

N° 103

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME I

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE  
ET LIENS AVEC LA NATION

Par Mme Janine ROZIER,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Muguette Dini, *présidente* ; Mme Isabelle Debré, M. Gilbert Barbier, Mme Annie David, M. Gérard Dériot, Mmes Annie Jarraud-Vergnolle, Raymonde Le Texier, Catherine Procaccia, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *vice-présidents* ; MM. Nicolas About, François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juillard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, *secrétaires* ; M. Alain Vasselle, *rapporteur général* ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, Claire-Lise Campion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mme Jacqueline Chevé, M. Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, M. Jean Desessard, Mme Sylvie Desmarescaux, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Adrien Giraud, Mme Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mmes Sylvie Goy-Chavent, Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, M. Claude Jeannerot, Mme Christiane Kammermann, MM. Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Jean-François Mayet, Alain Milon, Mmes Isabelle Pasquet, Anne-Marie Payet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, François Vendasi, René Vestri, André Villiers.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 5) (2009-2010)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>I. RECONNAISSANCE ET RÉPARATION : DES EFFECTIFS EN BAISSÉ ET DES PRESTATIONS EN HAUSSE</b> .....	9
A. PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ : DES DROITS PRÉSERVÉS.....	9
1. <i>Les pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre</i> .....	9
2. <i>... et les droits qui leur sont liés</i> .....	11
B. RETRAITE DU COMBATTANT : DES ENGAGEMENTS EN PASSE D'ÊTRE TENUS.....	13
1. <i>Une dotation en hausse malgré des effectifs en baisse</i> .....	13
2. <i>Une étape décisive franchie vers les quarante-huit points</i> .....	14
C. DÉCRISTALLISATION DES PENSIONS : CERTAINES INÉGALITÉS SUBSISTENT .....	16
D. UNE DÉPENSE FISCALE CONSÉQUENTE .....	18
<b>II. SOLIDARITÉ : UNE PRISE EN CHARGE ACCRUE ET DES OPÉRATEURS AU PÉRIMÈTRE D'ACTION ÉLARGI</b> .....	20
A. LES MAJORATIONS DES RENTES MUTUALISTES .....	20
B. DES OPÉRATEURS RENFORCÉS AUX MISSIONS ÉLARGIES.....	22
1. <i>L'office national des anciens combattants</i> .....	22
2. <i>L'institution nationale des invalides</i> .....	24
C. UNE MEILLEURE PRISE EN CHARGE DES CONJOINTS SURVIVANTS .....	25
1. <i>Vers une allocation différentielle au niveau du seuil de pauvreté</i> .....	25
2. <i>Un relèvement des majorations spéciales attribuées aux conjoints survivants des grands invalides de guerre</i> .....	27
<b>III. UN MINISTÈRE EN PHASE DE MODERNISATION, UNE POLITIQUE DE MÉMOIRE À RÉNOVER ET DES DEMANDES CROISSANTES D'INDEMNISATION</b> .....	28
A. LA RATIONALISATION DE L'ADMINISTRATION DES ANCIENS COMBATTANTS EST EN COURS .....	28
1. <i>Des perspectives budgétaires en ligne avec la baisse du nombre de ressortissants</i> .....	28
2. <i>La disparition de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale</i> .....	29
3. <i>Une nomenclature budgétaire qui reste perfectible</i> .....	32
B. UNE POLITIQUE DE MÉMOIRE CONFORTÉE.....	33
1. <i>Des actions de mémoire à moderniser</i> .....	34
2. <i>La fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie enfin sur les rails</i> .....	36
3. <i>La poursuite du programme de rénovation des lieux de mémoire</i> .....	36
C. LES DEMANDES D'INDEMNISATION SATISFAITES OU À L'ÉTUDE.....	37
1. <i>L'indemnisation des victimes des essais nucléaires : une avancée attendue</i> .....	37
a) <i>Une juste reconnaissance des conséquences sanitaires des essais nucléaires</i> .....	37
b) <i>Un montage financier en débat</i> .....	38

2. <i>L'indemnisation des orphelins et des victimes de spoliation</i> .....	39
a) Des crédits en ligne avec la baisse du nombre de dossiers d'indemnisation .....	39
b) Une mise en œuvre des dispositifs existants globalement satisfaisante .....	41
c) Vers la généralisation de l'indemnisation à l'ensemble des orphelins de guerre ? .....	42
3. <i>L'indemnisation des incorporés de force</i> .....	44
4. <i>Des revendications de combattants de la troisième génération du feu en passe d'être traitées ?</i> .....	45
a) L'extension du bénéfice de la campagne double .....	45
b) L'attribution de la carte aux soldats présents en Afrique du Nord au-delà du 2 juillet 1962 .....	47
<b>EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ</b> .....	49
• <i>Article 51 (art. L.256 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre) Revalorisation de la retraite du combattant</i> .....	49
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	51
<b>I. AUDITION DU MINISTRE</b> .....	51
<b>II. EXAMEN DE L'AVIS</b> .....	58



**Les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » pour 2010**

<b>Programmes</b>	<b>Crédits de paiement ouverts en LFI pour 2009 (en euros)</b>	<b>Crédits de paiement demandés pour 2010 (en euros)</b>	<b>Variation 2010/2009 (en %)</b>	<b>Pour mémoire, variation 2009/2008 (en %)</b>
<b>167 - Liens entre la Nation et son armée</b>	<b>163 234 476</b>	<b>152 694 778</b>	<b>- 6,5</b>	<b>- 0,3<sup>1</sup></b>
Journée d'appel de préparation à la défense	156 293 476	145 332 539	- 7,0	+ 0,5
Politique de mémoire	6 941 000	7 362 239	+ 6,1	- 24,5
<b>169 - Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant</b>	<b>3 201 691 295</b>	<b>3 182 904 999</b>	<b>- 0,6</b>	<b>- 3,1</b>
Administration de la dette viagère	2 606 000 000	2 589 000 000	- 0,7	- 3,8
Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	223 030 000	213 730 319	- 4,2	- 5,9
Solidarité	310 143 940	334 289 920	+ 7,8	+ 5,2
Entretien des lieux de mémoire	12 059 048	4 105 312	- 66,0	+ 5,7
Soutien	50 458 307	31 779 448	- 37,0	+ 0,2
Réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français ( <i>nouveau</i> )	-	10 000 000	-	-
<b>158 - Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale</b>	<b>105 397 830</b>	<b>97 500 000</b>	<b>- 7,5</b>	<b>- 27,1</b>
Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliation du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	57 679 782	52 782 146	- 8,5	- 38,6
Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale	47 718 048	44 717 854	- 6,3	- 3,2
<b>Total mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »</b>	<b>3 470 323 601</b>	<b>3 433 099 777</b>	<b>- 1,07<sup>2</sup></b>	<b>- 3,95<sup>1</sup></b>

<sup>1</sup> A périmètre constant, les actions « Promotion et valorisation du patrimoine culturel » et « Communication » ayant été transférées au programme 212 (Soutien de la politique de défense) rattaché au ministère de la défense.

<sup>2</sup> - 1,15 % après le vote de l'Assemblée nationale, les crédits de la mission étant mis à contribution, comme tous les autres ministères, pour financer des mesures destinées à l'agriculture et l'outre-mer, à hauteur de 3 millions d'euros ; 300 000 euros supplémentaires abondent par ailleurs la réserve parlementaire.

Mesdames, Messieurs,

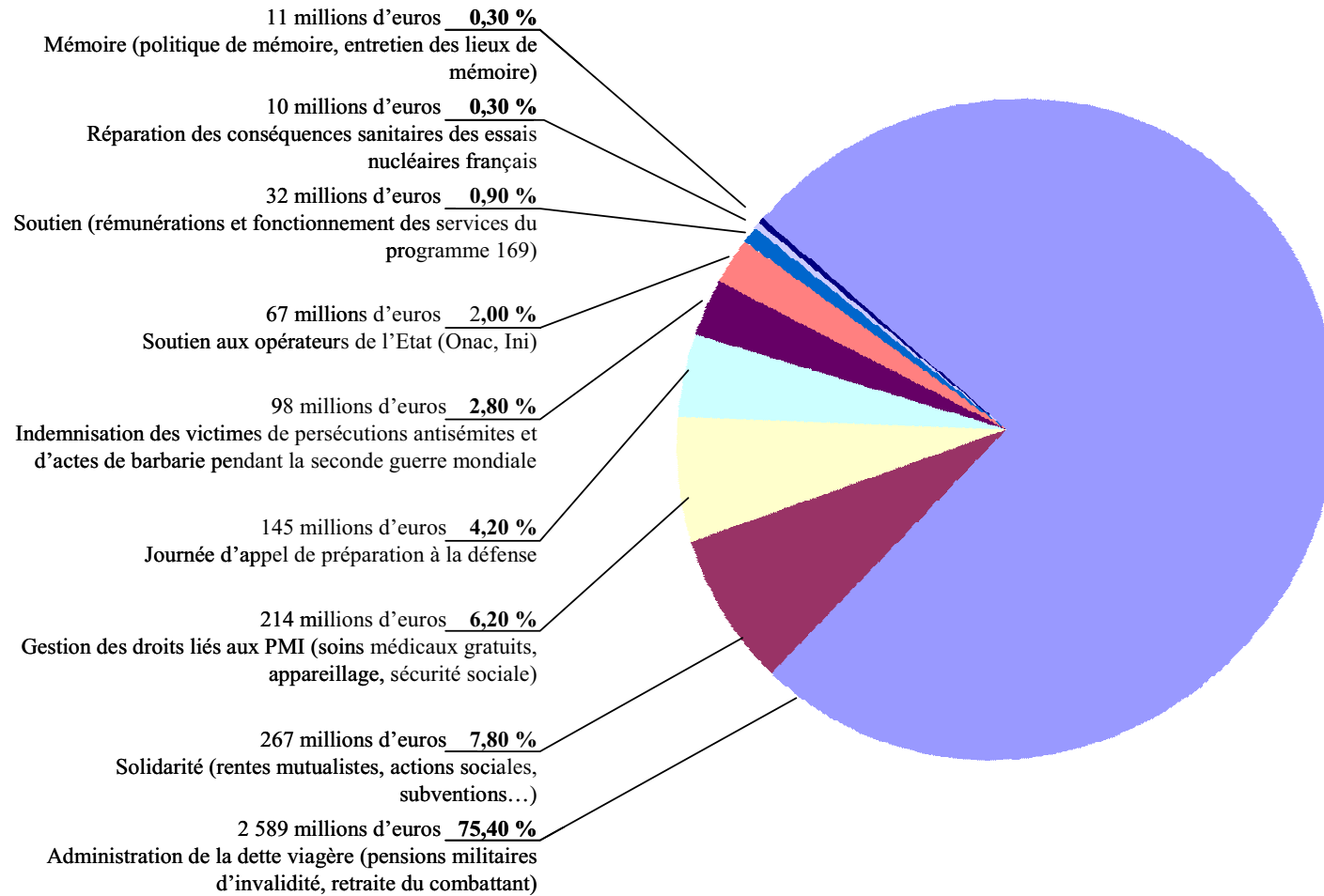
Cette année encore, la lecture des crédits attribués à la mission « Anciens combattants » ne peut être déconnectée de la baisse inexorable du nombre des ressortissants. Ainsi, bien qu'en réduction de 1,15 %, après le vote de l'Assemblée nationale, ils ne diminuent pas en proportion de cette fatalité démographique qui fait disparaître, au fil des ans, les acteurs des conflits passés.

Une partie des marges de manœuvre rendues disponibles est, en effet, redéployée au service de mesures nouvelles ou de l'amélioration des prestations et droits existants : poursuite de la revalorisation de la retraite du combattant, relèvement du montant de l'allocation différentielle pour les conjoints survivants ou des majorations spécifiques accordées aux veuves des grands invalides de guerre, mise en place d'un dispositif d'indemnisation en faveur des victimes des essais nucléaires, notamment.

Si l'on inclut les dépenses fiscales, l'effort budgétaire consenti atteint plus de 3,85 milliards d'euros et témoigne, s'il le fallait encore, de la reconnaissance de la Nation à l'égard de ceux qui se sont battus en son nom.

Parallèlement, les structures administratives de la mission poursuivent la mutation engagée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques afin d'assurer des prestations de qualité à l'utilisateur.

**Les grandes masses de la mission  
« Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »**





## I. RECONNAISSANCE ET RÉPARATION : DES EFFECTIFS EN BAISSÉ ET DES PRESTATIONS EN HAUSSE

Pour l'essentiel, le programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » couvre l'ensemble des prestations servies aux anciens combattants au titre des pensions militaires d'invalidité et des droits qui leur sont liés et de la retraite du combattant. Outre l'administration de la dette viagère, qui absorbe à elle seule **les trois quarts des crédits de la mission** (75,4 %), il finance également les diverses prestations et avantages particuliers ouverts au titre de la solidarité et, plus étonnamment, certaines dépenses d'entretien des lieux de mémoire.

La **quasi-stabilité** de l'enveloppe consacrée à la dette viagère (- 0,7 %, à près de 2,6 milliards d'euros) exprime à nouveau la constance des politiques de reconnaissance et de réparation en faveur du monde combattant, les économies résultant de la baisse inexorable du nombre de ressortissants (123,5 millions d'euros pour 71 000 bénéficiaires de moins en 2010 au titre des pensions d'invalidité et de la retraite du combattant) étant en grande partie redéployées pour financer les revalorisations à venir des prestations existantes.

### A. PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ : DES DROITS PRÉSERVÉS

#### 1. Les pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre...

Versées à titre militaire ou de victime de guerre, les pensions d'invalidité sont accordées pour indemniser la gêne fonctionnelle consécutive aux blessures ou maladies reconnues imputables au service ou à un fait de guerre. Elles sont également attribuées, sous certaines conditions, aux conjoints survivants, orphelins ou ascendants d'un militaire décédé au combat ou d'un invalide pensionné.

La **baisse mesurée** des dépenses affectées à leur paiement (52 millions d'euros, équivalant à moins de 1 % d'une enveloppe de 1,79 milliard<sup>1</sup>) n'intègre qu'une partie de l'économie liée à la diminution des effectifs (estimée à 97 millions) et préserve ainsi les droits de ceux qui ont été touchés dans leur chair et de leurs ayants cause, le ratio moyen des pensions versées augmentant de 0,5 %.

Sur longue période, l'évolution de la dotation est en ligne avec celle du nombre des bénéficiaires, comme en attestent les tableaux et graphique ci-après.

---

<sup>1</sup> Ces crédits étant reversés, comme pour la retraite du combattant, au compte d'affectation spéciale « pensions », programme 743, qui procède, par l'intermédiaire des centres régionaux de pensions et de la trésorerie générale pour l'étranger, au paiement des retraites.

### Evolution des pensions militaires d'invalidité depuis 2005

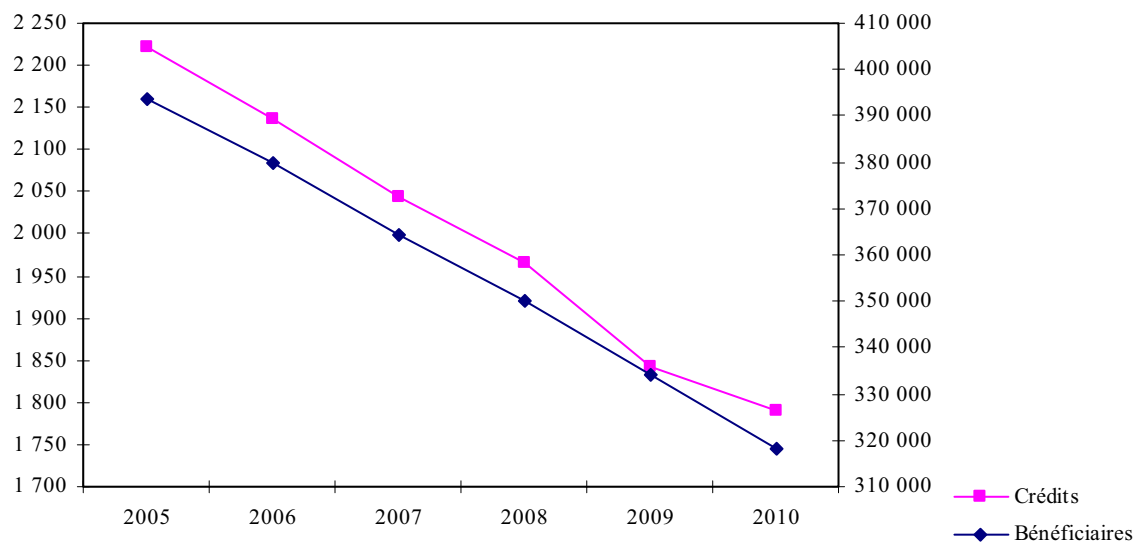
	Crédits ouverts en loi de finances initiale (en millions d'euros)	Effectif concerné			
		Invalides	Veuves et orphelins	Ascendants	Total
2005	2 221	269 138	118 116	6 565	393 819
2006	2 137	259 607	114 185	6 242	380 034
2007	2 044	249 372	108 963	5 817	364 152
2008	1 966	240 190	104 565	5 507	350 262
2009 <sup>1</sup>	1 842	-	-	-	334 262
2010 <sup>1</sup>	1 790	-	-	-	318 262
Evolution en nombre/montant	431				75 557
Evolution en %	- 19,4 %				- 19,2 %

<sup>1</sup> Prévisions

Données : secrétariat d'Etat à la défense et aux anciens combattants

**Crédits**  
(en millions d'euros)

**Effectif concerné**



Données : secrétariat d'Etat à la défense et aux anciens combattants

Source : commission des affaires sociales du Sénat

Pour 2010, la prévision budgétaire se fonde sur une **baisse des effectifs de 4,8 %** (soit 16 000 personnes). Elle tient compte en particulier de l'entrée dans le dispositif des veuves mariées après les dates d'indépendance, dont les droits ont été décristallisés en 2007 et les demandes d'indemnisation traitées sur 2008 et 2009<sup>1</sup>.

En 2008<sup>2</sup>, le montant moyen d'une pension d'invalidité s'élevait à 4 528 euros ; il ne reflète cependant pas les disparités considérables des pensions effectivement versées, le montant médian étant de 1 927 euros quand la pension maximale atteint 260 146 euros.

**19 millions d'euros supplémentaires** sont par ailleurs provisionnés pour financer les revalorisations du point d'indice qui interviendront en 2009 et 2010 en application du rapport constant établi entre les pensions et les rémunérations publiques.

### **Le rapport constant**

Il s'agit d'un mécanisme de revalorisation du montant des pensions militaires d'invalidité et de la retraite du combattant, instauré en 1948 et actualisé en 1990, établissant un rapport constant entre l'évolution des pensions et celle des traitements des fonctionnaires.

Depuis la loi de finances pour 2005, la valeur du point, portée à 13,68 euros au 1<sup>er</sup> juillet 2009, est révisée proportionnellement à l'évolution de l'indice d'ensemble des traitements bruts de la fonction publique de l'Etat tel que défini par l'Insee à la date de cette réévaluation, et non plus de manière rétroactive.

Malgré cette réforme destinée à répercuter plus rapidement la hausse des traitements sur les pensions, les associations d'anciens combattants considèrent que le rapport constant reflète insuffisamment la hausse du coût de la vie et partant, entraîne une perte de pouvoir d'achat régulière ; elles demandent par conséquent que soient intégrées les primes des fonctionnaires dans la base de calcul - ce qui aurait porté selon certaines estimations le point à 19,63 euros au 1<sup>er</sup> juillet 2009.

## **2. ... et les droits qui leur sont liés**

Les droits liés aux pensions d'invalidité, qui recouvrent les soins médicaux gratuits, l'appareillage, le remboursement des prestations de sécurité sociale servies aux invalides et les réductions de transports, affichent cette année une baisse de 4,2 % (à **213,7 millions d'euros**) due exclusivement à la réduction du nombre de bénéficiaires mais qui tient compte de la hausse générale des dépenses de santé.

---

<sup>1</sup> On rappellera que 3 500 demandes étaient attendues, pour un coût estimé à 24 millions d'euros.

<sup>2</sup> Hors pensions versées aux « ex-cristallisés ».

Dans les faits, seul un tiers des titulaires d'une pension d'invalidité<sup>1</sup>, soit 77 000 personnes, demande à bénéficier des **soins médicaux gratuits**, qu'il s'agisse des prestations médicales, paramédicales, chirurgicales, pharmaceutiques et des cures thermales. Malgré la baisse du nombre de bénéficiaires, qui produit une économie de 4 millions d'euros, la dotation **progressive de 3,45 millions** sous l'effet d'un abondement de 7,45 millions correspondant au transfert de l'activité de règlement des soins à la caisse nationale militaire de la sécurité sociale (CNMSS) dans le cadre de la réforme du ministère.

L'enveloppe consacrée aux appareillages est **majorée de 450 000 euros** en raison, là aussi, des transferts de crédits et de missions réalisés dans le cadre de la révision générale des politiques publiques : transfert, d'une part, vers l'institution nationale des invalides (Ini) de 320 000 euros du fait du rattachement du centre d'études et de recherches sur l'appareillage des handicapés (Cerah) ; hausse, d'autre part, des crédits de 770 000 euros pour permettre la prise en charge progressive par la CNMSS des factures d'appareillage. Si l'on excepte ces changements de périmètre, la dotation est stabilisée, le facteur démographique étant compensé par le coût croissant des prises en charge du fait du vieillissement de la population et de l'évolution technologique.

Concernant le **financement du régime de sécurité sociale des pensionnés de guerre**, qui consiste pour l'Etat à rembourser les prestations servies par le régime général au titre de la section « Invalides de guerre »<sup>2</sup>, les crédits sont alignés sur la diminution prévisionnelle des effectifs concernés (- 13,6 millions), la dépense moyenne par bénéficiaire s'établissant à 8 342 euros.

Enfin, la dotation destinée à financer les **réductions sur les tarifs du réseau SNCF**<sup>3</sup> qui sont accordées aux pensionnés dont le taux d'invalidité est d'au moins 25 % voit son montant majoré de 400 000 euros (+ 9 %) afin de l'ajuster aux consommations constatées lors des exercices précédents et de prendre en compte la hausse continue des coûts de transport comme de la fréquentation du réseau.

---

<sup>1</sup> Hors ayants cause.

<sup>2</sup> Sont concernés les invalides à 85 % et plus qui ne détiennent pas déjà la qualité d'assuré social, pour couvrir les affections qui ne relèvent pas d'une prise en charge au titre des soins médicaux gratuits ou de l'appareillage.

<sup>3</sup> Soit 50 % ou 75 % des tarifs de base.

## **B. RETRAITE DU COMBATTANT : DES ENGAGEMENTS EN PASSE D'ÊTRE TENUS**

### **1. Une dotation en hausse malgré des effectifs en baisse**

Aux termes du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, la retraite du combattant est attribuée « *en témoignage de la reconnaissance nationale* » à tout titulaire de la carte du combattant à compter, sauf exceptions, de son soixante-cinquième anniversaire<sup>1</sup>.

Bien que la baisse tendancielle du nombre des bénéficiaires se poursuive, la dotation affectée au paiement des retraites affiche cette année une **hausse de 35 millions** (+ 4,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2009) et atteint désormais 799 millions d'euros ; la poursuite de la revalorisation de la retraite du combattant trouve là sa traduction concrète dans les chiffres.

#### **Evolution du nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant**

	<b>Effectifs au 1<sup>er</sup> janvier de l'année</b>	<b>Attributions en cours d'année</b>	<b>Extinctions en cours d'année</b>	<b>Effectifs au 31 décembre de l'année</b>	<b>Solde</b>	<b>Evolution</b>
<b>2004</b>	1 300 000	150 537	75 207	1 375 330	75 330	5,79 %
<b>2005</b>	1 375 330	157 985	63 561	1 469 754	94 424	6,87 %
<b>2006</b>	1 469 754	87 968	58 511	1 499 211	29 457	2 %
<b>2007</b>	1 499 211	48 761	60 877	1 487 095	- 12 116	- 0,81 %
<b>2008</b>	1 487 095	18 021	61 435	1 443 681	- 43 414	- 2,92 %
<b>2009<sup>1</sup></b>	1 443 681	8 000	61 000	1 390 681	- 53 000	- 3,7 %
<b>2010<sup>1</sup></b>	1 390 681	7 000	62 000	1 335 681	- 55 000	- 4 %

<sup>1</sup> Prévisions

Source : secrétariat d'Etat à la défense et aux anciens combattants

La **diminution des effectifs**, amorcée en 2007 avec l'ouverture des droits à pension des appelés des derniers contingents ayant servi en Afrique du Nord, s'est poursuivie en 2008 avec moins de 20 000 attributions pour plus de 60 000 extinctions. Elle s'accroîtra encore en 2009 et 2010 malgré l'arrivée dans le dispositif des ressortissants qui ont obtenu récemment la carte du combattant - nés en 1944 et 1945 ou appartenant à la quatrième génération du feu (Opex) - ou fait valoir leur droit à retraite avec retard. Restent en particulier attendues les demandes de ressortissants algériens domiciliés en Algérie qui n'avaient pu à ce jour obtenir la carte en raison de la fermeture du

<sup>1</sup> Articles L. 255 et L. 256, étant précisé que la carte peut être accordée, dans certains cas, dès l'âge de soixante ans.

service d'Alger et qui bénéficieront, pour la plupart, d'un rappel sur deux ou trois ans. Au total, ces mouvements entraînent une diminution nette de la dotation de **26,5 millions d'euros** par rapport à la prévision d'exécution 2009.

A l'inverse, **8 millions supplémentaires** sont provisionnés cette année pour financer les revalorisations à venir en application du rapport constant.

Surtout, l'enveloppe budgétaire intègre une dotation de **28 millions** destinée à financer l'extension en année pleine de la revalorisation de 39 à 41 points intervenue au 1<sup>er</sup> juillet dernier, ainsi qu'**une rallonge de 9,5 millions** correspondant à la nouvelle augmentation de deux points à venir en 2010.

## **2. Une étape décisive franchie vers les quarante-huit points**

Annoncée comme « *la première priorité budgétaire pour 2010* », la revalorisation de la retraite du combattant se poursuit cette année avec une majoration supplémentaire de deux points qui portera l'indice à 43 points au 1<sup>er</sup> juillet 2010. Votre commission se réjouit à cet égard que, pour la première fois, les arbitrages ayant présidé à la construction du projet de loi de finances aient permis l'inscription de cette nouvelle étape **dès le projet de loi initial** sans attendre son adoption au cours de la discussion budgétaire par voie d'amendement, comme cela avait été le cas jusqu'à présent. Les crédits de la mission gagnent sur ce point en lisibilité et en sincérité budgétaires, ce que tout parlementaire appréciera.

L'engagement du Président de la République de porter l'indice à 48 points<sup>1</sup> d'ici à la fin de la législature est donc en passe d'être tenu. Pour mesurer le chemin considérable parcouru depuis 2006, on rappellera simplement que l'indice, qui était resté inchangé depuis 1978, a été successivement revalorisé de deux points au 1<sup>er</sup> juillet 2006, puis au 1<sup>er</sup> janvier 2007, au 1<sup>er</sup> juillet 2009 et enfin au 1<sup>er</sup> juillet dernier, passant ainsi de 33 à 41 points, soit une **hausse de plus de 109 euros par pensionné et par an** à valeur du point constante<sup>2</sup>.

L'effort budgétaire ainsi consenti atteint **près de 159,2 millions d'euros**<sup>3</sup>, soit plus de 19 % du volume des pensions servies en 2009. Si l'on intègre le passage à 43 points et les effets du rapport constant sur la valeur du point, la retraite du combattant aura au total progressé de **36,9 %** entre 2005 et 2010, conformément aux tableau et graphique ci-après<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Soit l'équivalent d'une pension militaire d'invalidité au taux de 10 %.

<sup>2</sup> 109,44 euros, sur la base d'une valeur du point d'indice à 13,68 euros au 1<sup>er</sup> juillet 2009.

<sup>3</sup> Pour 1 390 681 pensionnés et un point à 13,68 au 1<sup>er</sup> juillet 2009.

<sup>4</sup> On rappellera cependant que cette hausse importante doit s'apprécier au regard du montant modeste de la retraite du combattant.

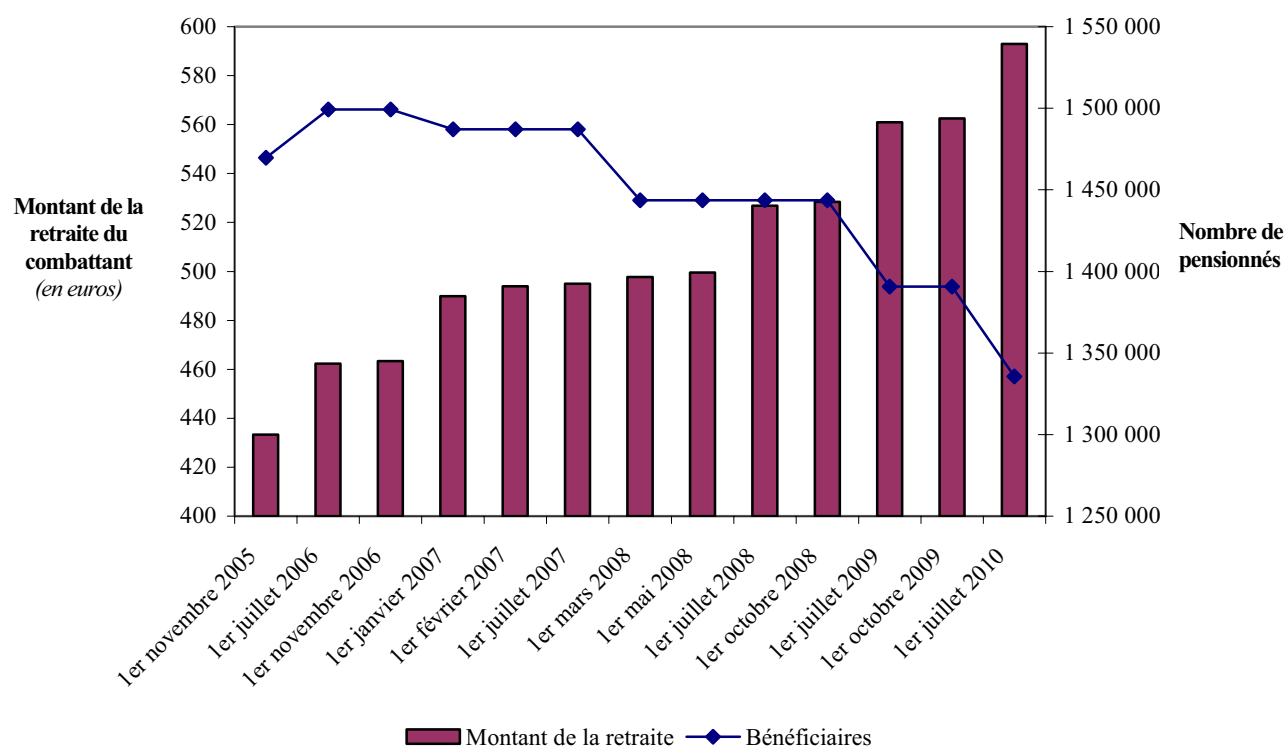
### Evolution de la retraite du combattant depuis 2005

Date	Nombre de points	Valeur du point	Montant de la retraite du combattant	Effectif concerné (au 1 <sup>er</sup> janvier de chaque année)
1 <sup>er</sup> novembre 2005	33	13,13	433,29	1 469 754
1 <sup>er</sup> juillet 2006	35	13,21	462,35	1 499 211
1 <sup>er</sup> novembre 2006		13,24	463,40	
1 <sup>er</sup> janvier 2007	37	13,24	489,88	1 487 095
1 <sup>er</sup> février 2007		13,35	493,95	
1 <sup>er</sup> juillet 2007		13,38	495,06	
1 <sup>er</sup> mars 2008		13,45	497,65	
1 <sup>er</sup> mai 2008	39	13,50	499,50	1 443 681
1 <sup>er</sup> juillet 2008		13,51	526,89	
1 <sup>er</sup> octobre 2008		13,55	528,45	
1 <sup>er</sup> juillet 2009	41	13,68	560,88	1 390 681
1 <sup>er</sup> octobre 2009		13,72 <sup>1</sup>	562,52	
1 <sup>er</sup> juillet 2010	43	13,79 <sup>1</sup>	592,97	1 335 681 <sup>2</sup>
<b>Evolution en nombre/montant</b>	<b>10</b>	<b>0,66</b>	<b>159,68</b>	<b>- 134 073</b>
<b>Evolution en %</b>	<b>30,3 %</b>	<b>5,0 %</b>	<b>36,9 %</b>	<b>- 9,1 %</b>

<sup>1</sup> Valeur du point prévisionnelle (+ 0,3 % au 1<sup>er</sup> octobre 2009 et + 0,5 % au 1<sup>er</sup> juillet 2010), sous réserve de la publication de l'indice de l'Insee.

<sup>2</sup> Effectif prévisionnel au 1<sup>er</sup> juillet 2010.

Données : secrétariat d'Etat à la défense et aux anciens combattants



Données : secrétariat d'Etat à la défense et aux anciens combattants

Source : commission des affaires sociales du Sénat

La contrainte budgétaire restant forte, la nouvelle revalorisation n'entrera toutefois en vigueur, comme les deux précédentes, qu'au 1<sup>er</sup> juillet 2010. Les pensions étant versées par semestre et à terme échu, cette mise en œuvre différée fera que l'ensemble des ressortissants ne percevront effectivement la pension à 43 points **qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2011**, ce que d'aucuns regretteront. Sur ce point, votre commission rappellera que seule la date du 1<sup>er</sup> juillet permet de concilier cette mesure de justice, dont le coût s'établit à 36,8 millions d'euros en année pleine<sup>1</sup>, avec les exigences de la programmation budgétaire triennale 2009-2011. L'essentiel, à savoir la poursuite de la revalorisation, est préservé et la constance des politiques publiques en faveur du monde combattant ne se dément pas.

En outre, le secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants a eu l'occasion d'indiquer à votre commission, *« travailler dès à présent aux prochaines étapes [...] et avoir pour objectif d'inverser les niveaux d'augmentation prévus, soit trois points en 2011 au lieu de deux, et deux points en 2012 au lieu de trois, le coût cumulé de ces deux revalorisations étant évalué à 50 millions d'euros »*.

### **C. DÉCRISTALLISATION DES PENSIONS : CERTAINES INÉGALITÉS SUBSISTENT**

Cette mesure d'équité, mise en œuvre en 2002 et complétée en 2007 sur la base d'une parité en euros avec les retraites servies aux ressortissants français, fait l'objet depuis l'an dernier d'une reconduction automatique d'un budget sur l'autre : ainsi, **104 millions d'euros** auront été versés en 2008 à plus de 77 000 pensionnés d'outre-mer, le surcoût directement lié à la décrystallisation avoisinant les **87 millions**, ce qui inclut les droits à pension ouverts à compter de 2007 aux veuves mariées après les dates de cristallisation.

#### **La décrystallisation**

Le processus de revalorisation des « prestations du feu » - pensions militaires d'invalidité, pensions de réversion et retraite du combattant - des anciens combattants d'outre mer, dont le montant avait été « cristallisé » après l'accession de leur pays à l'indépendance, a été engagé par l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002, sur la base d'une parité de pouvoir d'achat entre ces prestations et celles versées aux ressortissants français. Était également ouverte la possibilité, pour les intéressés, de renoncer à leur prestation en optant pour le versement d'un capital défini selon l'âge et la situation de famille.

<sup>1</sup> Sur la base d'un nombre de ressortissants estimé à 1 335 681 au 1<sup>er</sup> juillet 2010 et d'une valeur du point prévisionnelle à 13,79 euros à la même date.



Le principe d'une parité en euros entre les prestations servies en France et hors de France a été introduit par voie d'amendement gouvernemental à la loi de finances pour 2007 (article 100). La mesure, qui a pris effet au 1<sup>er</sup> janvier 2007, concernait, au 31 décembre 2008, 58 305 bénéficiaires de la retraite du combattant et 19 169 invalides pensionnés et leurs veuves, pour un coût d'environ 104,2 millions d'euros (76,1 millions au titre des pensions militaires d'invalidité et 28 millions au titre de la retraite du combattant). Plus de 80 % des ressortissants vivent au Maghreb, le solde étant essentiellement constitué de ressortissants d'Afrique noire et, très minoritairement, de l'ancienne Indochine.

Si votre commission approuve ce processus qui n'est, somme toute, que la juste reconnaissance de la Nation envers tous ceux qui sont venus combattre pour la défendre, elle note que **certaines différences de traitement**, jugées discriminatoires par la Haute Autorité de lutte contre les discriminations (Halde) dès octobre 2006<sup>1</sup>, subsistent : sont notamment exclues les pensions civiles et militaires de retraite des anciens fonctionnaires et militaires de l'ex-empire colonial français et les pensions de réversion servies à leurs ayants-droit.

Or, deux jugements du tribunal administratif de Bordeaux du 8 octobre 2008<sup>2</sup> ont imposé la **revalorisation complète** de la pension militaire de retraite d'un ressortissant marocain résidant en France au motif que l'accord euro-méditerranéen interdit « *toute discrimination fondée sur la nationalité* » pour ce qui concerne « *les pensions d'invalidité [ou] de vieillesse* ». Interrogé à l'Assemblée nationale sur ce point, le secrétaire d'Etat a indiqué que « *le ministre du budget a donné, en juin dernier, des directives à ses services en faveur de mesures de décrystallisation partielle ou totale [pour de tels cas] dès lors que les demandeurs résident en France ou dans un autre Etat de l'Union européenne* ». Aucune garantie n'a cependant été apportée quant à la généralisation de cette jurisprudence aux ressortissants des pays du Maghreb, et partant, aucune estimation du surcoût qui en résulterait n'est pour le moment disponible.

On rappellera enfin que les pensionnés d'outre-mer bénéficient, outre les hausses de la valeur du point prévues en application du rapport constant, des revalorisations successives de l'indice de la retraite du combattant intervenues depuis 2006<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Délibérations n<sup>os</sup> 2006-217 du 9 octobre 2006, 2007-44 du 5 mars 2007 et 2008-55 du 31 mars 2008. Outre l'exclusion des pensions militaires de retraite et des pensions civiles des anciens fonctionnaires, la Halde signale aussi la condition de résidence en France pour bénéficier des prestations familiales et du supplément exceptionnel aux conjoints survivants, exigée des ayants droit ayant perdu la nationalité française après l'indépendance de leur pays alors que les ressortissants français n'y sont pas soumis.

<sup>2</sup> Jugements n<sup>os</sup> 0704498, M. Benberrioua c/ministre de la défense, et 0704500, M. Zoubir c/ministre de la défense.

<sup>3</sup> A l'inverse, on regrettera que la mise à parité des indices de pension, et pas seulement de la valeur du point, ne se fasse qu'à la demande des intéressés.

#### D. UNE DÉPENSE FISCALE CONSÉQUENTE

Rattachées au programme 169, les dépenses fiscales en faveur des anciens combattants et de leurs ayants droit recouvrent, pour l'essentiel, l'exonération d'impôt sur le revenu des sommes perçues au titre des retraites, la demi-part supplémentaire de quotient familial accordée aux titulaires de la carte du combattant, ainsi qu'à leurs veuves, âgés de plus de soixante-quinze ans et la déduction des versements effectués en vue de la constitution de la retraite mutualiste.

#### Les dépenses fiscales associées à la mission « Anciens combattants »

(en millions d'euros)

Impôt concerné	Dispositif	Nombre de bénéficiaires (ménages)	Chiffrage pour 2009	Chiffrage pour 2010
Impôt sur le revenu	Exonération de la retraite du combattant, des pensions militaires d'invalidité, des retraites mutuelles servies aux anciens combattants et aux victimes de guerre et de l'allocation de reconnaissance servie aux anciens membres des formations supplétives de l'armée française en Algérie (harkis) et à leurs veuves <i>Date de création : 1934</i>	2 287 000	200	200
	Demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 75 ans titulaires de la carte du combattant <i>Date de création : 1945</i>	412 200	205	190
	Déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant <i>Date de création : 1941</i>	190 000	30	30
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>	non déterminé	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>	nc	nc	nc
<b>Total</b>		<b>2 889 200<sup>1</sup></b>	<b>435</b>	<b>420</b>

<sup>1</sup> : approximation compte tenu des données manquantes

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

nc : non chiffrable

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

Le coût total de ces dispositifs, qui bénéficient à près de 2,9 millions de ménages, s'élève à **420 millions d'euros** pour l'année 2010, contre 435 millions d'euros l'an dernier<sup>1</sup>, et représente pour l'Etat un effort complémentaire correspondant à plus de 12,2 % des crédits de la mission. Bien que ces mesures ne concernent pas uniquement des ménages modestes, leur révision constituerait sans doute un signal négatif adressé au monde combattant, la plupart de ces dispositions ayant par ailleurs vocation à s'éteindre progressivement. Pour ce qui concerne la retraite du combattant, outre son montant limité, la remise en cause de l'avantage fiscal qui lui est attaché serait en contradiction avec la revalorisation de son montant telle qu'elle est engagée depuis 2006.

A l'inverse, il n'est pas envisagé d'étendre dès l'âge de soixante-dix ans, comme le demandent certaines associations, le bénéfice de la demi-part supplémentaire attribuée aux titulaires de la carte du combattant ; en effet, cet avantage constitue déjà une dérogation importante au principe du quotient familial puisqu'il ne correspond à aucune charge effective, qu'il s'agisse d'une charge de famille ou d'une charge liée à une invalidité pour l'ayant cause<sup>2</sup>.

Il reste que le **caractère particulièrement favorable** du régime fiscal de la rente mutualiste mérite d'être souligné : les versements effectués en vue de sa constitution sont déductibles de l'impôt sur le revenu et la rente, une fois perçue, est exonérée du même impôt pour sa part inférieure au plafond légal.

---

<sup>1</sup> Montant révisé pour 2009 ; on regrettera, à cet égard, le manque de précision du projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2009, qui évaluait la dépense totale à 500 millions d'euros, et surtout l'absence récurrente de chiffrage pour deux des mesures considérées.

<sup>2</sup> On rappellera qu'aux termes de l'article 195 du code général des impôts, la demi-part fiscale est également attribuée aux titulaires d'une pension servie en vertu des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ainsi qu'à leurs veuves sous la même condition d'âge. Cette condition d'âge n'est cependant pas exigée du bénéficiaire d'une pension d'invalidité, dès lors que son pourcentage d'invalidité est d'au moins 40 %, ainsi qu'à la veuve pensionnée.

## II. SOLIDARITÉ : UNE PRISE EN CHARGE ACCRUE ET DES OPÉRATEURS AU PÉRIMÈTRE D'ACTION ÉLARGI

Après les 5,2 % enregistrés l'an dernier, l'action « Solidarité » **progresses en 2010 de 7,8 %**, essentiellement en raison de l'augmentation de l'enveloppe « rentes mutualistes » et des hausses des subventions versées aux opérateurs du ministère pour assurer leurs nouvelles missions.

### A. LES MAJORATIONS DES RENTES MUTUALISTES

Versées à plus de 421 000 anciens combattants et victimes de guerre, les majorations des rentes mutualistes constituent, cette année encore, une **dépense dynamique** : les crédits alloués à leur financement sont abondés de **7,92 millions**, soit 3,31 % de plus qu'en loi de finances initiale pour 2009, pour atteindre 247 millions d'euros.

#### Evolution des effectifs et des dépenses consacrées aux majorations des rentes mutualistes des anciens combattants et victimes de guerre

	2005	2006	2007	2008	2009 <sup>1</sup>	2010 <sup>1</sup>
<b>Dépenses d'exercice</b> <i>(en euros)</i>	203 118 027	212 526 394	224 039 510	231 132 300	238 379 213	247 000 000
<b>Evolution</b>	5,44 %	4,63 %	5,42 %	3,17 %	3,14 %	3,62 %
<b>Nombre de bénéficiaires au 1<sup>er</sup> janvier</b>	421 231	425 675	427 590	425 614	423 356	421 156
<b>Evolution</b>	1,98 %	1,06 %	0,45 %	- 0,46 %	- 0,53 %	- 0,52 %
<b>Montant moyen annuel des majorations remboursées<sup>2</sup></b> <i>(en euros)</i>	482,20	499,27	523,96	543,05	563,07	586,48

<sup>1</sup> Prévisions

<sup>2</sup> Majorations légales et majorations spécifiques

Données : projet annuel de performances et secrétariat d'Etat à la défense et aux anciens combattants

Ce tendanciel (+ **24,1 %** entre 2004 et 2010<sup>1</sup>) s'explique pour l'essentiel par les revalorisations successives du plafond majorable de la rente mutualiste que ne compense pas la baisse mesurée du nombre de bénéficiaires enregistrée depuis 2007 (1,5 %), les sorties du dispositif étant contrebalancées par l'arrivée progressive des ressortissants issus de la quatrième génération du feu.

<sup>1</sup> Sur la base des 199 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale pour 2004 rapportés aux 247 millions d'euros du présent projet de loi.

### Les majorations des rentes mutualistes

Ouverte à l'ensemble des titulaires de la carte du combattant ou du titre de reconnaissance de la Nation, la souscription d'une rente mutualiste s'accompagne, en plus de la majoration légale attachée à toute rente viagère qui vise à compenser l'inflation, d'une majoration spécifique versée par l'Etat au titre du droit à réparation, qui varie de 12,5 % à 60 % selon le titre détenu et sa date d'obtention.

Le total formé par la rente et la majoration spéciale est limité à un plafond, dit « plafond majorable », déterminé depuis 1998 par référence au point d'indice de la pension militaire d'invalidité et porté successivement à 115 points en 2002, 122,5 points l'année suivante et 125 points en 2007.

La rente mutualiste se cumule avec toutes les autres pensions et retraites. Elle est exonérée, au titre des dépenses fiscales en faveur des anciens combattants, d'impôt sur le revenu pour sa part inférieure au plafond légal. Au-delà de ce plafond, le régime fiscal est celui de l'assurance-vie. Enfin, les contribuables anciens combattants peuvent, chaque année, déduire de leur revenu imposable, dans la limite d'un plafond, les versements effectués en vue de la constitution de la rente.

Malgré le régime fiscal favorable des rentes mutualistes et l'effort budgétaire consenti sur les dernières années, de nombreuses associations d'anciens combattants revendiquent avec constance le relèvement du plafond de la rente à 130 points d'indice. Or, aujourd'hui, **seuls 20 % des bénéficiaires de la rente atteignent le plafond**, qui s'établit à 1 693,75 euros<sup>1</sup>, quand le montant moyen des rentes versées est de 1 100 euros. Il paraît donc juste d'accorder la priorité aux mesures qui permettent d'améliorer la situation de tous, et notamment des plus modestes, comme c'est le cas de la revalorisation de la retraite du combattant, du relèvement de l'allocation différentielle versée aux conjoints survivants ou de celui des majorations spéciales accordées aux veuves des plus grands invalides de guerre.

Même dans l'hypothèse d'une revalorisation progressive, une hausse de trois points du plafond de la rente mutualiste dans le présent projet de loi de finances se traduirait par une charge supplémentaire de **5,5 millions d'euros** dans le budget pour 2011, les mutuelles et les sociétés mutualistes étant remboursées l'année suivante par l'Etat de l'avance des majorations. Or, ces 5,5 millions d'euros représentent précisément l'ordre de grandeur d'une mesure nouvelle en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord, qu'il s'agisse de l'extension de la campagne double aux anciens combattants fonctionnaires de la troisième génération du feu ou de l'attribution de la carte à tous les soldats présents au-delà de la date du 2 juillet 1962. Interrogé sur ce point lors de l'examen du budget à l'Assemblée nationale, le secrétaire d'Etat

---

<sup>1</sup> Sur la base de 125 points d'indice et d'un point à 13,55 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2009, le montant du plafond étant réévalué chaque 1<sup>er</sup> janvier en fonction des augmentations de la valeur de point d'indice des pensions militaires d'invalidité intervenues l'année précédente.

à la défense et aux anciens combattants a indiqué que « *dans le dialogue interministériel [qu'il a] engagé concernant le budget pour 2011, ces deux avancées sont plus urgentes que la revalorisation d'un plafond que 80 % des bénéficiaires de la rente mutualiste n'atteignent pas* ». Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, votre commission ne peut qu'adhérer à ces propos.

## **B. DES OPÉRATEURS RENFORCÉS AUX MISSIONS ÉLARGIES**

Pour la mise en œuvre des actions de solidarité en faveur du monde combattant, l'Etat fait appel à deux établissements publics, l'office national des anciens combattants (Onac) et l'institution nationale des invalides (Ini), qui voient leurs missions, comme leurs subventions, confortées.

### **1. L'office national des anciens combattants**

Consacré dans son rôle de guichet unique de proximité au service des anciens combattants, l'Onac voit les subventions attribuées au titre de ses charges de service public et de ses interventions sociales **majorées de près de 22,7 %** pour atteindre un peu moins de 72,6 millions d'euros.

#### **L'office national des anciens combattants**

Créé en 1916, cet établissement public géré en partenariat avec les associations a pour mission première l'action sociale en faveur des anciens combattants et des bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, qui recouvre pour l'essentiel l'attribution de secours et de prêts individuels ainsi que la tutelle des pupilles de la Nation.

Il assure la délivrance des cartes et titres de combattants et victimes de guerre, l'établissement des cartes d'invalidité des pensionnés anciens combattants et le paiement des rentes viagères ou indemnités en capital dues aux orphelins et aux spoliés de la Seconde Guerre mondiale.

L'office gère par ailleurs neuf écoles de reconversion professionnelle (pour un budget de 36,5 millions d'euros en 2009) et huit maisons de retraite (pour 23,7 millions).

Aux termes du premier conseil de modernisation des politiques publiques réuni le 12 décembre 2007, l'Onac doit devenir le « *guichet unique à maillage départemental de la prestation de service aux anciens combattants* ».

Son budget principal s'établit pour 2009 à 67 millions d'euros, hors budgets annexes affectés aux écoles de reconversion et aux maisons de retraite, et non comprises les indemnisations dont il assure le paiement (125,2 millions).

La subvention de fonctionnement **progressive de 13,8 millions d'euros** pour s'établir à 53 millions. Si la dotation de base, fixée à 40 millions, est reconduite à son niveau de 2009, les crédits supplémentaires doivent permettre d'assurer la reprise, dans les meilleures conditions, des missions précédemment exercées par la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) dans le cadre de l'effort de rationalisation engagé.

Ainsi l'année 2010 est marquée par le transfert à l'établissement de l'entretien des nécropoles nationales et des hauts lieux de mémoire, de la gestion des dossiers de retraite du combattant et de l'ensemble des titres et statuts d'anciens combattants et victimes de guerre et du traitement des demandes d'indemnisation des victimes de persécutions antisémites et d'actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale, dont l'office n'assurait jusque là que la mise en paiement.

Pour ce faire, **280 emplois** en provenance de la DSPRS lui sont transférés avec les moyens de fonctionnement correspondants (12 millions d'euros pour financer les charges de personnel et 820 000 euros supplémentaires en frais de fonctionnement), ce qui lui permettra, entre autres, de poursuivre le développement de ses capacités informatiques.

Parallèlement à l'élargissement de ces missions, l'Onac poursuit son programme de **modernisation** dans le cadre du nouveau contrat d'objectifs et de moyens arrêté pour la période 2009-2013 : en particulier, la gestion de ses établissements médico-sociaux (écoles de reconversion professionnelle et maisons de retraite) doit être, à terme, transférée à une fondation d'utilité publique « Mémoire et solidarité pour le monde combattant » qui nécessitera une intervention législative. En réponse à l'inquiétude exprimée par certaines associations, le secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants a confirmé, devant votre commission, que *« la future fondation, qui sera majoritairement composée de membres de l'Onac, permettra non seulement de pérenniser les maisons de retraite et les écoles de reconversion de l'office mais aussi de mobiliser des ressources supplémentaires, en lui donnant la capacité d'emprunter »*.

Comme l'an dernier, la subvention d'action sociale de l'office bénéficie par ailleurs d'un **nouvel abondement de 500 000 euros** pour répondre aux besoins croissants en matière d'aide ménagère et de maintien à domicile, ainsi que pour accentuer la prise en charge des pupilles de la Nation mineurs.

Le budget social de l'Onac concourt également aux actions sociales individuelles en faveur des ressortissants les plus démunis, et en particulier des veuves, à la rééducation professionnelle des pensionnés invalides ou victimes de guerre, à la prise en charge des frais des séjours des retraités les plus modestes des foyers et maisons de retraite, aux aides financières aux ressortissants de l'étranger ou aux diverses subventions versées aux associations pour leur action sociale auprès de leurs adhérents.

Enfin, les crédits destinés à financer l'allocation différentielle versée aux conjoints survivants sont reconduits (**5 millions d'euros** pour 4 300 bénéficiaires attendues en 2010) et devraient même être sanctuarisés, à l'avenir, dans le budget social de l'Onac<sup>1</sup>.

## **2. L'institution nationale des invalides**

La subvention versée à l'Ini, en hausse de près de **3,2 millions d'euros**, doit lui permettre de mener à bien sa modernisation tout en assurant l'intégration du centre d'études et de recherches sur l'appareillage des handicapés (Cerah) et de ses 57 emplois.

A la suite de l'adoption, le 9 septembre dernier, de son nouveau projet d'établissement, l'institution a pour ambition de renouveler son offre de soins, en mettant notamment l'accent sur les soins de suite gériatriques et sur son activité d'hôpital de jour, ce qui nécessitera la réalisation d'un programme pluriannuel de rénovation des lieux de soins, du plateau technique et des chambres des patients.

Pour mémoire, le **centre des pensionnaires** de l'Ini accueille, à titre temporaire ou permanent, les invalides bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre satisfaisant à certaines conditions, pour un nombre globalement stable de journées d'hébergement ou d'hospitalisation (29 500 prévues en 2009) malgré un nombre d'admissions en baisse (de quatorze en 2006 à neuf en 2008) et un âge moyen d'admission qui reste élevé<sup>2</sup>.

Fortement pénalisé par la fermeture du bloc opératoire durant toute l'année 2008, le **centre médico-chirurgical**, qui comporte un service de médecine physique et de réadaptation, un service de chirurgie et une unité sensori-cognitive, devrait dispenser 22 500 journées d'hospitalisation en 2009.

L'Ini délivre enfin des **consultations externes**, pour un objectif de 858 000 euros en 2009.

\*

Enfin, outre les subventions aux associations (pour 260 000 euros) et la prise en charge des indemnités, pécules et frais de voyages sur les tombes (pour 200 000 euros), l'action « Solidarité » retrace l'activité déclinante du fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine.

---

<sup>1</sup> Cf. *infra* le point particulier sur l'allocation différentielle.

<sup>2</sup> 84 ans si l'on excepte l'arrivée en 2008 d'un pensionnaire âgé de 27 ans.



Destiné à venir en aide aux anciens combattants en situation de chômage dont les droits à la retraite n'avaient pas encore été ouverts, le fonds, qui finançait deux allocations<sup>1</sup>, **s'éteindra logiquement** en cours de gestion durant l'année 2010, les quatre allocataires restants devant sortir du dispositif au cours du premier semestre. La dotation s'affiche donc en **baisse de 95 %**, à 20 000 euros.

### **C. UNE MEILLEURE PRISE EN CHARGE DES CONJOINTS SURVIVANTS**

#### **1. Vers une allocation différentielle au niveau du seuil de pauvreté**

Comme l'an dernier, les crédits destinés au financement de l'allocation différentielle en faveur des conjoints survivants ressortissants de l'Onac, qui émargent au budget social de l'office, sont reconduits à hauteur de **5 millions d'euros** ; le secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants a d'ailleurs indiqué son souhait de voir cette enveloppe sanctuarisée, à l'avenir, au sein des dépenses d'action sociale de l'Onac, ce dont votre commission se réjouit.

#### **L'allocation différentielle des conjoints survivants**

Créée par la loi de finances pour 2007 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2007, l'allocation différentielle en faveur des conjoints survivants de ressortissants de l'Onac vise à leur garantir un revenu mensuel minimum, initialement fixé à 550 euros. Le financement de l'allocation a été assuré par un abondement des crédits d'action sociale de l'Onac de 500 000 euros en 2007, puis de 5 millions d'euros en 2008 et reconduit depuis sur la même base.

Conformément aux souhaits de votre commission, le plafond de ressources mensuelles a été porté à 681 euros dès novembre 2007, puis de nouveau relevé à 750 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2008, les allocations de logement n'étant par ailleurs plus prises en compte dans le calcul des ressources à cette date.

Outre leur qualité de conjoint survivant d'un ressortissant de l'Onac, les demandeurs doivent donc désormais justifier d'un niveau de ressources mensuelles moyen inférieur à 750 euros au cours des douze derniers mois, être âgés d'au moins soixante ans, et résider de façon régulière et continue dans le département où est déposée la demande, les dossiers étant instruits par les services départementaux de l'office.

---

<sup>1</sup> Une allocation différentielle, qui assure un revenu minimum garanti de 842,60 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2009, majoré à 1 022,64 euros lorsque l'allocataire justifie de 160 trimestres de cotisations à l'assurance vieillesse, et une allocation de préparation à la retraite, qui constitue un revenu complet, compris entre 842,60 et 1 310,58 euros, accessible sur option après six mois de perception de l'allocation différentielle et sans délai pour les bénéficiaires justifiant des 160 trimestres.

La **montée en charge** de l'allocation, qui témoigne de la précarité dans laquelle certaines veuves se retrouvent à la mort de leur conjoint, se confirme : en 2008, les services départementaux de l'Onac auront instruit 6 222 demandes, dont 4 060 déclarées recevables pour une dépense totale de près de 4,7 millions d'euros. Au 30 juin 2009, le nombre de veuves entrées dans le dispositif était de 3 833. Pour 2010, les prévisions portent sur 4 300 bénéficiaires qui percevront en moyenne 1 163 euros.

#### Evolution de l'allocation différentielle depuis 2007

	Montant des dépenses (en euros)	Dossiers instruits	Dossiers éligibles	Dossiers rejetés	Montant moyen perçu (en euros)
<b>2007</b>	526 801	1 617	809	808	651
<b>2008</b>	4 695 263	6 222	4 060	2 162	1 156
<b>2009</b>	5 000 000 <sup>2</sup>	<i>nd</i>	3 833 <sup>1</sup>	<i>nd</i>	<i>nd</i>
<b>2010</b>	5 000 000 <sup>2</sup>	<i>nd</i>	4 300 <sup>3</sup>	<i>nd</i>	1 163 <sup>3</sup>

<sup>1</sup> Au 30 juin 2009

<sup>2</sup> Montant de la dotation inscrite au budget social de l'Onac

<sup>3</sup> Prévision

*nd* : non disponible

Données : Onac et secrétariat d'Etat à la défense et aux anciens combattants

En réponse à la demande des associations et de nombreux parlementaires, le secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants s'est engagé à relever le montant du revenu garanti de 750 à **800 euros dès le 1<sup>er</sup> janvier 2010**, puis à 817 euros, soit le seuil de pauvreté européen pour une personne seule, en cours de gestion durant l'année 2010 ; l'ambition affichée est de porter, à terme, l'allocation au niveau du seuil de pauvreté retenu par l'Insee (887 euros)<sup>1</sup>.

Tout en se félicitant d'une telle évolution, votre commission note qu'en raison du caractère différentiel de l'allocation, les revalorisations successives des autres prestations sociales dont peuvent bénéficier les veuves, comme celle de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (passée de 633,12 à 677,12 euros au 1<sup>er</sup> avril 2009) réduisent mécaniquement l'effort budgétaire à mobiliser pour en relever le plafond.

---

<sup>1</sup> « Nous avons tous l'objectif de porter l'allocation différentielle, dont vous connaissez le succès, au niveau du seuil de pauvreté, soit aujourd'hui 887 euros. Nous le faisons par étapes, avec le souci d'accroître non seulement le plafond de l'allocation, mais aussi le nombre de ses bénéficiaires. » (Assemblée nationale, première séance du lundi 2 novembre 2009).

## 2. Un relèvement des majorations spéciales attribuées aux conjoints survivants des grands invalides de guerre

Parce qu'elles ont été contraintes de renoncer à une activité professionnelle pour s'occuper de leur conjoint gravement blessé, les veuves des plus grands invalides de guerre se trouvent souvent dans une situation financière délicate, au décès de leur mari, faute d'avoir cotisé en leur nom propre. Partant de ce constat, l'Assemblée nationale<sup>1</sup> a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement augmentant les majorations spéciales attribuées en vertu de l'article L. 52-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

Celui-ci prévoit en effet qu'elles bénéficient d'une majoration spéciale de pension fixée, en fonction de l'invalidité de leur mari, soit à l'indice 350, soit à l'indice 260, dès lors qu'elles sont âgées de plus de soixante ans et qu'elles justifient d'une durée de mariage et de soins donnés d'une manière constante pendant au moins quinze années. Il a donc été décidé de **relever ces seuils de cinquante points**, ce qui devrait profiter à près de deux mille veuves. Le coût de cette revalorisation, estimé à 800 000 euros, sera financé par l'action « Pensions militaires d'invalidité et allocations rattachées » du programme 169.

\*

Malgré ces avancées, certaines situations de conjoints survivants demeurent insatisfaisantes, notamment lorsque les conditions de durée du mariage exigées pour le bénéfice d'une pension ne sont pas remplies. Votre commission estime donc nécessaire de faire le point sur l'ensemble des dispositifs actuels de prise en charge des veuves, qu'il s'agisse de leur montant ou de leurs conditions d'attribution, avec pour ambition de **mieux prendre en considération les veuves en situation précaire** sans le faire au détriment des anciens combattants aux revenus les plus modestes. Elle a donc adopté un amendement invitant le Gouvernement à déposer un rapport sur cette question et à envisager, le cas échéant, des mesures nouvelles en faveur des conjoints survivants les plus démunis.

---

<sup>1</sup> A l'initiative des députés Patrick Beaudouin, rapporteur de la commission de la défense, et Guy Teissier.

### III. UN MINISTÈRE EN PHASE DE MODERNISATION, UNE POLITIQUE DE MÉMOIRE A RÉNOVER ET DES DEMANDES CROISSANTES D'INDEMNISATION

#### A. LA RATIONALISATION DE L'ADMINISTRATION DES ANCIENS COMBATTANTS EST EN COURS

##### 1. Des perspectives budgétaires en ligne avec la baisse du nombre de ressortissants

Conformément à la loi de programmation des finances publiques adoptée en février dernier<sup>1</sup>, les crédits mobilisés en faveur du monde combattant devraient **baisser de près de 10 %** en valeur sur la période 2009-2011.

#### Programmation triennale 2009-2011 des crédits de la mission (hors programme 158)

(en millions d'euros courants)

		Loi de finances initiale pour 2009	2010	2011 <sup>1</sup>
<b>Mission « Anciens combattants » dont</b>	AE <sup>2</sup>	3 385	3 330	3 246
	CP <sup>3</sup>	3 365	3 335	3 253
<i>Programme 167</i>	<i>AE</i>	<i>184</i>	<i>147</i>	<i>155</i>
	<i>CP</i>	<i>163</i>	<i>153</i>	<i>162</i>
<i>Programme 169</i>	<i>AE</i>	<i>3 202</i>	<i>3 183</i>	<i>3 091</i>
	<i>CP</i>	<i>3 202</i>	<i>3 183</i>	<i>3 091</i>
<b>Evolution en %</b>		- 4,6	- 0,9	- 2,5

<sup>1</sup> L'annuité 2011 correspond aux données pluriannuelles présentées dans le projet annuel de performances pour 2009 (structure 2009)

<sup>2</sup> Autorisations d'engagement

<sup>3</sup> Crédits de paiement

Données : secrétariat d'Etat à la défense et aux anciens combattants

Loin de traduire le désengagement de l'Etat à l'égard du monde combattant, cette trajectoire budgétaire s'explique pour l'essentiel par la **baisse inéluctable** du nombre de pensionnés ainsi que par les **économies attendues** de deux grands chantiers de modernisation<sup>2</sup>, dont l'un concerne directement les anciens combattants :

<sup>1</sup> Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

<sup>2</sup> Décidés dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et à la suite des préconisations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

- la rationalisation de l'organisation de la direction du service national (DSN), chargée de la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD), qui se traduira notamment par la suppression de son échelon interrégional ;

- la réforme de l'administration des anciens combattants, avec la consécration de l'Onac dans un rôle de guichet unique de proximité et la suppression consécutive, à l'horizon 2011, des services déconcentrés et de l'administration centrale de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS).

En conséquence, les grandes lignes de la programmation triennale sont les suivantes :

- 5,1 % (soit 160 millions d'euros à périmètre constant) d'économies estimées sur les **crédits d'intervention** dédiés aux anciens combattants au titre du programme 169 (pensions d'invalidité, retraite du combattant, soins gratuits, appareillages, etc.) entre 2009 et 2011, en raison du tendancier démographique et de la fin des effets produits par la décristallisation ;

- une baisse de 11,8 millions (9,3 %) de la **masse salariale**<sup>1</sup> sur la période correspondant à une déflation des effectifs de la DSPRS et de la DSN établie respectivement à 415 et 574,5 équivalents temps plein travaillé (ETPT) hors transferts<sup>2</sup> ;

- 1 million d'euros par an en 2010 et 2011 d'économies sur les **crédits de fonctionnement** de la mission, compte tenu des premiers effets de la disparition de la DSPRS et de la réorganisation de la DSN ;

- une provision de 10 millions pour 2010 destinées à financer le dispositif d'indemnisation des victimes des **essais nucléaires** ;

- enfin, la passation d'un marché triennal de **secourisme** pour un montant estimé à 21 millions d'euros.

## **2. La disparition de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale**

Décidée lors de la première réunion du conseil de modernisation des politiques publiques en décembre 2007, la rationalisation des structures administratives au service des anciens combattants a pour ambition de leur offrir des prestations de qualité dans le cadre d'**un service départemental de proximité**, l'Onac, qui n'aura jamais mieux porté son surnom de « maison du monde combattant ».

Tirant les conséquences du déclin de l'activité lié à la baisse continue du nombre de ressortissants, la simplification des structures entraîne la suppression, à l'horizon 2011, de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS), qui pilotait jusqu'alors l'ensemble des politiques

---

<sup>1</sup> Hors compte d'affectation spéciale « pensions ».

<sup>2</sup> 505 ETPT étant par ailleurs transférés en 2010 depuis la DSPRS.

du programme 169 et exerçait à ce titre la tutelle des deux opérateurs Onac et Ini, selon le calendrier suivant :

**Calendrier de fermetures des sites de la DSPRS**

2010		2011	
<b>Janvier</b>	Cerah	<b>Janvier</b>	Alger
<b>Mars</b>	Nancy <sup>1</sup>		Casablanca
	Grenoble <sup>1</sup>		Tunis
<b>Mai</b>	Tours	<b>Juillet</b>	Bordeaux
	Clermont-Ferrand		Lille
	Montpellier		Lyon
<b>Juillet</b>	Rouen	<b>Novembre</b>	Rennes
	Dijon		Ajaccio
<b>Septembre</b>	Nantes	<b>Décembre</b>	Marseille
	Caen		Val-de-Fontenay
	Limoges		Château-Chinon <sup>2</sup>
	Strasbourg		Services de l'administration centrale (Paris et Caen)
	Toulouse		

<sup>1</sup> Annexes des directions interrégionales de Metz et Lyon

<sup>2</sup> Service des ressortissants résidant à l'étranger (SRRE)

Source : secrétariat d'Etat à la défense et aux anciens combattants

Le transfert des missions de la DSPRS doit s'opérer par le renforcement de l'expertise et des attributions de certaines directions du ministère de la défense (directions des ressources humaines et du service de santé des armées) et la reprise de certaines d'entre elles par les opérateurs du ministère.

**Calendrier des transferts des missions de la DSPRS, crédits et effectifs associés**

<b>Missions ou organisme</b>	<b>Transfert décidé ou prévu vers</b>	<b>Date</b>	<b>Emplois transférés</b>	<b>Crédits transférés (en millions d'euros)</b>
Emplois réservés	Direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD)	Septembre 2009	83	3,8
Instruction, liquidation et contentieux des pensions militaires d'invalidité	DRH-MD (La Rochelle)	2010-2011		
Soins médicaux gratuits	Caisse nationale militaire de sécurité sociale (Toulon)	2010	38	2,1
Consultations et prescriptions d'appareillage	Service de santé des armées	2010	47	3,4
Gestion des droits et prestations dus aux anciens combattants, indemnisation des orphelins	Onac	Janvier 2010	280	12,9
Entretien des nécropoles et hauts lieux de mémoire	Onac	Janvier 2010		
Centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés (Cerah)	Institution nationale des invalides (Ini)	Janvier 2010	57	3,4
Services du Maghreb	Onac	Janvier 2011	-	-

*Données : secrétariat d'Etat à la défense et aux anciens combattants*

Ainsi, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2010, l'Onac se verra confier toutes les décisions individuelles relatives à l'attribution des cartes et titres, de la retraite du combattant et à l'indemnisation des orphelins, ainsi que l'entretien des nécropoles et des hauts lieux de mémoire en métropole<sup>1</sup>. Les services départementaux de l'office exerceront par ailleurs un rôle de guichet d'accueil de proximité pour de nombreuses prestations (emplois réservés pour les bénéficiaires anciens combattants et les enfants de harkis, instruction et liquidation des pensions militaires d'invalidité, soins médicaux gratuits).

La modernisation et l'informatisation des procédures de traitement des dossiers doivent susciter des **gains importants en effectifs et en crédits**. Pour la seule DSPRS, les économies de rémunérations sont estimées à 14 millions d'euros<sup>2</sup>, les gains en fonctionnement étant plus difficiles à chiffrer en raison, notamment, des dépenses ponctuelles liées aux restructurations. Parallèlement, l'Onac évalue ses propres économies,

<sup>1</sup> L'externalisation de l'entretien des nécropoles à l'étranger restant à l'étude, l'Onac, établissement public, ne pouvant s'appuyer sur le réseau des ambassades pour payer les agents, contrairement à la DSPRS.

<sup>2</sup> Sur la base de 607 suppressions de postes sur la période 2009-2011.

consécutives à la déflation des effectifs (150 équivalents temps plein) et à son action de modernisation, à 1,4 million d'euros.

Le plan d'**accompagnement social** prévu pour mener à bien la disparition de la DSPRS devra veiller aux conditions de transfert des personnels, sachant que les agents de la direction sont en moyenne plus âgés et moins mobiles que les autres fonctionnaires du ministère.

Votre commission sera en outre particulièrement vigilante sur **la préservation de la qualité du service rendu à l'usager** ; elle s'assurera notamment, à l'occasion du contrôle budgétaire qu'elle doit mener au premier semestre 2010, conjointement avec la commission des finances, sur la réforme de l'administration des anciens combattants, que les moyens humains et matériels transférés à l'Onac lui permettent d'accomplir ses missions dans les meilleures conditions.

### **3. Une nomenclature budgétaire qui reste perfectible**

La nomenclature budgétaire de la mission « Anciens combattants » reste, sur bien des points, **imparfaite**.

Les considérations formulées par votre commission sur ce point l'an dernier restent, hélas, valables, qu'il s'agisse de la dispersion des crédits de la politique de mémoire entre trois programmes et deux missions<sup>1</sup>, de la quasi-impossibilité de proposer des redéploiements de crédits au sein du programme 167 « Lien entre la Nation et son armée » en raison de son très net déséquilibre en faveur de la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) - qui absorbe 95 % de l'enveloppe totale - ou du rattachement de l'allocation de reconnaissance servie aux harkis à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Elle vous renvoie par conséquent aux développements de son précédent rapport sur ce point<sup>2</sup> ; pour compléter ce panorama, on ajoutera simplement que le périmètre de l'action relative à l'indemnisation des orphelins de victimes de persécutions antisémites et à la réparation des spoliations nuit à la lisibilité des deux dispositifs. Il conviendrait à tout le moins, comme l'avait suggéré la Cour des comptes, de scinder en deux actions les moyens alloués à ces mesures d'indemnisation aux finalités comme aux modalités de réparation bien distinctes.

---

<sup>1</sup> Actions « Politique de mémoire » du programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » et « Entretien des lieux de mémoire » du programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » depuis la loi de finances pour 2006, et les actions « promotion et valorisation du patrimoine culturel » et « communication » transférées depuis la loi de finances pour 2009 au programme 212 « Soutien de la politique de défense » de la mission « Défense ».

<sup>2</sup> Cf. pp. 29 et 30 du rapport n° 103 (2008-2009).



## ***B. UNE POLITIQUE DE MÉMOIRE CONFORTÉE***

A l'heure où les témoins directs des derniers conflits majeurs nous quittent, une politique de mémoire dynamique est plus que jamais nécessaire afin, en particulier, de transmettre aux plus jeunes générations une histoire et des valeurs communes.

### **La politique de mémoire**

Conduite sous l'autorité du secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants, la politique de mémoire est mise en œuvre par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DPMA) et relayée, localement, par les services départementaux de l'Onac. Elle comprend :

- l'organisation des neuf cérémonies inscrites au calendrier commémoratif national et de l'hommage à Jean Moulin, ainsi que des manifestations liées à des commémorations particulières ;
- le soutien aux actions menées par les fondations de mémoire et les associations du monde combattant ;
- la prise en charge des pèlerinages des familles sur les sépultures des « Morts pour la France » ;
- l'aide à l'érection et à l'entretien des monuments commémoratifs ;
- le soutien aux projets pédagogiques dans le cadre d'un partenariat avec l'éducation nationale ;
- la production de documents pédagogiques en lien avec l'actualité commémorative ;
- l'entretien et la rénovation muséographique des lieux de mémoire.

On s'étonnera cependant du fait que le Haut Conseil de la mémoire combattante, présidé par le Chef de l'Etat et qui est censé définir les grandes orientations de la politique mémorielle, n'ait pas été réuni depuis novembre 2006.

Si le manque de lisibilité, d'un point de vue budgétaire, de la politique de mémoire demeure, votre commission apprécie que l'ensemble des crédits affectés aux actions de mémoire et à l'entretien des lieux de mémoire soient majorés de 11,6 % pour être portés à près de **21,2 millions d'euros**.

### Crédits de politique de mémoire et de lieux de mémoire

Programme	Action/libellé	Loi de finances initiale pour 2009		Projet de loi de finances pour 2010	
		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
167	Action 2 « politique de mémoire », <i>dont :</i>	6 581 000	6 941 000	6 982 999	7 362 239
	<i>Subventions et transferts</i>	1 605 000	1 965 000	1 440 000	1 640 000
	<i>Actions de mémoire</i>	990 000		1 690 000	1 736 239
	<i>Lieux de mémoire</i>	3 816 000		3 682 999	3 816 000
	<i>Publications et diffusions</i>	170 000		170 000	
169	Subventions à l'Onac <sup>1</sup>	-	-	9 731 420	
	Action 4 « Entretien des lieux de mémoire »	12 059 048	12 059 048	4 105 312	4 105 312
<b>Total</b>		<b>18 640 048</b>	<b>19 000 048</b>	<b>20 819 731</b>	<b>21 198 971</b>

<sup>1</sup> L'entretien des lieux de mémoire est transféré, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, à l'Onac (sous-action 35 de l'action 3).

Source : secrétariat d'Etat à la défense et aux anciens combattants

#### 1. Des actions de mémoire à moderniser

Après un premier semestre 2009 marqué notamment par les commémorations des soixante-cinquième anniversaires du débarquement allié en Normandie et du massacre d'Oradour-sur-Glane, et une seconde partie de l'année essentiellement tournée vers le soixante-dixième anniversaire du début de la Seconde Guerre mondiale, le cycle commémoratif actuel, qui court jusqu'en 2018, s'annonce encore particulièrement riche avec, entre autres, le cinquantième anniversaire des indépendances africaines et le centième anniversaire de la Grande Guerre.

Pour 2010, les commémorations s'articuleront principalement autour de la figure du Général de Gaulle, de l'appel du 18 juin 1940 et des premiers temps de la France libre.

Les **actions pédagogiques**, auxquels participe également l'Onac, s'inscrivent dans le cadre d'un partenariat renforcé avec l'éducation nationale<sup>1</sup>. A titre d'exemple, on rappellera l'action spécifique menée à l'occasion du quatre-vingt-dixième anniversaire de la fin de la Première Guerre mondiale et visant à faire travailler les élèves sur la vie d'un ou plusieurs combattants « morts pour la France ».

Le développement des sites internet du ministère constitue un autre vecteur de mémoire, qu'il s'agisse de « Chemins de mémoire », dédié au patrimoine historique français ([www.cheminsdememoire.gouv.fr](http://www.cheminsdememoire.gouv.fr), 782 000 visites et 2,2 millions de pages consultées au premier semestre 2009), ou de « Mémoire des hommes » qui met à la disposition du public les fiches biographiques conservées par le ministère de la défense et qui totalisait, au 5 novembre dernier, plus de 5,9 millions de visite depuis sa création ([www.memoiredeshommes.sga.defense.gouv.fr](http://www.memoiredeshommes.sga.defense.gouv.fr)).

Il reste que les cérémonies commémoratives, dans leur forme actuelle, **peinent à mobiliser le plus grand nombre**, en dépit des initiatives louables de nombreux élus locaux et des associations d'anciens combattants, et alors que dans le même temps, la demande d'explication n'a jamais été aussi manifeste : il n'est qu'à voir le succès d'audience de la série documentaire « Apocalypse », qui racontait la Seconde Guerre mondiale à travers le regard de ceux qui l'ont vécue<sup>2</sup>, pour s'en convaincre.

A cet égard, et au-delà de la polémique née l'an dernier sur la proposition de réduire le nombre des célébrations nationales<sup>3</sup>, la plupart des recommandations formulées par la commission chargée de réfléchir à l'avenir des commémorations, présidée par l'historien André Kaspi<sup>4</sup>, restent valables : associer davantage les établissements scolaires aux célébrations, en les incitant à mettre au point des projets pédagogiques remettant en perspective la date commémorée ; donner un caractère exceptionnel à certaines cérémonies afin de leur assurer une forte couverture médiatique<sup>5</sup> et partant, l'attention des lecteurs et des téléspectateurs ; développer le « tourisme de mémoire » ou promouvoir les initiatives des collectivités territoriales, « *porteuses de la mémoire de nos territoires* » pour reprendre la formule du ministre.

En tout état de cause, votre rapporteur considère qu'il convient d'agir sur la forme des commémorations, en ayant pour ambition de les rendre plus attrayantes pour nos concitoyens, plutôt que d'en réduire le nombre et le périmètre, ce qui apparaîtrait, à ses yeux, comme un aveu d'échec.

---

<sup>1</sup> Qui s'est traduit par la signature d'un protocole Défense - Education nationale le 31 janvier 2007.

<sup>2</sup> Dont les six épisodes auront rassemblé, en septembre dernier, entre 5,4 millions et 7,5 millions de téléspectateurs.

<sup>3</sup> Et qui consistaient à ne conserver que trois dates au titre des célébrations nationales : « le 11 novembre pour commémorer les morts du passé et du présent, le 8 mai pour rappeler la victoire sur le nazisme et la barbarie, le 14 juillet qui exalte les valeurs de la République française ».

<sup>4</sup> Rapport de la commission de réflexion sur la modernisation des commémorations publiques rendu en novembre 2008.

<sup>5</sup> Comme ce fut le cas, par exemple, des commémorations du soixantième anniversaire du débarquement allié en 2004 ou de l'hommage rendu à Guy Môquet en 2007.

## **2. La fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie enfin sur les rails**

La création de la fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc, prévue par la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés, devait initialement intervenir en 2008, ainsi que l'avait annoncé le Premier ministre lors de la cérémonie nationale d'hommage aux harkis du 25 septembre 2007. Une dotation exceptionnelle de 3 millions d'euros avait d'ores et déjà été provisionnée en 2008 et affectée à un compte spécial à l'Onac, le rendement du capital ainsi constitué devant servir à financer ses dépenses de fonctionnement.

Avec retard, certes, il semble désormais que les attentes des associations, et notamment des harkis, soient en passe d'être satisfaites, **la création de la fondation étant imminente**. En réponse aux questions de votre rapporteur et du sénateur Guy Fischer, le secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants a précisé que la fondation « *devrait être présidée par Claude Bébéar [et qu'elle] sera dotée d'un budget de 7,2 millions d'euros, abondé par l'Etat ainsi que par les associations des Gueules cassées, du Souvenir français et la fédération nationale André Maginot (...) à hauteur, respectivement, de 2,5 millions d'euros, 500 000 euros et 1,2 million d'euros* ». Votre commission, qui avait l'an dernier encore déploré les délais excessifs pris pour le bouclage de ce dossier, se félicite de cette annonce. Elle considère que le travail de mémoire sur cette page sombre de notre histoire est indispensable et que la fondation devrait permettre, entre autres, de confronter l'expérience des combattants et supplétifs et l'analyse des historiens.

## **3. La poursuite du programme de rénovation des lieux de mémoire**

Après la forte augmentation des crédits enregistrée l'an dernier (66 %) en vue d'accélérer le programme de restauration des nécropoles nationales de la Grande Guerre, les dépenses d'investissement retracées dans l'action « Politique de mémoire », destinées à l'entretien des sépultures de guerre et à la rénovation des hauts lieux de mémoire, sont reconduites à **3,5 millions d'euros**. Une enveloppe supplémentaire de 4 millions d'euros, accordée l'an dernier dans le cadre du plan de relance<sup>1</sup>, a en outre permis de lancer les marchés de travaux pour la rénovation de neuf cimetières nationaux.

Pour ce qui concerne la mission « Anciens combattants », ces crédits d'investissement doivent permettre en particulier de restaurer l'an prochain les nécropoles nationales de Fleury-devant-Douaumont (7 500 sépultures), Loupeigne, Champs, Semide-Orfeuill, la Teste de Buch ; les carrés militaires de Nogent-sur-Marne et Rochefort et ceux situés dans les cimetières

---

<sup>1</sup> Et affectée au programme 212 « Soutien de la politique de défense » de la mission « Défense ».

communaux de Niort, Grenoble et Rosny-sur-Seine ; enfin, les cimetières militaires français à l'étranger, plus particulièrement à El Hank (Maroc), Zeitenlick (Grèce) et Civita Vecchia (Italie). Dans le même temps seront conduites des opérations d'entretien et de rénovation du Mont Valérien, du Mémorial du débarquement en Provence du Mont Faron et du Centre européen du résistant déporté au Struthof.

A cette dotation s'ajoutent par ailleurs les crédits de l'action « Entretien des lieux de mémoire » du programme 169 maintenus à leur niveau de l'an dernier (soit **12 millions d'euros**), la baisse apparente de 66 % s'expliquant uniquement par le transfert à l'Onac de cette mission pour les monuments situés sur le territoire national et des 230 emplois de la DSPRS correspondants.

Pour mesurer l'ampleur de la tâche, on rappellera simplement qu'outre les neuf hauts lieux de mémoire, les 265 nécropoles nationales et les 2 800 carrés militaires répartis sur le territoire national regroupent 844 000 sépultures, auxquels s'ajoutent les 197 000 « Morts pour la France » reposant à l'étranger.

### ***C. LES DEMANDES D'INDEMNISATION SATISFAITES OU À L'ÉTUDE***

#### **1. L'indemnisation des victimes des essais nucléaires : une avancée attendue**

##### *a) Une juste reconnaissance des conséquences sanitaires des essais nucléaires*

Adopté en commission mixte paritaire le 25 novembre dernier, le projet de loi relatif à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français répond à une **préoccupation ancienne**, exprimée tant par les associations de vétérans que par de nombreux élus. Destiné à faciliter la réparation des maladies provoquées par les essais nucléaires conduits par la France entre 1960 et 1966 au Sahara et en Polynésie française, il prévoit le versement d'une indemnité sous forme de capital, excluant ainsi toute rente ou pension - comme cela peut arriver en cas de reconnaissance d'une invalidité - et dont devront être déduites les réparations préalablement perçues pour le même préjudice<sup>1</sup>.

Un comité d'indemnisation appréciera le lien de causalité entre les conditions de l'exposition et la maladie invoquée, le demandeur devant justifier de sa présence sur la zone au moment des essais et d'une maladie figurant sur une liste de pathologies radio-induites qui sera fixée par décret en Conseil d'Etat.

---

<sup>1</sup> Ces déductions ne constitueront pas pour autant une économie pour le ministère de la défense dans la mesure où elles devront être reversées aux organismes qui ont pris à leur charge l'indemnisation des victimes, notamment la caisse d'assurance maladie de Polynésie.

En outre, le système d'indemnisation prévu n'opère plus de distinction de nationalité ou de statut, entre populations civiles ou militaires par exemple<sup>1</sup>, et entend assurer la réparation intégrale des préjudices subis, qu'il s'agisse d'éléments patrimoniaux ou extra-patrimoniaux (moral, d'agrément, physique, esthétique).

*b) Un montage financier en débat*

Sur le plan budgétaire, la prise en charge des indemnisations est assurée par le programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » avec la création d'une nouvelle action<sup>2</sup> dotée d'une **provision de 10 millions d'euros**, d'ores et déjà inscrite dans le projet de loi de finances pour 2010. C'est donc le ministère de la défense qui financera sur son budget propre, au titre des pensions, l'indemnisation des victimes, le recours à un fonds spécifique<sup>3</sup>, bien qu'évoqué au cours des débats parlementaires, n'ayant pas été retenu.

Si la création d'un fonds aurait eu l'avantage d'apporter une plus grande visibilité à la cause des victimes, les rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat sont convenus que le montage financier proposé n'apporte pas moins de garanties quant à la pérennité des ressources consacrées à l'indemnisation. *« La création d'un fonds se justifie en outre lorsque les responsabilités ne sont pas clairement identifiées ou que les sources de financement sont multiples. Or, contrairement au cas de l'amiante, la responsabilité de l'Etat ne fait ici aucun doute »*<sup>4</sup>.

Quant à l'idée que ces crédits fassent l'objet d'un compte d'affectation spéciale (CAS), comme cela a été suggéré à l'Assemblée nationale, pour assurer une meilleure lisibilité aux sommes en cause et des règles de gestion plus souples, votre rapporteur ne peut qu'adhérer aux propos du sénateur Marcel-Pierre Cléach : *« Au regard de l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (...), les CAS ont (...) pour vocation de permettre la gestion de "recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées". Or, en l'espèce, il n'y a pas de recettes affectées. Dès lors, on voit mal comment justifier, lors de la loi de finances, la création d'un tel compte »*<sup>4</sup>.

Si votre commission soutient, par conséquent, le mécanisme budgétaire retenu et se réjouit, plus généralement, de la mise en place d'un tel dispositif de réparation, elle a cependant souhaité recevoir du Gouvernement l'assurance que cette dotation, prélevée sur l'enveloppe globale de la mission, **ne se ferait pas au détriment d'autres actions de la mission**. C'est chose faite depuis l'audition du secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens

---

<sup>1</sup> Pour ce qui concerne les populations civiles d'Algérie, le régime d'indemnisation ou de remboursement devrait être fixé par un accord entre la France et l'Algérie.

<sup>2</sup> Action 6 « Réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français ».

<sup>3</sup> A l'image du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (Fiva).

<sup>4</sup> Rapport Sénat n° 18 (2008-2009) de Marcel-Pierre Cléach, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, p. 18.

combattants le 18 novembre dernier<sup>1</sup>, celui-ci ayant confirmé que l'enveloppe ne sera prélevée sur aucune des actions préexistantes des missions « Anciens combattants » ou « Défense » et qu'elle pourra, le cas échéant, faire l'objet d'un abondement supplémentaire en cours d'année.

Votre commission souhaite par ailleurs que l'intitulé de l'action 6 tire les conséquences, dans son intitulé, de la modification du titre du projet de loi qui vise désormais non plus la simple « *réparation des conséquences sanitaires* » des essais nucléaires mais bien la « *reconnaissance et l'indemnisation des victimes* ». Cette modification, certes dénuée de portée juridique, est importante aux yeux des associations qui attendent une compensation matérielle du préjudice qu'elles ont subi mais aussi la reconnaissance officielle de leur qualité de victime. Il serait par conséquent opportun que, **d'un point de vue symbolique**, la nomenclature budgétaire reprenne les termes de « reconnaissance » et d'« indemnisation des victimes » mis en avant par le projet de loi ; votre commission a donc adopté un **amendement** en ce sens.

*Cet amendement a été déclaré irrecevable par la commission des finances en application de la loi organique relative aux lois de finances, postérieurement à son adoption par la commission des affaires sociales.*

## **2. L'indemnisation des orphelins et des victimes de spoliation**

### *a) Des crédits en ligne avec la baisse du nombre de dossiers d'indemnisation*

Comme l'an dernier, la **diminution des crédits inscrits** au titre du programme 158 (7,5 %, pour une enveloppe globale de 97,5 millions d'euros) s'explique essentiellement par la **décru** **prévisible** du nombre de nouvelles demandes de réparation attendues ainsi que par la réduction du stock de dossiers encore en attente.

---

<sup>1</sup> *Se reporter aux travaux de la commission, p. 55.*

**Le programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale »**

Placé sous la responsabilité du Premier ministre, ce programme recouvre trois dispositifs d'indemnisation en faveur de ces victimes et de leurs ayants cause instaurés à partir de 1999 :

- une indemnisation, instituée par le décret n° 99-778 du 10 septembre 1999, pour les victimes de spoliation intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation ;

- une mesure de réparation, créée par le décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000, en faveur des orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites ;

- une aide financière, prévue par le décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004, à l'intention des orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale.

Dans les deux derniers cas, la mesure de réparation prend la forme, au choix du bénéficiaire, d'une indemnité en capital de 27 440,82 euros ou d'une rente viagère mensuelle de 457,35 euros<sup>1</sup>.

L'instruction des dossiers est réalisée par la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliation (CIVS) pour ce qui concerne les spoliations et par la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) pour ce qui concerne l'aide aux orphelins<sup>2</sup>. Les décisions d'indemnisation relèvent du Premier ministre, l'Onac étant chargée de la mise en paiement des indemnités.

La priorité fixée pour 2010 est d'achever la campagne d'indemnisation, à droit constant, des orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites ou d'actes de barbarie. Pour les premiers, la dotation de 35,3 millions d'euros, soit un **niveau équivalent** à celui de l'année dernière, correspond au versement des arrérages en année pleine des 6 420 crédientiers attendus au 31 décembre 2009, aucun dossier nouveau n'étant attendu pour l'exercice 2010.

Pour les seconds, la **baisse des crédits** (6,3 %, pour une dotation de 44,7 millions d'euros) se justifie par le traitement de la quasi-totalité des dossiers (97 % à la fin de l'année 2009) et par la plus forte proportion de versements sous forme de capital (plus de 60 %) - dépenses par nature, non reconductibles -, 98 dossiers nouveaux étant attendus en 2010 (pour 7 816 crédientiers au 31 décembre 2009).

---

<sup>1</sup> Sur l'ensemble des bénéficiaires, 48,5 % au titre du décret de 2000 et 60,9 % au titre de celui de 2004 ont demandé à recevoir l'aide financière prévue sous forme de capital.

<sup>2</sup> Cette compétence doit être transférée à l'office national des anciens combattants (Onac) en janvier 2010 dans le cadre de la suppression de la DSPRS.



Quant à la réparation des spoliations intervenues du fait des législations antisémites, le **fort repli des crédits provisionnés** (30,2 %, après la baisse de 61,4 % déjà observée l'an dernier, pour une enveloppe de 14,8 millions d'euros) traduit mal la très grande diversité des patrimoines spoliés et partant, les disparités considérables entre les indemnités accordées. Ainsi deux mouvements inverses affectent le coût moyen prévisionnel par dossier, évalué à 18 622 euros pour 2010 :

- une variation à la baisse lorsque les dossiers transmis concernent des levées de parts réservées<sup>1</sup>, les montants alloués dans ce cas étant en règle générale plus faibles que ceux attribués aux ayants droit directs ou ayants cause au premier degré ;

- une variation à la hausse lorsque les dossiers ont trait à des patrimoines importants, étant précisé que restent à traiter, parmi le millier de demandes encore en attente, les dossiers les plus délicats.

Du reste, aucune date de forclusion n'ayant été arrêtée, ce sont en moyenne 65 dossiers par mois qui continuent d'être déposés.

*b) Une mise en œuvre des dispositifs existants globalement satisfaisante*

Au moment où sont envisagées la simplification et l'extension éventuelle des dispositifs d'indemnisation à d'autres catégories d'orphelins de guerre, votre rapporteur tient d'abord à rappeler combien les mécanismes de réparation actuels ont, dans l'ensemble, **bien fonctionné** : depuis leur création, ce sont près de 34 700 personnes qui auront été indemnisés au titre des décrets de 2000 et de 2004, pour un montant total de plus d'un milliard d'euros.

### Indemnisation des orphelins

	Nombre de demandes			Nombre de bénéficiaires			Coût (en millions d'euros)		
	Décret de 2000	Décret de 2004	Total	Décret de 2000	Décret de 2004	Total	Décret de 2000	Décret de 2004	Total
<b>Total<sup>1</sup></b>	<b>17 671</b>	<b>31 020</b>	<b>48 691</b>	<b>13 441</b>	<b>21 257</b>	<b>34 698</b>	<b>495,17</b>	<b>554,71</b>	<b>1 049,89</b>

<sup>1</sup> Données arrêtées au 31 août 2009

Source : services du Premier ministre

---

*1 Il s'agit d'indemnités non encore versées, et donc « réservées », au motif que les ayants droit ne sont pas connus ou que les héritiers sont clairement établis mais n'ont pas été associés à la requête pour différentes raisons (volonté délibérée, absence de contacts familiaux, etc.). Ces parts sont débloquées sur demande des personnes concernées auprès de la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliation (Civs) qui recommande, une fois leur identité et filiation établies, une « levée de part ».*

Si l'on ajoute l'indemnisation des victimes de spoliations, ces mesures auront au total concerné **plus de 72 600 personnes** et mobilisé **plus de 1,4 milliard d'euros**, ce succès expliquant sans doute l'émergence de la revendication d'une extension de ces dispositions à d'autres catégories de victimes.

### Indemnisation des victimes de spoliations

	Nombre de recommandations traitées	Nombre de bénéficiaires	Coût (en millions d'euros)
<b>Total<sup>1</sup></b>	17 242	37 912	383,21

<sup>1</sup> Données arrêtées au 31 août 2009.

Source : services du Premier ministre

#### *c) Vers la généralisation de l'indemnisation à l'ensemble des orphelins de guerre ?*

Conformément aux engagements du Président de la République, qui a répondu en cela aux demandes récurrentes d'une extension du droit à réparation à tous les orphelins de guerre, le Gouvernement a confié en décembre 2007 une mission d'expertise et de propositions au préfet honoraire Jean-Yves Audouin, dont le rapport a été remis au ministre en mars dernier<sup>1</sup>.

Dans ses conclusions, celui-ci présente les différentes hypothèses susceptibles d'être retenues et qui portent sur les modalités d'aménagement des décrets de 2000 et de 2004, l'indemnisation globale de tous les orphelins de la Seconde Guerre mondiale ainsi que l'indemnisation des orphelins de tous les conflits antérieurs ou postérieurs. Il rappelle opportunément que les décrets actuels se sont attachés à **singulariser les conditions barbares de certaines morts** survenues durant la Seconde Guerre mondiale, « *sans aucun rapport avec les lois classiques de la guerre* »<sup>2</sup> et s'étonne rétrospectivement, et votre rapporteur avec lui, « *que des décisions de cette nature, dont tant l'impact politique que les conséquences financières sont établis, aient pu être prises* » **par la seule voie réglementaire.**

Au vu de ces préconisations, le Gouvernement a installé, ainsi qu'il s'y était engagé, une commission nationale de concertation composée à parts égales des différents acteurs concernés : huit représentants des associations d'orphelins de guerre et de pupilles de la Nation, huit représentants des associations d'anciens combattants et huit représentants des services de l'Etat. Cette instance, qui s'est réunie à huit reprises depuis sa mise en place le

---

<sup>1</sup> Rapport de Jean-Yves Audouin sur les orphelins de guerre au regard de l'application des décrets n<sup>os</sup> 2000-657 du 13 juillet 2000 et 2004-751 du 27 juillet 2004.

<sup>2</sup> Citant là le rapport de Philippe Dechartre sur le régime de réparation pour les orphelins de déportés de la Résistance, de déportés patriotes, de fusillés et de massacrés par les nazis.

17 mars 2009, est chargée d'examiner les conclusions du rapport Audouin et de proposer un nouveau cadre juridique à l'indemnisation des orphelins de guerre. Elle devrait remettre son rapport au ministre d'ici à la fin du mois de novembre et trois décrets d'application devraient y être proposés.

Votre commission attend cependant **des précisions sur les modalités d'association des parlementaires** à cette réflexion, le Gouvernement ayant pour le moment indiqué que les conclusions de la concertation seraient transmises aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, sans que l'on ne connaisse la forme de cette consultation ni la façon dont elle s'inscrira dans le processus de décision. Elle rappelle par ailleurs que, selon le périmètre et les modalités de réparation qui seront effectivement arrêtés, les **implications financières sont potentiellement considérables** : ainsi le rapport Audouin pose « *l'engagement d'une dépense globale de trois à quatre milliards d'euros* » et encore précise-t-il qu'il s'agit là « *d'un minimum* », ce qui confirme les propos tenus par le ministre de l'époque lors de son audition de l'an dernier, qui avait appelé à « *la plus grande vigilance [...] afin d'éviter d'ouvrir une nouvelle boîte de Pandore* ».

En outre, ces évaluations, dont l'auteur lui-même concède le haut degré d'incertitude, ont pris pour hypothèse que la rente, comme annoncé à l'origine, ne serait pas revalorisée. Or, cette revalorisation est intervenue depuis, la rente viagère ayant été relevée, pour la première fois, de 2,5 % en août dernier<sup>1</sup>, passant ainsi de 457,35 euros à 468,78 euros. Si votre rapporteur se réjouit de cette mesure pour ceux qui en bénéficient, elle considère cependant qu'il aurait sans doute été préférable d'attendre l'adoption d'un nouveau dispositif unifié de réparation pour la mettre en œuvre<sup>2</sup>.

En tout état de cause, votre commission juge indispensable que les parlementaires participent, d'une façon ou d'une autre, au « *choix entre plusieurs hypothèses d'extension du dispositif existant, qui soulèveront toutes de profondes questions de principe, mais aussi de coût* » évoqué par le ministre lors des débats à l'Assemblée nationale. Ce dernier a d'ailleurs précisé à cette occasion que « *les premières évaluations indiquent un coût de 500 millions d'euros à 1,4 milliard d'euros pour la première année, et de 60 à 160 millions d'euros par an ensuite.* » Chacun mesurera l'importance des sommes en cause, surtout lorsqu'on les rapporte au budget actuel de 3,4 milliards d'euros.

---

<sup>1</sup> Décret en Conseil d'Etat n° 2009-1003 du 24 août 2009 modifiant le décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004 et décret n° 2009-1005 du 24 août 2009 modifiant le décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000.

<sup>2</sup> Et, à un degré moindre, qu'il ne soit pas tenu compte de ce relèvement dans le projet annuel de performance pour 2010.

### 3. L'indemnisation des incorporés de force

A la suite de la signature, le 17 juillet 2008, de la convention avec la fondation « Entente franco-allemande », l'indemnisation des **incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes**, les RAD-KHD<sup>1</sup>, a été menée à bien en cours de gestion 2009.

Au 30 juin 2009, ce sont ainsi 4 683 personnes qui avaient perçu l'allocation de 800 euros<sup>2</sup> financée à parité par l'Etat et la fondation à hauteur de 2,6 millions d'euros chacun, sur la base de 5 800 bénéficiaires potentiels. Aucun versement complémentaire n'est prévu, la dotation devant suffire à achever l'indemnisation de l'ensemble des bénéficiaires sur l'année 2009 dans la mesure où un délai de forclusion a été fixé au 31 décembre.

Une autre revendication portée par les anciens combattants Alsaciens-Mosellans n'a, quant à elle, jamais obtenu satisfaction : il s'agit de l'indemnisation des incorporés de force dans l'armée allemande faits prisonniers, pendant la campagne de Russie, et **internés dans les camps soviétiques situés à l'ouest de la « ligne Curzon »**.

Depuis 1973, les incorporés de force dans la Wehrmacht et emprisonnés au camp de Tambow ou dans l'une de ses annexes bénéficient en effet d'un régime spécial d'imputabilité à la détention de certaines infirmités caractéristiques de leur « régime sévère » d'internement. Or, sont considérés comme « annexes du camp de Tambow » tous les lieux de détention situés à l'est d'une ligne dite « Curzon », matérialisée par le fleuve Bug et marquant la frontière germano-soviétique telle qu'elle était au 22 juin 1941. Considérant qu'ils ont été soumis aux mêmes conditions d'internement que ceux dits de « Tambow », les prisonniers affectés dans les 118 camps situés à l'ouest de la frontière demandent par conséquent que le même régime d'indemnisation leur soit appliqué. Interrogé sur cette question par la sénatrice Gisèle Printz, le secrétaire d'Etat a simplement indiqué qu'« à l'heure où la Chancelière allemande vient se recueillir sur la tombe du soldat inconnu, le temps n'est plus à distinguer des combattants d'un côté ou de l'autre » sans que l'on puisse en déduire une perspective d'évolution de la réglementation applicable, pour laquelle aucune évaluation de coût ou d'effectif concerné n'est en outre disponible, sur ce dossier.

---

<sup>1</sup> RAD pour Reichsarbeitsdienst (service de travail du Reich) et KHD pour Kriegshilfsdienst (service d'aide à la guerre).

<sup>2</sup> Soit une indemnité équivalant à la moitié, revalorisée, de celle versée aux incorporés de force dans l'armée allemande.

#### **4. Des revendications de combattants de la troisième génération du feu en passe d'être traitées ?**

##### *a) L'extension du bénéfice de la campagne double*

Autre revendication récurrente des associations d'anciens combattants fonctionnaires et assimilés, l'octroi de la « campagne double » pour les services accomplis en Afrique du Nord en période d'hostilités fait actuellement l'objet d'une réflexion interministérielle approfondie.

#### **Le bénéfice de campagne**

Il s'agit d'une bonification d'annuités attribuée, au moment de la retraite, aux agents de statut public (militaires, depuis 1920, fonctionnaires et ouvriers de l'Etat, depuis 1924 et 1929) pour le calcul de leurs droits à pension, égale à la moitié (demi-campagne), à l'équivalent (campagne simple) ou au double du temps passé sous les drapeaux en période de guerre (campagne double).

Dans le privé, ces périodes ne sont validées que pour leur durée réelle, même si certains assouplissements ont été prévus pour les anciens combattants d'Afrique du Nord âgés de plus de soixante ans qui n'avaient pas le nombre de trimestres requis pour bénéficier d'une retraite à taux plein.

Sur le fondement des principes énoncés par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 18 octobre 1999<sup>1</sup> et prenant acte du fait que les opérations conduites en Afrique du Nord entre 1952 et 1962 sont désormais qualifiées de « *guerre* » et de « *combats* », les associations ont logiquement demandé l'attribution des mêmes bonifications que celles consenties à l'occasion des conflits antérieurs. Jusqu'alors en effet, la campagne double avait été accordée au titre de la participation aux deux guerres mondiales et au conflit indochinois ; à l'inverse, seule la campagne simple a été attribuée, dès l'origine, pour les opérations qui se sont déroulées en Afrique du Nord<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Qui dispose que « la République française reconnaît, dans des conditions de stricte égalité avec les combattants des conflits antérieurs, les services rendus par les personnes qui ont participé sous son autorité à la guerre d'Algérie ou aux combats en Tunisie et au Maroc entre le 1<sup>er</sup> janvier 1952 et le 2 juillet 1962 » (Loi n° 99-882 du 18 octobre 1999).

<sup>2</sup> Décret du 4 février 1957.

Après l'échec d'un premier groupe de travail constitué en 1999, et malgré les travaux conduits par Christian Gal, inspecteur général des affaires sociales<sup>1</sup>, la situation des combattants de la troisième génération du feu n'a pas évolué alors que, dans le même temps, les militaires ayant participé à la guerre du Golfe se voyaient accorder le bénéfice de la campagne double à la suite d'une décision du Conseil d'Etat du 17 mars 2004.

Dans un avis rendu le 30 novembre 1996, la même juridiction a considéré que les personnes « *qui ont participé à des opérations de guerre, c'est-à-dire qui ont été exposées à des situations de combat* » en Afrique du Nord **devaient obtenir les mêmes bonifications** que leurs aînés. La notion d'action de feu ou de combat, incluant les attentats et les embuscades, ayant été retenue, un groupe de travail interministériel a été mis en place par le secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants et par le ministre du budget afin de préciser les conditions juridiques d'une évolution de la réglementation, ainsi que le nombre de bénéficiaires potentiels et la charge financière correspondante.

Ses conclusions étant attendues pour la fin de l'année, le ministre a indiqué devant l'Assemblée nationale « *être en discussion avec le ministre du budget pour inscrire les crédits nécessaires dès l'année 2011* », et évoqué un ordre de grandeur de **5 millions d'euros**<sup>2</sup>.

Si votre commission ne voit pas d'objection à ce qu'il soit mis fin à cette discrimination pour les anciens combattants fonctionnaires de la troisième génération du feu, elle rappelle que cette mesure, si elle était adoptée, serait loin d'épuiser le sujet puisqu'**une autre discrimination, non moins acceptable, subsiste** entre anciens combattants de statut public et ceux relevant du régime général. Les retraités du secteur privé qui ont participé à la guerre d'Algérie ou aux combats en Tunisie et au Maroc, soit en tant qu'appelés du contingent, soit comme militaires ayant été par la suite affiliés rétroactivement au régime général<sup>3</sup>, **demeurent exclus de toute bonification**, alors même que le risque de carrière incomplète est par définition plus élevé parmi cette population que pour les agents publics et que leurs conditions de retour à la vie civile ont été souvent plus précaires. La position de votre commission sur ce point ne varie pas : une mesure d'équité en leur faveur serait particulièrement bienvenue.

---

<sup>1</sup> Dont le rapport, remis en mai 2005, procédait à plusieurs chiffrages des sommes en cause, s'échelonnant de 206 millions d'euros pour les 297 525 bénéficiaires potentiels de la mesure, soit les agents de statut public ayant servi en Afrique du Nord durant la période d'hostilités, à 90,1 millions pour les seules périodes effectuées en unité combattante, voire à 24,6 millions si la campagne double n'était octroyée qu'aux seuls titulaires d'une pension militaire d'invalidité.

<sup>2</sup> On rappellera que d'un point de vue budgétaire, la campagne double n'a pas d'incidence sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », mais relève du programme « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations d'invalidités » de la mission « Pensions ».

<sup>3</sup> Car n'ayant pas accompli quinze ans de services et ne bénéficiant donc pas d'une pension militaire de retraite.

*b) L'attribution de la carte aux soldats présents en Afrique du Nord au-delà du 2 juillet 1962*

Aux termes de l'article L. 253 *bis* du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, tel que modifié en dernier lieu par la loi de finances pour 2004<sup>1</sup>, l'unique durée de fin de période à prendre en considération pour l'attribution de la carte du combattant aux soldats présents en Afrique du Nord est celle du 2 juillet 1962, soit la date officielle de l'indépendance algérienne. Cette date s'applique quel que soit le territoire concerné - Algérie, Tunisie ou Maroc -, étant précisé qu'une durée uniforme de quatre mois de présence est exigée de l'ensemble des bénéficiaires, militaires ou civils.

Pour fonder leur demande de voir l'octroi de la carte étendu au-delà de la date du 2 juillet 1962, les associations s'appuient d'abord sur le fait que l'accès au titre de reconnaissance de la Nation est ouvert aux militaires présents en Algérie jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1964 ; elles ajoutent que la carte est accordée aux soldats présents en Tunisie et au Maroc après l'indépendance de ces pays en 1956 et jusqu'en juillet 1962 ; enfin et surtout, elles font valoir qu'entre 1962 et 1964, plusieurs centaines de soldats ont été tués en marge des actes meurtriers perpétrés contre les pieds-noirs et la communauté harkie.

Or, il semble bien que cette question soit **en passe d'être réglée**, le secrétaire d'Etat ayant indiqué à l'Assemblée nationale être favorable à la solution de compromis proposée par les membres de la commission de la carte du combattant. Celle-ci consisterait à attribuer la carte pour quatre mois de présence après le 2 juillet 1962, à la condition expresse que le début du séjour soit antérieur à cette date. Il a par ailleurs précisé être en phase de négociations avec le ministre chargé du budget « *pour inscrire cette mesure, évaluée à 4,6 millions d'euros par an, dès 2011* ».

\*

**La commission des affaires sociales a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».**

---

<sup>1</sup> Art. 123 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.





## EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

### *Article 51*

*(art. L. 256 du code des pensions militaires d'invalidité  
et des victimes de la guerre)*

### **Revalorisation de la retraite du combattant**

***Objet : Cet article propose de majorer de deux points la retraite du combattant à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2009.***

Mesure éminemment symbolique aux yeux des associations, la revalorisation de la retraite du combattant a été engagée à la suite de l'adoption d'un amendement gouvernemental à la loi de finances pour 2006 : l'indice, qui était resté fixé à 33 points depuis 1978, est alors passé à 35 points au 1<sup>er</sup> juillet 2006. Elle s'est poursuivie depuis chaque année<sup>1</sup> pour parvenir aux 41 points actuellement en vigueur, 28 millions d'euros étant inscrits au budget pour financer l'application en année pleine de cette dernière majoration. Ainsi, à valeur du point constante, ce sont d'ores et déjà 109 euros supplémentaires par an qui sont versés aux pensionnés<sup>2</sup>.

### **I - Le dispositif proposé**

Cet article modifie les deuxième et avant-dernier alinéas de l'article L. 256 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre qui fixe les conditions d'éligibilité ainsi que le montant de la retraite du combattant en se référant à l'indice actuel de pension 41. En conséquence, la retraite du combattant sera majorée de deux points à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2010.

Le second alinéa de l'article précise en outre les modalités d'application de cette revalorisation aux pensions « décrystallisées » servies aux anciens combattants ressortissants des pays ou territoires ayant appartenu à l'Union française ou à la Communauté ou ayant été placés sous le protectorat ou sous la tutelle de la France : alors que l'article 68 de la loi de finances pour 2002 a exclu ces ressortissants du bénéfice des nouvelles mesures de

---

<sup>1</sup> 37 points au 1<sup>er</sup> janvier 2007, 39 points au 1<sup>er</sup> juillet 2008 et 41 points au 1<sup>er</sup> juillet 2009.

<sup>2</sup> Soit huit points supplémentaires à 13,68 euros au 1<sup>er</sup> juillet 2009.

revalorisation, il a été estimé, dès la première majoration décidée en 2006 et systématiquement depuis, que cet avantage devait leur être accordé. La rédaction de l'article acte donc cette dérogation pour la nouvelle hausse.

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

## **II - La position de votre commission**

Votre commission est satisfaite de constater que cette nouvelle étape ait été inscrite dès le projet de loi initial, alors qu'il avait toujours fallu attendre la discussion budgétaire et le vote d'amendements pour acter les précédentes augmentations. Les crédits de la mission gagnent sur ce point en lisibilité et en sincérité budgétaires, ce dont chaque parlementaire ne peut que se réjouir.

Il reste que la mesure n'entrera en application qu'au 1<sup>er</sup> juillet et non dès le début de l'année civile. Selon les calculs présentés dans l'évaluation préalable de l'article jointe au projet de loi de finances, cette date doit permettre de diviser par quatre le coût pour l'exercice 2010, la revalorisation n'ayant d'impact que sur une partie des versements de l'année :

- d'une part, les versements des six premiers mois de l'année ne sont pas affectés par la hausse ;

- d'autre part, la retraite étant payée par semestre, à terme échu et en fonction de la date de naissance du bénéficiaire, seuls les versements intervenant en toute fin d'année seront entièrement calculés sur la base du nouveau nombre de points ; dans la majorité des cas, une partie des paiements sera liée à des mois antérieurs à l'entrée en vigueur de la mesure, le 1<sup>er</sup> juillet 2010.

Dans ces conditions, le coût d'une mesure prise à mi-année est estimé par le Gouvernement à **9,5 millions d'euros**<sup>1</sup> et provisionné comme tel dans la dotation.

Considérant le contexte budgétaire difficile, votre commission prend acte de cet ajustement de calendrier et considère, quoi qu'il en soit, qu'il ne remet pas en cause l'objectif présidentiel d'atteindre les 48 points d'ici à 2012. Elle apprécie par ailleurs à sa juste mesure l'engagement pris par le secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants de travailler à l'inversion des niveaux d'augmentation, soit trois points supplémentaires dès l'an prochain, puis deux nouveaux points l'année suivante.

**Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> On regrettera simplement que ce calcul ne se fonde pas sur la dernière estimation disponible du nombre de bénéficiaires au 1<sup>er</sup> juillet 2010, soit 1 335 681 ressortissants, mais sur la précédente (1 365 000) dont on peut penser qu'elle est surévaluée.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. AUDITION DU MINISTRE

*Réunie le vendredi 20 novembre 2009 sous la présidence de Muguette Dini, présidente, la commission a procédé à l'audition d'Hubert Falco, secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants, sur le projet de budget de son ministère pour 2010 (mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »).*

*Après avoir rappelé que les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » sont conformes aux plafonds de la programmation budgétaire triennale 2009-2011, Hubert Falco, secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants, a indiqué que les programmes 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » et 167 « Lien entre la Nation et son armée », placés sous sa responsabilité, s'élèvent à 3,33 milliards d'euros, sachant que le programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale », doté de 97,5 millions d'euros, relève du Premier ministre.*

*Tout comme pour les autres ministères, les crédits de la mission ont été mis à contribution, lors de l'examen du budget à l'Assemblée nationale, pour financer des mesures destinées à l'agriculture et l'outre-mer, à hauteur de 3 millions d'euros. En conséquence, ils affichent désormais une diminution, très limitée, de 0,8 % par rapport à la loi de finances pour 2009.*

*La mise en œuvre de la revalorisation de la retraite du combattant, que le Président de la République s'est engagé à porter à quarante-huit points d'ici à 2012, se poursuit avec une nouvelle progression de deux points, inscrite pour la première fois dans le projet de loi de finances initiale.*

*Cette mesure, décidée dans un contexte budgétaire contraint, sera mise en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2010. Son coût s'établit à 9,5 millions d'euros pour 2010 tandis que l'extension en année pleine de la précédente revalorisation de 2009 bénéficie d'un financement de 28 millions d'euros. Sur ce point, Hubert Falco a indiqué travailler dès à présent aux prochaines étapes de la revalorisation de la retraite du combattant et avoir pour objectif d'inverser les niveaux d'augmentation prévus, soit trois points en 2011 au lieu de deux, et deux points en 2012 au lieu de trois, le coût cumulé de ces deux revalorisations étant évalué à 50 millions d'euros.*

*Le maintien des droits découlant des pensions militaires d'invalidité, témoignage du respect et de la solidarité de la Nation à l'égard de ceux qui ont sacrifié à leur patrie leur intégrité physique, constitue une autre priorité du Gouvernement.*

*A cet égard, le nouveau projet d'établissement de l'institution nationale des invalides (Ini) vise à poursuivre sa modernisation, dans le respect de sa vocation statutaire et de sa contribution au service public hospitalier, un contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat et l'Ini devant par ailleurs être élaboré d'ici à la fin de l'année.*

*La consolidation des crédits dédiés aux soins médicaux gratuits et à l'appareillage, qui s'élèvent à près de 80 millions d'euros, permettra de maintenir en 2010 le niveau de prise en charge de prestations de qualité et de garantir de meilleurs remboursements, notamment pour les gros appareillages.*

*En ce qui concerne les actions de solidarité en faveur du monde combattant, la dotation prévue en 2010 pour financer les majorations des rentes mutualistes s'élève à 247 millions d'euros, en hausse de 3,3 %. Le succès de l'allocation différentielle versée aux conjoints survivants des ressortissants de l'office national des anciens combattants et victimes de guerre (Onac) ayant démontré son bien-fondé, le ministre a fait part de son souhait de voir la dotation correspondante (5 millions cette année) sanctuarisée au sein du budget « Action sociale » de l'établissement. Le montant plafond de l'allocation différentielle passera de 750 à 800 euros le 1<sup>er</sup> janvier 2010, puis à 817 euros en cours de gestion durant l'année 2010.*

*Afin d'améliorer la situation des veuves des plus grands invalides de guerre qui ont renoncé à une activité professionnelle pour s'occuper de leur conjoint, le Gouvernement a par ailleurs accepté, lors de l'examen du budget à l'Assemblée nationale, la proposition visant à augmenter de cinquante points l'indice des majorations spéciales dont ces veuves bénéficient, pour un coût de 800 000 euros par an.*

*Par ailleurs, l'amélioration de la qualité du service rendu aux anciens combattants et aux victimes de guerre est au cœur de la réforme de l'administration des anciens combattants et celle-ci est menée en concertation avec les associations et les personnels de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS), de l'Onac et de l'Ini.*

*L'année 2010 doit correspondre à la première phase concrète de mise en œuvre du transfert des missions de la DSPRS vers de nouveaux opérateurs, au premier rang desquels l'Onac et ses services départementaux, qui n'auront jamais autant mérité leur surnom de « maison du combattant ». A cet égard, le Gouvernement s'est fixé pour objectif de tenir le calendrier prévu pour les transferts de missions, qui seront réalisés dès le 1<sup>er</sup> janvier, et pour les fermetures des services déconcentrés de la DSPRS, dont les premières interviendront en mars ; de faire en sorte que ces transferts s'opèrent dans les*

*meilleures conditions humaines, financières et techniques possibles ; enfin, de poursuivre le reclassement des personnels de la DSPRS.*

*L'Onac et l'Ini bénéficieront, en 2010, des transferts de crédits correspondant aux nouvelles missions qui vont leur être confiées. A cette fin, la dotation de l'Onac augmentera de près de 13 millions d'euros et celle de l'Ini de 3,4 millions, soit une hausse de plus de 30 % pour chacun des deux établissements.*

*Dans le domaine de la mémoire combattante, une longue période de commémorations nationales s'ouvre pour la France, puisqu'entre 2009 et 2018, seront célébrés le soixante-dixième anniversaire de la Seconde Guerre mondiale, le cinquantième anniversaire des indépendances africaines et le centième anniversaire de la Grande Guerre. Pour 2010, les commémorations s'articuleront principalement autour de la figure du Général de Gaulle et de l'appel du 18 juin. Ce cycle commémoratif, auquel les partenaires européens et africains seront étroitement associés, est l'occasion de réinventer la façon de célébrer ces grands événements afin de mieux transmettre les valeurs républicaines. Une nouvelle politique de la mémoire combattante doit s'appuyer sur la mobilisation de tous les acteurs, en promouvant notamment les initiatives des collectivités territoriales, porteuses de la mémoire des territoires.*

*Enjeu essentiel du lien entre la Nation et son armée, la réserve opérationnelle monte en puissance afin de tenir compte de la réduction du format des armées. La dotation correspondante, en progression de 2,16 millions d'euros pour atteindre 88,5 millions, doit permettre d'en porter les effectifs à 36 100 volontaires et la durée moyenne d'activité à vingt-deux jours, pour un objectif à l'horizon 2015 fixé à 40 000 personnels hors gendarmerie et vingt-cinq jours d'activité.*

*Tout en rappelant que la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) demeure un temps fort du parcours citoyen des 780 000 jeunes qui la suivent chaque année, **Hubert Falco** est convenu de la nécessité de sa rénovation. A cette fin, il pilotera un groupe de travail interministériel sur le sujet. Conformément aux conclusions du Livre blanc sur la défense, cette journée sera centrée sur sa mission fondamentale de sensibilisation des jeunes aux nouveaux enjeux de défense et de sécurité ainsi que sur l'illustration de l'attractivité du métier des armes, la généralisation de la JAPD rénovée étant prévue pour la fin 2010.*

*S'agissant de la situation des soldats engagés dans des opérations extérieures (Opex), l'actualité récente de l'engagement français en Afghanistan, marquée par de trop nombreuses pertes d'hommes et de blessés, rappelle de façon douloureuse l'esprit de sacrifice de nos militaires, qui est à la base de leur engagement et qui force le respect. C'est l'une des raisons pour lesquelles le Gouvernement a pour objectif d'adapter, à brève échéance, les critères d'octroi de la carte du combattant en faveur des soldats engagés*

*en Opex car il s'agit là d'une marque indispensable de la reconnaissance de la Nation.*

*En conclusion, **Hubert Falco** a considéré que ce projet de budget s'efforce de traduire, de la façon la plus volontariste possible compte tenu des contraintes des finances publiques, les principales mesures d'une politique fondée sur le lien : lien entre les Français et leur mémoire nationale, lien de solidarité du pays envers toutes les générations d'anciens combattants, lien, enfin, entre la Nation et son armée.*

*Abordant la question délicate de la généralisation de l'indemnisation des orphelins de guerre, **Janine Rozier, rapporteur pour avis**, a demandé que lui soient précisées les modalités de consultation des parlementaires sur ce point, sachant que les implications financières sont potentiellement considérables - « de l'ordre de 3 à 4 milliards d'euros » selon le rapport Audouin. Elle s'est du reste réjouie que l'indemnisation des incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes, les RAD-KHD, ait enfin été réglée l'an dernier, même si les sommes en cause ne sont, bien entendu, pas comparables.*

***Hubert Falco** a indiqué qu'en conformité avec l'engagement du Président de la République d'une unification des dispositifs existants, une commission de concertation a été mise en place et que les avis des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat seront sollicités d'ici à la fin de l'année. Il appartiendra alors aux présidents de définir les modalités d'association des parlementaires à cette réflexion. En tout état de cause, plusieurs hypothèses d'extension du dispositif existant sont en débat, qui soulèvent des questions de principe comme de coût ; de principe d'abord : faut-il circonscrire la mesure à la Seconde Guerre mondiale ou l'étendre à d'autres conflits ? De coût ensuite : selon les premières évaluations, celui-ci serait compris entre 500 millions et 1,4 milliard la première année, et entre 60 et 160 millions d'euros les années suivantes.*

***Janine Rozier, rapporteur pour avis**, est ensuite revenue sur l'extension éventuelle du bénéfice de la campagne double aux anciens combattants de statut public présents en Afrique du Nord entre 1952 et 1962. Quel est l'état d'avancement de la concertation interministérielle engagée sur le sujet et envisage-t-on, comme elle le souhaite vivement, de ne plus exclure les anciens combattants du secteur privé d'une telle bonification ? Leurs conditions de retour à la vie civile ayant souvent été plus précaires, la commission juge en effet indispensable qu'une mesure d'équité soit prise en leur faveur.*

*Après avoir rappelé que l'octroi de la campagne double concerne uniquement les ressortissants du code des pensions civiles et militaires de retraite - fonctionnaires, magistrats, militaires et leurs ayants droit - et non ceux du régime général **Hubert Falco** a indiqué que le groupe de travail constitué sur le sujet lui rendra ses conclusions dans les semaines à venir.*

*Selon les premiers éléments dont il dispose, la difficulté est moins d'ordre budgétaire que juridique.*

*En réponse à **Janine Rozier, rapporteur pour avis**, qui l'interrogeait sur l'attribution de la carte du combattant aux soldats ayant servi en Afrique du Nord au-delà du 2 juillet 1962, **Hubert Falco** est convenu que cette revendication trouve sa justification dans le fait que le climat d'insécurité a perduré bien après juillet 1962. Dès lors, le bon compromis consiste à accorder la carte aux soldats qui justifient de quatre mois de présence après le 2 juillet 1962, à la condition expresse que le début de leur séjour soit antérieur à cette date. Cette proposition, qui n'oblige pas à qualifier les unités combattantes après juillet 1962 ou à revenir sur l'attribution du titre de reconnaissance de la Nation jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1964, pourrait être inscrite au projet de budget pour 2011, pour un coût estimé de 4,6 millions d'euros.*

*A **Janine Rozier, rapporteur pour avis**, qui souhaitait recevoir l'assurance que l'inscription d'une provision de 10 millions en vue de l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français ne se ferait pas au détriment d'autres actions de la mission, **Hubert Falco** a confirmé que cette enveloppe ne sera prélevée sur aucune des actions préexistantes des missions « Anciens combattants » ou « Défense » et qu'elle pourrait, le cas échéant, faire l'objet d'un abondement supplémentaire en cours d'année.*

*Puis **Janine Rozier, rapporteur pour avis**, a rappelé combien la création de la fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc, qui devait intervenir en 2008, est attendue par les anciens combattants, et notamment par les harkis.*

***Hubert Falco** a indiqué que cette fondation, qui devrait être présidée par Claude Bébéar, est en passe d'être créée : elle sera dotée d'un budget de 7,2 millions d'euros, abondé par l'Etat ainsi que par les associations du Souvenir français, des Gueules cassées et la fédération nationale André Maginot, et elle doit en particulier permettre de confronter l'expérience des combattants et l'analyse des historiens.*

*En réponse à **Janine Rozier, rapporteur pour avis**, qui l'interrogeait sur l'opportunité de créer une médaille d'honneur du monde combattant afin de matérialiser la considération et la reconnaissance que méritent tous ceux qui se sont battus au service de la Nation, et sur les démarches entreprises par son prédécesseur à ce sujet, **Hubert Falco** a rappelé la position constante des présidents de la République et des Grands Chanceliers de la Légion d'honneur successifs : depuis l'institution de l'Ordre national du mérite en 1963, aucune création de décoration nouvelle ne peut être décidée, sauf dans le cas où les pouvoirs publics seraient dépourvus de tout moyen d'honorer des services particuliers. Or, le relèvement des contingents du ministère dans les deux ordres nationaux et la création, en 2008, d'une promotion du bénévolat associatif permettent d'ores et déjà de récompenser les personnels méritants du monde combattant.*

Tout en saluant l'action conduite par l'Onac en matière d'allocation différentielle des conjoints survivants, **Janine Rozier, rapporteur pour avis**, a invité le ministre à étudier la situation particulièrement précaire des veuves de guerre ainsi que celle des veuves des plus grands invalides, qui avaient bien souvent renoncé à une activité professionnelle pour s'occuper de leur conjoint gravement blessé.

Après que **Jean-Marc Todeschini, rapporteur spécial de la commission des finances**, a indiqué la proposition de la commission des finances d'adopter sans modification le projet de budget, **Marc Laménie** a fait part de l'inquiétude exprimée dans certains départements quant au devenir des services locaux de l'Onac et a rendu hommage aux bénévoles du Souvenir français, notamment pour l'entretien des tombes.

**Hubert Falco** a rappelé sa volonté de conforter l'Onac dans sa mission de guichet unique du monde combattant ; ainsi la future fondation, qui sera majoritairement composée de membres de l'Onac, permettra non seulement de pérenniser les maisons de retraite et les écoles de reconversion de l'office mais aussi de mobiliser des ressources supplémentaires, en lui donnant la capacité d'emprunter.

Quant au Souvenir français, qui joue un rôle essentiel, notamment pour l'entretien des cimetières, il est soutenu localement par de nombreuses collectivités et par le ministère, à hauteur de 1,22 euro par tombe.

Après avoir dénoncé un budget en trompe-l'œil et marqué par le sceau de la révision générale des politiques publiques (RGPP), **Guy Fischer** a fait part de ses doutes quant au devenir de l'Onac et au nombre d'emplois qui risquent, à terme, d'être supprimés. Abordant la politique de mémoire, il a rappelé son attachement à la commémoration du 27 mai 1943, date à laquelle le Conseil national de la résistance s'est réuni pour la première fois, comme à celle du 19 mars 1962, date du cessez-le-feu en Algérie, ainsi qu'à la réhabilitation des poilus fusillés pour l'exemple, et il a demandé des précisions sur la contribution des associations au budget de la fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie.

**Hubert Falco** a assuré que la rationalisation de l'administration des anciens combattants confortera l'Onac dans son rôle de « maison du combattant » : 280 emplois de la DSPRS lui seront transférés avec les moyens correspondants. Puis il a précisé que les associations des Gueules cassées et du Souvenir français, ainsi que la fédération nationale André Maginot, participeront à hauteur, respectivement, de 2,5 millions d'euros, 500 000 euros et 1,2 million au budget de la fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie qui s'élève à 7,2 millions, l'Etat assurant le complément.

La question des fusillés de la Grande Guerre, dont l'effectif est estimé entre 600 et 800, doit être distinguée de celle des mutins ; tout en rappelant avoir abordé ce sujet lors des commémorations du 11 novembre ainsi qu'à Colombey-les-Deux-Eglises deux jours plus tôt, il a souligné la difficulté que présenterait une réhabilitation collective.



*En réponse à **Guy Fischer** qui objectait que la Grande-Bretagne l'avait pourtant fait, **Hubert Falco** a jugé que cette solution n'est pas concevable sur le plan juridique, ces soldats ayant été condamnés par un tribunal militaire. Il s'est dit très favorable à une procédure de réhabilitation au cas par cas et à la constitution, pour ce faire, d'une commission représentative où siègeront militaires et associations, car on n'a que trop tardé sur ce dossier.*

*Après être revenue sur la situation précaire des veuves des grands invalides, **Gisèle Printz** a rappelé le sort des anciens prisonniers du camp de Tambow qui n'ont pas été indemnisés au motif qu'ils étaient situés du mauvais côté de la « ligne Curzon ». Elle s'est prononcée en faveur d'une meilleure prise en compte, dans les manuels scolaires, de la tragédie particulière vécue par les Alsaciens-Mosellans.*

***Hubert Falco** a indiqué travailler en concertation avec les ministères de l'éducation nationale et de la culture afin de mieux transmettre l'histoire de notre pays aux jeunes générations. A l'heure où la Chancelière allemande vient se recueillir sur la tombe du soldat inconnu, le temps n'est plus à distinguer des combattants d'un côté ou de l'autre. Enfin, le relèvement de cinquante points de l'indice des majorations spéciales dont bénéficient les veuves des plus grands invalides constitue une première réponse.*

*A **Françoise Henneron**, qui regrettait que la règle des quatre mois de présence exclue, parfois à quelques jours près, certains anciens combattants de la guerre d'Algérie du bénéfice de la carte de combattant, **Hubert Falco** a fait valoir qu'une limite doit bien être fixée à l'extension des dispositifs.*

*Enfin, en réponse à **Adrien Giraud** qui lui rappelait le sort des combattants ultramarins aux pieds gelés lors de la bataille de Verdun, **Hubert Falco** a indiqué leur avoir rendu hommage, sachant que, malheureusement, plus aucun soldat français de la Grande Guerre n'est encore vivant pour porter cette mémoire.*

## II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le **mercredi 25 novembre 2009** sous la présidence de **Muguette Dini, présidente**, la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de Janine Rozier sur le projet de loi de finances pour 2010 (mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » et l'article 51 rattaché).**

**Janine Rozier, rapporteur pour avis**, a rappelé que la mission comporte trois programmes d'importance budgétaire égale : le premier, qui absorbe près de 93 % des crédits, marque la reconnaissance de la Nation aux anciens combattants au travers notamment des pensions et secours qui leur sont servis et intègre à ce titre les subventions versées aux deux opérateurs - office national des anciens combattants (Onac) et institution nationale des invalides (Ini) ; le deuxième vise à promouvoir l'esprit de défense au sein de la population et retrace les crédits dévolus à l'organisation de la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) ainsi qu'à la politique de mémoire (4,4 % des crédits) ; le dernier, placé sous la responsabilité du Premier ministre mais rattaché à la mission, recouvre les dispositifs d'indemnisation des victimes de spoliations, de persécutions ou d'actes de barbarie commis pendant la Seconde Guerre mondiale (2,8 %).

Cette année encore, la comparaison des sommes mobilisées entre 2009 et 2010 pourrait laisser penser, en première analyse, que l'effort de la Nation en faveur de ses anciens combattants se relâche : les crédits de la mission sont en baisse de 1,15 %, moins que l'an dernier mais en ligne avec les exigences de la programmation triennale 2009-2011.

Toutefois, les chiffres ne doivent se lire qu'à l'aune de la baisse inexorable du nombre de bénéficiaires : 16 000 extinctions attendues en 2010 au titre des pensions d'invalidité et 55 000 pour la retraite du combattant. Or, le budget global, qui s'élève à plus de 3,85 milliards d'euros si l'on inclut les dépenses fiscales, ne diminue pas en proportion de cette réalité démographique. Il mobilise les marges de manœuvre rendues disponibles au service de mesures nouvelles : revalorisation de la retraite du combattant, relèvement du montant de l'allocation différentielle pour les conjoints survivants ou des majorations spéciales des veuves des plus grands invalides de guerre ou mise en place d'une indemnisation en faveur des victimes des essais nucléaires.

Pour ce qui relève du programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant », la baisse mesurée des dépenses affectées aux pensions militaires d'invalidité (52 millions d'euros, soit moins de 1 % d'une enveloppe de 1,79 milliard) n'intègre qu'une partie de l'économie liée à la baisse des effectifs (97 millions) et préserve ainsi les

droits de ceux qui ont été touchés dans leur chair : 19 millions supplémentaires sont provisionnés pour financer les revalorisations du point d'indice qui interviendront en 2009 et 2010 en application du rapport constant établi entre les pensions et les rémunérations publiques ; 8 millions abondent l'enveloppe consacrée à la retraite du combattant en vertu du même mécanisme.

Les droits liés aux pensions d'invalidité affichent une baisse de 4,2 % due exclusivement à la réduction du nombre de bénéficiaires mais corrigée pour tenir compte de la hausse générale des dépenses de santé. L'enveloppe « appareillages » est stabilisée afin d'assurer des prestations rendues plus chères du fait du vieillissement de la population, de l'amélioration des techniques et de la hausse des coûts de fabrication, celle consacrée aux réductions de transport s'aligne sur la hausse des coûts de transport et les crédits « soins médicaux » sont abondés de 7,45 millions pour permettre le transfert de leur gestion à la caisse nationale militaire de la sécurité sociale (CNMSS) dans le cadre de la réforme du ministère.

Les crédits affectés à la retraite du combattant progressent de 35 millions d'euros, la dynamique démographique étant plus que compensée par l'impact des revalorisations successives du montant de la retraite intervenues depuis 2006. Alors qu'il était resté inchangé depuis 1978, l'indice est passé progressivement de 33 à 41 points, l'effort budgétaire correspondant atteignant près de 159,2 millions sur la période 2006-2009.

Annoncée comme « la première priorité budgétaire pour 2010 », la revalorisation se poursuit avec une majoration supplémentaire de deux points à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2010. La mesure est inscrite, pour la première fois, dans le projet de loi initial sans qu'il ait fallu attendre l'adoption d'un amendement en cours de discussion budgétaire comme cela avait été le cas jusqu'à présent.

Outre les 28 millions inscrits pour assurer l'extension en année pleine des 41 points obtenus au 1<sup>er</sup> juillet dernier, 9,5 millions sont provisionnés dès cette année pour le passage aux 43 points. Au total, si l'on intègre les effets du rapport constant sur la valeur du point, la retraite du combattant aura progressé de 36,9 % entre 2005 et 2010. Au-delà, l'objectif du secrétaire d'Etat est d'obtenir l'inversion des niveaux d'augmentation prévus, soit trois points au lieu de deux en 2011 et deux points au lieu de trois en 2012, le coût cumulé de ces deux revalorisations étant évalué à 50 millions d'euros. L'engagement du Président de la République de porter l'indice à 48 points, soit l'équivalent d'une pension indemnisant une invalidité au taux de 10 %, est donc en passe d'être tenu.

Puis **Janine Rozier, rapporteur pour avis**, est revenue sur la décristallisation des « prestations du feu » versées aux anciens combattants d'outre-mer, dont le montant avait été « cristallisé » lors de l'accession à la souveraineté de leur pays. Cette mesure d'équité, mise en œuvre en 2002 et complétée en 2007 sur la base d'une parité en euros avec les retraites servies

*aux ressortissants français, fait l'objet depuis l'an dernier d'une reconduction automatique d'un budget sur l'autre : ainsi, 104 millions d'euros auront été versés en 2008 à plus de 77 000 pensionnés d'outre-mer, le surcoût directement lié à la dé cristallisation avoisinant les 87 millions.*

*Certaines différences de traitement subsistent cependant : sont notamment exclues les pensions civiles et militaires de retraite des anciens fonctionnaires et militaires et leur réversion. Or, deux jugements du tribunal administratif de Bordeaux du 8 octobre 2008 ont imposé la revalorisation complète de la pension militaire de retraite d'un ressortissant marocain résidant en France au motif que l'accord euro-méditerranéen interdit « toute discrimination fondée sur la nationalité » en la matière. Si le ministre du budget a donné des directives à ses services en faveur de mesures de dé cristallisation partielle ou totale pour les demandeurs résidant en France ou dans un autre Etat de l'Union européenne, aucune garantie n'a été apportée quant à la généralisation de cette jurisprudence aux ressortissants des pays du Maghreb, ni aucune estimation du surcoût potentiel.*

*Les dépenses fiscales en faveur des anciens combattants recouvrent pour l'essentiel l'exonération d'impôt sur le revenu des retraites, pour 200 millions d'euros, la demi-part supplémentaire pour les contribuables de plus de soixante-quinze ans titulaires de la carte du combattant et leurs veuves, pour 190 millions, et les déductions d'impôt des versements effectués pour la retraite mutualiste, pour 30 millions supplémentaires. Ces chiffres, que les associations oublient souvent d'inclure dans leur présentation du budget, participent de la cohérence des politiques publiques à destination du monde combattant.*

*Les crédits de solidarité augmentent pour leur part de 7,8 %. Ils concernent principalement les majorations des rentes mutualistes et les subventions versées à l'Onac et l'Ini.*

*Versées à plus de 421 000 pensionnés, les majorations constituent une dépense dynamique (+ 3,3 % pour 2010 après 6,86 % en 2009). La souscription d'une rente mutualiste s'accompagne, en plus de la majoration légale attachée à toute rente viagère, d'une majoration spécifique versée par l'État au titre du droit à réparation qui varie de 12,5 % à 60 % selon le titre détenu et sa date d'obtention. Elle bénéficie en outre d'un régime fiscal particulièrement favorable puisque les versements effectués en vue de sa constitution sont déductibles du revenu imposable et que la rente, une fois constituée, est exonérée d'impôt sur le revenu pour sa part inférieure au plafond légal. En conséquence, **Janine Rozier, rapporteur pour avis**, a fait part de son scepticisme face à la demande des associations de voir le plafond majorable relevé à 130 points d'indice, surtout lorsque l'on sait que seuls 20 % des bénéficiaires atteignent aujourd'hui ce plafond, établi à 1 693,75 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2009. La baisse des effectifs concernés sera mesurée en 2010, l'arrivée progressive de ressortissants issus de la quatrième génération du feu (Opex) compensant en grande partie les sorties attendues.*

Consacré dans son rôle de guichet unique de proximité au service des anciens combattants, l'Onac voit sa dotation pour charges de service public progresser de plus de 13 millions d'euros pour atteindre près de 53 millions, afin d'assurer la reprise, dans les meilleures conditions, des missions précédemment exercées par la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) qui a vocation à disparaître à l'horizon 2011. Ainsi 280 emplois lui seront transférés avec les moyens de fonctionnement correspondants, ce qui lui permettra, entre autres, de poursuivre le développement de ses capacités informatiques. La commission aura l'occasion de dresser un premier bilan de la réforme au cours du contrôle budgétaire qu'elle mènera conjointement avec la commission des finances sur ce sujet l'an prochain. **Janine Rozier, rapporteur pour avis**, a assuré de sa vigilance sur la préservation de la qualité du service rendu à l'utilisateur et, plus généralement, de son attachement pour cette « maison du combattant ».

La subvention d'action sociale de l'office augmente de 500 000 euros pour répondre aux besoins croissants en matière d'aide ménagère et de maintien à domicile. Les crédits destinés à financer l'allocation différentielle versée aux conjoints survivants sont par ailleurs reconduits et devraient même être sanctuarisés, à l'avenir, dans le budget social de l'Onac ; conformément aux souhaits de la commission, le revenu mensuel minimum garanti, d'abord fixé à 550 euros, a été relevé successivement à 681 euros en 2007 puis à 750 euros en 2008 alors que, dans le même temps, l'aide personnalisée au logement était exclue des ressources prises en compte pour son calcul. L'allocation sera portée à 800 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2010 puis à 817 euros en cours de gestion, l'ambition consistant à la porter, à terme, au niveau du seuil de pauvreté (887 euros).

La subvention versée à l'Ini, en hausse de plus de 3 millions d'euros, doit lui permettre de poursuivre sa modernisation tout en se voyant rattaché le centre d'études et de recherches sur l'appareillage des handicapés (Cerah).

Enfin, le programme 169 intègre désormais une nouvelle action, provisionnée à hauteur de 10 millions d'euros, correspondant à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires. Cette mesure de réparation, attendue par les associations et qui sera versée sous forme de capital, est particulièrement bienvenue. Ayant reçu du ministre l'assurance que ces sommes ne seraient pas prélevées sur d'autres actions de la mission, **Janine Rozier, rapporteur pour avis**, a proposé que la nomenclature budgétaire prenne acte de la modification du titre du projet de loi en passe d'être adopté définitivement, en visant la « reconnaissance et l'indemnisation des victimes » plutôt que la « réparation des conséquences sanitaires » des essais nucléaires.

Les crédits de la politique de mémoire figurant au programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » progressent de 6,1 %, la période 2009-2018 s'annonçant particulièrement riche sur le plan des commémorations. Pour 2010, les célébrations s'articuleront principalement autour de l'appel du 18 juin et des premiers temps de la France libre.

*Malgré la polémique née l'an dernier à l'issue des travaux de la commission Kaspi qui proposait de ne conserver que trois dates au titre des célébrations nationales, la plupart des conclusions du rapport restent valables : il importe de trouver des formes nouvelles de commémoration, attrayantes à l'égard des jeunes générations et élaborées en lien avec les établissements scolaires, et d'associer davantage encore les collectivités à la politique mémorielle.*

*De même, la création, désormais imminente, de la fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc est une bonne nouvelle. Son budget est bouclé et le nom de son futur président, Claude Bébéar, est connu.*

*L'enveloppe consacrée à l'entretien des sépultures de guerre et des hauts lieux de mémoire, qui relève du programme 169, est par ailleurs reconduite, la baisse apparente de 66 % s'expliquant uniquement par des transferts de crédits vers l'Onac.*

*Pour ce qui concerne le programme 158 relatif à l'indemnisation des orphelins et des victimes de spoliation de la Seconde Guerre mondiale, la baisse des crédits s'explique essentiellement par la décrue du nombre de nouvelles demandes ainsi que par la réduction du stock de dossiers à traiter. Jusqu'à présent, ces mesures auront concerné plus de 72 600 personnes et mobilisé plus de 1,4 milliard d'euros.*

*Au vu des préconisations du rapport du préfet Audouin, une commission de concertation a été mise en place afin d'étudier l'opportunité d'étendre le droit à réparation à tous les orphelins de guerre. Les parlementaires devront être pleinement associés à cette réflexion sachant que, selon le périmètre et les modalités de réparation retenus, les implications financières peuvent être considérables.*

*Enfin, revenant à la situation des veuves, **Janine Rozier, rapporteur pour avis**, a jugé bienvenue la hausse de 50 points, décidée à l'Assemblée nationale, des majorations accordées aux veuves des grands invalides qui ont renoncé à travailler pour s'occuper de leur conjoint. Il serait cependant nécessaire de faire le point sur l'ensemble des dispositifs, qu'il s'agisse de l'allocation différentielle, des pensions attribuées aux veuves de guerre ou de la réversion des pensions d'invalidité et de leurs majorations, afin de mieux prendre en considération les veuves en situation précaire sans le faire au détriment des anciens combattants aux revenus les plus modestes.*

***Françoise Henneron** a regretté la rigidité de la règle des quatre mois de présence pour l'attribution de la carte du combattant aux anciens combattants d'Afrique du Nord, notamment à l'égard de ceux à qui il ne manque que quelques jours pour en bénéficier.*

***Alain Gournac** a considéré qu'au moment où les derniers témoins directs des événements nous quittent progressivement, l'esprit de mémoire est plus que jamais indispensable et que cet effort de transmission passe*

notamment par la présence des jeunes générations lors des commémorations. C'est tout à l'honneur de notre pays que d'avoir mis en place des dispositifs d'indemnisation en faveur des victimes de spoliation ou, plus récemment, de celles des essais nucléaires.

**Marc Laménie** a voulu savoir si des actions de sensibilisation à l'esprit de défense sont menées en dehors de la JAPD et a déploré la participation insuffisante des jeunes aux cérémonies.

Après avoir rappelé la situation financière délicate dans laquelle se retrouvent souvent les veuves des grands invalides de guerre à la mort de leur mari, **Gisèle Printz** a souhaité qu'à l'instar de ce qui s'est fait pour les incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes, la question de l'indemnisation des anciens combattants alsaciens-mosellans emprisonnés dans les camps soviétiques situés à l'ouest de la « ligne Curzon » soit enfin traitée. Les manuels d'histoire doivent par ailleurs faire une place à la tragédie particulière vécue par l'Alsace et la Moselle.

Considérant que le devoir de mémoire s'étend aussi aux pages les plus sombres de notre histoire, **André Villiers** s'est interrogé sur les délais de mise à disposition des archives du ministère de la défense et a rappelé que certaines familles sont toujours dans l'attente de la conclusion de leur dossier d'indemnisation.

**Sylvie Desmarescaux** s'est félicitée de la majoration à 43 points de la retraite du combattant et des améliorations apportées à la situation des veuves. La sensibilisation de la communauté éducative aux actions de mémoire a permis, selon elle, d'attirer davantage de jeunes aux célébrations.

**Yves Daudigny** a souhaité recevoir des assurances quant à la pérennité de l'Onac. En ce qui concerne le devoir de mémoire, quelles mesures concrètes peut-on prendre pour assurer la présence des élèves aux manifestations ? Les dates des célébrations nationales comme le 11 novembre ou le 8 mai devraient être considérées comme des jours de commémoration et pas seulement de loisirs, ce qui justifierait d'y associer les établissements scolaires. Enfin, il faut constater, pour le déplorer, que certains hauts lieux de sépultures de guerre sont parfois laissés à l'abandon.

**Alain Milon** est convenu de la difficulté à mobiliser nos concitoyens lors des journées nationales commémoratives. Concernant la situation précaire des veuves, la réversion devrait sans doute assurer un niveau de ressources au moins équivalent au minimum vieillesse.

**Janine Rozier, rapporteur pour avis**, a apporté les éléments de réponse suivants :

- l'attribution de la carte du combattant pour les anciens combattants d'Afrique du Nord a déjà été prorogée jusqu'au 2 juillet 1962 et un effet de seuil est malheureusement inévitable ;

- tous les élus sont confrontés à la désaffection à l'égard des manifestations commémoratives qu'ils organisent. Alors que la pratique s'était perdue, il semble toutefois que les directeurs d'école associent davantage leurs élèves aux commémorations depuis quelques années ;

- l'indemnisation des souffrances causées par les essais nucléaires était attendue et la provision de 10 millions d'euros sera abondée, le cas échéant, en cours d'année pour faire face aux demandes ;

- il est effectivement nécessaire de promouvoir l'esprit de défense dans un contexte où les facteurs de menace existent ;

- plusieurs statuts de veuves doivent être distingués : les veuves de guerre qui ont perdu leur mari très jeunes et qui ont été contraintes de subvenir seules aux besoins de leurs enfants, parfois en bas-âge ; celles qui, à la mort de leur conjoint retraité, sont éligibles à l'allocation différentielle ; celles, enfin, de grands invalides qui bénéficient de majorations spéciales selon la durée du mariage et des soins prodigués. L'équité devrait être recherchée dans le règlement de ces situations ;

- les termes du problème des anciens combattants internés du « mauvais côté » de la ligne Curzon sont connus et l'histoire particulière de l'Alsace et de la Moselle doit figurer en bonne place dans les manuels scolaires. Quant à la gestion des archives, elle relève du ministère de la défense ;

- la reprise, par l'Onac, des missions précédemment exercées par la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) s'accompagnera du transfert des 280 emplois correspondants et le programme de rénovation des sépultures de guerre se poursuivra en 2010.

En conclusion, **Janine Rozier, rapporteur pour avis**, est revenue sur les mesures nouvelles présentées dans le projet de budget dont elle a salué le caractère positif : revalorisation de la retraite du combattant et des autres prestations en vertu du rapport constant, indemnisation des victimes d'essais nucléaires.

La commission a ensuite examiné les amendements présentés par son rapporteur. Elle a adopté un amendement à l'article 35, état B, tendant à modifier l'intitulé de l'action 6 du programme 169 afin de le mettre en conformité avec le titre du projet de loi relatif à la « reconnaissance et à l'indemnisation des victimes » des essais nucléaires.

Après l'article 51, elle a adopté un amendement portant article additionnel et demandant au Gouvernement la remise d'un rapport d'évaluation des dispositifs actuels de prise en charge des veuves.

Enfin, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » pour 2010 ainsi qu'à l'article 51 rattaché.