

N° 511

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 mai 2018

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la proposition de loi visant à attribuer la carte du combattant aux soldats engagés en Algérie après les accords d'Évian, du 2 juillet 1962 jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1964,*

Par M. Philippe MOUILLER,

Sénateur

*Procédure de législation en commission,  
en application de l'article 47 ter du Règlement*

---

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, président ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général ; MM. René-Paul Savary, Gérard Dériot, Mme Colette Giudicelli, M. Yves Daudigny, Mmes Michelle Meunier, Elisabeth Doineau, MM. Michel Amiel, Guillaume Arnell, Mme Laurence Cohen, M. Daniel Chasseing, vice-présidents ; M. Michel Forissier, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, Corinne Féret, M. Olivier Henno, secrétaires ; M. Stéphane Artano, Mmes Martine Berthet, Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Jean-Noël Cardoux, Mmes Annie Delmont-Koropoulis, Catherine Deroche, Chantal Deseyne, Nassimah Dindar, Catherine Fournier, Frédérique Gerbaud, M. Bruno Gilles, Mmes Nadine Grelet-Certenais, Jocelyne Guidez, Véronique Guillotin, Victoire Jasmin, M. Bernard Jomier, Mme Florence Lassarade, M. Martin Lévrier, Mmes Marie-Noëlle Lienemann, Monique Lubin, Viviane Malet, Brigitte Micouleau, MM. Jean-Marie Mizzon, Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Mmes Frédérique Puissat, Laurence Rossignol, Patricia Schillinger, M. Jean Sol, Mme Claudine Thomas, M. Jean-Louis Tourenne, Mme Sabine Van Heghe, M. Dominique Watrin.

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 431 et 512 (2017-2018)

La commission a examiné cette proposition de loi selon la procédure de législation en commission, en application de l'article 47 *ter* du Règlement.

En conséquence seuls sont recevables en séance, sur cette proposition de loi, les amendements visant à :

- assurer le respect de la Constitution,
- opérer une coordination avec une autre disposition du texte en discussion, avec d'autres textes en cours d'examen ou avec les textes en vigueur,
- procéder à la correction d'une erreur matérielle.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES .....</b>	5
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	7
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL .....</b>	9
<b>I. UNE RECONNAISSANCE SYMBOLIQUE ET MATÉRIELLE POUR CEUX QUI ONT SERVI LA FRANCE PAR LES ARMES .....</b>	9
<b>A. LA CARTE DU COMBATTANT DONNE DROIT À DES AVANTAGES SYMBOLIQUES ET MATÉRIELS POUR UN COÛT QUI DÉCROÎT NATURELLEMENT.....</b>	9
1. <i>La carte du combattant donne droit à des avantages symboliques et matériels .....</i>	9
a) Les conditions d'attribution.....	9
b) Les avantages conférés par la carte du combattant .....	9
2. <i>Les coûts liés à la carte du combattant connaissent une décroissance tendancielle .....</i>	10
a) Environ 1,6 milliard de dépenses au titre de la carte du combattant en 2018 .....	10
b) Une décroissance naturelle des effectifs et des dépenses .....	10
<b>B. LES ANCIENS D'ALGÉRIE 62-64 NE BÉNÉFICIENT PAS DE CETTE RECONNAISSANCE .....</b>	11
1. <i>La carte du combattant a été étendue aux conflits sans que cela pose question .....</i>	11
a) Une reconnaissance attribuée sans débat aux soldats ayant participé aux conflits dans lesquels la France a été engagée .....	11
b) L'extension de la qualité de combattant aux vétérans des Opex.....	11
2. <i>Le rapport complexe de la Nation à la guerre d'Algérie a rendu difficile l'expression de la reconnaissance envers ceux qui y ont participé.....</i>	12
a) Une réticence à reconnaître la nature des événements d'Algérie .....	12
b) Une extension tardive et incomplète .....	13
<b>II. IL CONVIENT D'ACHEVER LE PROCESSUS ENGAGÉ EN 1974 ET DE RECONNAÎTRE LA QUALITÉ DE COMBATTANT À CEUX QUI ONT SERVI EN ALGÉRIE APRÈS LE 2 JUILLET 1962.....</b>	14
<b>A. LA REVENDICATION DU MONDE COMBATTANT EST ANCIENNE ET LÉGITIME .....</b>	14
1. <i>L'extension de la carte du combattant constitue une demande récurrente du monde combattant .....</i>	14
a) Une demande ancienne et systématiquement repoussée par les gouvernements successifs .....	14
b) Le dispositif proposé.....	15
2. <i>Cette mesure permettrait de résoudre une injustice et une inégalité.....</i>	15
a) Une situation qui n'était pas paisible .....	15
b) Une présence assimilable à une opération extérieure .....	15
c) Une mesure d'équité entre frères d'armes .....	16
<b>B. UN COÛT BUDGÉTAIRE LIMITÉ .....</b>	16
1. <i>Cette mesure ne représente pas un coût démesuré.....</i>	16
a) Un nombre de bénéficiaires potentiels limité .....	16
b) Un coût que l'on peut évaluer à environ 70 millions d'euros.....	17

2. Cette mesure peut être financée à coût constant pour les finances publiques .....	17
a) Une question de principe .....	17
b) Un coût inférieur à la réduction spontanée des dépenses en faveur des anciens combattants .....	18
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>19</b>
• Article 1 <sup>er</sup> (art. L. 311-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre) <b>Attribution de la carte du combattant aux soldats ayant servi en Algérie entre le 2 juillet 1962 et le 1<sup>er</sup> juillet 1964</b> .....	19
• Article 2 <b>Gage financier</b> .....	21
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>23</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>31</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF .....</b>	<b>33</b>

### **LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**

Réunie le mardi 29 mai 2018 sous la présidence de **M. Alain Milon**, président, la commission des affaires sociales a examiné, selon la procédure de législation en commission (articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement), le rapport de M. Philippe Mouiller sur la proposition de loi n° 431 (2017-2018) visant à attribuer la carte du combattant aux soldats engagés en Algérie après les accords d'Évian, du 2 juillet 1962 jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1964.

La commission a adopté à l'unanimité et sans modification cette proposition de loi.



---

Mesdames, Messieurs,

Il est des mesures qui font consensus mais qu'aucun gouvernement, une fois arrivé au pouvoir, ne met en œuvre. L'attribution de la carte du combattant aux militaires ayant servi en Algérie après l'indépendance de ce pays en fait partie.

La carte du combattant constitue une reconnaissance symbolique de la Nation envers ceux qui l'ont servie par les armes, qu'ils aient été volontaires ou, bien souvent, appelés sous les drapeaux. Son attribution ouvre par ailleurs le droit à des avantages matériels, notamment une retraite annuelle d'un montant proche de 750 euros et une demi-part fiscale supplémentaire.

Cette carte, créée à la suite de la première guerre mondiale, a été par la suite assez naturellement étendue aux vétérans des conflits ultérieurs puis des opérations extérieures menées par les forces armées françaises

Néanmoins, s'agissant de ce qui a longtemps été désigné comme des opérations de « maintien de l'ordre » en Afrique du Nord, le rapport complexe de notre pays à son passé a rendu difficile la reconnaissance nationale envers les soldats qui y ont servi. Dans un premier temps, un titre de reconnaissance de la Nation (TRN) spécifique a été créé, excluant la reconnaissance de la qualité de combattant aux soldats ayant servi en Algérie, au Maroc et en Tunisie. Il a fallu attendre 1974 pour que cette qualité soit reconnue aux militaires ayant servi dans ces pays jusqu'à l'indépendance de l'Algérie, le 2 juillet 1962.

Toutefois, si cette date marque la fin de la guerre d'Algérie, telle qu'elle a finalement été reconnue par le législateur en 1999, elle ne marque pas la fin de la présence militaire française dans ce pays. Conformément aux accords d'Évian, le retrait des troupes françaises s'est en effet déroulé progressivement jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1964.

Plus de 75 000 militaires français ont ainsi servi en Algérie entre le 2 juillet 1964 et le 1<sup>er</sup> juillet 1963, connaissant des conditions de vie s'apparentant à celles d'un conflit armé. Or, les personnes concernées ne peuvent pas prétendre au bénéfice de la carte du combattant et des avantages qui en découlent. Certes, ils n'ont pas participé à la guerre d'Algérie, qui s'est terminée avec l'indépendance de ce pays. Ils n'en n'ont pas moins servi leur pays sous les drapeaux, participé à des combats, subi des blessures et connu le stress liée à l'insécurité omniprésente à cette période. L'attribution de la carte du combattant aux soldats de la quatrième génération du feu aurait pu permettre de résoudre cette situation, puisque la présence des militaires français en Algérie après l'indépendance de ce pays s'apparente fortement à une opération extérieure. Néanmoins, l'arrêté du 12 janvier 1994 ne les mentionne pas.

Une avancée a été enregistrée avec la loi de finances pour 2014, qui a permis d'attribuer la carte du combattant aux soldats ayant servi au moins quatre mois en Algérie après le 2 juillet 1962 à condition que ce service ait commencé avant cette date. Cette carte « à cheval », qui a bénéficié à plus de 12 000 personnes, a néanmoins rendu plus criante encore l'inégalité subie par ceux qui restent exclus de cette reconnaissance. En effet, on voit mal en quoi la situation d'un soldat arrivé sur le sol algérien le 30 juin 1962 diffère de celle de son frère d'armes arrivé le 3 juillet au point que l'un soit reconnu comme combattant alors que l'autre ne l'est pas. Le droit existant laisse donc subsister un angle mort qu'il convient de combler.

La présente proposition de loi, déposée par MM. Dominique de Legge et votre rapporteur et co-signée par des membres de plusieurs groupes politiques, vise donc à répondre à une demande ancienne et récurrente du monde combattant laissée en souffrance par les gouvernements successifs.

Le coût de cette mesure ne saurait faire obstacle à son adoption, qui se justifie par elle-même. Il serait au demeurant limité et appelé à décroître rapidement compte tenu de l'âge des bénéficiaires potentiels.



---

## I. UNE RECONNAISSANCE SYMBOLIQUE ET MATÉRIELLE POUR CEUX QUI ONT SERVI LA FRANCE PAR LES ARMES

### A. LA CARTE DU COMBATTANT DONNE DROIT À DES AVANTAGES SYMBOLIQUES ET MATÉRIELS POUR UN COÛT QUI DÉCROÎT NATURELLEMENT

#### 1. La carte du combattant donne droit à des avantages symboliques et matériels

##### a) Les conditions d'attribution

L'attribution de la carte du combattant est conditionnée à la reconnaissance de la qualité de combattant. Le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG) définit plusieurs critères alternatifs tenant notamment à la participation personnelle ou collective à des actions de combat. La présence sur un théâtre d'opérations pendant une durée fixée depuis 2004<sup>1</sup> à quatre mois est par ailleurs assimilée à une participation à de telles actions de combats (art. L. 311-2).

Les conflits concernés sont définis par le CPMIVG ou, s'agissant des opérations extérieures, par voie réglementaire.

##### b) Les avantages conférés par la carte du combattant

La carte du combattant constitue une reconnaissance symbolique de la Nation envers ceux qui l'ont servie par les armes. Elle confère à ses titulaires des droits honorifiques, comme celui de porter la croix du combattant et, lorsqu'ils décèdent, de voir leur cercueil recouvert par un drapeau tricolore.

Elle ouvre par ailleurs droit à des prestations en espèce et en nature.

La principale est la retraite du combattant, servie à partir de 65 ans ou, sous conditions, de 60 ans. Son montant est de 748,8 euros par an au 1<sup>er</sup> janvier 2018 et elle n'est ni imposable ni soumise à la CSG.

Les titulaires de la carte du combattant bénéficient par ailleurs, à partir de l'âge de 74 ans, d'une demi-part supplémentaire pour le calcul de l'impôt sur le revenu<sup>2</sup>.

En outre, ils peuvent constituer une rente mutualiste majorée par l'État et dont les versements donnent lieu à une exonération fiscale.

Enfin, les titulaires de la carte du combattant sont ressortissants de l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONACVG) et peuvent à ce titre bénéficier d'aides sociales et être accueillis dans un de ses établissements d'hébergement.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, art. 123.

<sup>2</sup> Le conjoint survivant bénéficie également de cette demi-part à condition d'être âgé lui-même de plus de 74 ans.

## 2. Les coûts liés à la carte du combattant connaissent une décroissance tendancielle

a) Environ 1,6 milliard de dépenses au titre de la carte du combattant en 2018

Les dépenses en faveur des anciens combattants se répartissent en dépenses de prestation, dépenses d'action sociale et dépenses fiscales. Le coût des avantages directement liés à la carte du combattant s'élèverait en 2018 à 1,6 milliard d'euros.

### Budgétisation des différents avantages liés à la carte du combattant

(LFI 2018, en millions d'euros)

Retraite du combattant	744
Majoration des rentes mutualistes	247
Action sociale ONACVG	26
Demi-part pour le calcul de l'IR	550
Déduction des versements pour la constitution de la retraite mutualiste du combattant	34
TOTAL	1 601

Source : LFI 2018, *Projet annuel de performance de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation*.

Par ailleurs, l'ensemble des prestations servies au titre du CPMIVG<sup>1</sup> sont exonérées d'impôt et de CSG. La dépense fiscale totale correspondant à ces exonérations est évaluée à 175 millions d'euros.

b) Une décroissance naturelle des effectifs et des dépenses

Le nombre d'anciens combattants encore en vie décroît naturellement à mesure que la deuxième et la troisième génération du feu s'éteignent. Logiquement, les dépenses en faveur de ce public, regroupées dans la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation du budget de l'État », connaissent également une baisse tendancielle.

S'il est à noter que les récents engagements de la France dans des opérations extérieures alimentent la « quatrième génération du feu », ils n'ont pas encore de traduction budgétaire majeure, ces jeunes anciens n'ayant pas encore atteint l'âge ouvrant droit à la retraite du combattant ni à la demi-part fiscale supplémentaire.

<sup>1</sup> Retraite du combattant, pensions militaires d'invalidité, retraites mutuelles servies aux anciens combattants et aux victimes de guerre, allocation de reconnaissance servie aux anciens membres des formations supplétives de l'armée française en Algérie (harkis) et à leurs veuves et allocation viagère servie aux conjoints et ex-conjoints, survivants de harkis, moghaznis et personnels des autres formations supplétives de statut civil de droit local ayant servi en Algérie qui ont fixé leur domicile en France.

---

Ainsi, selon le projet annuel de performance de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » du budget de l'État le nombre de bénéficiaires d'une retraite du combattant repasserait en 2018 pour la première fois sous la barre du million pour s'établir à 955 200 soit une baisse de près de 29 % par rapport à 2010. Les dépenses liées à la retraite du combattant ont baissé moins rapidement sur la période (- 6,8 %) du fait de revalorisations intervenues.

## **B. LES ANCIENS D'ALGÉRIE 62-64 NE BÉNÉFICIENT PAS DE CETTE RECONNAISSANCE**

### **1. La carte du combattant a été étendue aux conflits sans que cela pose question**

*a) Une reconnaissance attribuée sans débat aux soldats ayant participé aux conflits dans lesquels la France a été engagée*

La volonté de la Nation d'exprimer sa reconnaissance de manière symbolique mais également financière aux anciens combattants s'est manifestée avec la loi de finances pour 1927<sup>1</sup>, qui a créé la carte du combattant.

Étaient initialement concernés les militaires ayant participé au premier conflit mondial, mais également à la guerre de 1870 ainsi qu'aux conflits coloniaux comme la guerre du Rif<sup>2</sup> (1925-1926).

Le bénéfice de la carte du combattant a ensuite été étendu aux militaires ayant servi dans les conflits auxquels la France a participé. Un décret du 29 janvier 1948<sup>3</sup> a ainsi prévu l'attribution de cette carte aux militaires ayant servi au cours de la seconde guerre mondiale, mais aussi aux résistants. Pour les guerres de Corée et d'Indochine, l'extension de la carte du combattant a été prévue dès la loi du 18 juillet 1952<sup>4</sup>, soit avant même la fin de ces conflits.

*b) L'extension de la qualité de combattant aux vétérans des Opex*

Si ces conflits correspondent à la définition classique de la guerre et en ont l'appellation, la qualité de combattant a également été reconnue aux militaires ayant participé à des opérations extérieures (Opex) par la loi du 4 janvier 1993.

---

<sup>1</sup> Loi du 19 décembre 1926 portant fixation du budget général de l'exercice 1927.

<sup>2</sup> Ces conflits, dont aucun vétéran ne subsiste, ne sont plus mentionnés dans le CPMIVG depuis sa recodification opérée en 2015.

<sup>3</sup> Décret n° 48-180 du 29 janvier 1948.

<sup>4</sup> Loi n° 52-833 du 18 juillet 1952 faisant bénéficier les combattants d'Indochine et de Corée de toutes les dispositions relatives aux combattants.

Les opérations concernées et les périodes prises en compte sont précisés par un arrêté pris le 12 janvier 1994<sup>1</sup> et régulièrement mis à jour. On peut noter que la dernière modification de cet arrêté, intervenue le 1<sup>er</sup> avril 2015<sup>2</sup> a fixé par avance les limites temporelles d'opérations non encore terminées. C'est par exemple le cas pour l'Afghanistan, la date fixée étant le 2 octobre 2015, ou encore l'opération Atalante au large de la Corne de l'Afrique, pour laquelle la borne retenue est le 7 décembre 2015.

## **2. Le rapport complexe de la Nation à la guerre d'Algérie a rendu difficile l'expression de la reconnaissance envers ceux qui y ont participé**

### *a) Une réticence à reconnaître la nature des événements d'Algérie*

Si l'attribution de la carte du combattant aux militaires ayant servi lors des conflits mondiaux, des guerres de Corée et d'Indochine ou en Opex a été décidée relativement rapidement et sans faire débat, les choses ont été plus difficiles pour la guerre d'Algérie. L'ambiguïté qui entourait les opérations désignées comme des opérations de « maintien de l'ordre » en Afrique du Nord a en effet longtemps fait obstacle à ce que les personnes qui y ont participé se voient accorder la qualité de combattant.

Une loi de 1955<sup>3</sup> a permis d'étendre une partie des avantages conférés aux anciens combattants, notamment en matière de pensions d'invalidité, aux militaires « *participant au maintien de l'ordre* », sans que leur soit reconnue la qualité de combattant et donc sans que la carte du combattant puisse leur être attribuée.

Un titre spécifique, le titre de reconnaissance de la Nation (TRN) a ensuite été créé par la loi de finances pour 1968<sup>4</sup>. Ce titre ouvre droit à certains des avantages conférés par la carte du combattant mais pas à la retraite du combattant ni à la demi-part fiscale.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 12 janvier 1994 fixant la liste des opérations ouvrant droit au bénéfice de la carte du combattant au titre de l'article L. 253 ter du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

<sup>2</sup> Arrêté du 1er avril 2015 modifiant l'arrêté du 12 janvier 1994 fixant la liste des opérations ouvrant droit au bénéfice de la carte du combattant au titre de l'article L. 253 ter du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

<sup>3</sup> Loi n°55-1074 du 6 août 1955 relative aux avantages accordés aux militaires participant au maintien de l'ordre dans certaines circonstances.

<sup>4</sup> Loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967 portant loi de finances pour 1968, art. 77.

*b) Une extension tardive et incomplète*

Il a fallu attendre 1974 pour que les soldats ayant « *participé aux opérations en Afrique du Nord* » se voient reconnaître la qualité de combattant<sup>1</sup>. Toutefois, seules les opérations qui se sont déroulées avant l'indépendance de l'Algérie, soit jusqu'au 2 juillet 1962, étaient concernées. Or, si l'accès de l'Algérie à l'indépendance marque la fin de la guerre d'Algérie, telle qu'elle a fini par être reconnue en 1999<sup>2</sup>, elle n'a pas marqué la fin de la présence militaire française. En effet, conformément aux accords d'Évian du 18 mars 1962, le départ des militaires français s'est fait de manière progressive jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1964<sup>3</sup>. Un décret du 25 avril 2001<sup>4</sup> a supprimé cette borne pour l'attribution du TRN.

Une avancée supplémentaire a été faite avec la loi de finances pour 2014<sup>5</sup> dont l'article 109 permet de prendre en compte la présence postérieure au 1<sup>er</sup> juillet 1962 pour la reconnaissance de la qualité de combattant au titre de quatre mois de service. Ainsi, les soldats arrivés en Algérie avant l'indépendance et qui y sont restés au moins quatre mois peuvent prétendre à la qualité de combattant. Les soldats arrivés après cette date peuvent se voir décerner le TRN mais ne peuvent pas, en l'état actuel du droit, se voir reconnaître cette qualité et sont donc exclus du bénéfice de la carte du combattant quelle que soit la durée de leur présence sur place.

---

<sup>1</sup> Loi n° 70-1044 du 9 décembre 1974 donnant vocation à la qualité de combattant aux personnes ayant participé aux opérations en Afrique du Nord entre le 1<sup>er</sup> janvier 1952 et le 2 juillet 1962.

<sup>2</sup> Loi n° 99-882 du 18 octobre 1999 relative à la substitution, à l'expression « aux opérations effectuées en Afrique du Nord », de l'expression « à la guerre d'Algérie ou aux combats en Tunisie et au Maroc ».

<sup>3</sup> L'accord de cessez-le-feu du 18 mars 1962 prévoyait un rapatriement de la totalité des effectifs militaires français dans un délai de 36 mois à compter de l'autodétermination. Dans les faits, ce retrait a été accéléré.

<sup>4</sup> Décret n° 2001-362 du 25 avril 2001 modifiant l'article D. 266-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

<sup>5</sup> Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, article 109.

## II. IL CONVIENT D'ACHEVER LE PROCESSUS ENGAGÉ EN 1974 ET DE RECONNAÎTRE LA QUALITÉ DE COMBATTANT À CEUX QUI ONT SERVI EN ALGÉRIE APRÈS LE 2 JUILLET 1962

### A. LA REVENDICATION DU MONDE COMBATTANT EST ANCIENNE ET LÉGITIME

#### 1. L'extension de la carte du combattant constitue une demande récurrente du monde combattant

*a) Une demande ancienne et systématiquement repoussée par les  
gouvernements successifs*

L'attribution de la carte du combattant aux militaires ayant servi en Algérie après l'indépendance de ce pays constitue une demande récurrente du monde combattant, fréquemment relayée au Parlement.

On peut notamment citer la proposition de loi<sup>1</sup> déposée par notre ancien collègue Marcel-Pierre Cléach<sup>2</sup>, ou encore celle déposée à l'Assemblée nationale par M. Gérard Darmanin en septembre 2012<sup>3</sup>. La proposition de loi de notre ancien collègue a toutefois été rejetée à la demande du Gouvernement<sup>4</sup>, alors que celle de M. Darmanin n'a jamais été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Au cours de la campagne pour l'élection présidentielle de 2017, M. Emmanuel Macron s'était dit favorable à la mesure proposée par la présente proposition de loi. Toutefois, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, le Gouvernement, conformément à la ligne adoptée par tous les gouvernements précédents, s'est opposé aux amendements en ce sens. Adoptés par le Sénat, ces amendements n'ont finalement pas prospéré.

Par ailleurs, une proposition de loi similaire, déposée par notre collègue député Gilles Lurton a été discutée le 4 avril 2018 à l'Assemblée nationale. A la demande des députés du groupe La République en Marche, cette proposition de loi a été renvoyée en commission.

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 282 (2007-2008) pour l'attribution de la carte du combattant aux anciens combattants de l'armée française ayant au moins quatre mois de présence en Algérie avant le 1<sup>er</sup> juillet 1964.

<sup>2</sup> Proposition de loi n° 669 (2011-2012) visant à élargir les conditions d'attribution de la carte du combattant aux anciens combattants de l'armée française totalisant au moins quatre mois de présence en Algérie avant le 1<sup>er</sup> juillet 1964 ou en opérations extérieures.

<sup>3</sup> Proposition de loi n° 211 (2011-2012) visant à élargir les conditions d'attribution de la carte du combattant aux anciens combattants de l'armée française totalisant au moins quatre mois de présence en Algérie entre le 2 juillet 1962 et le 2 juillet 1964 ou en opérations extérieures.

<sup>4</sup> Séance du 19 novembre 2013.

*b) Le dispositif proposé*

Le dispositif de la présente proposition de loi est simple. Il modifie l'article L. 311-2 du CPMIVG afin d'étendre aux militaires ayant servi en Algérie entre le 2 juillet 1962 et le 1<sup>er</sup> juillet 1964 le bénéfice des dispositions relatives à la reconnaissance de la qualité de combattant aux « *militaires des forces armées françaises qui ont participé à des actions de feu et de combat (...) qui, en vertu des décisions des autorités françaises, ont participé au sein d'unités françaises ou alliées ou de forces internationales, soit à des conflits armés, soit à des opérations ou missions menées conformément aux obligations et engagements internationaux de la France* », c'est-à-dire essentiellement aux vétérans des Opex (article 1). Les conséquences financières de cette mesure doivent être compensées par une augmentation à due concurrence des droits de consommation sur le tabac (article 2).

Concrètement, cette proposition de loi permettrait donc de combler un angle mort de la législation actuelle et d'attribuer la carte du combattant aux militaires ayant servi en Algérie après la fin de la guerre.

**2. Cette mesure permettrait de résoudre une injustice et une inégalité**

*a) Une situation qui n'était pas paisible*

La guerre d'Algérie a pris fin avec l'accès de ce pays à l'indépendance. Il ne saurait être question de remettre en cause cette date. Néanmoins, la présence des militaires français entre le 2 juillet 1962 et le 1<sup>er</sup> juillet 1964 n'était pas paisible. S'il est difficile de connaître avec précision le nombre de victimes, le monde associatif considère que plus de 500 militaires ont perdu la vie au cours de cette période.

Ce chiffre, qui ne traduit que partiellement la réalité d'une situation, est à comparer avec celui des pertes déplorées dans les autres opérations extérieures. En effet, le ministère des armées recense 226 soldats décédés en opération entre le 1<sup>er</sup> janvier 2000 et le 22 février 2018, dont 90 en Afghanistan entre 2001 et 2015.

*b) Une présence assimilable à une opération extérieure*

Permise par un traité international, la présence militaire française en Algérie après le 2 juillet 1962 s'apparente à une opération extérieure.

On peut d'ailleurs noter que l'arrêté du 12 janvier 1994 mentionne des opérations menées au Cameroun entre le 17 décembre 1956 et le 31 décembre 1958, d'une part, et entre le 1<sup>er</sup> juin 1959 et le 28 mars 1963 d'autre part, soit avant et après l'indépendance de ce pays intervenue, pour la partie sous tutelle française, le 1<sup>er</sup> janvier 1960.

En outre, au vu de la durée et de l'intensité de certaines des opérations mentionnées, on voit mal en quoi la participation à ces opérations justifierait davantage la reconnaissance de la qualité de combattant que la présence en Algérie sur la période 1962-1964.

La présente proposition de loi s'inscrit donc dans une logique d'équité entre les différentes générations du feu.

*c) Une mesure d'équité entre frères d'armes*

Si la création de la carte « à cheval » a permis d'attribuer la carte du combattant à certaines des personnes concernées par la présente proposition de loi, elle a également créé une curieuse situation dans laquelle un soldat arrivé en Algérie le 1<sup>er</sup> juillet 1962 est reconnu comme combattant alors que son frère d'armes arrivé le 3 juillet ne le peut pas.

Il en résulte une inégalité de traitement entre anciens soldats placés dans des conditions objectivement similaires.

## **B. UN COÛT BUDGÉTAIRE LIMITÉ**

### **1. Cette mesure ne représente pas un coût démesuré**

*a) Un nombre de bénéficiaires potentiels limité*

Selon les estimations fournies à votre rapporteur par le ministère des armées, 75 319 militaires ont été déployés en Algérie au cours de la période considérée.

Parmi ceux qui sont toujours en vie, une partie bénéficie déjà de la carte du combattant, soit au titre d'autres opérations (pour les militaires de carrière notamment) soit au titre de la carte « à cheval », qui a été attribuée à environ 12 200 personnes selon l'ONACVG.

Selon les données fournies à votre rapporteur par l'ONACVG, 36 000 TRN ont été décernés au titre de la présence en Algérie sur la période considérée. Compte tenu des moindres avantages offerts par ce titre, on peut s'attendre à ce que le taux de recours serait supérieur pour la carte du combattant.

Selon le ministère des armées, le nombre de bénéficiaires potentiels serait de 49 819. Cette estimation repose sur des hypothèses relativement optimistes. Elle suppose en effet que près de 79 % des 63 119 militaires déployés qui n'ont pas déjà la carte du combattant seraient encore en vie aujourd'hui<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En outre, cette estimation repose sur l'hypothèse selon laquelle tous les militaires concernés satisfont la condition de quatre mois de présence sur place.



---

Ce nombre est naturellement appelé à se réduire de manière rapide au cours des années à venir. En effet, la classe d'âge née en 1942 avait en 2002 une espérance de vie à 60 ans inférieure à 21 ans<sup>1</sup>.

*b) Un coût que l'on peut évaluer à environ 70 millions d'euros*

Par hypothèse, l'ensemble des bénéficiaires potentiels seraient, du fait de leur âge, éligibles à la retraite du combattant et à la demi-part fiscale.

En retenant le chiffre de 50 000 bénéficiaires et en supposant un taux de recours de 100 %, on peut estimer la dépense supplémentaire liée à la retraite du combattant (748,8 euros par an) à moins de 37,5 millions d'euros.

La demi-part fiscale supplémentaire représente actuellement une dépense fiscale de 550 millions d'euros pour un peu plus de 908 000 ménages concernés. En faisant l'hypothèse raisonnable, que les nouveaux bénéficiaires auraient le même profil fiscal que les bénéficiaires actuels, on peut estimer que 50 000 nouveaux bénéficiaires représenteraient une dépense fiscale supplémentaire de 30 millions d'euros.

S'agissant des autres avantages conférés par la carte du combattant, dont le coût est par ailleurs plus réduit, les titulaires du TRN en bénéficient déjà. On peut donc considérer que le coût supplémentaire induit par la présente proposition de loi ne sera pas significatif.

Au maximum, la mesure proposée coûterait donc en 2019 moins de 70 millions d'euros, soit une part minime des dépenses du programme 169 (2,3 milliards d'euros d'autorisation d'engagement auxquels il faut ajouter 759 millions d'euros de dépenses fiscales). On peut raisonnablement s'attendre à ce que le coût réel soit inférieur.

## **2. Cette mesure peut être financée à coût constant pour les finances publiques**

*a) Une question de principe*

La mesure proposée par la présente proposition de loi est une mesure d'égalité entre combattants. Son adoption ne devrait donc pas être conditionnée à son coût. Au demeurant, votre rapporteur souligne que la dernière modification de l'arrêté du 12 janvier 1994 a prévu pour certaines opérations alors en cours des dates postérieures à sa parution sans qu'une étude de coût ne soit menée.

De même, si la France venait à participer à de nouvelles opérations extérieures, on n'imagine pas que l'attribution de la carte du combattant aux militaires qui seraient amenés à y participer soit conditionnée à une étude préalable du coût de cette mesure.

---

<sup>1</sup> Source : PLFSS 2018, Programme de qualité et d'efficacité de la branche vieillesse.

*b) Un coût inférieur à la réduction spontanée des dépenses en faveur des anciens combattants*

Le nombre de bénéficiaires des prestations en faveur des anciens combattants se réduit naturellement. Ainsi, les données fournies à votre rapporteur par l'ONAVCG font apparaître un solde négatif d'environ - 50 000 bénéficiaires de la retraite du combattant chaque année.

**Titulaires de la retraite du combattant, attributions et extinctions  
pour les années 2015 à 2017**

Années	Effectifs au 1 <sup>er</sup> janvier	Attributions en cours de l'année	Extinctions au cours de l'année	Effectifs au 31 décembre	Solde
2015	1 159 167	11 395	61 566	1 108 996	-50 171
2016	1 108 996	8 741	58 790	1 058 947	-50 049
2017	1 058 947	5 472	61 708	1 002 711	-56 236

Source : ONACVG

Cette dynamique permet une décroissance spontanée des dépenses en faveur des anciens combattants. Entre 2017 et 2018, le budget du programme 169 a ainsi été réduit de 85,5 millions d'euros, dans la continuité des années précédentes.

Par conséquent, la mesure proposée par la présente proposition de loi pourrait être financée moyennant un maintien en 2019 du budget du programme 169, voire autoriser une nouvelle réduction de ses crédits.

Cette mesure aurait par ailleurs des conséquences pour l'ONACVG, qui traite aujourd'hui environ 20 000 demandes par an. Il ressort toutefois des auditions menées par votre rapporteur que cet office est en mesure d'absorber la charge de travail supplémentaire que représenterait 50 000 demandes supplémentaires.

---

## EXAMEN DES ARTICLES

---

### *Article 1<sup>er</sup>*

*(art. L. 311-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre)*

### **Attribution de la carte du combattant aux soldats ayant servi en Algérie entre le 2 juillet 1962 et le 1<sup>er</sup> juillet 1964**

*Objet : Cet article vise à permettre l'attribution de la carte du combattant aux militaires ayant participé aux opérations menées sur le territoire algérien entre le 2 juillet 1962 et le 1<sup>er</sup> juillet 1964*

#### **I – Les conditions d'attribution de la carte du combattant**

Les conditions dans lesquelles est reconnue la qualité de combattant, qui conditionne l'attribution de la carte du combattant sont définies par le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG).

L'article L. 311-1 du CPMIVG mentionne les militaires ayant participé à la deuxième guerre mondiale<sup>1</sup>, aux guerres d'Indochine et de Corée, à la guerre d'Algérie et aux combats en Tunisie et au Maroc. Sont également mentionnés les membres des forces supplétives françaises, les civils ayant pris part à des opérations au sein d'unités françaises en vertu de décisions des autorités et les civils français ayant pris part à la guerre civile espagnole dans le camp républicain.

L'article L. 311-2 étend la reconnaissance de la qualité de combattant aux militaires qui ont participé à des actions de feu ou de combat. Cette rédaction renvoie aux opérations militaires extérieures (Opex) menées en dehors des conflits mentionnés à l'article L. 311-1 et résulte originellement de la loi du 4 janvier 1993<sup>2</sup>.

L'article L. 311-4 permet l'attribution de la qualité de combattant sur décision du ministre chargé des anciens combattants à titre exceptionnel aux personnes ne remplissant pas les conditions prévues aux articles précédents.

---

<sup>1</sup> Cet article a été créé par l'ordonnance n° 2015-1781 du 28 décembre 2015 relative à la partie législative du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, publiée postérieurement au décès du dernier soldat ayant participé à la première guerre mondiale.

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

Conformément aux dispositions de l'article L. 311-6, les conditions d'attribution de la carte du combattant sont fixées dans la partie réglementaire du CPMIVG, aux articles R. 311-9 et suivants s'agissant de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc et aux articles R. 311-14 et suivants s'agissant des Opex.

Il résulte de ces dispositions réglementaires que la carte du combattant est attribuée lorsque l'intéressé remplit l'une au moins des conditions suivantes :

- avoir appartenu pendant trois mois, consécutifs ou non, à une unité combattante ou totaliser au moins quatre mois de service au titre d'un des conflits ou opérations concernés ;
- avoir appartenu à une unité ayant connu neuf actions de feu ou de combat ;
- avoir participé personnellement à cinq actions de feu ou de combat ;
- avoir été évacué en raison d'une blessure ou maladie contractée pendant le service dans une unité reconnue comme combattante ;
- avoir reçu une blessure de guerre ;
- avoir été détenu par l'adversaire et avoir été privé de la protection des conventions de Genève ;
- avoir fait l'objet d'une citation individuelle avec croix (article R. 311-7).

Les périodes à prendre en considération pour chacun des conflits et opérations sont également précisées par voie réglementaire :

- s'agissant de l'Afrique du nord, l'article R. 311-9 dispose que cette période débute le 1<sup>er</sup> janvier 1952, le 1<sup>er</sup> juin 1953 et le 31 octobre 1954 pour les opérations effectuées respectivement en Tunisie, au Maroc et en Algérie et s'achève le 2 juillet 1962. L'article R. 311-13 prévoit toutefois l'attribution de la carte du combattant pour les militaires présentant une durée de service d'au moins quatre mois débutant avant le 2 juillet 1962 et se poursuivant au-delà sans interruption (carte « à cheval »).

- s'agissant des Opex, les dates retenues pour chacune des opérations sont précisées par un arrêté conjoint du ministre de la défense et du ministre chargé du budget, conformément à l'article L. 311-2. Les opérations concernées et les dates retenues sont précisées par l'arrêté du 12 janvier 1994<sup>1</sup>, régulièrement mis à jour.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 12 janvier 1994 fixant la liste des opérations ouvrant droit au bénéfice de la carte du combattant au titre de l'article L. 253 ter du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

---

## **II - Le dispositif proposé**

Le présent article complète l'article L. 311-2 du CPMIVG, relatif à la reconnaissance de la qualité de combattant au titre des Opex en ajoutant un alinéa aux termes duquel les dispositions de cet article s'appliquent également aux militaires « *ayant participé aux opérations menées sur le territoire algérien entre le 2 juillet 1962 et le 1er juillet 1964* ».

Les dates retenues étant précisées, il ne sera pas nécessaire de les fixer par voie réglementaire comme pour les autres Opex.

**Votre commission a adopté cet article sans modification**

### *Article 2* **Gage financier**

*Objet : Cet article gage la charge financière supplémentaire induite par la présente proposition de loi par une augmentation équivalente des taxes sur les produits du tabac*

Le présent article gage l'augmentation des dépenses d'allocation et des dépenses fiscales résultant de l'attribution de la carte du combattant aux militaires ayant servi en Algérie entre le 2 juillet 1962 et le 1<sup>er</sup> juillet 1964 par une augmentation des droits de consommation sur le tabac prévus par les articles 575 et 575 A du code général des impôts.

**Votre commission a adopté cet article sans modification.**



---

## EXAMEN EN COMMISSION

---

*Réunie le mardi 29 mai 2018 sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission des affaires sociales procède à l'examen, selon la procédure de législation en commission (articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement), du rapport de M. Philippe Mouiller sur la proposition de loi n° 431 (2017 2018) visant à attribuer la carte du combattant aux soldats engagés en Algérie après les accords d'Évian, du 2 juillet 1962 jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1964.*

*M. Alain Milon, président.* – Nous examinons cet après-midi la proposition de loi visant à attribuer la carte du combattant aux soldats engagés en Algérie après les accords d'Évian, du 2 juillet 1962 jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1964.

*Ainsi qu'il a été décidé par la conférence des présidents, avec l'accord de tous les présidents de groupe, nous légiférons selon la procédure de législation en commission prévue aux articles 47 ter et suivants du règlement du Sénat. Le droit d'amendement s'exerce uniquement en commission, en public, avec une retransmission sur le site internet du Sénat et en présence du Gouvernement. Je salue la présence de Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre des armées.*

*M. Dominique de Legge, auteur de la proposition de loi.* – Cette proposition de loi signée, entre autres, par MM. Mouiller, Revet et Morisset, vise à résoudre un problème aussi ancien que récurrent dans nos débats parlementaires : l'attribution de la carte du combattant aux soldats engagés en Algérie après les accords d'Évian. La fin effective du conflit a eu lieu bien après l'indépendance de l'Algérie : la présence militaire française y a été prolongée au-delà de mars 1962 pour des opérations de maintien de l'ordre et de pacification jusqu'en juillet 1964. Durant cette période transitoire, 535 militaires français, appelés ou engagés, ont perdu la vie. Il était important de rendre enfin justice à ces combattants et d'honorer la mémoire de leurs frères tombés en Algérie.

*On nous a souvent opposé trois objections pour justifier le refus d'une telle mesure. Premièrement, les associations d'anciens combattants avaient des positions divergentes sur ce sujet. Je les ai reçues ; désormais, toutes soutiennent notre démarche. La deuxième objection était d'ordre diplomatique, certains craignant que l'adoption de cette disposition n'affecte nos relations avec l'État algérien.*

*La France est actuellement engagée dans de nombreuses opérations extérieures sans pour autant remettre en cause le principe de souveraineté des pays dans lesquels elle intervient. Ce sont des opérations menées dans un cadre légal et il en allait de même en Algérie, devenue État indépendant, pour la période allant de 1962 à 1964. La présence française s'apparentait ainsi à une opération extérieure (Opex), au sens où on l'entend aujourd'hui. Les opérations militaires de l'époque ne contestaient nullement les accords d'Évian mais visaient à les consolider.*

*Troisième argument, la mesure serait coûteuse. Or ce coût sera décroissant, en raison de la diminution du nombre de combattants survivants ; les derniers engagés ont autour de 75 ans. Selon le Gouvernement, le nombre potentiel de bénéficiaires est estimé à 50 000, chiffre qui doit être rapporté aux 955 000 pensionnés au 31 décembre 2017, en baisse de 50 000 par an depuis 2013. Il suffirait de maintenir la même ligne budgétaire qu'en 2018 pour financer cette mesure. On peut estimer son coût en multipliant le nombre de bénéficiaires estimé par le Gouvernement par 750 euros. On aboutit alors à 37,5 millions d'euros. Cette évaluation constitue une fourchette haute, puisque d'autres estimations font état de 30 000 bénéficiaires potentiels, soit un coût d'environ 20 millions. Il faut aussi ajouter la perte de recettes liée à la demi-part fiscale supplémentaire dont bénéficient les titulaires de la carte du combattant. Les crédits inscrits en 2018 pour les pensions des anciens combattants s'élèvent à 743 millions. Une majoration de 5 % suffirait très largement à financer la mesure.*

*Madame la Ministre, j'observe avec satisfaction mais aussi étonnement l'annonce récente du Gouvernement de financer la mesure dans le prochain budget, alors que la proposition de loi du député Gilles Lurton, très semblable à notre texte, a été repoussée à l'Assemblée nationale en avril dernier, à la demande du Gouvernement, au motif que le texte était prématuré. Ce serait moins prématuré un mois après ! La coïncidence de l'annonce ministérielle avec notre débat me laisse perplexe ; elle témoigne d'une pratique de plus en plus fréquente du Gouvernement, qui s'approprie nos textes. Je me réjouis que le bon sens prévale enfin, mais je déplore la méthode qui porte atteinte à l'essence du débat parlementaire.*

*Je me réjouis que notre proposition de loi ait recueilli autant de signatures de tous les groupes politiques, montrant la volonté du Sénat de rendre hommage et de témoigner sa gratitude à ces oubliés de l'histoire. Elle témoigne de l'utilité de notre Haute assemblée pour faire progresser un texte de justice.*

**M. Philippe Mouiller, rapporteur.** – *Je souhaite tout d'abord remercier Dominique de Legge pour son initiative, à laquelle j'ai souhaité m'associer.*

*Cette proposition de loi répond à une demande récurrente du monde combattant qui a systématiquement été rejetée par les Gouvernements successifs. Elle met un terme à une situation d'injustice criante.*

*Elle permettrait, par ailleurs, de satisfaire un engagement de campagne du Président de la République.*



*La carte du combattant manifeste la reconnaissance de la Nation envers ceux qui l'ont servie par les armes. Elle ouvre droit à des avantages symboliques, comme le port de la croix du combattant, ou matériels, notamment le bénéfice d'une retraite annuelle d'environ 750 euros et d'une demi-part fiscale supplémentaire.*

*Créée à la suite de la première guerre mondiale, cette carte a par la suite été étendue aux conflits ultérieurs, parfois même avant qu'ils ne soient terminés. En 1993, elle a été attribuée aux soldats de la quatrième génération du feu, qui ne participent plus à des guerres à proprement parler mais à des opérations extérieures.*

*Néanmoins, la reconnaissance de la qualité de combattant aux militaires, bien souvent de jeunes appelés, qui ont participé à ce qui était désigné comme des opérations de maintien de l'ordre en Afrique du nord a été plus difficile.*

*Un « titre de reconnaissance nationale », qui n'ouvre droit ni à la retraite du combattant ni à la demi-part fiscale a tout d'abord été créé en 1967. En 1974, la carte du combattant a finalement été attribuée, mais uniquement aux militaires ayant servi jusqu'au 2 juillet 1962. Cette date correspond à l'accès à l'indépendance de l'Algérie. Elle est postérieure au cessez-le-feu du 18 mars mais ne correspond pas pour autant à la fin de la présence militaire française. En effet, en application des accords d'Évian, le retrait s'est fait de manière progressive jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1964. Au total, plus de 75 000 soldats français ont été déployés sur cette période.*

*En 1999, le législateur a reconnu que les événements d'Afrique du Nord étaient une guerre et que cette guerre a pris fin avec l'accès de l'Algérie à l'indépendance. Les militaires français présents sur le sol algérien après cette date ne participaient donc pas à une guerre. Toutefois, leur présence est tout à fait assimilable à une opération extérieure et on voit mal, dès lors, ce qui s'oppose à la reconnaissance de leur qualité de combattant. Je précise que certaines des Opex reconnues par l'arrêté du 12 janvier 1994, modifié plusieurs fois, étaient moins intenses et moins dangereuses que la présence en Algérie en 1962-1964.*

*Il s'agit donc d'une question d'équité entre générations du feu.*

*Il s'agit également d'une question d'égalité entre frères d'armes. En créant ce qu'on appelle communément la « carte à cheval », la loi de finances pour 2014 a en effet instauré une différence de traitement assez injustifiable. Un soldat présentant quatre mois de service, arrivé en Algérie le 30 juin 1962 a ainsi droit à la carte du combattant et aux avantages y afférents alors que son compagnon d'armes arrivé le 3 juillet en est privé.*

*Le Sénat s'est prononcé en faveur de cette mesure à l'occasion du vote du budget de la mission Anciens combattants pour 2018. Madame la ministre, vous vous étiez engagée à mener un travail sur la question et notamment à en évaluer le coût. Il semble que ce travail a abouti, puisque vous avez annoncé hier l'intention du Gouvernement de mettre en œuvre cette mesure dans le cadre de la prochaine loi de finances. Je me félicite de cette annonce et je suppose donc que vous serez favorable à cette proposition de loi.*

*Votre ministère évalue le nombre de bénéficiaires potentiels à 50 000. Ce chiffre me paraît élevé, dans la mesure où le nombre de militaires déployés au cours de la période considérée s'élève, toujours selon les chiffres fournis par vos services, à 75 000, dont 12 000 ont déjà reçu la carte dite « à cheval ».*

*En retenant cette hypothèse, la mesure proposée coûterait 37,5 millions d'euros au titre de la retraite du combattant et générerait une dépense fiscale que l'on peut évaluer à 30 millions d'euros au titre de la demi-part fiscale. Les autres coûts n'apparaissant pas significatifs, le coût de la mesure serait inférieur à 70 millions d'euros, soit moins que la réduction annuelle du budget des anciens combattants sous l'effet de l'extinction progressive de la deuxième génération du feu. La mesure pourrait donc être financée moyennant une moindre baisse des dépenses l'année prochaine. Au demeurant, ce coût est naturellement appelé à se réduire rapidement au cours des prochaines années.*

*Nous devons cette reconnaissance à nos anciens combattants et nous n'avons que trop tardé à leur accorder. Le temps presse. Cette proposition de loi devrait recueillir un large consensus, oserais-je espérer une unanimité, et je vous proposerai donc de l'adopter sans modification.*

*Je vous remercie.*

***Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État.** – Je suis très heureuse d'être devant vous aujourd'hui. L'intérêt que nous portons tous aux anciens combattants n'est pas feint. Le Premier ministre vient d'annoncer que la mesure prévue dans votre proposition de loi sera accordée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019.*

*Monsieur de Legge, je suis une femme de parole et de méthode. Lors des débats sur le projet de loi de finances pour 2018, je vous avais proposé une méthode ; j'ai réuni les 18 associations nationales d'anciens combattants dans trois groupes de travail – l'un, sur la réparation et les pensions militaires d'invalidité ; le deuxième sur la quatrième génération du feu et le dernier sur les blessés et les invalides. Ces groupes se sont réunis une vingtaine de fois. Sillonnant la France, j'ai également rencontré les associations départementales d'anciens combattants. De l'aveu des associations, lors des conclusions des groupes de travail jeudi dernier, ce travail était inédit.*

*La carte du combattant dite 1962-1964 n'est pas la seule demande du monde combattant. Il était important d'étudier toutes les demandes et surtout d'estimer le nombre de bénéficiaires et donc le coût budgétaire – il en va de ma responsabilité. Lors des débats sur le projet de loi de finances pour 2018, certains amendements citaient des chiffres différents de ceux du ministère. J'ai donc demandé à mes services un travail long et minutieux, réalisé avec le Service historique de la défense, à partir des archives – les listes n'étant pas informatisées. En 2019, il y aurait 49 800 bénéficiaires potentiels d'une carte du combattant 1962-1964 ; cela ne comprend pas les cartes dites « à cheval » attribuées il y a quelques années.*

*Le coût budgétaire prévisionnel en année pleine est estimé à 37 millions, et le coût fiscal est évalué par Bercy à 30 millions. J'ai transmis au Premier ministre nos conclusions et il a voulu que cette mesure soit mise en œuvre dès la prochaine loi de finances pour 2019. C'est une mesure d'équité.*

*Nous avons déjà œuvré pour l'équité l'année dernière, en revalorisant le calcul de la pension des veuves des pensionnés militaires. Il y a eu un télescopage de calendrier ; il y a un mois, j'ai répondu à Gilles Lurton que le travail était en cours, et lui ai demandé d'attendre son achèvement. La proposition de loi a donc été renvoyée en commission.*

*Votre proposition de loi sera satisfaite par voie réglementaire dans le cadre de la loi de finances 2019. Sur le fond, je ne peux qu'être d'accord avec votre texte. Je vous donne rendez-vous lors du projet de loi de finances et compte sur votre soutien. Cette mesure, attendue par le monde combattant depuis plus de quarante ans, était un engagement du Président de la République. Nous essayons de tenir nos engagements, avec méthode. Merci de l'intérêt que vous portez au monde combattant, il vous en sera très reconnaissant.*

**Mme Corinne Féret.** – *Cette proposition de loi se fait l'écho des revendications des associations d'anciens combattants depuis longtemps. De nombreuses mesures ont déjà été adoptées au cours du quinquennat précédent en direction du monde combattant, dont la revalorisation de 11 % des retraites des anciens combattants, la carte « à cheval » pour les combattants d'Afrique du Nord, l'abaissement à 74 ans de l'âge requis pour bénéficier d'une demi-part supplémentaire, la refonte des aides sociales de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG), et le travail mémoriel – avec des signes forts – du président François Hollande. Ce furent de réelles avancées.*

*Toutes les associations – dont l'Union nationale des combattants (UNC), et la Fédération nationale des anciens combattants en Algérie, Maroc et Tunisie (FNACA) – attendent qu'il soit mis fin à une terrible inégalité entre militaires. Je m'étais moi-même fait la porte-parole de leurs attentes lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, ou le mois dernier, lors de l'audition de la ministre, dans le cadre du Groupe d'études des Sénateurs anciens combattants et de la mémoire combattante.*

*Cette proposition de loi vise à réparer une injustice au détriment des combattants présents en Algérie du 2 juillet 1962 – fin officielle de la guerre mais non des combats ni de la présence de nos troupes – jusqu'en 1964. Plusieurs dizaines de milliers de soldats français étaient toujours présents en Algérie, 535 y ont trouvé la mort. Je n'ai aucune velléité de réécrire l'histoire, mais souhaite plutôt rendre compte de la reconnaissance de la Nation. Cette proposition de loi considère la période 1962-1964 non pas comme un temps de guerre, mais l'évalue comme une Opex qui ouvre ainsi droit à la carte du combattant.*

*Chaque quinquennat connaît des avancées en faveur du monde du combattant et je me satisfais de la récente annonce du Premier ministre de réparer cette terrible injustice dans le cadre du futur projet de loi de finances. Le groupe socialiste et républicain votera cette proposition de loi, car il voudrait souligner l'importance du rôle du Parlement. Le rapporteur l'a rappelé : lors du débat budgétaire, tous les parlementaires avaient voté cette demande de reconnaissance. Le rôle du Sénat et de l'Assemblée nationale ne doit pas être négligé.*

**M. Alain Milon, président.** – Je suis totalement d'accord avec votre vision du rôle du Parlement.

**M. Jean-Marie Morisset.** – Nous n'allons pas revenir sur un dossier maintes fois évoqué au cours des lois de finances successives depuis plusieurs décennies. La procédure législative autorise justement le dépôt des propositions de loi. Celle-ci vient dans la continuité des débats sur le projet de loi de finances pour 2018. Vous nous aviez alors annoncé que vous recevriez les associations et que vous nous tiendriez informés de vos priorités. Nous avons eu le plaisir d'apprendre celles-ci par un communiqué de presse... Nous aurions souhaité une discussion sur l'ensemble des dossiers des anciens combattants. Votre communiqué affirme que le traitement réservé aux militaires français présents en Algérie est une injustice, mais nous vous l'avions déjà dit maintes fois, ainsi qu'à vos prédécesseurs ! Nos anciens combattants ont le droit à la reconnaissance. Certains arguments étaient contestables, comme le fait de dire que la guerre a pris officiellement fin le 19 mars 1962. L'arrêté du 12 janvier 1994 fixe la liste des opérations ouvrant droit au bénéfice de la carte de combattant. Les OPEX qu'il mentionne sont très diverses. Vous auriez déjà pu modifier cet arrêté sans attendre une mesure législative.

Je rappelle également le désaccord avec les associations d'anciens combattants, et le débat à l'Assemblée nationale sur la reconnaissance du 19 mars. Nous n'allons pas refaire le débat. Depuis, il y a unanimité ; nous le constatons lors des assemblées générales annuelles, et les présidents des associations et fédérations d'anciens combattants les plus importantes nous l'ont confirmé en audition.

Le coût budgétaire était à chaque fois mentionné comme un obstacle, mais comme le budget des anciens combattants se réduit chaque année, on peut prendre en compte au moins cette principale revendication. Je remercie MM. de Legge et Mouiller de leur démarche, dans la continuité de nos débats de novembre dernier.

Il n'est pas interdit de profiter d'une proposition de loi pour mettre en place une loi de reconnaissance. Je me félicite que le Gouvernement retrouve la sagesse du Sénat.

**M. Daniel Chasseing.** – La proposition de loi de notre collègue Dominique de Legge est d'importance. Elle répond à une demande des associations d'anciens combattants et répare une inégalité persistante entre militaires français selon qu'ils ont été engagés en Algérie avant ou après le 2 juillet 1962. N'oublions pas que 50 000 d'entre eux étaient encore présents sur le territoire algérien en 1964 et que 535 ont perdu la vie après l'accès de l'Algérie à l'indépendance. Quelques progrès sont certes intervenus avec la carte dite « à cheval », mais il est heureux que la France reconnaisse enfin, avec l'attribution de la carte du combattant, l'engagement de ses soldats sur le sol algérien après le 2 juillet 1962 et salue ainsi leur mémoire. Je remercie l'auteur de la proposition de loi et notre rapporteur par leur démarche en ce sens, ainsi que la ministre de bien vouloir prendre en considération cette mesure dans le projet de loi de finances pour 2019.

**M. Dominique Watrin.** – Je salue à mon tour l'engagement de notre rapporteur sur ce texte, qui synthétise un souhait quasi unanime du Sénat. Le maintien de la proposition de loi représente un choix courageux, que le groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE) soutient. Par la voix de notre collègue Cécile Cukierman, nous avons d'ailleurs défendu un amendement en ce sens lors du dernier débat budgétaire.

---

*Je partage l'analyse de notre rapporteur lorsqu'il constate, à propos de l'attribution de la carte du combattant aux soldats français engagés en Algérie après le 2 juillet 1962, « cette reconnaissance, nous n'avons que trop tardé à leur accorder ». Les multiples objections à cette mesure ont été écartées ; je ne m'explique donc pas la position du Gouvernement. Lors du dernier projet de loi de finances, il nous avait été opposé que le dispositif n'avait fait l'objet d'aucun chiffrage et qu'en conséquence, il ne pouvait être adopté en l'état. Le coût en est désormais connu ; pourtant, il faudrait encore que nous attendions pour le voter ! Ce texte représente un acte symbolique : le Gouvernement doit cesser de rabaisser le Parlement ! Souvenez-vous de la proposition de loi visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles, balayée par le Gouvernement malgré la quasi-unanimité du Sénat ! Faisons respecter les droits et l'utilité du Parlement !*

**Mme Jocelyne Guidez.** – *En tant que fille et femme de militaire, je suis fière de l'initiative dont nous débattons et je puis vous assurer que l'UDI votera ce texte. Je remercie Mme Darrieussecq d'avoir fait avancer ce dossier, sur lequel les gouvernements successifs avaient en vain été interpellés. Il est heureux que soit enfin adoptée une mesure de justice en faveur de nos anciens combattants en Algérie !*

**Mme Patricia Schillinger.** – *Je salue le travail de notre rapporteur, ainsi que l'initiative de Dominique de Legge : ils ont eu le mérite d'interpeller le Gouvernement sur un dossier délicat. Je félicite surtout Mme la ministre qui, dès le début de nos débats, a présenté avec une appréciable transparence ses méthodes de travail. L'audition de chaque association d'anciens combattants dans la perspective de trouver une solution acceptable a abouti avec l'annonce du Premier ministre ce dimanche. Votre travail a permis cette réussite ! Le groupe La République En Marche (LaREM) votera la présente proposition de loi, dans l'attente du prochain projet de loi de finances, qui en permettra le financement.*

**M. Philippe Mouiller, rapporteur.** – *Je suis, comme vous, heureux que notre discours ait été entendu, preuve, une fois encore, de la qualité du travail du Sénat en termes de concertation, de suivi et de cohérence. Je remercie Dominique de Legge pour son initiative et Mme Darrieussecq pour son soutien sur le fond du dossier, même si elle admet préférer la voie réglementaire pour le faire aboutir. Votons la proposition de loi en attendant d'obtenir pleinement satisfaction avec le prochain projet de loi de finances !*

**Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État.** – *Comme certains d'entre vous l'ont indiqué, j'ai mis en œuvre une méthode de travail avec les associations d'anciens combattants, qui – j'en suis heureuse – a abouti. Nous allons cependant poursuivre notre collaboration avec le Parlement. Je suis partisane de la co-construction ! Jamais, croyez-le bien, je n'ai estimé le Sénat inutile ! Le Parlement a toute son importance dans l'élaboration des politiques publiques, en particulier auprès du monde combattant. Le respect et la considération que nous devons manifester à nos anciens combattants n'ont que faire des débats politiques !*

**M. Alain Milon, président.** – *Commençons donc à co-construire en adoptant les articles de cette proposition de loi !*

**EXAMEN DES ARTICLES**

**Article 1<sup>er</sup>**

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté sans modification.*

**Article 2**

*L'article 2 est adopté sans modification.*

*La proposition de loi est adoptée sans modification.*

**M. Alain Milon, président.** – *Notre commission a voté à l'unanimité la proposition de loi. Le vote en séance publique interviendra le mercredi 6 juin à 14 h 30. Je vous remercie pour votre implication et suis particulièrement heureux de constater que le coût du dispositif chiffré par le Gouvernement correspond à celui que notre commission avait annoncé il y a quelques mois. Cela prouve que le Sénat fait un excellent travail et qu'il mérite d'être défendu.*

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

---

- **Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG)**  
**Frédéric Charlet**, directeur adjoint, contrôleur général des armées  
**Daniel Arnaud**, chef du département de la reconnaissance et de la réparation
- **Fédération nationale des anciens combattants en Algérie, Maroc et Tunisie (Fnaca)**  
**André Cognard**, secrétaire général
- **Union nationale des combattants (UNC)**  
**Général (2s) Pierre Saint-Macary**, président  
**Eric Euzen**, responsable du service juridique et social





## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
<p><b>Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre</b></p>	<p><b>PROPOSITION DE LOI</b> visant à attribuer la carte du combattant aux soldats engagés en Algérie après les accords d'Évian, du 2 juillet 1962 jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1964</p>	<p><b>PROPOSITION DE LOI</b> visant à attribuer la carte du combattant aux soldats engagés en Algérie après les accords d'Évian, du 2 juillet 1962 jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1964</p>
<p><i>Art. L. 311-2.</i> – Ont également vocation à la qualité de combattant les militaires des forces armées françaises qui ont participé à des actions de feu et de combat ainsi que les personnes civiles qui, en vertu des décisions des autorités françaises, ont participé au sein d'unités françaises ou alliées ou de forces internationales, soit à des conflits armés, soit à des opérations ou missions menées conformément aux obligations et engagements internationaux de la France.</p>	<p>Article 1<sup>er</sup></p>	<p>Article 1<sup>er</sup></p>
<p>Une durée d'au moins quatre mois de service effectuée au titre des conflits, opérations ou missions mentionnés au premier alinéa est reconnue équivalente à la participation aux actions de feu ou de combat mentionnées à cet alinéa.</p>	<p>Après le deuxième alinéa de l'article L. 311-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>Un arrêté conjoint du ministre de la défense et du ministre chargé du budget fixe notamment les périodes à prendre en considération pour chacun de ces conflits, opérations ou missions. Il fixe également les bonifications attachées le cas échéant</p>	<p>« Les premier et deuxième alinéas du présent article s'appliquent aux militaires ayant participé aux opérations menées sur le territoire algérien entre le 2 juillet 1962 et le 1<sup>er</sup> juillet 1964. »</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>

①

②

**Dispositions en vigueur**

à ces périodes.

**Texte de la proposition de loi**

**Article 2**

Les conséquences financières résultant pour l'État de l'application de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

**Texte adopté par la commission  
du Sénat en première lecture**

**Article 2**

*(Alinéa sans modification)*