serait pas la plus ancienne, puisque cet arrêté prend déjà en compte les opérations conduites à Madagascar entre 1947 et 1949, au Cameroun entre 1956 et 1958 et en Mauritanie entre 1957 et 1959. Qui plus est, ces territoires étaient alors sous souveraineté française, ce qui les éloigne davantage de la définition d'une Opex que l'action des forces présentes sur le territoire algérien après le 1^{er} juillet 1962.

De même, le dossier des harkis de statut civil de droit commun reste enlisé alors quelques dizaines d'entre eux, jusqu'à trois cents selon les chiffres fournis par les associations, demandent la reconnaissance du sacrifice qu'ils ont consenti pour la France.

Enfin, la situation des conjoints survivants des grands invalides, malgré le vote chaque année de mesures en leur faveur, ne semble pas s'améliorer. Le ministère ne parvenant pas à les recenser, il est donc incapable de cibler son intervention pour les faire sortir de la précarité. Sur ce point, il faut travailler davantage avec les associations pour apporter une solution définitive à leurs difficultés.

Nous devons également nous prononcer sur les trois articles rattachés à la mission, qui n'appellent pas de remarque particulière et ont une portée ainsi qu'un coût – 800 000 euros – essentiellement symboliques. L'article 53 supprime la condition d'âge pour que les conjoints survivants des militaires décédés en opération puissent bénéficier du supplément de pension pour enfant à charge. L'article 54 revalorise l'allocation de reconnaissance que perçoivent les anciens harkis et leurs conjoints survivants. L'article 55 ouvre le droit à une majoration de la pension de réversion aux ayants droit des militaires tués dans l'exercice de leurs fonctions sur le territoire national.

Sur ces considérations, vous comprendrez que je vous invite, mes chers collègues, à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission et de ces articles qui y sont rattachés.

M. Dominique Watrin. – Je tiens à saluer la qualité du travail du rapporteur, et je partage certaines de ses analyses et propositions, en particulier le prolongement de la JDC sur une journée supplémentaire consacrée aux thématiques civiles et sociales.

Un site du Pas-de-Calais qui m'est cher a été évoqué : Vimy. On rendra hommage l'an prochain aux soldats canadiens qui s'y sont sacrifiés. Il ne faudra pas oublier d'y associer la mémoire des troupes coloniales qui avaient repris cette crête en 1915.

Mon groupe prend acte de la revalorisation non négligeable – 11 % – de la retraite du combattant et de l'augmentation annoncée de 3 % de la valeur du point de PMI. Cela ne compensera toutefois pas la baisse du pouvoir d'achat liée à son évolution passée, qui est évaluée par la Fnaca à 6,92 %.

La réforme de l'aide sociale et la suppression de l'ADCS a suscité des craintes que les explications du ministre ne permettent d'écarter complètement. En effet, selon les données figurant dans le rapport d'étape remis par le Gouvernement à ce sujet, sur 9 228 dossiers de veuves traités, l'aide moyenne versée est en baisse de 14,46 %. Sur ce point, le rapporteur a raison : il faut qu'un bilan qualitatif des effets de la réforme à la fin de l'année soit réalisé.

Ce budget apparaît comme un moindre mal par rapport à l'année dernière, puisque la baisse des crédits est plus réduite. Cela ne doit pas faire oublier la diminution de près de 16,5 % sur cinq ans. Le simple maintien des crédits aurait permis de répondre aux principales revendications du monde combattant, et l'âge moyen très élevé des anciens combattants ne fait qu'accentuer l'urgence d'y parvenir dans les meilleurs délais.

Dans ces conditions, et malgré certaines convergences avec le rapporteur, au nom de mon groupe je m'abstiendrai.

M. Jean-Marie Morisset. – *Je comprends que notre rapporteur soit heureux, puisqu'il obtient enfin la revalorisation de la retraite du combattant qu'il demande depuis plusieurs années. On peut regretter qu'elle ne prenne pas effet au 1^{er} janvier, mais l'essentiel est qu'elle soit décidée.*

Je reçois chaque année depuis 25 ans les représentants du monde combattant, et cette année leurs demandes étaient limitées : ils semblaient satisfaits de ce budget. Il reste toutefois deux points sensibles : la demi-part fiscale pour les conjoints survivants d'un titulaire de la carte du combattant décédé avant 74 ans, et les conséquences de la réforme de l'aide sociale de l'Onac. Le Gouvernement a bien remis au Parlement le rapport qu'il devait réaliser sur le sujet avant le 31 octobre, mais cela ne doit pas l'exonérer de faire le bilan au 31 décembre. De plus, ce rapport reste incomplet, certains de ses choix, notamment celui des départements retenus (Bouches-du-Rhône, Nord, Moselle, Ain, Loire), ne sont pas expliqués, et la période étudiée s'arrête au 30 juin. Des éclaircissements supplémentaires sont nécessaires, et ce d'autant plus que cette réforme n'est pas appliquée de la même façon dans tous les départements, en fonction notamment de l'organisation des services départementaux de l'Onac. Il s'agit d'une question d'équité, car les gens ne comprennent pas que le montant de l'aide qu'ils percevoient ait pu diminuer.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur pour avis. – Je me réjouis qu'il y ait une large convergence sur l'essentiel des problématiques qui intéressent le monde combattant. La réforme de l'aide sociale de l'Onac, avec la suppression de l'ADCS, reste un sujet de préoccupation légitime. Il faut avoir une vision exhaustive de ses effets. Je saisisrai le ministre du souhait partagé de la commission en ce sens. De manière générale, cette mission est de nature à tous nous réunir.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » du projet de loi de finances pour 2017 et des articles 53, 54 et 55 rattachés.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

Sur le projet de loi de finances pour 2017 (novembre 2016)

- **Union française des associations de combattants et de victimes de guerre (Ufac)**

André Cognard, vice-président en charge de la reconnaissance et de la défense des droits

- **Fédération nationale des anciens combattants en Algérie, Maroc et Tunisie (Fnaca)**

André Cognard, secrétaire général

- **Mission du Centenaire de la Première Guerre mondiale**

Joseph Zimet, directeur général

- **Union nationale des combattants (UNC)**

Général Pierre Saint-Macary, président national

Eric Euzen, directeur du service juridique et social

- **Secrétariat général pour l'administration (SGA)**

Jean-Paul Bodin, contrôleur général des armées

Franck Barrera, chef de cabinet

Alexandre Coyo, commissaire principal

- **Direction du service national (DSN)**

Général Philippe Pontières, directeur

Yves Boero, chef de service, adjoint au directeur

- **Office national des anciens combattants et victimes de guerre (Onac)**

Rose-Marie Antoine, directrice générale

Frédéric Charlet, directeur de projet auprès de la directrice générale

- **Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA)**

Myriam Achari, directrice

Evelyne Piffeteau, sous-directrice de l'action culturelle

Sur la situation des anciens supplétifs de statut civil de droit commun
(mars-avril 2016)

- **Office national des anciens combattants et victimes de guerre**
(Onac)
 - Frédéric Charlet**, directeur de projet auprès de la directrice générale
 - Serge Delrieu**, adjoint au directeur des missions
- **Association des anciens des affaires algériennes et sahariennes « les SAS »**
 - Jacques Levêque**
- **Fédération nationale des rapatriés (FNR)**
 - Serge Amorich**, délégué national pour les questions de retraite
- **Union nationale laïque des anciens supplétifs (UNLAS)**
 - Christian Migliaccio**, président