

N° 148

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. François MARC,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

**(Seconde partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 5

**ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION**

*Rapporteur spécial : M. Philippe MARINI*

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, rapporteur général ; Mme Michèle André, première vice-présidente ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 (2012-2013)



## SOMMAIRE

|                                                                                                                                         | <u>Pages</u> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL .....</b>                                                                   | <b>7</b>     |
| <b>I. 2013 : LA TENDANCE GLOBALE A LA BAISSSE DES CRÉDITS SE POURSUIT .....</b>                                                         | <b>9</b>     |
| <b>A. UN BUDGET EN DIMINUTION QUI INAUGURE UNE PROGRAMMATION<br/>PLURIANNUELLE NOUVELLE.....</b>                                        | <b>9</b>     |
| 1. <i>Une orientation baissière des crédits maintenue .....</i>                                                                         | <i>9</i>     |
| 2. <i>Une baisse qui ne touche pas tous les programmes.....</i>                                                                         | <i>11</i>    |
| 3. <i>Une baisse qui s'inscrit dans le chemin tracé par la programmation triennale<br/>nouvelle .....</i>                               | <i>13</i>    |
| <b>B. UNE DÉPENSE FISCALE À SURVEILLER.....</b>                                                                                         | <b>13</b>    |
| 1. <i>Une dépense fiscale en hausse constante.....</i>                                                                                  | <i>13</i>    |
| 2. <i>Une dépense fiscale mal évaluée .....</i>                                                                                         | <i>14</i>    |
| 3. <i>Un examen prudent de l'efficacité des dépenses fiscales .....</i>                                                                 | <i>15</i>    |
| <b>C. DES DÉPENSES DE PERSONNELS RÉSIDUELLES.....</b>                                                                                   | <b>17</b>    |
| <b>II. TROIS PROGRAMMES MARQUÉS PAR DES ORIENTATIONS NOUVELLES.....</b>                                                                 | <b>19</b>    |
| <b>A. UN PROGRAMME N° 167 « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE » QUI<br/>PORTE SON EFFORT SUR LA POLITIQUE DE MEMOIRE .....</b>         | <b>19</b>    |
| 1. <i>Un effort budgétaire significatif en faveur de la politique de mémoire.....</i>                                                   | <i>20</i>    |
| a) <i>Une action qui bénéficie d'une forte augmentation de sa dotation .....</i>                                                        | <i>20</i>    |
| b) <i>Un GIP « Mission du centenaire de la Première Guerre mondiale 1914-2014 »<br/>dont la mise en œuvre semble problématique.....</i> | <i>21</i>    |
| c) <i>Une attention particulière à apporter à la préservation et à la valorisation du<br/>patrimoine de guerre.....</i>                 | <i>23</i>    |
| 2. <i>Quel devenir pour la Journée défense et citoyenneté ? .....</i>                                                                   | <i>24</i>    |
| a) <i>Une réforme des structures de la DSN finalisée .....</i>                                                                          | <i>24</i>    |
| b) <i>Un coût de la JDC qui se stabilise.....</i>                                                                                       | <i>25</i>    |
| c) <i>Une JDC profondément réformée.....</i>                                                                                            | <i>25</i>    |
| d) <i>La JDC répond-elle aux objectifs qui lui sont conférés ? .....</i>                                                                | <i>26</i>    |
| <b>B. LE PROGRAMME N° 169 « RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR<br/>DU MONDE COMBATTANT » : UNE ANNÉE SANS REVALORISATION.....</b>   | <b>27</b>    |
| 1. <i>Une mission principale : assumer la dette contractée à l'égard des populations<br/>combattantes.....</i>                          | <i>28</i>    |
| a) <i>Une population d'anciens combattants non compensée par l'arrivée des nouvelles<br/>générations du feu .....</i>                   | <i>28</i>    |
| b) <i>Une baisse mécanique des dépenses d'intervention liée à la démographie<br/>combattante .....</i>                                  | <i>29</i>    |
| c) <i>Une légère augmentation des crédits de solidarité.....</i>                                                                        | <i>31</i>    |
| 2. <i>Des économies de gestion qui se poursuivent malgré des marges réduites .....</i>                                                  | <i>33</i>    |
| a) <i>Une gestion qui s'améliore sur les dernières années.....</i>                                                                      | <i>33</i>    |
| b) <i>Des efforts de gestion annoncés, d'autres à réaliser .....</i>                                                                    | <i>34</i>    |
| 3. <i>Une volonté de mieux réparer les conséquences sanitaires des essais nucléaires<br/>français qui se poursuit .....</i>             | <i>35</i>    |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| C. UN PROGRAMME N° 158 « INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISEMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE » DONT LE BUDGET RESTE DÉPENDANT DES PRÉVISIONS D'INDEMNISATIONS .....                                                                                                       | 36        |
| 1. Une baisse attendue des dépenses d'intervention .....                                                                                                                                                                                                                                                                  | 36        |
| 2. Une gestion qui doit continuer d'être optimisée .....                                                                                                                                                                                                                                                                  | 37        |
| 3. Un dossier toujours sans réponse.....                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 38        |
| <b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS .....</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                | <b>39</b> |
| • <i>ARTICLE 62 bis (nouveau)</i> Demande d'un rapport au Gouvernement sur la situation des conjoints survivants des plus grands invalides de guerre dont l'indice de pension était supérieur à 2 000 points .....                                                                                                        | 39        |
| • <i>ARTICLE 62 ter (nouveau)</i> Demande d'un rapport au Gouvernement sur la situation des conjoints survivants d'anciens combattants résidant hors de France et la possibilité pour eux de bénéficier de l'aide différentielle en faveur des conjoints survivants.....                                                  | 42        |
| • <i>ARTICLE 62 quater (nouveau)</i> Demande d'un rapport au Gouvernement sur l'application de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés .....                                                                                 | 44        |
| • <i>ARTICLE 62 quinquies (nouveau)</i> Demande d'un rapport au Gouvernement sur l'opportunité et les modalités de modification du décret n° 2010-653 du 11 juin 2010 pris en application de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires..... | 47        |
| <b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE.....</b>                                                                                                                                                                                                                                                         | <b>49</b> |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <b>51</b> |
| <b>ANNEXE 1 - L'ETAT D'AVANCEMENT DU PROGRAMME DE RENOVATION DES SEPULTURES DANS LE CADRE DES COMMEMORATIONS DE LA PREMIERE GUERRE MONDIALE.....</b>                                                                                                                                                                      | <b>57</b> |
| <b>I. LES SEPULTURES DE GUERRE : CONDITIONS DE LEUR ENTRETIEN ET DE LEUR RENOVATION .....</b>                                                                                                                                                                                                                             | <b>57</b> |
| A. LA DIVERSITE ET L'IMPORTANCE DES SEPULTURES .....                                                                                                                                                                                                                                                                      | 57        |
| B. L'ENTRETIEN DES SÉPULTURES : UNE OBLIGATION LÉGALE ET MORALE .....                                                                                                                                                                                                                                                     | 58        |
| 1. Une obligation légale inscrite dans le Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.....                                                                                                                                                                                                     | 58        |
| 2. Une obligation morale renforcée .....                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 59        |
| C. LES DIFFÉRENTS INTERVENANTS ET LES MOYENS .....                                                                                                                                                                                                                                                                        | 59        |
| 1. La mobilisation d'acteurs dédiés à cette mission .....                                                                                                                                                                                                                                                                 | 60        |
| a) Le rôle moteur de la DMPA .....                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 60        |
| b) Un opérateur central : l'ONAC VG et son pôle des sépultures de guerre .....                                                                                                                                                                                                                                            | 60        |
| c) Des acteurs partenaires historiques. ....                                                                                                                                                                                                                                                                              | 60        |
| d) L'appui de notre réseau diplomatique à l'étranger .....                                                                                                                                                                                                                                                                | 61        |
| e) Des partenaires étrangers .....                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 61        |
| 2. La mobilisation de moyens financiers et humains.....                                                                                                                                                                                                                                                                   | 62        |

|                                                                                                                                           |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>II. UN PROGRAMME PLURIANNUEL MIS EN OEUVRE POUR ACCELERER LE RYTHME A LA VEILLE DU CENTENAIRE DE LA PREMIERE GUERRE MONDIALE .....</b> | <b>63</b> |
| A. L'AMBITION INITIALE DU PROGRAMME PLURIANNUEL DE RENOVATION .....                                                                       | 63        |
| 1. <i>Les conditions de son établissement .....</i>                                                                                       | 63        |
| 2. <i>Des objectifs ambitieux mais également limités.....</i>                                                                             | 64        |
| B. UNE EXECUTION DU PROGRAMME PLURIANNUEL QUI N'EN EST QU'A SES DEBUTS.....                                                               | 65        |
| 1. <i>Une mobilisation des moyens satisfaisante.....</i>                                                                                  | 65        |
| 2. <i>Quelques problèmes de consommation des crédits à résorber.....</i>                                                                  | 67        |
| 3. <i>Un programme globalement et intelligemment respecté au travers de la déclinaison des programmes annuels.....</i>                    | 68        |
| C. UNE NECESSITE PRISE EN COMPTE : ALLER AU DELÀ DU PROGRAMME PLURIANNUEL.....                                                            | 68        |
| <b>III. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>                                             | <b>70</b> |
| <b>ANNEXE 2 - PROGRAMME PLURIANNUEL DE RENOVATION 2011-2018 .....</b>                                                                     | <b>73</b> |



## **LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL**

1. Le budget de la mission « **Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation** » s'inscrit en **baisse de 2,5 %** avec **3,07 milliards d'euros** en crédits de paiement (CP). Il fait **appel de façon importante au soutien des programmes d'autres missions**, essentiellement la mission « **Défense** », à hauteur de **plus de 49 millions d'euros pour la deuxième année consécutive**.

2. Votre rapporteur spécial **note que le maintien du niveau de prestation** est assuré mais **qu'aucune revalorisation nouvelle de la retraite du combattant**, qui avait été **portée à 48 points au 1<sup>er</sup> juillet 2012**, n'est envisagée en 2013.

3. Le nombre de **bénéficiaires de la pension militaire d'invalidité (PMI)** tout comme les **bénéficiaires de la retraite du combattant continue de décroître**. Ceci explique la **part la plus importante des diminutions de crédits constatées**

4. Il souhaite que le **Gouvernement prenne l'engagement clair de permettre l'octroi de la carte du combattant aux anciens combattants ayants combattu durant 4 mois en Algérie à cheval sur la date du 2 juillet 1962** et engage une réflexion avec le monde combattant sur les futures évolutions des conditions d'attribution de cette carte.

5. Votre rapporteur spécial regrette la **persistante mauvaise évaluation des dépenses fiscales** dont le montant – **505 millions** prévus pour 2013 – ne cesse de progresser. Plus largement, il s'agit d'un élément important de la reconnaissance et de la réparation dont la pertinence serait à étudier.

6. Votre rapporteur spécial **est préoccupé de la façon dont le GIP « Mission du centenaire de la Première Guerre mondiale - 1914-2014 » engage son action**. Il souhaite une **clarification rapide** de la part du Gouvernement sur les orientations et la feuille de route du groupement.

7. Il déplore qu'aucune avancée concrète ne soit intervenue sur la création d'une **aide différentielle servie aux anciens combattants** les plus démunis et **insiste pour qu'un engagement soit pris par le Gouvernement**.

8. Votre rapporteur spécial **encourage** la mobilisation des moyens à destination de la politique de mémoire tout en souhaitant **qu'un effort particulier soit fait à destination du patrimoine de guerre dans le cadre du développement du tourisme de mémoire**.

9. Dans la logique des efforts de bonne gestion réalisés ces dernières années, il note avec satisfaction la poursuite de ces efforts. Il considère **que le rôle des opérateurs** est désormais essentiel. Leur gestion, principalement celle du premier opérateur de la mission l'ONAC-VG, devra être suivie de près.

10. Votre rapporteur spécial considère que les **crédits consacrés aux travaux de rénovation de sépultures de guerre en hausse conformément au programme arrêté en 2010 devraient** permettre d'arriver au rendez-vous de la commémoration du centenaire de la Grande Guerre dans des conditions satisfaisantes.

*A la date limite du 10 octobre, prévue par l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les services du ministre de la défense et des anciens combattants avaient répondu à l'ensemble des 69 questions concernant les programmes 167 et 169 formulées par le rapporteur spécial, soit **un taux de réponse de 100 %**.*

*Les questions adressées concernant le programme 158 sous la responsabilité du secrétaire général du Gouvernement sont revenues à la même date avec **un taux de réponse de 90 %**.*



## I. 2013 : LA TENDANCE GLOBALE A LA BAISSSE DES CRÉDITS SE POURSUIT

La mission « **Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation** », mission interministérielle qui regroupe trois programmes dont le poids et l'évolution budgétaire ne suivent pas une pente identique, connaît depuis plusieurs années une baisse régulière de ses crédits.

### A. UN BUDGET EN DIMINUTION QUI INAUGURE UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE NOUVELLE

#### 1. Une orientation baissière des crédits maintenue

Dans un contexte économique général contraint, la mission « **Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation** » participe à la baisse de la dépense publique. Cette baisse est cependant essentiellement plus due aux effets mécaniques de la diminution des effectifs pensionnés qu'à des mesures d'économies.

#### Evolution des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation »

(en millions d'euros)

|                                                                                                                                     | Montants ouverts en loi de finances initiale pour 2010 |                | Montants ouverts en loi de finances initiale pour 2011 |                | Montants ouverts en loi de finances initiale pour 2012 |                | Montants demandés pour 2013 |                |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|----------------|--------------------------------------------------------|----------------|--------------------------------------------------------|----------------|-----------------------------|----------------|
|                                                                                                                                     | AE                                                     | CP             | AE                                                     | CP             | AE                                                     | CP             | AE                          | CP             |
| Programme 167 - Liens entre la nation et son armée                                                                                  | 150,1                                                  | 155,4          | 127,4                                                  | 134,2          | 129,0                                                  | 118,0          | 113,9                       | 119,4          |
| Programme 169 - Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant                                                          | 3 178,3                                                | 3 178,3        | 3 070,2                                                | 3 070,2        | 2 914,6                                                | 2 914,6        | 2 839,3                     | 2 839,3        |
| Programme 158 - Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde guerre mondiale | 96,5                                                   | 97,0           | 115,6                                                  | 115,0          | 116,0                                                  | 116,3          | 109,7                       | 110,0          |
| <b>Total</b>                                                                                                                        | <b>3 424,9</b>                                         | <b>3 430,7</b> | <b>3 313,2</b>                                         | <b>3 319,4</b> | <b>3 159,6</b>                                         | <b>3 148,9</b> | <b>3 062,9</b>              | <b>3 068,7</b> |

Source : commission des finances, à partir des projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances pour 2011, 2012 et 2013

La réduction des crédits, qui passent de **3,16 milliards d'euros à 3,06 milliards en AE** et de **3,15 milliards à 3,07 milliards en CP**, s'inscrit

dans la continuité des budgets précédents, marqués par le déclin **démographique des populations concernées.**

La **décroissance tendancielle des ayants droit** trouve sa manifestation budgétaire dans la baisse des dépenses d'intervention (titre 6) du programme 169 « **Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant** ». Les dépenses relatives aux pensions militaires d'invalidité (PMI), à la retraite du combattant, ainsi qu'aux droits rattachés, baissent globalement de **plus de 83 millions d'euros** (AE et CP) entre les lois de finances pour 2012 et 2013. Cependant, tout comme l'an passé, la sous-action « Retraite du combattant » bénéficie d'une augmentation de ses crédits en raison des **revalorisations successives intervenues ces dernières années.** Votre rapporteur spécial tient à rappeler qu'**entre 2005 et 2012 la retraite du combattant a ainsi été revalorisée de 15 points.**

Le second facteur de réduction des dépenses qui avait été identifié l'année passée, lié à la réorganisation des services, est dorénavant **résiduel.** Cette réorganisation trouve, en effet, ses limites :

- **la réforme de la direction du service national (DSN)**, engagée depuis 2010, doit s'achever au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Elle se sera traduite par une diminution de près de la moitié des effectifs. Ainsi, la baisse des crédits liés aux dépenses de personnel du programme 167 « **Liens entre la nation et son armée** » sera cette année d'environ **4,5 millions d'euros** contre près de 15 millions entre 2011 et 2012 ;

- la suppression de la **direction des statuts, des pensions et de la réinsertion professionnelle (DSPRS)**, qui était soutenue par le programme 169 « **Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant** », ne permet plus de dégager de nouvelles marges de manœuvre.

### Crédits de paiement de la mission

(en millions d'euros)

|                                                                         | Exécution<br>2010 | Exécution<br>2011 | CP ouverts<br>pour 2012 | CP demandés<br>pour 2013 |
|-------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------------|--------------------------|
| <b>Total mission</b>                                                    | <b>3 423,2</b>    | <b>3 255,4</b>    | <b>3 148,9</b>          | <b>3 068,7</b>           |
| <b>Dépenses d'intervention –<br/>titre 6</b>                            | 3 180,6           | 3 039,7           | 2 960,1                 | 2 881,8                  |
| <b>Dépenses hors titre 6</b>                                            | 242,6             | 215,7             | 188,8                   | 186,9                    |
| <b>Soutiens reçus d'autres<br/>missions</b>                             | 18,3              | 31,1              | 49,2                    | 49,4                     |
| <b>Dépenses hors titre 6 +<br/>soutiens reçus d'autres<br/>missions</b> | <b>260,9</b>      | <b>246,8</b>      | <b>238,0</b>            | <b>236,3</b>             |

Source : commission des finances sur la base du rapport annuel de performances annexé à la loi de règlement pour 2010, du rapport annuel de performances annexé à la loi de règlement pour 2011 et du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

En **consolidant les dépenses hors titre 6 et les soutiens reçus d'autres missions**, on constate que la **baisse des dépenses de gestion**, correspondant à l'ensemble des dépenses participant à la mise en œuvre des politiques de la présente mission, **se poursuit mais à un rythme moindre que par le passé**.

Ces crédits passent, en effet, de **260,9 millions d'euros** en exécution 2010 à **236,3 millions demandés pour 2013**. Après une contraction significative de **14,1 millions** entre 2010 et 2011, et une baisse prévue de 8,8 millions entre 2011 et 2012, la diminution entre les exercices 2012 et 2013 serait de **1,7 million**.

Ce constat prouve qu'un **réel effort de bonne gestion a été réalisé par le précédent Gouvernement sur cette mission**. Les réformes entreprises et les mesures d'économies ont permis d'importantes réductions des coûts qui produisent aujourd'hui leurs fruits.

## 2. Une baisse qui ne touche pas tous les programmes...

La diminution d'ensemble constatée au niveau de la mission, 3,1 % en AE et 2,5 % en CP, entre les crédits ouverts pour 2012 et ceux demandés pour 2013 résulte, comme pour les exercices précédents, de la **part essentielle prise par le programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant »** dans la mission. Il **représente, en effet, plus de 92,7 % des AE et 92,5 % des CP**. Comme les années précédentes l'évolution des **deux autres programmes s'en trouve masquée**.

### Évolution des crédits des trois programmes de la mission

(en millions d'euros)

|                                                                                                                                            | AE ouvertes<br>en LFI<br>pour 2012 | AE demandées<br>pour 2013 | Evolution      | CP ouverts<br>en LFI<br>pour 2012 | CP demandés<br>pour 2013 | Evolution      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|---------------------------|----------------|-----------------------------------|--------------------------|----------------|
| <b>Programme 167 - Liens entre la nation et son armée</b>                                                                                  | 129,0                              | 113,8                     | - 11,8 %       | 118,0                             | 119,4                    | +1,2 %         |
| <b>Programme 169 - Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant</b>                                                          | 2 914,6                            | 2 839,3                   | - 2,6 %        | 2 914,6                           | 2 839,3                  | - 2,6 %        |
| <b>Programme 158 - Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde guerre mondiale</b> | 116,0                              | 109,7                     | -5,6 %         | 116,3                             | 110,0                    | -5,2 %         |
| <b>Total de la mission</b>                                                                                                                 | <b>3 159,6</b>                     | <b>3 062,9</b>            | <b>- 3,1 %</b> | <b>3 148,9</b>                    | <b>3 068,7</b>           | <b>- 2,5 %</b> |

Source : commission des finances sur la base du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

Le programme **167 « Liens entre la nation et son armée »**, rassemble les moyens mis en œuvre pour sensibiliser les jeunes Français, notamment à travers l'organisation de la journée défense et citoyenneté (JDC) et regroupe également les actions en faveur de la politique de mémoire (commémorations, actions pédagogiques, investissements pour la rénovation des lieux de mémoire). Ce programme connaît **une légère hausse** de ses crédits **de 1,2 %** en CP pour la première année depuis trois ans. Celle-ci s'explique par les moindres effets de la diminution des effectifs de la Direction du service national (DSN) et surtout par une très forte augmentation des crédits alloués à la politique de mémoire (+ 43,3 % en un an) destinés à l'action 2 « Politique de mémoire » qui représente seulement 15 % du programme.

Le programme **169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant »**, retrace l'ensemble des prestations relevant du droit à réparation, de la reconnaissance et de la solidarité au profit des bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG), principalement les anciens combattants et leurs ayants cause. Il connaît une **baisse** qui, **en l'absence de toute mesure nouvelle au bénéfice de la population combattante**, n'est que la traduction de la **diminution des effectifs des anciens combattants**.

Le programme **158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde guerre mondiale »**, met en œuvre la réparation prévue par les trois dispositifs institués depuis 1999. Ses crédits, depuis plusieurs années, ne connaissent pas

une pente d'évolution régulière en raison des prévisions variables du nombre de nouveaux bénéficiaires chaque année. **Pour 2013, ses crédits baissent de 5,6 % en AE et 5,2 % en CP** après avoir augmenté en 2012.

### **3. Une baisse qui s'inscrit dans le chemin tracé par la programmation triennale nouvelle**

Le triennal présenté au Parlement pour les années 2013 à 2015<sup>1</sup>, **poursuit la diminution progressive des crédits** alloués à la mission « **Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation** », amorcée par la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012. La loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 poursuivait cette même logique. Il s'agit depuis plusieurs années de prendre en considération l'effet mécanique de la diminution des populations cibles.

#### **Plafonds des dépenses pour les années 2011-2015**

*(en milliards d'euros)*

| Année                                                                   | Crédits de paiement (CP) |             |             |             |             |
|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                                                         | 2011                     | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        |
| <b>Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation »</b> | <b>3,53</b>              | <b>3,21</b> | <b>3,04</b> | <b>2,95</b> | <b>2,83</b> |

*Source : article 6 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les données 2011 à 2012 et article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 pour les données 2013 à 2015*

## **B. UNE DÉPENSE FISCALE À SURVEILLER**

### **1. Une dépense fiscale en hausse constante**

**Pour 2013, cette dépense est évaluée à 505 millions d'euros.** Lors de l'examen de la loi de finances pour 2012, cette dépense était évaluée à **467 millions d'euros.**

**Ces dépenses concernent le programme 169** et plus marginalement le **programme 158**. Elles se concentrent sur trois mesures principales :

- la **demi-part supplémentaire** pour les contribuables (et leurs veufs/veuves) de plus de 75 ans titulaires de la carte du combattant pour un montant de **270 millions d'euros**. Cette dépense estimée en 2012 à 230 millions est donc **réévaluée de 40 millions d'euros** ;

---

<sup>1</sup> *Projet de loi n° 97 (2012-2013) de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.*

- l'**exonération** d'impôt sur le revenu de la retraite du combattant, des pensions militaires d'invalidité, des retraites mutuelles servies aux anciens combattants et victimes de guerre ainsi que de l'allocation de reconnaissance servie aux anciens membres des formations supplétives de l'armée française en Algérie et à leurs veuves, pour **200 millions d'euros** ;

- la **déduction** des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant pour **35 millions d'euros**, en diminution de 2 millions d'euros.

Les trois autres dispositifs ne sont pas chiffrés ou représentent un montant très réduit. Il s'agit en particulier de l'exonération des indemnités versées aux victimes des essais nucléaires français et à leurs ayants droit. Le caractère négligeable de cette dépense fiscale est le reflet du **peu d'indemnisations** qui ont pour l'heure été attribuées par le ministre de la défense sur recommandation du comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN).

La dépense fiscale globale de la mission est au total **en hausse et représente une part de plus en plus significative au regard de l'ensemble des crédits**.

Alors que le budget de cette mission baisse régulièrement, la dépense fiscale qui lui est liée ne cesse de croître. En 2012 elle représentait 13 % des dotations prévues dans la loi de finances initiale. En **2013**, ce ratio progresse encore pour atteindre **16,5 %**.

## **2. Une dépense fiscale mal évaluée**

La dépense fiscale est surtout **mal évaluée**.

Selon les prévisions de la loi de finances pour 2011, elle devait s'établir à **430 millions d'euros**. Comme votre rapporteur spécial a eu l'occasion de le souligner à l'occasion de l'examen de la loi de règlement des comptes pour l'année 2011, cette dépense avait été actualisée à **467 millions d'euros soit un dérapage d'évaluation de 37 millions d'euros**. Les documents budgétaires présentés à l'occasion de la loi de finances pour 2013 mettent en avant une nouvelle actualisation pour 2011 à **497 millions d'euros**.

Ainsi, avant même d'avoir le chiffrage définitif, qui ne sera connu qu'à l'occasion de la loi de règlement des comptes pour l'année 2012, l'erreur de prévision pour 2011 est déjà de **67 millions d'euros soit plus de 15 % de marge d'erreur** par rapport au chiffrage initial.

Les données pour 2012 semblent suivre une pente identique. Le projet de loi de finances pour 2012 présentait une dépense fiscale évaluée à 467 millions d'euros, la loi de finances pour 2013 retient pour 2012 un chiffrage actualisé de **505 millions**.

Dans le détail, on constate que le poste le plus important, la **demi-part supplémentaire** pour les contribuables (et leurs veufs/veuves) de plus de 75 ans titulaires de la carte du combattant, est celui qui connaît la progression la plus sensible.

Cette dépense fiscale **se monte selon son chiffrage définitif pour 2010 à 220 millions**. Annoncée à 230 millions pour 2012, elle est d'ores et déjà réactualisée à 270 millions. Dans ces conditions, et alors que la population combattante des conflits et guerres d'Afrique du Nord arrive progressivement à l'âge de 75 ans, il apparaît **extrêmement optimiste** de tabler sur un **chiffrage pour 2013 de 270 millions** pour cette seule dépense fiscale.

Au regard de ces analyses, votre rapporteur spécial ne peut que mettre en garde contre une **sous-évaluation manifeste de la dépense fiscale** de la mission qui devrait se poursuivre.

### 3. Un examen prudent de l'efficacité des dépenses fiscales

Au delà de sa sous-évaluation, l'efficacité de la dépense fiscale apparaît également sujette à caution.

Votre rapporteur spécial rappelle que **la légitimité de ces différentes mesures reste étroitement liée à la reconnaissance que la nation témoigne à ses anciens combattants**. Pour autant, il souhaite rappeler certaines des conclusions du rapport « Guillaume »<sup>1</sup> concernant les dépenses fiscales pour la mission « **Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation** » : sur les cinq dispositifs recensés en 2011, ce rapport attribuait à trois dispositifs la note<sup>2</sup> de 0 et aux deux autres celle de 3.

Sur les trois principales dépenses fiscales recensées pour cette mission, deux dépenses obtenaient un score de 0 dont la **demi-part supplémentaire** pour les contribuables de plus de 75 ans titulaires de la carte du combattant.

Comme votre rapporteur spécial l'indiquait déjà l'an passé « *pour ce qui est de la demi-part fiscale supplémentaire instaurée à l'origine pour compenser la faiblesse des retraites, elle apparaît aux rédacteurs du rapport comme peu efficace dans la mesure où ses effets sont inégalement répartis, (...) les bénéficiaires potentiels les plus pauvres n'en tireraient par construction aucun bénéfice.* »

---

<sup>1</sup> Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011 (évaluation conduite en application du III de l'article 13 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014).

<sup>2</sup> Des scores de 0 à 3 ont été attribués selon la définition donnée à l'efficacité de la dépense fiscale. Le score de 0 est attribué aux dépenses fiscales jugées, selon ce rapport, comme inefficaces, la note de 3 vient au contraire souligner une efficacité maximale de la dépense.

La croissance très rapide de la **dépense fiscale consacrée à ce dispositif** alors même que celui-ci n'a pas été récemment élargi à de nouvelles catégories du monde combattant pose question.

Votre rapporteur spécial, à la suite des premières observations faites l'an passé, avait interrogé les responsables de programmes dans le cadre du questionnaire budgétaire afin de savoir si une étude était menée sur cette question et si, au regard des conclusions du rapport « Guillaume » sur les dépenses fiscales, une réflexion avait été engagée sur l'évolution de celles-ci.

Le ministère de la défense lui a apporté la réponse selon laquelle, *« en dépit du contexte financier actuel, qui impose un effort d'économie sur les dépenses fiscales et les niches sociales, aucune évolution des dépenses fiscales relatives aux anciens combattants n'est prévue dans le projet de loi de finances pour 2013 »*, montrant ainsi très explicitement qu'il existe pour l'heure une **volonté de ne pas modifier l'équilibre des dépenses fiscales de cette mission**.

Votre rapporteur spécial **réitère cependant son souhait qu'une réflexion large et ouverte à la concertation avec les représentants du monde combattant puisse permettre d'avancer sur cette question**. Il rappelle que le comité Guillaume n'a initialement pas nécessairement conçu les notes attribuées aux dépenses fiscales comme devant entraîner, selon le cas, leur maintien ou leur suppression mais comme un instrument d'analyse de ces dépenses.

Ainsi, **une dépense fiscale notée 0 peut traduire une absence d'adéquation entre l'objectif initial poursuivi par la mesure et les résultats de son application**. Une mesure inefficace au regard de cette note peut **cependant être jugée pertinente** d'un point de vue globale de la politique de reconnaissance apportée aux anciens combattants.

À l'inverse de son jugement sur la demi-part fiscale supplémentaire, le comité d'évaluation de l'Inspection générale des finances avait émis un **jugement positif sur le dispositif de la retraite du combattant**. Ce jugement positif devrait **encourager à considérer la retraite du combattant comme l'instrument le plus efficace de la revalorisation de la reconnaissance** comme cela a été le cas au cours de ces dernières années.

Le souhait de votre rapporteur spécial concernant la dépense fiscale est double :

- parvenir à une **prévisibilité plus sincère** ;
- susciter une réflexion qui permette, tout en conservant un objectif de **juste reconnaissance des sacrifices consentis par les anciens combattants et leurs ayant cause**, d'analyser la pertinence des différents dispositifs de la dépense fiscale.



### **C. DES DÉPENSES DE PERSONNELS RÉSIDUELLES**

Les réformes engagées ces dernières années se sont traduites par une baisse sensible de la part des **charges de personnels (titre 2)**. Comme l'année passée, alors que la baisse du budget de la mission est de 2,5 %, l'évolution des dépenses de titre 2 est plus que proportionnelle soit **avec moins 5,3 % entre 2012 et 2013**.

Témoignage de l'effort réalisé par la mission ces dernières années, ces dépenses sont passées de **139,9 millions d'euros** en exécution 2010 à **84,1 millions demandés** pour 2013.

Après avoir connu entre 2011 et 2012 une forte contraction de près de **32 %** des emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT) suite aux réformes engagées, les plafonds d'emplois pour l'année 2013 sont en légère baisse. Pour un plafond autorisé de **1 619 ETPT** en 2012, l'année **2013 connaîtra ainsi une réduction de 73 ETPT pour un total autorisé pour l'exercice de 1 546 ETPT**.

Cette baisse, plus faible (- 4,5 %) que les années passées, s'explique par l'aboutissement des réformes engagées et doit encore être relativisée par le fait qu'une partie de cette diminution correspond à des transferts vers d'autres missions.

Sur les 73 ETPT supprimés, 32 sont en effet dus à des **apports** de personnels recrutés locaux de la Direction de la Mémoire du Patrimoine et des Archives (DMPA) vers le programme 212 « **Soutien de la politique de défense** » de la mission « **Défense** ».

Pour une lecture globale des effectifs au service de la mission « **Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation** », il est nécessaire de leur agréger une fraction des personnels de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerres (ONAC), de l'Institut national des Invalides (INI) et de la Caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS) ainsi que de la direction centrale du service de santé des armées (DCSSA). Ces opérateurs ont, en effet, tous **repris** à un titre ou à un autre **une partie de l'action de l'ancienne DSPRS** et ont **bénéficié, à ce titre, de transferts de personnels** de ces dernières années.

**Trois** de ces opérateurs (ONAC, INI, CNMSS) perçoivent une **dotation** ou une **subvention** en provenance de la mission, couvrant tout ou partie de leurs dépenses de personnels.

### Plafond d'emplois des opérateurs INI et ONAC<sup>1</sup>

(en ETPT sous plafond rémunérés)

|       | Exécution 2010 | PLF 2011 | Exécution 2011 | PLF 2012 | PLF 2013 |
|-------|----------------|----------|----------------|----------|----------|
| INI   | 448            | 459      | 444            | 458      | 453      |
| ONAC  | 859            | 1 021    | 903            | 967      | 917      |
| Total | 1 307          | 1 480    | 1347           | 1 425    | 1370     |

Source : commission des finances sur la base du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012, du rapport annuel de performances annexé à la loi de règlement pour 2011 et du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

La période 2010-2012 s'est traduite par une croissance des effectifs des opérateurs, en raison de la reprise de nombreuses activités (centre d'études et de recherches sur l'appareillage des handicapés pour l'INI, entretien des nécropoles et hauts lieux de mémoire, services d'Afrique du Nord, cartes et titres, retraite du combattant pour l'ONAC). L'analyse de l'exécution révèle qu'il n'a pas été possible de pourvoir l'ensemble des postes inscrits en loi de finances initiale.

Le projet de loi de finances pour 2013 laisse apparaître une baisse du plafond d'emploi essentiellement pour l'ONAC (-50 ETPT) qui vise à **prendre en considération les moindre consommations constatées en 2010 et 2011** ainsi que les effets de la sous-traitance de l'entretien des sépultures et des hauts lieux de mémoire.

On peut estimer globalement que, **après des années d'importants efforts pour restructurer et rationaliser la gestion de cette mission, ces efforts se poursuivront en 2013 mais à un rythme nettement moins élevé que lors de ces dernières années.**

---

<sup>1</sup> Les emplois ETP rémunérés ne prennent pas en compte les ETP des établissements de reconversion professionnelle, ni les maisons de retraite de l'ONAC, qui ne sont pas du ressort de la mission. Les recettes de ces établissements médico-sociaux proviennent des agences régionales de santé, des conseils généraux et des résidents pour les maisons de retraite.

## II. TROIS PROGRAMMES MARQUÉS PAR DES ORIENTATIONS NOUVELLES

### A. UN PROGRAMME N° 167 « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE » QUI PORTE SON EFFORT SUR LA POLITIQUE DE MÉMOIRE

#### Répartition des crédits entre les actions du programme n° 167

(en millions d'euros)

|                                                    | Autorisations d'engagement |          |           | Crédits de paiement |          |           |
|----------------------------------------------------|----------------------------|----------|-----------|---------------------|----------|-----------|
|                                                    | LFI 2012                   | PLF 2013 | Évolution | LFI 2012            | PLF 2013 | Évolution |
| <b>Action 1 « Journée défense et citoyenneté »</b> | 117,0                      | 96,7     | - 17,4 %  | 106,0               | 102,2    | - 3,6 %   |
| <b>Action 2 « Politique de mémoire »</b>           | 12,0                       | 17,2     | + 43,3 %  | 12,0                | 17,2     | + 43,3 %  |
| <b>Total</b>                                       | 129,0                      | 113,9    | - 11,7 %  | 118,0               | 119,4    | + 1,2 %   |

Source : commission des finances sur la base du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

L'évolution des crédits du programme 167 en 2013 recouvre deux mouvements de sens contraires :

- d'une part, la **fin de la réforme de la DSN** se traduit par des effets résiduels minimes en termes d'effectifs. Ainsi, pour l'ensemble du programme on constate, avec la suppression de 68,5 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT), que le plafond d'emplois baisse encore à 1 518 ETPT à un rythme cependant moins rapide que les années passées.

L'effort de rationalisation entrepris dans le cadre de la réforme de la DSN ayant été atteint, il apparaît logique que la diminution des postes ne se poursuive pas selon la même dynamique.

#### Évolution des effectifs du programme n° 167

|             | Plafond ministériel d'emplois autorisés |       | Réalisés  |       | % réalisation |
|-------------|-----------------------------------------|-------|-----------|-------|---------------|
|             | MILITAIRE                               | CIVIL | MILITAIRE | CIVIL |               |
| <b>2008</b> | 1 013                                   | 1 737 | 1 001     | 1 640 | 96,04 %       |
| <b>2009</b> | 903                                     | 1 684 | 820       | 1 527 | 90,72 %       |
| <b>2010</b> | 766                                     | 1 620 | 685       | 1 432 | 88,73 %       |
| <b>2011</b> | 547                                     | 1 566 | 524       | 1 421 | 91,93 %       |
| <b>2012</b> | 416                                     | 1 171 | 403       | 1 109 | 95,27 %       |
| <b>2013</b> | 371,5                                   | 1 147 |           |       |               |

Source : commission des finances sur la base des réponses au questionnaire

- d'autre part, les crédits en faveur de l'action 2 « **Politique de mémoire** » apparaissent en forte augmentation (+ 43,3 %). Ce constat reflète **l'effort réalisé ces dernières années pour la rénovation des sépultures de guerre à la veille des célébrations du centenaire** de la Grande Guerre ainsi qu'une orientation nouvelle affirmée du ministère de la défense **en faveur des actions de mémoire**.

Au final l'action combinée de ces deux orientations se traduit pour le programme 167 en 2013 par une **légère augmentation de ses crédits de + 1,2 %**.

### **1. Un effort budgétaire significatif en faveur de la politique de mémoire**

L'action 2 du programme « **Politique de mémoire** », demeure budgétairement bien plus faible que la première consacrée à la Journée défense et citoyenneté (15,1 % des crédits du programme 167). Elle connaît **une progression très forte entre 2012 et 2013** puisque cette **action bénéficie d'une augmentation de 43,3 % de ses crédits, en passant de 12 à 17,2 millions d'euros**.

#### *a) Une action qui bénéficie d'une forte augmentation de sa dotation*

Les différentes opérations stratégiques de cette action appellent quatre observations principales :

- l'opération stratégique « **Actions de mémoire** », qui regroupe le financement des cérémonies légales et de plusieurs cérémonies traditionnelles, comme l'hommage à Jean Moulin au Panthéon ainsi que les actions de mémoire partagée **dont la promotion de la découverte du patrimoine de la défense**, voit ses crédits passer entre 2012 et 2013 de 1,69 million à **3,69 millions d'euros**.

Cette augmentation très forte correspond en totalité à **une dotation nouvelle de 2 millions d'euros** consacrée à la commémoration du 70<sup>e</sup> anniversaire de la résistance intérieure et des débarquements de 1944. Il s'agit donc d'un effort qu'il faut saluer mais qui est également conjoncturel. Par ailleurs il serait nécessaire que soit précisée l'affectation de ces nouveaux crédits ;

- l'opération stratégique « **Création et entretien des lieux de mémoire** » rassemble entre autres les crédits consacrés à l'entretien et la rénovation des sépultures et nécropoles **à l'étranger**, hors Afrique du Nord.

Ses crédits augmentent cette année de **1 million d'euros** qui seront consacrés intégralement à **l'érection dans la capitale d'un monument d'hommage national aux soldats morts en opérations extérieures**.

En septembre 2011, le général Bernard Thorette remettait son rapport sur la mise en place de ce monument. Le ministère, retenant ses

recommandations, a inscrit les crédits nécessaires dans le projet de loi de finances pour 2013. Le monument devrait voir le jour à proximité de l'Hôtel national des Invalides. Cette **initiative sera d'autant plus marquante** qu'elle interviendra à l'occasion du trentième anniversaire de l'attentat du Drakkar à Beyrouth qui, le 23 octobre 1983, avait coûté la vie à plusieurs dizaines de militaires français ;

- l'opération stratégique « **Publications, diffusions** » qui finance la revue *les Chemins de la Mémoire* bénéficie d'une dotation stable à 0,17 million d'euros ;

- l'opération stratégique « **Subventions et transferts** » rassemble, entre autres, la subvention en faveur de l'ONAC-VG de **6,35 millions d'euros en augmentation d'un million d'euros** pour l'entretien des nécropoles, leur rénovation et celle des hauts lieux de mémoire. Votre rapporteur spécial revient en annexe du présent rapport sur la question du programme pluriannuel de rénovation des sépultures. En tout état de cause il faut noter que la **majoration d'un million d'euros** ne fait que respecter la programmation pluriannuelle définie et engagée en 2010.

Cette opération regroupe également les transferts aux associations et fondations qui œuvrent en lien avec la mémoire combattante pour **1,34 million d'euros**.

Cette année cette opération stratégique porte également **2 millions d'euros qui représentent la participation du ministère au GIP du centenaire** de la Première Guerre mondiale.

*b) Un GIP « Mission du centenaire de la Première Guerre mondiale 1914-2014 » dont la mise en œuvre semble problématique*

Dans le cadre des prochaines commémorations du centenaire de la Première Guerre mondiale, il a été décidé de mettre en place un groupement d'intérêt public « Mission du centenaire de la Première Guerre mondiale - 1914-2014 ». Un arrêté du **5 avril 2012** a approuvé la **convention constitutive de ce groupement dont l'objet est la conception, la préparation et l'organisation du programme commémoratif du centenaire de la Grande guerre en 2014**.

Plusieurs éléments méritent éclaircissement.

En premier lieu, l'objet de ce groupement était à l'origine essentiellement de concevoir le déroulement des célébrations des faits marquants de la Première Guerre mondiale.

Or, dans sa réponse au questionnaire budgétaire, le ministère délégué, chargé des anciens combattants, se montre enclin à modifier l'objet du GIP. Il précise, en effet, que « *le choix effectué par le gouvernement précédent de ne créer un GIP que pour commémorer l'entrée en guerre en 1914, [crée] une rupture dans la « chaîne commémorative » puisque dans le droit fil de la tradition née du Conseil national de la résistance, la France a toujours*

*commémoré les deux guerres les décennies en « 4 », (...). Il en fut ainsi notamment en 1964, en 1984 et en 1994. Le ministre délégué à la défense, en charge des anciens combattants, inscrira donc les travaux du GIP dans le cadre plus large de cette tradition Républicaine ».*

Il serait nécessaire que le ministre délégué puisse **éclairer le Parlement sur les orientations nouvelles qu'il souhaite donner à ce GIP**. En effet, le programme commémoratif du seul centenaire de la Première Guerre mondiale semble d'une importance suffisante pour que le GIP se concentre sur cette seule commémoration sans y rattacher la célébration des combats de 1944.

Votre rapporteur spécial estime n'avoir pour l'heure obtenu aucune réponse satisfaisante sur les missions qui devraient être finalement attribuées au GIP. Le champ des missions possibles dépend manifestement des financements dont il pourra bénéficier.

La **répartition initiale des participants au GIP** fait apparaître la prise en charge suivante :

- le ministère de la défense et des anciens combattants, à hauteur de 34,6 % ;
- le ministère de la culture et de la communication, à hauteur de 24,3 % ;
- le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, à hauteur de 4,4 % ;
- le ministère des affaires étrangères et européennes, à hauteur de 4,5 % ;
- le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, à hauteur de 5,6 % ;
- le ministère chargé du tourisme, à hauteur de 1,5 % ;
- le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, à hauteur de 1,5 % ;
- l'Institut français, à hauteur de 1,5 % ;
- l'Office national des anciens combattants (ONAC), à hauteur de 2,2 % ;
- le musée de l'armée, à hauteur de 3,5 % ;
- l'Etablissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD), à hauteur de 1,3 % ;
- la Bibliothèque nationale de France (BNF), à hauteur de 5 % ;
- le Centre national de documentation pédagogique (CNDP), à hauteur de 5 % ;
- l'Association des maires de France, à hauteur de 2,1 % ;
- le Souvenir français, à hauteur de 0,6 % ;

- la Caisse autonome de retraite des anciens combattants, à hauteur de 2,4 %.

Le budget total du GIP (subventions des membres, valorisation des moyens mis à disposition et mécénat) a été initialement évalué à **30 millions d'euros** sur la période 2012-2014, dont 9,5 millions d'euros de subventions directes par l'ONAC et les ministères, 10 millions d'euros venant de la valorisation des moyens mis à la disposition du groupement et 10 millions attendus du mécénat.

Concernant la mission « **Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation** », alors qu'en 2012, un décret de virement de crédits en AE et CP de 624 900 euros a été effectué du programme 169 au programme 167 pour financer le GIP, les dotations prévues sur le triennal 2013-2015 se montent à **2 millions** pour 2013 et **3 millions** pour 2014.

Selon les chiffres disponibles ce sont donc **5,62 millions d'euros** qui seraient alloués par le ministère au groupement **compte non tenu** de la mise à disposition de personnels du ministère.

Cependant, après examen des autres missions concernées, on constate qu'aucun des autres ministères partie prenante au GIP ne semble avoir inscrit de dotation pour la mise en œuvre en 2013.

Votre rapporteur spécial souhaite que des réponses soient rapidement apportées à ces questions afin en particulier que **la gouvernance et les missions du GIP** « Mission du centenaire de la Première Guerre mondiale 1914-2014 » **soient clairement réaffirmées**.

*c) Une attention particulière à apporter à la préservation et à la valorisation du patrimoine de guerre.*

Votre rapporteur spécial souligne la nécessité que représente, pour notre mémoire et pour les générations futures, le fait de porter **une attention toute particulière à la conservation et la rénovation du patrimoine de guerre**. Il s'agit des lieux qui conservent la mémoire de la **vie quotidienne des soldats** durant les différents conflits.

Au delà de l'intérêt strictement mémoriel, il ne faut pas négliger le **développement de plus en plus important du tourisme de mémoire**. Les sites historiques relatifs aux conflits contemporains ont attiré ainsi **plus de six millions de personnes en 2010 en France et généré près de 45 millions d'euros** de recettes.

Un site internet [www.cheminsdememoire.gouv.fr](http://www.cheminsdememoire.gouv.fr) a été créé pour promouvoir ce nouveau type de tourisme qui, à l'occasion du centenaire de la Première Guerre mondiale, devrait trouver encore se développer.

La **promotion de la découverte du patrimoine de la défense** trouve une traduction au sein de l'opération budgétaire « actions pédagogiques » qui n'est dotée que de 0,16 million d'euros. On peut également considérer que les 0,22 million d'euros alloués au financement des travaux de requalification des

sites du champ de bataille de Verdun dans le cadre du contrat de projet Etat-région 2007-2013 participent du même objectif.

Votre rapporteur spécial attend qu'**un effort particulier soit porté au profit de la préservation de lieux parfois fragiles** qui pourraient disparaître si une attention particulière n'y est pas apportée. Interrogé sur la question spécifique des moyens mis par la mission sur le patrimoine de la défense et sa promotion, les réponses apportées par le ministère montrent que **la rénovation des sépultures de guerre et la valorisation des hauts lieux de mémoire<sup>1</sup> sont privilégiées.**

Sans nier l'importance de ces deux objectifs, alors que l'action 2 connaît une forte progression, votre rapporteur spécial souhaite que **le Gouvernement s'engage à mobiliser une partie de ces nouveaux crédits** pour des actions touchant parfois des lieux moins symboliques mais qui témoignent de la vie des troupes sur les lignes de front. Il s'agit par exemple des cavernes dans les carrières de l'Aisne ou de l'Oise qui conservent les traces du passage des soldats.

## **2. Quel devenir pour la Journée défense et citoyenneté ?**

### *a) Une réforme des structures de la DSN finalisée*

La direction du service national (DSN) a achevé en 2012 sa réorganisation engagée en 2009. Après le transfert, cette année, du siège **de la DSN de Compiègne à Orléans**, une nouvelle architecture de son administration centrale a été dessinée par l'arrêté du 4 mai 2012.

L'action 1 « Journée défense et citoyenneté », qui concentre l'essentiel des moyens de ce programme, voit son budget passer de **106 millions d'euros en 2012 à 102,2 millions d'euros en 2013 en CP.**

**Le titre 2 est à lui seul à l'origine de 3,8 millions d'économies.** Cette évolution s'explique par la **suppression de 37 emplois** au titre de la poursuite de la rationalisation de la DSN. Le plafond serait ainsi porté de 1 555 à 1 518 ETPT pour 2013. En effet, si les structures nouvelles de la direction sont aujourd'hui en place, l'adaptation du schéma d'emploi à ces structures se poursuit. Le ministère fixe ainsi dans ses documents de présentation de la mission comme **objectif en 2014 un effectif de 1 369 emplois** pour les services dédiés au service national.

---

<sup>1</sup> Au nombre de huit, ces hauts lieux de mémoire sont les suivants : l'ancien camp de concentration de Natzweiler et le Centre européen du résistant déporté, au Struthof (Bas-Rhin) ; le Mont-Valérien, à Suresnes (Hauts-de-Seine), le mémorial national de la déportation de l'île de la Cité, à Paris ; le mémorial du débarquement de Provence au Mont Faron, à Toulon ; le mémorial de l'ancienne prison de Montluc à Lyon ; le mémorial national de la guerre d'Indochine, à Fréjus (Var) ; le mémorial national de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de la Tunisie situé quai Branly, à Paris ; le mémorial de l'internement du camp de Gurs (Pyrénées-Atlantiques).



*b) Un coût de la JDC qui se stabilise*

Le **coût moyen par participant à la JDC** devrait se stabiliser autour de 160 euros par participant. Les marges de manœuvre d'amélioration budgétaire constatées par le passé et essentiellement dues à la réduction des dépenses de titre 2 diminuent à mesure que les effectifs cessent de décroître.

Pour reprendre un autre mode de calcul adopté par votre rapporteur spécial l'année passée, on remarque que **son coût de fonctionnement se stabilise** puisqu'après une prévision – hors titre 2 – **de 21,4 millions en CP en 2011 pour 766 000 jeunes et de 20 millions** pour **750 000** jeunes en 2012, les prévisions pour 2013 tablent sur **19,94 millions** pour **750 000** jeunes. Le coût de cette journée rapporté au nombre de jeunes concernés passerait ainsi de 27,96 euros en 2011 et 26,69 euros en 2012 à une **prévision s'établissant pour 2013 à 26,58 euros**.

Au delà du seul coût de la JDC, votre rapporteur spécial estime qu'il serait nécessaire qu'une **démarche qualitative** réelle soit entreprise et en particulier qu'une analyse plus fine des retours de satisfaction des usagers puisse être entreprise.

En effet, le taux de satisfaction de l'utilisateur (85,5 % en 2011 **pour une prévision 2013 à 87 %**) reste un indicateur intéressant tant l'objectif principal est la transmission de messages auprès des jeunes. Cependant, il serait nécessaire que des enseignements puissent être tirés des taux de satisfaction différenciés en fonction des sites de passage de la JDC. En effet, le PAP pour 2013 précise que les différents taux de satisfaction peuvent « *être calculés pour chaque site* ». L'intérêt pour une amélioration de la JDC serait ainsi que le Gouvernement puisse **communiquer les enseignements qu'il tire de ces statistiques différenciées selon les sites et développe de bonnes pratiques**.

*c) Une JDC profondément réformée*

La JDC mise en œuvre depuis le début de l'année 2011, par rapport à l'ancienne Journée d'appel de préparation à la défense (JAPD), s'est recentrée sur sa **mission fondamentale de sensibilisation des jeunes aux nouveaux enjeux de la défense et de la sécurité nationale**. C'est dans cet esprit qu'on été élaborés trois modules :

- 1. « Vous êtes des citoyens » ;
- 2. « Vous devez faire face à un monde instable » ;
- 3. « Vous avez un rôle à jouer ».

Dans ce cadre, plusieurs évolutions de la journée ont été introduites depuis 2011 comme la présentation d'un film consacré au service civique. La DSN a également participé aux travaux interministériels de conception du réseau des « plates-formes de **suivi et d'appui aux décrocheurs** » mis en place à l'automne 2010, réseau auprès duquel elle transmet depuis fin 2011 les informations recueillies à l'occasion de la JDC. La DSN réalise ainsi des entretiens auprès des jeunes détectés en difficulté de lecture et sortis du

système scolaire. En 2011, **plus de 21 000 jeunes auront ainsi été reçus** dans ce cadre et orientés vers les acteurs de l'insertion.

**La JDC porte de plus en plus sur la promotion du civisme et de la citoyenneté.**

C'est dans le cadre de cette formation citoyenne que, depuis 2012, un marché a été conclu pour la **formation aux gestes de premiers secours** et à l'utilisation du défibrillateur. Ce marché conclu pour la période 2012-2015 à hauteur de **16,5 millions d'euros** explique en grande partie la forte baisse des crédits d'autorisation d'engagement qui passent de la loi de finances pour 2012 à 2013 **de 33,2 à 22,2 millions d'euros**. Cette contraction de 11 millions correspondant au fait qu'en 2013 n'est budgétée qu'une année du contrat triennal qui avait été engagé en 2012.

Plusieurs évolutions sont prévues à l'avenir. Dans le droit chemin des tests de détection de l'illettrisme, **des tests de maîtrise des nombres** sont ainsi à l'étude au sein du ministère de l'éducation nationale.

Trois nouveaux partenariats sont également en cours de finalisation : un premier entre la DSN et la délégation à la circulation et la sécurité routière et deux autres avec l'Agence de la biomédecine et l'Établissement français du sang. Des supports d'information développés par ces deux organismes seront distribués aux appelés, avec pour objectif de répondre à l'obligation prévue à l'article L. 114-3 du code du service national de délivrer aux participants à la JDC *« une information générale sur le don de sang, de plaquettes, de moelle osseuse, de gamètes et sur le don d'organes à fins de greffe »*.

*d) La JDC répond-elle aux objectifs qui lui sont conférés ?*

On constate ainsi une orientation de plus en plus grande vers la formation civique lors de la JDC. Votre rapporteur spécial **demeure attentif à ce que cette journée qui a pour objet de sensibiliser une classe d'âge aux enjeux de défense** et, depuis 2012, à ceux de la **sécurité intérieure ne perde pas ces éléments de vue.**

Selon les statistiques officielles, identiques à celles de l'année passée, **environ 97 % d'une classe d'âge seulement se fait recenser avant 25 ans** et 93 % sont en règle avec les obligations du service national. Ainsi un nombre non négligeable de jeunes se perdent dans une *« trappe civique »*. Votre rapporteur spécial remarque avec intérêt, mais également inquiétude, que les réponses au questionnaire budgétaire reprennent presque mot pour mot l'analyse qui était la sienne l'an passé, soulignant *« qu'il n'est pas acceptable qu'une partie de la communauté nationale s'exclue ou soit exclue de ce nouveau rituel de passage républicain. »*

Au regard de ces chiffres, il s'interroge une nouvelle fois sur la pertinence de l'indicateur premier de performance de cette mission qui est le taux de satisfaction de l'« usager » avec une **cible 2013 à 87 %**. D'une part, ce taux au vu de la **base non optimale** (93 %) que forme la population

participant à la JDC doit être relativisé. D'autre part, la délégation à l'information et à la communication de la défense (DlCoD) dans son enquête sur la perception de la communication de défense par l'opinion publique laisse percevoir une **légère baisse de la satisfaction** sur le **déroulement global de la journée**.

Malgré les nombreuses réformes entreprises tant en matière de contenu que de déroulement de la JDC, les indicateurs mesurant l'impact réel de cette journée demeurent **peu instructifs**. Votre rapporteur spécial souhaite que, **dans le cadre des travaux du prochain livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale qui doit aborder le lien « armée –nation » à travers de l'avenir de la JDC, la réflexion porte en profondeur sur la valorisation de cette journée**.

**B. LE PROGRAMME N° 169 « RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT » : UNE ANNÉE SANS REVALORISATION**

Le programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » demeure caractérisé par le **poids prédominant des dépenses d'intervention** qui représentent, en 2013, **90,1 % de l'ensemble des dépenses de la mission et 97,4 % de celles du programme**.

**Évolution des crédits du programme 169**

(en millions d'euros)

|                                                                                             | Autorisations d'engagement |             |           | Crédits de paiement |             |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|-------------|-----------|---------------------|-------------|-----------|
|                                                                                             | LFI<br>2012                | PLF<br>2013 | Évolution | LFI<br>2012         | PLF<br>2013 | Évolution |
| <b>Action 1 - « Administration de la dette viagère »</b>                                    | 2 397,5                    | 2 313,0     | - 3,5 %   | 2 397,5             | 2 313,0     | - 3,5 %   |
| <b>Action 2 - « Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité »</b>          | 161,2                      | 162,4       | + 0,7 %   | 161,2               | 162,4       | + 0,7 %   |
| <b>Action 3 - « Solidarité »</b>                                                            | 345,9                      | 353,9       | + 2,3 %   | 345,9               | 353,9       | + 2,3 %   |
| <b>Action 6 - « Réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français »</b> | 10,0                       | 10,0        | 0 %       | 10,0                | 10,0        | 0 %       |
| <b>Total</b>                                                                                | 2 914,6                    | 2 839,3     | - 2,6 %   | 2 914,6             | 2 839,3     | - 2,6 %   |

Source : commission des finances sur la base du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

Après **plusieurs exercices successifs de hausse de la retraite du combattant** qui ont permis de porter celle-ci au 1<sup>er</sup> juillet 2012 à 48 points, 2013 rompt avec les années précédentes et se caractérise par l'absence de mesure de revalorisation.

## **1. Une mission principale : assumer la dette contractée à l'égard des populations combattantes**

*a) Une population d'anciens combattants non compensée par l'arrivée des nouvelles générations du feu*

**La diminution du budget alloué à la première action « Administration de la dette viagère » se poursuit en 2013 à un rythme proche de celui des années précédentes. Cette contraction des dépenses tient à l'évolution négative de la population des ressortissants.**

Depuis 2006, les effectifs des deux principales catégories de bénéficiaires de la dette viagère régressent. Ainsi, de 2006 à 2013, leur nombre passe **de 380 034 à 265 323 pour les bénéficiaires de la pension militaire d'invalidité et des victimes de guerre (PMI), et de 1 499 211 à 1 200 888 pour les bénéficiaires de la retraite du combattant**. Entre 2012 et 2013, sur des données qui ne peuvent être que prévisionnelles, le nombre des bénéficiaires de la PMI baisse de **14 500 unités** et celui des bénéficiaires de la retraite du combattant de plus de **43 200**.

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

|                       | Effectifs au 1 <sup>er</sup> janvier | Attributions au cours de l'année | Extinctions au cours de l'année | Effectifs au 31 décembre | Solde    |
|-----------------------|--------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|--------------------------|----------|
| <b>2007</b>           | 1 499 211                            | 48 761                           | 60 877                          | 1 487 095                | - 12 116 |
| <b>2008</b>           | 1 487 095                            | 18 021                           | 61 435                          | 1 443 681                | - 43 414 |
| <b>2009</b>           | 1 443 681                            | 14 298                           | 64 778                          | 1 393 201                | - 50 480 |
| <b>2010</b>           | 1 393 201                            | 4 974                            | 58 445                          | 1 339 730                | - 53 471 |
| <b>2011</b>           | 1 339 730                            | 10 686                           | 63 028                          | 1 287 388                | - 52 342 |
| <b>Prévision 2012</b> | 1 287 388                            | 12 500                           | 55 800                          | 1 244 088                | - 43 300 |
| <b>Prévision 2013</b> | 1 244 088                            | 12 300                           | 55 500                          | 1 200 888                | - 43 200 |

*Source : réponses au questionnaire budgétaire*

**En l'absence de toute extension nouvelle des conditions d'octroi de la carte du combattant, les nouvelles entrées ne compensent pas les sorties.**

Le droit à **la carte du combattant qui a été étendu aux OPEX** par la loi n° 93-7 du 4 janvier 1993 a été précisé par le décret n° 2010-1377 du **12 novembre 2010**.

Les nouveaux critères d'actions de feu ou de combat **ont complété les anciens critères** en prenant en compte aussi bien des **conflits de forte intensité** que des **missions d'interposition** ou de **maintien de la paix**. La mise en œuvre de ces dispositions se fait au travers de la publication par le

service historique de la défense des listes des unités combattantes répondant à ces critères. Ainsi, selon les données transmises par le ministère de la défense, deux arrêtés pour l'armée de terre (opération Salamandre 1997-2004 et opération Trident 1999-2004) et un arrêté pour l'armée de l'air (opération Épervier – 1988-2005) ont été publiés et deux autres seraient en cours de préparation pour les opérations menées en Afghanistan.

Les nouveaux critères permettent d'augmenter le nombre des titulaires de la carte du combattant au titre des OPEX. Ces derniers constituent une **part croissante** de la population des anciens combattants, mais la tendance globale reste à la **baisse régulière dans les prochaines années de cette population**.

C'est dans ce contexte général de la diminution des effectifs des populations d'anciens combattants que votre rapporteur spécial rappelle son souhait **que soit prise en compte la situation des militaires demeurés en Algérie entre le 2 juillet 1962 et le 1<sup>er</sup> juillet 1964. Au cours de cette période plusieurs milliers de militaires français ont continué de servir notre pays** et nombre d'entre eux sont officiellement reconnus « Morts pour la France » après l'indépendance de l'Algérie. **Cette situation d'injustice mériterait d'être considérée à l'avenir.**

Interrogé sur cette question, le précédent secrétaire d'Etat chargé des Anciens combattants avait évoqué devant notre assemblée la possibilité de considérer la situation des militaires ayant servi quatre mois à cheval sur la date du 2 juillet 1962. L'actuel ministre délégué, dans le cadre de la préparation de l'examen de la mission, tout en soulignant la complexité du sujet a semblé vouloir progresser sur le même chemin. Votre rapporteur spécial tient à interroger **le Gouvernement sur ses intentions précises en la matière et souhaiterait qu'un engagement soit pris pour qu'en lien avec les associations d'anciens combattants des avancées soient faites sur les conditions d'attribution de la carte du combattant.**

*b) Une baisse mécanique des dépenses d'intervention liée à la démographie combattante*

**Les crédits suivent les tendances de la démographie.**

Concernant la principale action de ce programme, **l'action 1 « Administration de la dette viagère »**, les crédits d'intervention diminuent ainsi de **84,5 millions d'euros en 2013** par rapport à 2012. L'ensemble des **2 313 millions d'euros prévus sont versés au compte d'affectation spécial « Pensions »** et son programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions » qui procède au règlement des PMI et de la retraite du combattant *via* les centres régionaux des pensions et la trésorerie générale pour l'étranger.

Sur ces 2 313 millions d'euros, **1 491,2 millions** seront versés au titre des pensions militaires d'invalidité (- 103,8 millions par rapport à 2012) et

**821,8 millions** au titre de la retraite du combattant (+ 19,3 millions par rapport à 2012).

L'une des particularités de cette action est, qu'alors que les crédits consacrés aux pensions militaires d'invalidité ne cessent de diminuer, ceux consacrés à la retraite du combattant **augmentent régulièrement en raison des revalorisations successives intervenues ces dernières années.**

La **baisse** globale doit donc être **relativisée** par deux éléments :

- le **point d'indice** PMI qui est, depuis 2005, révisé proportionnellement à l'évolution de l'indice d'ensemble des traitements bruts de la fonction publique de l'Etat. Il a été revalorisé au 1<sup>er</sup> juillet 2011 à **13,87 euros** par un arrêté du 26 juillet 2012 ;

- l'**extension** automatique en **année pleine** de la **revalorisation** de quatre points de la retraite du combattant au 1<sup>er</sup> juillet 2012, de 44 à 48 points, qui est chiffrée dans le projet pour 2013 à **54 millions d'euros.**

Votre rapporteur spécial souligne la complexité des données à prendre en compte pour **évaluer les besoins de versement au CAS « Pensions »** au titre du financement des PMI et de la retraite du combattant, qui rend difficile le contrôle à exercer sur ces crédits.

La présentation des documents budgétaires pour la PMI et la retraite du combattant indiquent **tenir compte, pour le calcul de la dotation 2013 de 2 313 millions d'euros, d'un excédent cumulé de versements au CAS « Pensions »** respectivement de **12,8 millions d'euros pour la PMI** et de **17,2 millions pour la retraite du combattant.**

Votre rapporteur spécial s'était interrogé sur cette façon de présenter le calcul des besoins de financement puisque, comme il le rappelait lors de l'examen de la loi de règlement des comptes pour 2011 *« les surplus réguliers versés au CAS « Pensions » viennent alimenter le fonds de roulement de celui-ci qui permet d'assurer l'équilibre global du CAS « Pensions » à tout moment conformément aux dispositions de l'article 21 de la LOLF. »*

Interrogée à ce sujet, l'administration de Bercy confirme que *« compte tenu du solde cumulé positif du CAS « Pensions » (...) il est possible de mobiliser une partie de ce solde cumulé. »*

Au regard des documents de présentation du CAS « Pensions » et des travaux de la Cour des comptes en marge de la loi de règlement des comptes de l'année 2011, il apparaît que le CAS « Pensions » montre bien **une répartition par ligne de programme de son solde cumulé**, ou fonds de roulement, lui permettant d'assurer l'équilibre et le lissage entre les versements perçus et effectués.

Ainsi, pour le **programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »** alimenté à plus de 98 % par le programme 169, il existait, fin 2011, un solde cumulé de 60 millions d'euros.

En considérant que le fonds de roulement nécessaire estimé pour l'ensemble du CAS « Pensions » est de 1 milliard d'euros, et le programme 743 représentant 5 % du CAS « Pensions », on peut donc estimer **son fonds de roulement nécessaire à 50 millions d'euros.**

**Ainsi, 10 millions pourraient en effet être mobilisés et permettre, à due proportion, un moindre versement du programme 169 en 2013.**

Sur la base de l'application du ratio nécessaire de fonds de roulement, il est cependant nécessaire de ne pas surestimer l'apport de celui-ci. Par ailleurs, à l'occasion de cette mise en lumière du fonctionnement du versement au CAS, votre rapporteur spécial souhaiterait qu'un **éclaircissement** intervienne sur la façon dont s'est faite **initialement la répartition du fonds de roulement** entre les différentes lignes de programme.

**L'action 2 « Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité »** concentre les crédits destinés aux soins médicaux gratuits et à l'appareillage que l'Etat prend en charge directement au titre des articles L. 115, L. 118 et L. 128 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (**56,1 millions d'euros** contre 64,6 millions en 2012), les remboursements des réductions sur les transports accordés aux invalides (**3,3 millions** contre 4,6 millions en 2012) et le financement du régime de sécurité sociale des pensionnés à plus de 85 % ne détenant pas déjà la qualité d'assuré social (**103 millions d'euros** en 2013 contre 92 millions l'année précédente).

Cette action connaît ainsi une **augmentation de 1,2 million d'euros de ses crédits en AE et CP, à 162,4 millions** en 2013 après avoir connu une forte **contraction de ses dotations l'année passée.**

Les dépenses d'intervention de **l'action 3 « Solidarité », à 284,1 millions d'euros, sont en augmentation sensible de 3 % par rapport à 2012.**

Elles se concentrent essentiellement sur les majorations d'Etat de la rente mutualiste des anciens combattants et victimes de guerre, à hauteur de **263,1 millions d'euros (en augmentation de 8,1 millions entre 2012 et 2013).**

*c) Une légère augmentation des crédits de solidarité*

Les autres dépenses d'intervention de l'action 3 sont les **20,6 millions d'euros** versés à l'ONAC au titre de la **dotations d'action sociale, qui lui est attribuée pour remplir sa mission de solidarité**, les subventions au fonctionnement de certaines associations pour **0,26 million** (inchangées) et indemnités pour frais de voyage sur les tombes pour **0,11 million** (inchangées).

La dotation d'action sociale versée à l'ONAC progresse tout comme l'année passée de **0,5 million d'euros**. Elle devrait en particulier permettre de répondre à de nouvelles orientations comme l'attention particulière aux

nouveaux ressortissants anciens combattants des OPEX ou les victimes d'actes de terrorisme et de leurs familles.

Cette dotation versée à l'ONAC comporte comme les années précédentes une enveloppe reconduite de **5 millions d'euros** qui bénéficie aux conjoints survivants, estimés à 4 671 (en baisse de 139), pour le versement d'une **aide différentielle**.

L'aide différentielle, qui est une aide sociale versée trimestriellement par l'ONAC, doit permettre au conjoint survivant isolé d'atteindre un plafond minimal mensuel de revenu fixé par l'office depuis le 1<sup>er</sup> avril 2012 à **900 euros contre 834 euros auparavant**.

Votre rapporteur spécial tient à rappeler que **cette revalorisation est venue consacrer un engagement du précédent Gouvernement lors de la dernière discussion budgétaire**, qui s'était engagé sur cette revalorisation. Il serait souhaitable que le nouveau Gouvernement s'engage, à son tour, à **poursuivre sur cette voie**.

Il rappelle que, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011, un amendement avait été adopté à l'initiative du rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales du Sénat demandant qu'une étude soit réalisée sur la faisabilité de l'**extension** du dispositif en vue de la création d'une allocation pour les **anciens combattants les plus démunis**. L'ONAC a rendu un document de travail en 2011 qui **ne permettait pas de chiffrer avec fiabilité la création d'une telle mesure**. Le Gouvernement avait remis, en septembre 2011, à la suite de cette étude un rapport au Parlement où il pointait principalement deux difficultés :

- en premier lieu, il relevait que la création d'un nouveau dispositif nécessitait une **définition juridique nouvelle** de l'aide ;
- en second lieu, le chiffrage de la mesure n'avait pu être réalisé.

Un an plus tard et alors que le Gouvernement a de nouveau été interrogé, la même réponse et les mêmes arguments sont avancées.

Votre rapporteur spécial, lors du dernier exercice budgétaire, comprenait les difficultés et admettait que « *la création d'une telle aide pour les anciens combattants les plus démunis ne pourrait être envisagée avant une étude plus approfondie* ». Cependant **on ne peut accepter que rien ne semble évoluer sur ce sujet**. Une telle situation doit cesser et un engagement clair du ministre délégué doit intervenir pour mettre fin à cette attente.

Plus largement à cette occasion il serait **nécessaire qu'une étude sur l'utilisation de l'enveloppe globale de 20,6 millions d'euros allouée à l'ONAC pour les œuvres sociales soit faite**. Le ministre délégué pourrait utilement s'engager à entreprendre sur cette question une étude approfondie.



## **2. Des économies de gestion qui se poursuivent malgré des marges réduites**

### *a) Une gestion qui s'améliore sur les dernières années*

Avec la disparition de **la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion professionnelle (DSPRS)** intervenue en 2012, ce programme ne comporte plus de dépenses de personnels. Les **dépenses d'intervention** sont essentiellement assurées par les **trois établissements publics sous tutelle du ministère** que sont l'ONAC, l'INI ainsi que la CNMSS, en lien avec la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD).

Les chiffres pour **2013 marquent une stabilisation des dotations allouées à ces opérateurs pour gérer les différentes dépenses d'intervention portées par le programme.**

- La subvention versée à l'ONAC pour charges de service public se monte à **57,47 millions d'euros**. Cette subvention est reconduite à l'identique de celle versée en 2011 et en 2012. Le contrat d'objectifs et de moyens de l'ONAC signé par le ministre de la défense et le secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants le 10 février 2009 pour la période 2009-2013 précisait les **conditions de la rationalisation** de l'organisation de l'ONAC et de la reprise par l'Office de missions exercées jusqu'alors par le ministère.

L'ONAC, dont la mission première reste l'action sociale en faveur des anciens combattants et bénéficiaires des PMI, a vu, sous l'effet des réformes entreprises, sa compétence administrative s'élargir à la délivrance de cartes et titres de combattants et victimes de guerre ainsi qu'à l'établissement des cartes d'invalidité des pensionnés anciens combattants.

Après avoir connu une forte augmentation de sa dotation en compensation des transferts de missions, l'Office stabilise ses frais de gestion depuis deux ans ;

- la subvention à l'INI, diminue légèrement passant de **12,63 millions** à 12,36 millions d'euros. Elle prend en compte en particulier la baisse de 5 ETPT en 2013 ;

- la CNMSS qui assure l'activité de remboursement des soins gratuits et d'appareillage voit sa dotation reconduite à l'identique à **4,73 millions** d'euros.

S'ajoute le soutien reçu de la mission « **Défense** » à **2,01 millions d'euros pour 2013**, en forte diminution par rapport aux 3,6 millions alloués en 2012.

Votre rapporteur spécial constate que la baisse de la part des dépenses de gestion par rapport aux **dépenses d'intervention, qu'il avait relevée l'an passé, se stabilise cette année en raison de marges de manœuvre qui se réduisent mécaniquement.**

On constate que les **76,56 millions** d'euros consacrés à la « gestion » représentent, tout comme l'année passée **2,76 %** des dépenses d'interventions estimées pour 2013 à **2 764,77 millions**. Ceci correspond à une stabilisation du ratio.

*b) Des efforts de gestion annoncés, d'autres à réaliser*

Même si comme on l'a vu les efforts de gestion seront par définition de plus en plus complexes à réaliser, le projet de loi de finances pour 2013 s'accompagne de **prévisions pour les années 2014 et 2015 qui présentent une orientation à la baisse pour certains opérateurs**.

Ainsi, concernant la CNMSS, un projet de convention « Soins médicaux gratuits » prévoit, sur la période 2013-2016, une **diminution globale** des effectifs « Soins médicaux gratuits » de 15 emplois. Pour l'année 2013, la diminution s'élèvera à 3 emplois, ce qui portera l'effectif global à 82, selon la répartition suivante :

- effectif « soins médicaux gratuits » : 67
- effectif « appareillage » : 15

C'est ainsi un important **effort de productivité** que la CNMSS prévoit de réaliser. Les effets ne se font pas encore sentir en 2013 en raison des modalités de mise en œuvre de cette convention. Il faut attendre de cette réduction un effet sur la dotation perçue par la CNMSS pour les années suivantes.

Concernant **l'ONAC**, la baisse des effectifs n'a pas totalement correspondu à une diminution de la subvention pour charge de service public allouée à l'Office. Plusieurs éléments expliquent cet état de fait :

- en premier lieu, jusqu'à cette année **divers transferts d'activités sont intervenus et ont été financièrement compensés** ;
- en second lieu, plusieurs activités, à l'instar de l'entretien des lieux de sépulture ou le gardiennage, font l'objet d'une sous-traitance. Il ne s'agit donc **pas d'une suppression nette des coûts** malgré la baisse des ETPT.

Cependant, selon les documents de présentation budgétaire de la mission transmis par le ministère chargé des anciens combattants, après une dotation identique en 2014, **la dotation 2015 serait en baisse d'environ 1 million d'euros** ce qui marquerait un effort notable.

Alors que s'achève le Contrat d'objectif et de moyens (COM) 2009-2013 signé par le ministère avec l'ONAC-VG, le prochain contrat devra porter un **regard attentif aux efforts de rationalisation qui pourraient être faits dans un contexte budgétaire contraint**.

### **3. Une volonté de mieux réparer les conséquences sanitaires des essais nucléaires français qui se poursuit**

Le projet de loi de finances pour 2013, comme les précédents, prend en considération **les conséquences du vote de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010** relative à la reconnaissance et l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français en reconduisant pour la quatrième année consécutive une enveloppe de **10 millions d'euros** à ce titre. Les victimes civiles et militaires des essais doivent déposer leurs dossiers de demande d'indemnisation auprès du comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (**CIVEN**) dont la charge de fonctionnement est assurée par la mission « **Défense** ». Le comité fait **une recommandation au ministre de la défense** qui propose soit une indemnisation sous forme de capital, soit rejette la demande.

Le CIVEN s'est réuni trente fois entre la date de sa première réunion, le 20 septembre 2010, et le 6 septembre 2012. Durant cette période, sept indemnisations ont été accordées pour un montant total de 290 000 euros. Trois autres indemnisations sont en cours de proposition aux intéressés.

Le CIVEN a reçu à ce jour 772 dossiers (+ 28 % sur un an) dont :

par origine :

- militaires : 637
- civils : 81
- populations locales : 54

dossiers en cours d'instruction : 207

dossiers complets :

- recevables : 390
- irrecevables : 175

dossiers ayant fait l'objet d'une décision du ministre : 398

- rejets : 391
- accords : 7

Devant les difficultés d'obtention des indemnisations, un nouveau décret d'application de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 a été pris le 30 avril 2012. Il prévoit l'élargissement de la liste des maladies radio-induites ainsi que celui des zones géographiques concernées. **Ce décret permet ainsi le réexamen de dossiers qui avaient été préalablement rejetés.** 54 cas sont en cours de réexamen.

Concernant ses moyens de gestion, le CIVEN dispose d'un secrétariat assuré par les services du ministère de la défense. Le secrétariat du comité d'indemnisation compte 18 personnes. Le programme 169 n'assure cependant pas la charge de ses dépenses.

**C. UN PROGRAMME N° 158 « INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISEMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE » DONT LE BUDGET RESTE DÉPENDANT DES PRÉVISIONS D'INDEMNISATIONS**

Le programme 158 se compose de deux actions : l'action 1 « Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation », qui prend en charge l'indemnisation prévue par les décrets n° 99-778 du 10 septembre 1999 et n° 2000-657 du 13 juillet 2000, et l'action 2 « Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale », qui traduit les engagements financiers découlant du décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004. Les dépenses de ce programme sont constituées, pour l'essentiel, des **indemnisations versées** sous forme de rente ou de capital aux victimes visées par ces trois décrets.

**Répartition des crédits entre les actions du programme n° 158**

*(en millions d'euros)*

|                                                                                                                                                                     | Autorisations d'engagement |          |           | Crédits de paiement |          |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|----------|-----------|---------------------|----------|-----------|
|                                                                                                                                                                     | LFI 2012                   | PLF 2013 | Évolution | LFI 2012            | PLF 2013 | Évolution |
| Action 1 -<br>« Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation » | 60,2                       | 55,8     | - 7,3 %   | 60,5                | 56,1     | - 7,3 %   |
| Action 2 -<br>« Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale »                                                                  | 55,8                       | 53,9     | - 3,6 %   | 55,8                | 53,9     | - 3,6 %   |
| <b>Total</b>                                                                                                                                                        | 116,0                      | 109,7    | - 5,4 %   | 116,3               | 110,0    | - 5,4 %   |

*Source : commission des finances sur la base du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013*

**1. Une baisse attendue des dépenses d'intervention**

Ce programme connaît **une baisse de ses crédits de 5,4 % en AE comme CP entre 2012 et 2013.**

La première action, « **Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation** », voit ses **crédits poursuivre une baisse déjà entamée les années passées, avec moins 4,4 millions d'euros en CP**. Le nombre de bénéficiaires attendu entre les deux lois de finances qui se réduit de 300 dossiers, passant de 6 087 à 5 772, explique en partie cette diminution. Celle-ci n'est pas compensée par **la revalorisation de la rente viagère annuelle de 2,5 %** qui passe de 6 057,96 euros en 2012 à 6 209,28 euros pour l'ensemble des orphelins concernés. Il est également prévu d'accorder en 2013 18 indemnisations en capital pour un montant de 493 935 euros.

**La croissance du nombre des dossiers de spoliations traités** observée les années passées cesse. Cette année on attend une **baisse de ces dossiers et une diminution de leur coût moyen**. En 2013, ce sont environ 1 000 dossiers pour un coût moyen de 17 040 euros qui seraient ainsi indemnisés.

L'action 2 « **Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale** », pour sa part, voit ses **crédits baisser moins sensiblement que l'action 1 après avoir connu une augmentation en 2012 de 4,4 millions d'euros en CP**. La diminution attendue en 2013 est de 1,9 million d'euros. **Toutes les catégories** de bénéficiaires des indemnisations **baissent** sensiblement selon les prévisions, quel que soit le mode d'indemnisation choisi, en rente ou en capital. Le nombre des crédiérentiers passerait de 8 189 à 7 911. Le nombre des bénéficiaires d'une indemnisation en capital (27 440,82 euros en 2012) perdrait un quart de son effectif (150 dossiers).

Votre rapporteur spécial ne peut que rappeler que **les crédits d'intervention varient au gré du nombre des nouveaux dossiers** et que **l'absence de forclusion des dispositifs** ne permet qu'une anticipation limitée des dépenses à moyen terme.

## **2. Une gestion qui doit continuer d'être optimisée**

La gestion des indemnisations reste ainsi l'une des seules données qui permette l'évaluation de la maîtrise de ce programme. La **gestion de ce programme semble continuer de s'améliorer** cette année. En effet, ces dispositifs s'appuient sur la **Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS)**, et, par délégation de pouvoir du ministère de la défense, sur l'ONAC. Par ailleurs ce programme reçoit un soutien de **0,25 million** de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », en baisse de 0,07 million pour aider au fonctionnement de la CIVS.

Ainsi les **frais de gestion pour 2013 – 3,25 millions d'euros en CP** soit un gain net de 0,23 million entre 2012 et 2013 – peuvent être évalués à **3,03 % du total des crédits d'intervention** ouverts pour 2013. Malgré une

baisse des crédits d'intervention, on note une poursuite de l'amélioration du ratio puisqu'en 2011, ces mêmes frais représentaient **3,19 %** de ce même montant et **3,07 %** en 2012. La poursuite d'un saine effort de gestion se constate chez tous les intervenants de ce programme.

#### Évolution des effectifs de la CIVS

|                           | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Plafond d'emploi autorisé | 37,00 | 37,00 | 37,00 | 32,00 | 28,00 | 24,00 | 20,00 |
| Consommation en ETPT      | 29,24 | 27,58 | 25,57 | 22,85 | -     | -     | -     |

Source : commission des finances sur la base des réponses au questionnaire

Symbole de cet effort de bonne gestion, **la rationalisation des effectifs du CIVS se poursuivra en 2013 et les années suivantes**. Dès 2013 se sont 4 emplois autorisés en moins qui engendrent une économie de près de 150 000 euros.

Malgré cette pente vertueuse, les frais de gestion et de traitement des dossiers d'indemnisation des victimes d'actes de barbarie (action 2) par l'ONAC augmentent sans justification apparente sur un an. Ils s'élèvent en effet à 302 512 euros en 2013 contre 168 000 euros en 2012. Cette forte progression **mériterait une explication alors même que les frais de gestion de l'ONAC pour l'action 1 varient en sens inverse**. En effet, les crédits de titre 3 au profit de l'office pour cette action sont passés, de 2012 à 2013, de 332 000 euros à 223 924 euros.

### 3. Un dossier toujours sans réponse

**La forte attente née des engagements réaffirmés par le précédent Gouvernement en ce qui concerne la parution d'un décret unique portant sur la situation des différents orphelins de guerres reste entière**. A la suite du rapport de la commission nationale de concertation chargée d'étudier le dossier des orphelins de guerre, un projet de décret unique avait été annoncé dès **2011** par Alain Juppé, alors ministre en charge de ce dossier. Interrogé par votre rapporteur spécial à l'occasion de la préparation du présent budget le ministère n'a pas apporté de réponse satisfaisante sur ce point. Il serait plus que nécessaire qu'en marge de la discussion budgétaire le Gouvernement **précise ses intentions et un calendrier précis des étapes permettant d'avancer** sur ce sujet.

## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### *ARTICLE 62 bis (nouveau)*

**Demande d'un rapport au Gouvernement sur la situation des conjoints survivants des plus grands invalides de guerre dont l'indice de pension était supérieur à 2 000 points**

**Commentaire : le présent article, inséré par l'Assemblée nationale après adoption de deux amendements identiques de Daphna Poznanski-Benhamou, rapporteure pour avis de la commission de la défense, et de Daniel Boisserie, demande un rapport au Gouvernement avant le 1<sup>er</sup> juin 2013 faisant un état de la situation des conjoints survivants des plus grands invalides de guerre, dont l'indice de pension était supérieur à 2 000 points.**

### **I. LE DROIT EXISTANT**

L'article L. 50 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG) précise les **modalités de détermination de la pension allouée au conjoint survivant** non remarié d'un pensionné qui percevait la pension militaire d'invalidité.

Celles-ci varient en **fonction du taux d'invalidité de l'ouvrant-droit et de son grade.**

La pension de réversion est accordée lorsque le taux d'invalidité de l'ouvrant-droit est supérieur à 60 %. Les modalités de calcul et d'attribution dans le cas du conjoint survivant du soldat ancien combattant sont les suivantes :

1) dans le cas des pensions de conjoints survivants des militaires et marins dont la mort a été causée par des blessures, ou suites de blessures, reçues au cours d'événements de guerre ou par des accidents ou suites d'accidents éprouvés par le fait ou à l'occasion du service, et des conjoints survivants des militaires et marins dont la mort a été causée par des maladies contractées ou aggravées par suite de fatigues, dangers ou accidents survenus par le fait ou à l'occasion du service, ainsi que des conjoints survivants de militaires et marins morts en jouissance d'une pension définitive ou temporaire correspondant à **une invalidité égale ou supérieure à 85 %** ou en possession de droits à cette pension, la pension de réversion est dite de **taux normal soit 500 points** auxquels s'ajoute une majoration forfaitaire de 15 points depuis 2004. La réversion maximale est ainsi au coût actuel du point à **595,25 euros** par mois ;

2) dans le cas des pensions de conjoints survivants de militaires et marins morts en jouissance d'une pension définitive ou temporaire correspondant à **une invalidité égale ou supérieure à 60 %** ou en possession de droits à cette pension, la pension de réversion est dite de **taux de réversion soit 333 points** qui correspondent aux deux tiers de la réversion de taux normal. La majoration forfaitaire de 15 points s'applique également.

L'invalidité reconnue à 100 % correspond à un niveau de points d'invalidité de 1 000 points. Cependant, en raison des différentes pathologies et de l'évolution des conditions de vie de l'invalidé, l'indice peut varier jusqu'à plus de 14 000 points.

Ainsi, alors que le titulaire de la PMI peut se voir pensionné à cette hauteur, **la réversion que touche le conjoint survivant est plafonné à 500 points plus 15 points.**

Les lois n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 et n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ont successivement modifié l'article L. 50 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre pour **accorder un supplément de pension de 360 points aux conjoints survivants des invalides dont le taux de pension est au moins égal à 11 000 points.**

## II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Dans le cas des plus grands invalides, les souffrances et les pathologies de ces derniers nécessitent souvent que leurs conjoints s'occupent presque à temps plein d'eux. Ainsi, bien souvent à la disparition du grand invalide, les conjoints survivants connaissent une très forte différence de revenu en raison d'un pourcentage de réversion très faible. L'une des revendications de nombreuses associations combattantes et de conjoints survivants est d'arriver à un taux de réversion entre 20 et 25 %.

Dans la droite ligne des modifications apportées progressivement au sort des conjoints survivants des très grands invalides de guerre, les auteurs des amendements entendent demander au Gouvernement un rapport permettant **d'évaluer la situation des conjoints survivants des plus grands invalides**, pensionnés à plus de 2 000 points, et d'envisager les pistes permettant d'augmenter leur niveau de pension.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre rapporteur spécial ne voit **pas d'objection** à cette demande de rapport. Cependant, cette demande prévoit une réflexion sur les moyens d'augmenter les pensions versées aux conjoints des grands invalides, « *y compris au moyen d'un prélèvement sur ces pensions* ».



Cette précision est elle-même explicitée dans l'exposé des motifs qui évoque « *la faisabilité de la mise en place d'une taxation des pensions des plus grands invalides pour financer un dispositif qui assure aux veuves une pension décente* ».

Si on ne peut qu'être **favorable au principe** d'une étude sur cette question importante, **les présupposés** des auteurs quant aux conclusions du rapport conduisent à émettre un **avis prudent**. Il serait nécessaire que le Gouvernement, qui, à l'Assemblée nationale, a émis un avis favorable sur cet amendement, puisse assurer la représentation nationale que l'étude des moyens d'une **revalorisation de la réversion des conjoints survivants justifiée au nom du droit à réparation inscrit à l'article 1<sup>er</sup> du CPMIVG** ne se fasse pas au détriment du droit à réparation des invalides.

**Décision de la commission : votre commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur cet article.**

*ARTICLE 62 ter (nouveau)*

**Demande d'un rapport au Gouvernement sur la situation des conjoints survivants d'anciens combattants résidant hors de France et la possibilité pour eux de bénéficier de l'aide différentielle en faveur des conjoints survivants**

**Commentaire :** le présent article, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative d'un amendement de Daphna Poznanski-Benhamou, rapporteure pour avis de la commission de la défense, demande un rapport au Gouvernement avant le 1<sup>er</sup> juin 2013 faisant le point sur la situation des veuves d'anciens combattants résidant hors de France et la possibilité de leur attribuer l'aide différentielle en faveur des conjoints survivants octroyée par l'ONAC.

**I. LE DROIT EXISTANT**

Depuis 2007, l'Office national des anciens combattants verse une allocation différentielle aux conjoints survivants (ADCS) de ses ressortissants qui leur garantit un revenu mensuel minimum, initialement fixé à 550 euros et porté progressivement à 900 euros en 2012. Le financement de l'allocation est assuré par un abondement des crédits d'action sociale de l'ONAC de 5 millions d'euros reconduit chaque année depuis 2008.

Cette aide a ainsi été attribuée à 4 682 conjoints survivants en 2011 après examen de la demande effectuée auprès des services départementaux de l'ONAC. Cependant, les résidents à l'étranger sont de fait exclus du bénéfice de l'ADCS.

**II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article additionnel entend demander au Gouvernement un rapport sur la **situation des conjoints survivants résidant hors de France**. Ce rapport devrait examiner la **possibilité de faire bénéficier** ces personnes d'une **aide différentielle** au même titre que les résidents sur le territoire national.

Cette possibilité devrait être étudiée **en tenant compte des niveaux de vie des pays de résidence**.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre rapporteur spécial estime que cette question devrait être étudiée parallèlement à l'avancée du dossier sur la création d'une aide différentielle à destination des anciens combattants les plus démunis sur lequel il a eu l'occasion de revenir au sein de son présent rapport.

Il apparaît que l'aide différentielle actuellement accordée aux conjoints survivants l'est avant tout en raison de la qualité d'ancien combattant du disparu. Dès lors, il n'apparaît pas anormal qu'un rapport étudiant la possibilité **d'étendre un dispositif analogue à l'ADCS et tenant compte des niveaux de vie des pays de résidence** puisse être présenté au Parlement.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*ARTICLE 62 quater (nouveau)*

**Demande d'un rapport au Gouvernement sur l'application de la loi  
n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et  
contribution nationale en faveur des Français rapatriés**

**Commentaire : le présent article, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative d'un amendement de Daphna Poznanski-Benhamou, rapporteure pour avis de la commission de la défense, demande un rapport au Gouvernement avant le 1<sup>er</sup> juin 2013 faisant le point sur l'application de la loi portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

La loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés comporte différents volets qui recourent essentiellement :

- la reconnaissance de la Nation envers ceux qui ont participé à l'œuvre accomplie par la France outre-mer, ainsi que les souffrances éprouvées et les sacrifices endurés par les rapatriés, les harkis, les disparus et les victimes civiles et militaires du processus de décolonisation (articles 1<sup>er</sup> et 2) ;

- le développement de la politique de mémoire notamment au travers de la création d'une fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de Tunisie (article 3) ;

- le renforcement de la solidarité nationale envers les harkis et les anciens membres des formations supplétives et assimilées au travers de l'interdiction des injures proférées à leur encontre (article 5).

C'est également dans ce cadre qu'à eu lieu une revalorisation de l'allocation de reconnaissance mise en place en 2003 pour assurer un complément de revenu régulier aux anciens membres des formations supplétives et à leurs conjoints survivants et en étendre le bénéfice à leurs enfants en cas de décès de leurs parents avant l'entrée en vigueur de la loi (articles 6 et 9).

Cette mesure était complétée par d'autres mesures en faveur des aides au logement ou de bourses scolaires et universitaires (article 10) ;

- enfin des mesures en faveur de l'indemnisation des rapatriés (articles 12 et 13).

## II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'amendement adopté demande au Gouvernement la remise d'un rapport, avant le 1<sup>er</sup> juin 2013, permettant d'évaluer l'application de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés.

Plus particulièrement **trois éléments motivent la demande** de ce rapport :

- une interrogation quant au **travail effectif de la Fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et des combats au Maroc et en Tunisie** ;

- une volonté de faire un **état des lieux sur l'état d'avancée des programmes de recherche** universitaire sur l'histoire de la présence française outre-mer ;

- enfin, faire un bilan des différentes mesures de reconnaissance en faveur des harkis contenus dans cette loi et connaître l'état de leur application.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre rapporteur spécial considère que, si la volonté d'évaluer l'application de l'ensemble des volets d'une loi importante est un objectif qui peut être louable, une **réserve s'impose**.

En effet, l'ensemble des éléments liés à la politique en faveur des rapatriés et, en particulier l'allocation de reconnaissance, ne sont **pas de la compétence de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » mais de celle de la mission « Égalité des territoires, logement et ville »**.

En effet, cette mission comporte un programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » dont l'une des actions, dotée en loi de finances pour 2013 de 18,4 millions d'euros, est destinée aux rapatriés.

Votre rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de s'interroger sur les motivations de ce rattachement. L'analyse de cet article et les difficultés engendrées par le placement de cette politique hors du champ de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » pourrait **conduire le Gouvernement à s'interroger sur l'opportunité qu'il existerait à modifier à l'avenir ce découpage**.

Au delà de la difficulté soulevée, votre rapporteur spécial estime qu'une étude sur l'usage fait par la **Fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et des combats au Maroc et en Tunisie** des dotations qui ont pu lui

être faites, en particulier par la DMPA du ministère de la défense, aurait un grand intérêt.

En effet les crédits de la dotation apportés par le ministère sont portés par le programme 167 de la mission « Anciens combattant, mémoire et liens avec la nation ».

En prenant en considération les avantages et les limites d'une telle demande de rapport, votre rapporteur spécial ne peut qu'adopter une position prudente.

**Décision de la commission : votre commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur cet article.**

*ARTICLE 62 quinquies (nouveau)*

**Demande d'un rapport au Gouvernement sur l'opportunité et les modalités de modification du décret n° 2010-653 du 11 juin 2010 pris en application de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires.**

**Commentaire : le présent article, inséré par l'Assemblée nationale après l'adoption de deux amendements identiques de Jean-Jacques Candelier et des membres du groupe GDR, et de François Rochebloine et des membres du groupe UDI demande un rapport au Gouvernement avant le 1<sup>er</sup> juin 2013 sur l'opportunité et les modalités de modification du décret n° 2010-653 du 11 juin 2010 pris en application de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

La loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 et le décret n° 2010-653 du 11 juin 2010 modifié par le décret n° 2012-604 du 30 avril 2012, prévoient la mise en place d'une procédure d'indemnisation pour les personnes atteintes de maladies cancéreuses radio-induites, résultant d'une exposition à des rayonnements ionisants issus des essais nucléaires français.

En cas de doute, il appartient à l'administration d'apporter la preuve que le risque attribuable aux essais nucléaires est négligeable dans l'apparition de la maladie cancéreuse. Le système d'indemnisation n'opère pas de distinctions de nationalité, ni de statut entre populations civiles et militaires.

Pour prétendre à une indemnisation, **les demandeurs doivent avoir séjourné ou résidé, durant certaines périodes qui s'échelonnent entre 1960 et 1998, près des centres sahariens d'expérimentation ou en Polynésie française, et être atteints de pathologies radio-induites dont la liste est fixée par le décret d'application du 11 juin 2010 modifié.**

Un comité d'indemnisation est chargé de présenter au ministre de la défense une recommandation sur les suites à donner à chaque demande. Il apprécie le lien de causalité entre les conditions de l'exposition et la maladie invoquée, puis arrête un projet de calcul de l'indemnisation allouée en capital après évaluation par un expert médical des préjudices subis.

Ceux-ci pourront être patrimoniaux, mais également extrapatrimoniaux (en fonction de troubles d'existence, d'incidence professionnelle, de déficit fonctionnel, etc.). Sur recommandation du comité,

le ministre de la défense propose une offre d'indemnisation au demandeur ou lui oppose un rejet.

## **II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Les auteurs de l'amendement demandent au Gouvernement la remise d'un rapport, avant le 1<sup>er</sup> juin 2013, sur l'opportunité et les modalités de modification du décret n° 2010-653 du 11 juin 2010 pris en application de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires.

En effet, ils font valoir qu'au bout de deux ans d'application, il sur plus de 700 dossiers de demande d'indemnisation déposés, seuls 7 ont pour l'heure reçu une réponse positive.

Ces conditions d'octroi de l'indemnisation ne permettent pas, à leurs yeux, de permettre une reconnaissance et une indemnisation effective des victimes des essais nucléaires français.

## **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

Votre rapporteur spécial considère que ces amendements, adoptés avec l'avis favorable du Gouvernement ne précisent pas dans quelle mesure ils prennent en considération la récente modification du décret d'application de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 par le nouveau décret n° 2012-604 du 30 avril 2012.

Ce dernier **prévoit l'élargissement de la liste des maladies radio-induites ainsi que celui des zones géographiques concernées** et, selon les données communiquées, plusieurs dizaines de cas sont déjà en cours de réexamen sur cette base.

Il apparaît pour le moins étrange qu'on puisse déjà juger l'efficience du nouveau décret alors même que les procédures de réexamens sont en cours. De plus, les amendements présentés à l'Assemblée nationale et adoptés ne mentionnent à aucun moment ce décret dans l'exposé des motifs. Ces données poussent votre rapporteur spécial à préconiser une position de prudence, qui appellera une réponse du Gouvernement en séance.

**Décision de la commission : votre commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur cet article.**



## **LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE**

### **I. MODIFICATION DES CRÉDITS**

#### ***A. À TITRE RECONDUCTIBLE***

Au terme de la seconde délibération, la mission a fait l'objet d'une **minoration** de ses crédits de 1 million d'euros. Cette diminution porte sur le programme 169 et plus particulièrement sur la PMI et la retraite du combattant. Elle vient s'ajouter à la diminution initialement prévue de 84,5 millions d'euros et représente 0,04 % des crédits d'intervention alloués à ces deux dispositifs.

#### ***B. À TITRE NON RECONDUCTIBLE***

**L'Assemblée nationale a majoré**, en seconde délibération, **les crédits** de la mission **de 244 800 euros**. Ces crédits seront imputés au titre 6, catégorie 64 des programmes 167 et 169 de la façon suivante :

- sur le programme « Liens entre la nation et son armée », à hauteur de 3 000 euros sur l'action 01 « Journée défense et citoyenneté » et 112 500 euros sur l'action 02 « Politique de mémoire » ;

- sur le programme « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant », à hauteur de 129 300 euros sur l'action 03 « Solidarité ».

### **II. ARTICLES RATTACHÉS ADOPTÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a, en première délibération, adopté quatre articles additionnels.

**Ces articles additionnels sont commentés plus haut dans la rubrique « Examen des articles rattachés »**



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 14 novembre 2012, sous la présidence de M. Albéric de Montgolfier, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Philippe Marini, rapporteur spécial, sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » (et articles 62 *bis* à 62 *quinquies*)**

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial.** – La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » poursuit, assez naturellement, en 2013 sa pente décroissante, avec une contraction de 2,5 % de ses crédits, soit un budget de 3,07 milliards d'euros en crédits de paiement. Cette baisse régulière s'explique, pour l'essentiel, par la diminution de la population des ayants droit. Le nombre de bénéficiaires de la pension militaire d'invalidité (PMI) chuterait de 2012 à 2013 de 14 500 personnes, et celui des bénéficiaires de la retraite du combattant de 43 200.

De plus, pour la première fois depuis plusieurs années, il n'y aura pas de revalorisation majeure des droits à réparation. Cependant, le budget prend en compte l'extension en année pleine de la majoration de 4 points intervenue au 1<sup>er</sup> juillet 2012 de la retraite du combattant que nous avons unanimement soutenue.

Abordons les trois programmes de la mission.

Les crédits du programme 167 « Liens entre la nation et son armée » augmentent légèrement de 1,2 % à 119,4 millions d'euros.

Ceci reflète un effort particulier dont on ne peut que se réjouir sur l'action 2 « Politique de mémoire », dont les crédits augmentent de 43,3 % pour s'établir à 17,2 millions d'euros. Il s'agit souvent d'augmentations de dotations qui ne font que mettre en œuvre des engagements précédemment pris.

Ainsi, parmi les moyens supplémentaires de 2012 à 2013 :

- 1 million serait consacré à l'érection, près des Invalides, d'un monument aux morts en OPEX, ce qui, trente ans après l'attentat du Drakkar à Beyrouth, prend un sens particulier. Ce budget semble assez large pour ériger un tel monument ;

- 2 millions d'euros devraient permettre d'assurer la contribution du ministère de la défense au GIP « Mission du centenaire de la Première Guerre mondiale ». Nous aurons besoin des précisions du ministre pour connaître les missions précises qui lui seront dévolues. En effet, lors de la préparation budgétaire, le ministre délégué avait semblé ouvrir la voie à un élargissement de ce GIP à d'autres conflits et, en particulier, aux commémorations de la Seconde Guerre mondiale. Ce sont des aspects qui devront être précisés ;

- 1 million d'euros enfin sera consacré au programme de rénovation 2011-2018 des sépultures de guerre dans le cadre de la préparation des

commémorations du centenaire de la Première Guerre mondiale. Cette augmentation des moyens correspond à une montée en puissance décidée dès 2010.

Je souhaite, à ce titre, m'arrêter sur le contrôle budgétaire que j'ai mené sur la mise en œuvre du programme pluriannuel 2011-2018 de rénovation des sépultures de guerre à la veille des commémorations de la Première Guerre mondiale. Ce programme porte principalement sur la rénovation d'une trentaine de nécropoles nationales pour un montant de près de 35 millions d'euros.

Au cours de ce contrôle, j'ai observé que la mise en place de ce programme s'est accompagnée de l'augmentation significative des moyens budgétaires. Cependant, certaines sous-consommations montrent que les évaluations initiales des coûts des rénovations sont, pour certaines, imparfaites mais également que des appels d'offres ont engendré des résultats favorables.

La déclinaison annuelle de ce programme entre la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) du ministère et l'ONAC, particulièrement son Pôle des sépultures de guerre installé à Metz, se fait de façon intelligente pour prendre en compte l'évolution du calendrier commémoratif et les reports de crédits existants. Je souhaite, par ailleurs, souligner la grande qualité des personnels rencontrés et dédiés à cette mission. J'ai pu entendre des propos d'une grande technicité sur les coûts et la fabrication des stèles destinées à nos nécropoles militaires.

J'ai formulé à l'issue du contrôle plusieurs recommandations. Il serait souhaitable qu'à l'avenir une meilleure concertation avec les associations d'anciens combattants puisse se mettre en place afin de prendre en compte leur sensibilité à la modification de lieux auxquels ils sont très attachés. J'ai également suggéré, lors de mes différentes rencontres, que puisse être explorée, pour les rénovations et plus largement pour la mise en valeur des lieux de mémoire, la piste du mécénat qui comporte des dispositions fiscales attractives.

Pour revenir à la programmation budgétaire en 2013, j'ai souhaité insister dans ce rapport sur le besoin que des moyens puissent être mobilisés en faveur de la préservation du patrimoine de guerre. Ceci vaut particulièrement pour toutes les localisations du front de la Première Guerre mondiale, lorsque les troupes en stationnement ont aménagé des grottes. Il existe de nombreux sites, par exemple dans la vallée de l'Aisne, où sur tout le front on retrouve des sculptures représentatives de la vie au front, des monuments sous-terrains dont la préservation est difficile. Si on veut préserver ce patrimoine, il faudra y mettre quelques moyens en partenariat avec les collectivités territoriales.

Ce programme porte également le soutien de la Journée Défense et citoyenneté pour 102,2 millions d'euros en légère baisse de 3,8 millions pour prendre en compte la baisse du plafond d'emplois de 1 555 à 1 518 ETPT. Je

rappelle qu'après la suspension du service national, les effectifs de la Direction du Service national avaient augmenté significativement.

Le principal programme, 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant », voit ses crédits baisser de 2,6 % à 2 839,3 millions d'euros pour les raisons démographiques évoquées précédemment. Cette baisse démographique se répercute sur l'action « Administration de la dette viagère » qui regroupe les PMI et la retraite du combattant. Les crédits de cette action reculent de 84,5 millions d'euros.

Il convient de demander au ministre délégué de préciser ses intentions pour une catégorie particulière d'anciens combattants, ceux qui ont cumulé quatre mois de service en Algérie à cheval sur la date du 2 juillet 1962. Actuellement, ils ne peuvent bénéficier de l'obtention automatique de la carte du combattant. Il faudrait œuvrer en faveur de ce changement.

Ce programme porte également les crédits d'action sociale de l'ONAC. Ils progressent, comme lors des derniers exercices, de 500 000 euros à 20,6 millions. Ce sont ces crédits qui permettent entre autres d'accorder l'aide différentielle aux conjoints survivants qui bénéficie à plus de 4 600 personnes dont les revenus sont inférieurs à 900 euros par mois – seuil revalorisé au 1<sup>er</sup> avril dernier de 66 euros.

J'émets un regret, celui que depuis un an le dossier visant à développer une aide similaire pour les anciens combattants les plus démunis n'ait pas avancé. Le ministre devra s'engager à faire avancer ce dossier.

Le troisième programme, le programme 158, qui porte sur l'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale, voit sa dotation légèrement baisser de 5,2 % en crédits de paiement pour prendre en compte l'évolution du nombre de dossiers attendus.

Je veux enfin signaler un problème de prévisibilité de la dépense fiscale. Celle-ci est estimée à 505 millions d'euros en 2013, soit plus de 16 % des crédits de la mission. Cette dépense, qui représente au fil des ans une part de plus en plus importante de l'effort public en faveur des anciens combattants, est surtout marquée par une sous-évaluation récurrente.

Ces observations me conduisent à vous proposer d'adopter les crédits de la mission sans modification.

Concernant les articles rattachés, ils sont au nombre de quatre. Ils ont tous été introduits à l'Assemblée nationale et concernent des demandes de rapports auxquelles le Gouvernement s'est montré favorable. Ces rapports, souhaitons-le pourront éclairer de leur contenu des décisions futures.

L'article 62 *bis*, introduit par un amendement de Daphna Poznanski-Benhamou, rapporteure de la commission de la défense, demande un rapport au Gouvernement sur la situation des conjoints survivants pensionnés au delà de 2 000 points pour envisager la possibilité de leur revalorisation. Cet

objectif au profit des conjoints survivants est légitime, mais le fait que soit évoquée, dans la formulation de demande de rapport, la possibilité de recourir à une taxation des pensions des grands invalides, m'invite à vous proposer de nous en remettre à la sagesse du Sénat.

L'article 62 *ter*, introduit par un amendement du même auteur, demande un rapport au Gouvernement sur la possibilité d'étendre l'aide différentielle aux conjoints survivants aux résidents hors de France. Je vous propose, pour des raisons de cohérence, de donner un avis favorable à cet article.

L'article 62 *quater*, introduit par un amendement du même auteur, demande un rapport au Gouvernement sur l'application de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés. Il s'agit en particulier d'évaluer l'action qui a été celle de la Fondation pour la Mémoire de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de Tunisie. Cependant, la demande de rapport porte sur toute la loi. Je vous rappelle que les crédits consacrés aux rapatriés et harkis, et en particulier aux allocations qui leur sont versées, sont inscrits au titre de la mission « Égalité des territoires, logement et ville ». C'est pour cette raison que je vous propose de nous en remettre à la sagesse du Sénat.

Enfin, l'article 62 *quinquies*, introduit par des amendements identiques des groupes GDR et UDI, demande un rapport au Gouvernement sur l'opportunité et les modalités de modification du décret n° 2010-653 du 11 juin 2010 pris en application de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires. Il s'avère qu'au vu du nombre peu élevé d'indemnisations, 1 % des dossiers déposés, cette demande semble légitime. Cependant je ne sais pas dans quelle mesure cette demande prend en considération la récente modification du décret d'application par le nouveau décret n° 2012-604 du 30 avril 2012. Ce dernier prévoit l'élargissement de la liste des maladies radio-induites ainsi que celui des zones géographiques concernées et, selon les données communiquées, plusieurs dizaines de cas sont déjà en cours de réexamen sur cette base. C'est pour cette raison que je vous propose de nous en remettre à la sagesse du Sénat.

**Mme Gisèle Printz, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales.** – Permettez-moi de préciser que la commission des affaires sociales n'a pas encore examiné cette mission, elle le fera le 21 novembre prochain. Voici brièvement ce qui n'est encore que mon avis personnel et qui constituera la trame de mon rapport.

Je suis satisfaite de ce budget 2013. Il est certes en baisse, ce qui s'explique par la diminution inexorable du nombre d'anciens combattants. Néanmoins, en cette période de redressement des comptes publics, la spécificité des anciens combattants est reconnue. Leurs droits sont préservés et les engagements du précédent budget, comme la revalorisation de la retraite du combattant à 48 points, sont tenus.

Surtout, l'accent est mis sur deux aspects essentiels : la transmission de la mémoire et la solidarité envers les anciens combattants les plus démunis et leurs ayants droits. Les quatre prochaines années seront riches en commémorations, avec le centenaire de la Grande Guerre et le soixante-dixième anniversaire de la Seconde Guerre mondiale. J'espère sincèrement que le sacrifice de la Nation entre 1914 et 1918 sera dignement honoré.

En ce qui concerne la solidarité, l'ONAC est conforté. Ses moyens en la matière seront renforcés de 500 000 euros par an sur les trois prochaines années. Cela lui permettra d'agir plus efficacement à l'égard de tous ses ressortissants, notamment nos soldats de retour d'OPEX, et d'augmenter progressivement le plafond de l'aide différentielle au conjoint survivant.

Je suis également très heureuse qu'un sujet qui me tient particulièrement à cœur soit sur le point d'être réglé. Les discriminations entre « malgré-nous » selon qu'ils aient été détenus par les soviétiques à l'ouest ou à l'est de la ligne Curzon devraient disparaître prochainement. Le ministre l'a promis.

Il y a un point sur lequel, par delà les clivages politiques, on ne peut être que déçu : c'est celui de l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français. Seulement sept dossiers en deux ans ont été jugés recevables. Les contraintes fixées par la loi Morin sont trop strictes. J'espère que le Gouvernement agira sur le sujet.

Ce budget ouvre des perspectives pour la mandature 2012-2017. Lors de son audition, le ministre s'est engagé à ce que l'an prochain la question de l'attribution de la carte du combattant à ceux qui ont passé quatre mois en Algérie à cheval sur le 2 juillet 1962 soit réglée. Il s'agit d'une vieille promesse, j'espère que vous serez à mes côtés, Monsieur le rapporteur spécial, pour veiller à ce qu'elle soit enfin tenue.

**M. Vincent Delahaye.** – Je veux, en premier lieu, souligner l'excellent travail du rapporteur spécial. Sur la Journée Défense et citoyenneté, on constate des taux de satisfaction de 85 % qui semblent assez élevés par rapport aux retours que je peux en avoir pour discuter avec des jeunes qui l'ont suivie. Je suis étonné de ce taux. Pourriez-vous m'indiquer comment il est calculé car je suis assez surpris. Je ne conteste pas l'utilité de cette journée. J'étais pour le maintien du service militaire, garder une journée pour les jeunes est plutôt bien.

Concernant la dépense fiscale vous parlez de sa sous évaluation mais pouvez-vous la chiffrer ?

**M. Albéric de Montgolfier, président.** – Monsieur le Président, les jeunes sont-ils satisfaits de leur journée ?

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial.** – Les chiffres que j'évoque sont directement issus du traitement des résultats des questionnaires remis par les jeunes à l'issue de leur journée. Ceux-ci sont donc encore dans l'ambiance de la JDC au moment de le remplir ; peut-être leur sentiment serait-il

susceptible d'évoluer, si on leur laissait quelques jours supplémentaires... Mais il n'y a pas lieu de douter de ces chiffres agrégés par la direction du service national, qui le fait avec méthode.

S'agissant de la dépense fiscale, les données définitives sont connues avec un certain décalage. Ainsi, pour 2011, cette dépense évaluée à 430 millions d'euros, s'élèverait, selon des données non définitives, à 497 millions d'euros, soit un surcoût de 67 millions. Pour 2010, on constatait déjà un dérapage.

**M. Vincent Delahaye.** – L'estimation de 505 millions d'euros serait donc plutôt bonne...

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial.** – Elle serait bonne par rapport à la réalisation 2011, mais la tendance de la dépense fiscale de cette mission est celle d'une dynamique qui incite à douter de l'estimation de ce chiffre.

**M. Albéric de Montgolfier, président.** – La façon de poser les questions sur la satisfaction permet parfois d'avoir des taux élevés... Nous nous interrogeons avec le Rapporteur général sur le coût du monument destiné aux OPEX.

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial.** – Il est vrai qu'un coût d'un million pour un monument commémoratif est assez élevé ; j'interrogerai le ministre pour connaître plus précisément les besoins liés à son érection.

**M. Éric Bocquet.** – Connaît-on les causes d'insatisfaction des jeunes qui participent à la Journée Défense et citoyenneté ?

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial.** – Il faudrait pour vous répondre que je fasse des investigations plus détaillées, ce que je n'ai pu faire mais je m'engage à suivre cette question.

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » ainsi que de l'article 62 ter du projet de loi de finances pour 2013. Elle décide de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les articles 62 bis, 62 quater et 62 quinquies.*

\*

\*       \*

**Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.**



## ANNEXE 1

### L'ETAT D'AVANCEMENT DU PROGRAMME DE RENOVATION DES SEPULTURES DANS LE CADRE DES COMMEMORATIONS DE LA PREMIERE GUERRE MONDIALE

#### I. LES SEPULTURES DE GUERRE : CONDITIONS DE LEUR ENTRETIEN ET DE LEUR RENOVATION

##### A. LA DIVERSITE ET L'IMPORTANCE DES SEPULTURES

Lorsque l'on évoque les sépultures de guerre, il faut conserver à l'esprit qu'il s'agit d'une définition précise qui **ne recoupe pas l'ensemble des sépultures où reposerait un soldat** tué durant l'une des guerres auxquelles la France a participé.

C'est à la suite du premier conflit mondial, face à l'ampleur du nombre des victimes tombées et du profond bouleversement de la société qu'il a entraîné que s'est constitué un droit encadré pour ces sépultures. Ainsi, l'article L. 498 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG) indique clairement l'existence d'un droit à sépulture perpétuelle en prévoyant que *« les militaires français et alliés « Morts pour la France » en activité de service au cours d'opérations de guerre sont inhumés à titre perpétuel dans les cimetières nationaux. »*

Les sépultures de guerre, en France, sont regroupées dans des cimetières nationaux, les **265 nécropoles nationales** qui représentent une superficie de 329 hectares et où reposent les corps de 748 000 soldats.

Cependant, il faut ajouter à ces cimetières nationaux d'autres lieux de sépultures conformément à la définition de l'article L. 505 du CPMIVG. Cet article prévoit que *« les sépultures perpétuelles des militaires ou marins français et alliés « Morts pour la France » sont, dans les cimetières communaux, groupés dans un carré spécial, distinct, autant que possible, par nationalité »*. Il existe à ce titre sur le sol français plus de **2 000 carrés militaires**, situés dans des cimetières communaux, qui recueillent 115 000 corps.

Les soldats tombés peuvent ainsi donc être inhumés au sein de **cimetières nationaux** ou, dans des cimetières communaux au sein de carrés militaires. Cependant un choix avait souvent été laissé aux familles des victimes de pouvoir récupérer le corps du disparu ou de le laisser reposer au sein des sépultures créées à proximité des champs de bataille. Les sépultures de soldats dont le corps avait été **récupéré** par leurs familles ont acquis le **statut de sépultures privées sur lesquelles l'Etat n'avait plus à intervenir**.

Par ailleurs dans les années 1920 et 1930, beaucoup de communes ont commencé à souffrir d'un manque de place et un grand mouvement de regroupement de carrés militaires au sein des nécropoles nationales a été engagé. Les familles avaient la possibilité de refuser de tels déplacements. L'Etat était alors **délié de toute obligation** vis-à-vis des tombes des « restitués sur place ».

Il faut ajouter que, hors convention, la France entretient à titre gracieux sept cimetières militaires étrangers situés sur notre sol pour une superficie totale de 5 hectares.

Au delà des sépultures qui se situent sur le territoire national, l'histoire de notre pays tout comme la diversité des conflits auxquels elle a eu à prendre part explique la présence de très nombreuses sépultures de guerre à l'étranger. Ce sont ainsi 230 000 "Morts pour la France" qui sont inhumés dans 234 cimetières et quelque 2 200 autres lieux de sépulture se répartissant dans **78 pays**.

L'importance de ce **patrimoine mémoriel** explique **une des difficultés rencontrées dès le début de ce contrôle**. En effet, alors que celui-ci visait spécifiquement le programme de rénovation des sépultures dans le cadre de la Première Guerre mondiale, il est très vite apparu que pour de **nombreuses nécropoles ou carrés militaires, les tombes des soldats de différents conflits se côtoient**.

De ce fait, il n'était **pas possible d'engager la rénovation de lieux de sépultures sur le seul critère du conflit de la Première Guerre mondiale**. Il apparaît qu'identifier très précisément chaque tombe pour décider d'engager une rénovation serait techniquement complexe et **moralement discutable**. Le programme de rénovation engagé globalement doit ainsi se lire en fonction des sites, que ceux-ci accueillent exclusivement ou non les dépouilles de soldats tombés durant la Grande Guerre.

## ***B. L'ENTRETIEN DES SÉPULTURES : UNE OBLIGATION LÉGALE ET MORALE***

### **1. Une obligation légale inscrite dans le Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre**

Le principe fondateur inscrit dans le Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre est que les sépultures de guerre sur le sol français ainsi que les tombes militaires françaises en territoire étranger sont des propriétés nationales. Le ministère de la défense, et plus précisément le ministre en charge des anciens combattants, est **responsable de leur conservation**.

Au regard de l'article L. 498, alinéa 2, du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, « *le ministre chargé des anciens combattants et victimes de guerre est chargé de toutes les questions*

*relatives aux terrains, à l'entretien et à la garde des cimetières (...) qui sont propriété nationale ».* **Il revient ainsi au ministre chargé des anciens combattants de veiller à cette obligation légale.**

Concernant les soldats restitués au sein des cimetières communaux, il faut rappeler que **l'Etat est déchargé de toute obligation**, seules des sépultures perpétuelles étant à sa charge exclusive.

Cependant, au delà d'une simple obligation que le législateur a eu la prudence d'inscrire dans la loi, le caractère spécifique de la mission et de l'enjeu s'expliquent également par une **véritable obligation morale**.

## **2. Une obligation morale renforcée**

Le respect dû aux morts prend, dans le cas de ceux qui sont tombés pour que nous puissions vivre en liberté, une autre dimension. La mission « **Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation** » trouve en particulier **sa raison d'être par la politique de mémoire qu'elle porte**.

Sans qu'il soit nécessaire de développer les raisons qui conduisent à estimer qu'il existe un impératif moral à poursuivre un **entretien digne des sépultures** de nos soldats, il faut souligner que celui-ci doit également s'accompagner d'une **sensibilisation permanente des jeunes générations**.

Il existe donc un **lien indissociable** entre, d'une part, la préservation des **lieux de sépulture** de nos morts et, d'autre part, le travail vis-à-vis des **citoyens**, en particulier des plus jeunes. C'est également dans cette perspective que le rapport spécial concernant les crédits de la mission « **Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation** » pointe la nécessité que des orientations puissent être prises également en faveur de la préservation des **lieux où ont vécu les soldats tombés au champ d'honneur**.

Cette obligation morale est très largement partagée par l'ensemble de la communauté nationale mais elle est **particulièrement vive dans les régions qui ont été le théâtre des batailles**.

À la veille des commémorations des combats de la Première Guerre mondiale, une **priorité se devait donc d'être accordée** par les autorités à la restauration des cimetières de la guerre 1914-1918, compte tenu de la vétusté qui frappait nombre d'entre eux.

## **C. LES DIFFÉRENTS INTERVENANTS ET LES MOYENS**

La programmation des travaux d'entretien et de rénovation repose sur la mobilisation **d'acteurs et de moyens dédiés**.

## 1. La mobilisation d'acteurs dédiés à cette mission

### *a) Le rôle moteur de la DMPA*

La direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) du ministère de la défense définit et met en œuvre la politique de mémoire, conduit la politique immobilière, culturelle et muséographique pour ce qui concerne les sépultures de guerre et les hauts lieux de mémoire. C'est dans ce cadre qu'elle détermine également les projets d'investissement et définit les orientations s'agissant de la coopération technique avec les organismes étrangers homologues.

Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2010, cette mission était assurée par la DSPRS et plus particulièrement mise en œuvre par les 19 anciennes directions interrégionales des anciens combattants (DIAC).

### *b) Un opérateur central : l'ONAC VG et son pôle des sépultures de guerre*

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, la mise en œuvre de l'entretien du patrimoine mémoriel – sépultures de guerre et hauts lieux de la mémoire nationale – relève, pour ce qui concerne le territoire national, de **l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG)**, conformément à la décision n° 56 prise lors du conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007.

Les moyens **matériels et humains** nécessaires ont été mis en place, par le ministère de la défense, auprès de cet établissement public qui s'est doté d'une nouvelle structure pour assurer cette mission : **le Pôle des sépultures de guerre et des hauts lieux de la mémoire nationale**, implanté à Metz en Moselle. Ce pôle s'appuie en particulier sur les neuf chefs de secteurs<sup>1</sup> et leurs adjoints qui ont un **rôle pivot**. Pour les inspections, ces chefs de secteurs contrôlent les sites et les travaux, plusieurs fois dans l'année et parfois plusieurs fois dans le mois. Pour les carrés militaires, les inspections sont moins fréquentes, moins d'une fois par an. Sous l'effet de la rationalisation engagée des services de l'ONAC, le pôle développe l'externalisation. Dans ce schéma, les chefs de secteur restent la personne-pivot concernant l'entretien et le suivi des travaux à réaliser.

Des moyens financiers lui sont ainsi délégués chaque année sur la base d'une **programmation établie en concertation avec la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA)**.

### *c) Des acteurs partenaires historiques.*

Au delà de l'office, d'autres acteurs viennent traditionnellement apporter leur concours à l'action en faveur de l'entretien des sépultures de guerre. Ce sont l'association Le Souvenir Français ainsi que les communes.

---

<sup>1</sup> Bray-sur-Somme, Colmar, Coudun, Limoges, Lyon, Marseille, Metz, Suippes et Verdun.

Le **Souvenir Français** entretient, pour le compte de l'Etat, par convention tripartite avec la DMPA et son opérateur l'ONACVG, quelque 33 700 sépultures de guerre.

Par ailleurs, certaines communes entretiennent également pour le compte de l'Etat quelque 59 000 sépultures perpétuelles situées dans les carrés spéciaux des cimetières communaux.

Comme votre rapporteur spécial l'a déjà mentionné, seul l'Etat ayant l'obligation d'entretenir les sépultures perpétuelles, ces acteurs sont donc **liés avec lui par des conventions** conclues sur leur demande, en application de l'article L. 503 du CPMIVG qui prévoit que *« l'entretien des sépultures perpétuelles peut être confié, sur leur demande, soit aux municipalités, soit à des associations régulièrement constituées tant en France que dans les pays alliés, suivant conventions intervenues ou à intervenir, entre elles et le ministre chargé des anciens combattants et victimes de guerre »*. En échange d'une indemnité forfaitaire unitaire, dont le montant (1,22 euro par tombe) n'a pas évolué depuis 1980, ils assurent **exclusivement l'entretien courant** de la plupart des tombes de guerre situées dans les cimetières communaux.

Cette situation aboutit parfois à des **difficultés** pour les communes qui, lorsqu'elles souhaitent intervenir pour la rénovation d'un carré militaire, doivent veiller à identifier les concessions perpétuelles des autres concessions. En effet, si l'Etat pour l'entretien de nombreuses tombes dans les communes s'appuie sur le Souvenir français et les communes, qui alors agissent comme opérateurs de l'Etat, **une commune ne peut intervenir de son propre fait sur des concessions perpétuelles. Les travaux de rénovation de ces sépultures sont à la charge exclusive de l'Etat.**

#### *d) L'appui de notre réseau diplomatique à l'étranger*

Les sépultures de guerre françaises situées à l'étranger, hors Afrique du nord, sont placées sous la **surveillance de nos postes diplomatiques**. Ce sont, selon les cas, les ambassadeurs, les consuls ou les attachés de défense qui assurent, concrètement, sous le contrôle de la DMPA, l'élaboration des programmes de rénovation, l'emploi des crédits d'entretien, y compris le paiement des dépenses liées au personnel recruté localement, de rénovation et le contrôle de l'entretien des sites. Ce sont eux également qui formulent des propositions de rénovation des cimetières et assurent le suivi et le contrôle de la réalisation des travaux.

#### *e) Des partenaires étrangers*

En application de conventions internationales et d'accords bilatéraux, la France a mis à la disposition des gouvernements étrangers les terrains nécessaires à l'inhumation de leurs soldats tombés en France. Certains de ces

Etats, ou les organismes<sup>1</sup> qu'ils ont mandatés, entretiennent directement les tombes de leurs ressortissants. Les terrains d'assiette de ces sépultures restent propriété de la France. **La DMPA est chargée de la mise en œuvre et du suivi de l'application de ces accords.**

Pour des raisons historiques, **d'autres Etats laissent à la France le soin d'entretenir les sépultures** de leurs soldats situées sur le territoire national. C'est ainsi le cas de la Belgique qui verse pour cela au ministère de la défense, une indemnité. C'est également le cas des Pays-Bas qui, en contrepartie de l'entretien de la nécropole néerlandaise d'Orry-la-Ville (Oise) par la défense assurent eux-mêmes l'entretien de tombes françaises situées sur leur territoire.

## **2. La mobilisation de moyens financiers et humains**

Face à cette obligation d'entretien et de préservation des sépultures, des **moyens financiers et humains** sont mobilisés déjà depuis de nombreuses années.

Cependant, de l'aveu de plusieurs intervenants rencontrés, très peu de véritables rénovations avaient été entreprises par le passé. En **2007** et **2008**, une dotation annuelle de **1,16 million d'euros** a été consacrée à la rénovation des sépultures de guerre et des hauts lieux de la mémoire nationale. Cette dotation a été portée à **3,5 millions** en **2009** (hors plan de relance) et en **2010**, puis à **4,6 millions l'an passé**.

Il convient de préciser que cette dotation n'est donc pas destinée à la seule rénovation des sépultures de guerre, mais également à la rénovation et la mise en valeur des hauts lieux de la mémoire nationale.

Le principe de gestion des crédits destinés tant à l'entretien, la rénovation que la mise en valeur des sépultures est donc le suivant : la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives **verse une dotation à l'ONAC** pour les sépultures et lieux de mémoire situés en France et en Afrique du nord. **Elle délègue des crédits aux ambassades** pour ce qui concerne les autres sépultures à l'étranger.

---

<sup>1</sup> Pour l'Allemagne : le Service d'entretien des sépultures militaires allemandes (SESMA) antenne pour la France et la Belgique du Volksbund Deutsche Kriegsgräberfürsorge (VDK) ;  
Pour le Commonwealth britannique : la Commonwealth War Graves Commission (CWGC) ;  
Pour les Etats-Unis : l'American Battle Monuments Commission (ABMC) ;  
Pour l'Italie : il Commissariato del Governo per le Onoranze ai Caduti in Guerra, (CGOCG) ;  
Pour les Pays-Bas : l'Oorlogsgravenstichting (OGS).

## II. UN PROGRAMME PLURIANNUEL MIS EN OEUVRE POUR ACCELERER LE RYTHME A LA VEILLE DU CENTENAIRE DE LA PREMIERE GUERRE MONDIALE

L'approche des commémorations du centenaire de la Première Guerre mondiale a suscité une mobilisation. La remise en état de sépultures de guerre nécessitait à la fois un plan d'action organisé et des moyens budgétaires dédiés.

Leur remise en état est ainsi censée se dérouler selon **un programme pluriannuel**, élaboré en 2010 **pour la période 2011-2018** et qui s'inscrit dans le cadre plus global de la préparation des commémorations du centenaire de la Première Guerre mondiale. **Le contrôle budgétaire entrepris** sur l'état d'avancement du programme de rénovation des sépultures dans le cadre des commémorations de la Grande Guerre visait principalement deux objectifs :

- en premier lieu, **établir si des moyens supplémentaires étaient réellement alloués** à cet objectif dans le budget de la mission « **Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation** » ;

- en second lieu, s'assurer des **conditions de mise en œuvre** de ce programme.

### ***A. L'AMBITION INITIALE DU PROGRAMME PLURIANNUEL DE RÉNOVATION***

#### **1. Les conditions de son établissement**

La **programmation pluriannuelle** (*annexe 2*) telle qu'elle avait été établie en 2010 faisait apparaître un schéma permettant **une montée en puissance des moyens financiers entre 2011 et 2018**. Cette programmation était présentée comme un effort particulier qui n'annihilait en rien les actions sur d'autres sites tout en orientant les moyens vers le premier conflit mondial.

On pouvait s'interroger sur l'impact qu'aurait pu avoir, sur la détermination du programme de rénovation des sépultures pour les années 2011 à 2018, le fait que ce programme ait été élaboré au moment de la disparition de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS). En effet, les directions interrégionales des anciens combattants (DIAC) avaient été sollicitées afin de **déterminer les besoins de rénovation**. Le fait que certaines DIAC soient alors en cours de fermeture avait fait naître des craintes sur la pertinence du programme.

Les réponses apportées sur ce point à votre rapporteur spécial quant au processus de détermination des besoins de rénovations des sites se sont voulues rassurantes. La DMPA sur la base des informations et des analyses des DIAC et de ses techniciens a effectué un chiffrage qui prend en compte

une moyenne de coût pour la rénovation d'une tombe située entre **300 et 500 euros**.

Ces données techniques ont été **croisées avec le calendrier commémoratif prévisionnel** qui devait tenir compte des années des différents combats intervenus au cours de la Première Guerre mondiale.

C'est à partir du recoupement de l'ensemble de ces données qu'a pu être élaboré la **programmation pluriannuelle**. La présentation des moyens qui devaient être alloués spécifiquement à la programmation pluriannuelle 2011-2018 dans le cadre de la rénovation d'une trentaine de nécropoles nationales était ainsi à l'origine chiffrée, selon les documents transmis à **34,575 millions d'euros** soit une moyenne annuelle de 4,322 millions d'euros.

## **2. Des objectifs ambitieux mais également limités**

**Le montant des dotations ainsi annoncées** marque un effort significatif à destination des sépultures de la Première Guerre mondiale. Comme on l'a vu plus haut, en 2009 et 2010, une dotation annuelle de 3,5 millions d'euros a été consacrée à l'entretien et la rénovation des nécropoles nationales. Elle a été portée à 4,6 millions d'euros en 2011. **Selon les données transmises par le ministère en 2009, hors plan de relance, ce sont environ 2,5 millions d'euros qui auraient été consacrés aux sépultures et lieux de mémoire de la Première Guerre mondiale. Pour 2011 ce chiffre était porté à 3,7 millions.**

Cependant, très rapidement, un constat s'est imposé : les éléments de réponse collectés lors de ce contrôle ont mis en lumière que **les dépenses engagées pour la rénovation des sépultures à l'étranger, ne faisaient pas partie du programme pluriannuel de rénovation**. Ce programme pluriannuel a été **conçu uniquement pour les sépultures situées sur le territoire national**.

Ainsi, ce programme, qui a l'ambition d'effectuer une prévision des crédits à mobiliser sur une durée longue en fonction d'un calendrier commémoratif logique, exclut une part importante des sépultures de la Première Guerre mondiale : celles situées hors du sol national. Ce choix semble s'expliquer par plusieurs facteurs, le principal étant que la DMPA s'est appuyée sur les retours d'acteurs dont c'était le travail principal d'effectuer un contrôle et une veille sur l'état des sépultures au sein des DIAC puis au service du Pôle des sépultures. Le travail de surveillance et d'évaluation des cimetières à l'étranger repose principalement sur l'engagement et la bonne volonté des personnels de notre corps consulaire et diplomatique. **Il apparaissait complexe en l'état des connaissances du recensement des sépultures à l'étranger d'effectuer un programme similaire.**

Votre rapporteur spécial tient cependant d'ores et déjà à souligner que **ce n'est pas parce que les sépultures situées hors du territoire national n'ont pas été intégrées au sein du programme pluriannuel 2011-2018 que**



**ces sépultures sont négligées.** Ainsi, sans effectuer une distinction entre les différents conflits, ce sont 0,95 million d'euros en 2011 et 1,1 million en 2012 qui ont été inscrits pour la rénovation des sépultures à l'étranger hors Afrique du Nord selon les chiffres communiqués.

***B. UNE EXÉCUTION DU PROGRAMME PLURIANNUEL QUI N'EN EST QU'À SES DÉBUTS***

**1. Une mobilisation des moyens satisfaisante**

Selon les données transmises à votre rapporteur spécial pour les deux **premières années du programme**, la dotation versée par la DMPA à l'ONAC se serait montée :

**Pour 2011** à 3 413 350 euros se répartissant ainsi :

- 2 424 350 euros pour les sépultures de guerre en France ;
- 200 000 euros pour les hauts lieux de mémoire ;
- 789 000 euros pour les cimetières d'Afrique du Nord.

**Pour 2012** à 3 361 320 euros se répartissant ainsi :

- 2 933 076 euros pour les sépultures de guerre en France ;
- 428 244 euros pour les cimetières d'Afrique du Nord.

Ainsi, sur la dotation reçue par l'ONAC-VG pour rénover les lieux de sépultures de guerre et les hauts lieux de mémoire, il faut **faire la part de ce qui est consacré au plan de rénovation des sépultures de guerre 2011-2018** tel qu'initialement arrêté. On peut **constater des différences de chiffrage entre ce qui a été délégué à l'office globalement et ce qui est consacré spécifiquement au programme.**

Votre rapporteur spécial remarque cependant qu'en recoupant les chiffres, l'essentiel des crédits alloués à l'office par le DMPA pour les sépultures en France se retrouvent dans les chiffrages communiqués par l'ONAC sur les crédits délégués à ce programme pluriannuel.

Il note avec intérêt que sur les 1,692 million d'euros qui, en 2011, n'ont pas été engagés pour les rénovations prévues des sépultures de guerre dans le cadre du programme pluriannuel :

- 0,75 million est dû au report d'opérations ;
- 0,942 million s'explique par **des économies réalisées sur les opérations prévues entre le chiffrage initial du projet et les dépenses constatées.**

Ainsi, sur les 1,692 million d'euros dégagés et reportés pour 2012, **1,19 million l'ont été spécifiquement pour le premier conflit mondial.** Ce

report s'ajoutant à la dotation 2012 à hauteur de 2,883 millions permet d'atteindre des **crédits disponibles pour 2012 de 4,073 millions**.

Ce montant doit se lire au regard de la prévision initiale de la programmation pluriannuelle faite en 2010 à hauteur de **3,195 millions** à laquelle il faut ajouter **les travaux reportés de 2011 à 2012 (0,75 million)**. Ainsi, les besoins de 2012, en considérant ces chiffrages, devraient se porter à 3,945 millions. On peut donc estimer que les crédits disponibles pour 2012, supérieurs de 3,2 % au chiffrage potentiellement nécessaire, ont été assez justement calibrés. **Les crédits délégués en début d'année** ont pris en **compte de façon adéquate les effets tant des crédits reportés que de l'avancée différée de certains travaux**.

#### Réalisations budgétaires du programme pluriannuel 2011-2018

(en millions d'euros)

|              | Crédits initialement prévus dans le cadre du programme | Crédits délégués par la DMPA à l'ONACVG pour le programme | Total des crédits disponibles pour l'année n | Crédits engagés | Crédits reportés en année n + 1 |
|--------------|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------|-----------------|---------------------------------|
| 2010         | 0                                                      | 2,700                                                     | 2,700                                        | 0               | 2,700                           |
| 2011         | 2,500                                                  | 2,394                                                     | 5,094                                        | 3,402           | 1,692                           |
| 2012         | 3,195                                                  | 2,883                                                     | 4,073                                        |                 |                                 |
| 2013         | 4,498                                                  |                                                           |                                              |                 |                                 |
| 2014         | 4,371                                                  |                                                           |                                              |                 |                                 |
| 2015         | 4,830                                                  |                                                           |                                              |                 |                                 |
| 2016         | 5,096                                                  |                                                           |                                              |                 |                                 |
| 2017         | 5,131                                                  |                                                           |                                              |                 |                                 |
| 2018         | 4,954                                                  |                                                           |                                              |                 |                                 |
| <b>TOTAL</b> | <b>34,575</b>                                          |                                                           |                                              |                 |                                 |

Source : commission des finances sur la base des réponses transmises par l'ONACVG

Cependant, si les engagements en matière d'abondement des crédits semblent pour le moment suivis conformément au programme initial, on note une difficulté en exécution.

## 2. Quelques problèmes de consommation des crédits à résorber

Selon le ministère de la défense, une sous-exécution des dotations à l'ONAC serait à prévoir en 2012 et serait équivalente à celle de 2011. Les données communiquées ne permettent d'identifier que partiellement la part des conflits de la Première Guerre mondiale et du programme pluriannuel dans cette sous-exécution. Ainsi, en 2012, **810 000 euros auraient été dégagés** sur les crédits alloués pour la rénovation des nécropoles de Villiers-Marmery, Pargny-sur-Saulx et Noviant-aux-Prés du fait du résultat d'appels d'offres très avantageux.

Plusieurs éléments viennent expliquer les difficultés qu'il y a eu à consommer les crédits disponibles tant en 2011 qu'en 2012.

En premier lieu, le pôle des sépultures de guerre et des hauts lieux de la mémoire nationale n'ayant été créé que le 1<sup>er</sup> janvier 2010, il a fallu un temps de mise en route. Ceci peut expliquer quelques retards dans l'exécution du programme en raison du recrutement et de la formation d'un personnel à compétence technique, apte à définir les cahiers des charges et à suivre l'exécution des travaux.

Cependant, il faut noter que le **directeur du pôle** dirigeait auparavant la DIAC de Metz, activité qu'il a poursuivie jusqu'à sa fermeture le 1<sup>er</sup> novembre 2011. Comme directeur de cette DIAC, il était en charge d'environ 60% des nécropoles françaises, ce qui a permis une reprise assez efficace de l'activité.

Les **éléments essentiels** qui apparaissent à votre rapporteur spécial pour expliquer les difficultés de consommation de crédits sont les suivants :

- pour partie, il existe une réelle difficulté qui avait été présentée par les responsables du Pôle de Metz à obtenir des **réponses aux appels d'offres** lancés sur les travaux de restauration des sépultures. Plusieurs marchés étaient annoncés au milieu de l'année 2012 comme non fructueux. Ceci peut ainsi allonger les délais et **perturber les programmes initiaux** ;

- en second lieu, on doit souligner que tant en 2011 qu'en 2012 **des économies ont été réalisées** sur des travaux du programme pluriannuel. Elles se montent, selon les éléments communiqués à 0,9 million d'euros en 2011 et au moins 0,8 million en 2012. Plusieurs explications peuvent être envisagées : soit **les estimations initiales étaient manifestement surévaluées**, soit les appels d'offres lancés ont été particulièrement bien menés. Votre rapporteur spécial n'est pas en mesure d'évaluer le poids respectif de ces hypothèses même si un défaut d'évaluation initial semble réel pour plusieurs chantiers ;

- par ailleurs, les **conditions techniques** ont pu imposer que des rénovations envisagées en plusieurs tranches, comme pour le cas du cimetière marin de Rochefort dont la rénovation était prévue sur trois ans, soient réalisées en une seule fois et plus tardivement.

### **3. Un programme globalement et intelligemment respecté au travers de la déclinaison des programmes annuels**

Il existe a priori une réelle **difficulté initiale d'évaluation et de chiffrage des besoins**. Cependant, toute la programmation pluriannuelle 2011-2018 est **déclinée annuellement** par la DMPA et l'ONAC conformément à l'article 4 de la convention du 10 mars 2010 conclue entre ces deux parties.

Le processus d'élaboration s'accompagne d'un **programme annuel de mise en œuvre** de rénovation et d'entretien qui vient décliner l'objectif pluriannuel au cours de l'année n-1.

L'ONAC transmet chaque année, au plus tard le 30 juin, des propositions de rénovation des sépultures envisagées accompagnées d'un chiffrage de chacune des opérations.

A la suite de cette transmission, **la DMPA**, en lien avec le Pôle des sépultures de Metz, examine les propositions, en particulier en prenant en compte à la fois le programme **commémoratif de l'année à venir et le programme de rénovation des cimetières situés à l'étranger**. Il adresse alors au mois de septembre un programme prévisionnel des opérations pouvant être retenues. Ces opérations se trouvent classées dans un **ordre de priorité** que doit s'efforcer de suivre l'ONAC.

En fin d'année, et en fonction du montant des crédits qui auront été alloués à ces opérations, la DMPA et l'Office arrêtent le programme de rénovation et d'entretien des sites.

En début d'année n, **la DMPA délègue les crédits nécessaires aux opérations** de rénovation.

Votre rapporteur spécial estime que le caractère très technique et concret des chantiers **ne permet pas d'envisager un respect strict du programme pluriannuel**. Cette gestion concertée annuelle permet ainsi de marier les crédits dégagés en raison d'une bonne gestion ou d'une impossibilité de réaliser certains travaux avec l'avancée du programme commémoratif.

Ainsi, dans les réponses apportées par le ministère, on note que sur les crédits dégagés en 2012 devraient être mobilisés des moyens pour la rénovation dès 2013 de la nécropole des Épargnes (Meuse) dont la rénovation, selon le programme pluriannuel, était prévue en 2017.

#### ***C. UNE NECESSITE PRISE EN COMPTE : ALLER AU DELÀ DU PROGRAMME PLURIANNUEL***

Comme votre rapporteur spécial l'a souligné dès le début de son analyse, derrière la mise en place de ce programme pluriannuel il faut observer le **message adressé par le précédent Gouvernement : la volonté de**

**préparer au mieux les prochaines échéances du centenaire** de la Grande Guerre.

Au delà donc du suivi strict de la programmation pluriannuelle, un signal fort a été donné au travers de ce plan et des **moyens supplémentaires ont indéniablement été mobilisés**. Il faut indiquer que **l'augmentation des crédits d'un million d'euros** de la dotation destinée à cette opération inscrite en loi de finances pour 2013 montre la **volonté du nouveau Gouvernement de s'inscrire dans le cadre déjà engagé** et de respecter cette mobilisation.

Cependant, **aller au delà du programme pluriannuel strict est une nécessité qui se traduit déjà dans la réalité des crédits engagés**.

Ainsi concernant la question des **sépultures à l'étranger, une programmation annuelle est réalisée** mais elle s'avère plus **lacunaire** et se heurte à des aléas plus importants que dans le cas des sépultures situées sur le sol national.

Des problèmes liés à la crise économique sont venus ainsi altérer les programmes initialement arrêtés. Lors de ce contrôle, il a été indiqué à votre rapporteur spécial que le retour à une gestion plus saine des recettes du gouvernement grec, en l'occurrence un rattrapage de « TVA » sur les travaux concernant des cimetières militaires en Grèce, engendre un surcoût de près de 200 000 euros.

De même, la situation géopolitique peut parfois aboutir à de réelles difficultés pour voir des plans de rénovations se développer. Ainsi, les crédits délégués à l'ONAC-VG pour la restauration des sites de Takrouna et Gammarth en Tunisie, en 2011, du fait des événements survenus ont été reportés en 2012.

Votre rapporteur spécial s'est interrogé afin de savoir s'il ne serait pas plus rationnel que l'entretien et la rénovation des sépultures de guerre hors du territoire national, dans les cas où celui-ci n'est pas pris en charge par les Etats étrangers, soit assuré par l'ONAC-VG tout comme ce qui se pratique pour les autres sépultures. Cependant, les différentes réponses apportées montrent que le **système souple**, tel qu'il existe, fonctionne assez bien et que confier à l'ONAC VG cette charge pourrait être contraire à la rationalisation si cette tâche nouvelle devait entraîner la création de postes.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial tient à rappeler que les crédits dégagés dans le cadre des sous-consommations parfois constatées **doivent être réaffectés essentiellement aux travaux du programme pluriannuel** en anticipant les rénovations à venir ou, en fonction de demandes pouvant être adressées dans le cadre de rénovation de carrés militaires.

Dans ce cadre, il rappelle l'une des préconisations de son présent rapport spécial pour qu'un **effort particulier soit fait à destination du patrimoine de guerre**.

### III. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

A l'issue de ce contrôle, votre rapporteur spécial souhaite faire quatre observations et autant de recommandations.

**Observation 1 :** La mise en place de ce **programme de rénovation pluriannuel 2011-2018** s'est **incontestablement accompagnée de l'augmentation significative des moyens budgétaires alloués**. Même si les observations budgétaires de la présente analyse ne peuvent valablement porter que sur une annuité d'un programme de huit ans, la **dynamique** engendrée par ce programme doit être saluée.

**Observation 2 :** L'exécution et **certaines sous-consommations** telles qu'elles apparaissent pour l'heure à votre rapporteur spécial montrent à la fois que les **coûts initiaux** des rénovations sont pour certaines **mal évalués** mais également que des appels d'offres avantageux ont été négociés.

**Observation 3 :** La **déclinaison annuelle** du programme permet une nécessaire souplesse. Cette élaboration se fait en parfaite intelligence entre les acteurs que sont la DMPA et l'ONAC, particulièrement le Pôle des sépultures de Metz.

**Observation 4 :** Au cours des réunions que votre rapporteur a eues avec différents acteurs en charge du suivi et du contrôle de la rénovation, il a pu constater que les personnels affectés à ces missions le faisaient avec grand professionnalisme. Au delà, il a rencontré des amateurs au sens premier du terme, des gens souvent **passionnés par leur métier et le monde du patrimoine mémoriel**.

**Recommandation 1 :** Votre rapporteur spécial demande qu'un soin particulier demeure quant au **respect de la destination des crédits initialement réservés à ce programme pluriannuel** : la rénovation des sépultures dans la cadre du centenaire de la Première Guerre mondiale. Ainsi, les éventuels redéploiements doivent s'orienter en priorité vers l'accélération du programme initial.

**Recommandation 2 :** Alors qu'en 2013 seront engagés les travaux nécessaires à la mise en valeur de la nécropole de Notre-Dame-de-Lorette avec un coût total pour cette seule nécropole estimé à 2,6 millions d'euros, certaines **associations d'anciens combattants**, que votre rapporteur avait sollicitées, ont témoigné de leur souhait d'être mieux consultées et informées sur les grands projets de rénovation. Votre rapporteur spécial souhaiterait que soit étudiée la possibilité **de renforcer ce dialogue**.

**Recommandation 3 :** Votre rapporteur spécial souhaiterait également qu'une piste puisse être explorée pour les rénovations et plus largement la mise en valeur des lieux de mémoire par les intervenants du monde combattant : celui du **mécénat**. Interrogés sur cette question les différents interlocuteurs ont souvent manifesté leur surprise et avoué que cette solution

n'avait jamais été envisagée. On craint, certainement à tort, le manque d'enthousiasme qui pourrait être celui des citoyens et de certaines entreprises. **Cette piste doit être explorée.**

**Recommandation 4 :** Élaborer un **audit coordonné** au niveau de toutes les représentations diplomatiques de l'état des besoins en terme de rénovation des **sépultures à l'étranger** et instaurer une **remontée régulière** de la situation. A l'heure de la dématérialisation des données, il serait souhaitable qu'une tournée d'« inspection virtuelle » régulière soit réalisée par des personnels d'ambassades pour le compte de la DMPA.

Votre rapporteur spécial avait souhaité réaliser ce contrôle pour manifester son souci que les crédits alloués à un événement qui interviendra dans moins de deux ans soient clairement engagés.

Il note avec satisfaction que la volonté et les moyens ont été mis en œuvre pour la réalisation de cet objectif. Il reste cependant attentif à la nécessaire amélioration de l'efficacité de la consommation de ces moyens. Il poursuivra au cours de ses prochains rapports l'étude vigilante de la mise en œuvre du programme de rénovation 2011-2018.





## ANNEXE 2

### PROGRAMME PLURIANNUEL DE RENOVATION 2011-2018

|      |                                  |
|------|----------------------------------|
| 2011 | NN FLEURY-DVT-DOUAUMONT (55)     |
| 2011 | NN OEUILLY                       |
| 2011 | NN BERRY-AU- BAC                 |
| 2011 | NN SOUAIN LA CROUEE              |
| 2011 | NN DIEUE                         |
| 2011 | CC GENICOURT                     |
| 2011 | CC ROCHEFORT                     |
|      | Plaques et emblèmes              |
| 2012 | NN NOVIANT AUX PRES (54)         |
| 2012 | NN PARGNY-SUR-SAULX (51)         |
| 2012 | NN VILLERS-MARMERY (51)          |
| 2012 | NN FLEURY-DVT-DOUAUMONT (55)     |
| 2012 | NN NOTRE-DAME-de-LORETTE (62)    |
| 2012 | CC ROCHEFORT SUR MER "La Marine" |
| 2012 | Ossuaire de CHAMPIGNY S/MARNE    |
| 2012 | CC NOGENT-SUR-MARNE (94)         |
| 2013 | NN GUEBWILLER(68)                |
| 2013 | NN CROUY(02)                     |
| 2013 | NN MONCEAU-LES-PROVINS (77)      |
| 2013 | NN PONTAVERT (02)                |
| 2013 | NN VAILLY-SUR-AISNE (02)         |
| 2013 | NN LOUPEIGNE (02)                |
| 2013 | NN LE VIEIL ARMAND (68)          |
| 2013 | NN NOTRE DAME de Lorette (62)    |
| 2013 | CC ROCHEFORT SUR MER "La Marine" |
| 2013 | CC BIARRITZ (64)                 |
| 2013 | Ossuaire de CHAMPIGNY S/MARNE    |
| 2014 | NN FERME DE SUIPPES              |
| 2014 | NN SOMMEPY-TAHURE (51)           |
| 2014 | NN AUBERIVE (51)                 |
| 2014 | NN NOTRE DAME DE LORETTE (62)    |
| 2014 | CC SAINT-DIZIER (52)             |
| 2014 | CC GRENOBLE (38)                 |
| 2014 | CC CADILLAC-EN GIRONDE (33)      |
| 2015 | NN CHÂTEAU-THIERRY (02)          |
| 2015 | NN SARREBOURG (P.G. ) (57)       |
| 2015 | NN MONTDIDIER (80)               |
| 2015 | NN SEMIDE-EN-ORFEUIL (08)        |
| 2015 | NN VIGNEMONT (60)                |
| 2016 | NN LEMMES-VADELAINCOURT (55)     |
| 2016 | NN SARREBOURG (P.G.) (57)        |
| 2016 | NN MONTDIDIER (80)               |
| 2016 | NN VERBERIE                      |
| 2016 | NN LACROIX-SUR-MEUSE             |
| 2016 | CC HIRSON                        |

|      |                                      |
|------|--------------------------------------|
| 2017 | NN CUTS (60)                         |
| 2017 | NN SAINT-JEAN-SUR-TOURBE (51)        |
| 2017 | NN CHAMBRY                           |
| 2017 | NN NEUILLY SAINT FRONT (02)          |
| 2017 | NN SAINT-BENOIT-LA-CHIPOTTE (88)     |
| 2017 | NN LES EPARGES (55)                  |
| 2017 | NN RETHEL (08)                       |
| 2017 | NN LES ENTONNOIRS DE LEINTREY (54)   |
| 2017 | NN REMY (60)                         |
| 2018 | NN RAMBERVILLERS (88)                |
| 2018 | NN BAN-de-SAPT (88)                  |
| 2018 | NN ALTKIRCH (68)                     |
| 2018 | NN SAINT DIE (88)                    |
| 2018 | NN AMIENS SAINT-PIERRE               |
| 2018 | NN LA DOUA                           |
| 2018 | Divers carrés militaires (1914-1918) |

NN : nécropole nationale

CC : cimetière communal