



N° 1198

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 6

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Rapporteur spécial : M. Jean-François LAMOUR

Député

SOMMAIRE

| | Pages |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| SYNTHÈSE | 7 |
| INTRODUCTION | 11 |
| TITRE I : LA MISE EN PLACE DES MESURES DE MODERNISATION ET DE RESTRUCTURATION | 13 |
| I.– PRÉSENTATION TRIENNALE DU BUDGET | 13 |
| II.– LA RÉORGANISATION DE LA DIRECTION DU SERVICE NATIONAL (DSN) ET DE LA JOURNÉE D'APPEL ET DE PRÉPARATION À LA DÉFENSE (JAPD) | 14 |
| A.– LES TROIS VOLETS DE LA RÉORGANISATION DE LA DSN | 14 |
| 1.– Le transfert de la fonction « Archives » | 14 |
| 2.– Une nouvelle organisation | 15 |
| 3.– Le recentrage sur l'organisation de la JAPD..... | 16 |
| B.– UNE BAISSÉ SIGNIFICATIVE DU COÛT DE LA JAPD EST ATTENDUE | 17 |
| 1.– Une réduction de 30 % des effectifs en quatre ans | 17 |
| 2.– Un plan social d'accompagnement..... | 17 |
| III.– LA MODERNISATION ET LA RATIONALISATION DU SERVICE RENDU AUX ANCIENS COMBATTANTS | 18 |
| A.– LA DISPARITION DE LA DIRECTION DES STATUTS, DES PENSIONS ET DE LA RÉINSERTION SOCIALE D'ICI 2011 | 18 |
| 1.– Les transferts de missions et le calendrier de la réforme | 18 |
| 2.– Les suites réservées à l'audit de modernisation | 19 |
| 3.– Les effectifs et le reclassement du personnel..... | 20 |
| B.– LA RATIONALISATION DE L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMÉS DE GUERRE (ONACVG) | 21 |
| 1.– La mise en place de pôles de compétences..... | 21 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.– Le nouveau contrat d'objectifs et de moyens | 22 |
| <i>a) Une nécessaire rationalisation et modernisation</i> | 22 |
| <i>b) Un nouveau maillage départemental</i> | 23 |
| TITRE II : LE PROJET DE BUDGET POUR 2009 | 25 |
| I.– LE PROGRAMME 167 LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE | 25 |
| A.– UNE NOUVELLE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE | 25 |
| 1.– Les transferts de crédits vers le programme 212 | 25 |
| 2.– Des choix discutables pour votre Rapporteur spécial | 26 |
| B.– LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2009 | 27 |
| 1.– La journée d'appel et de préparation à la Défense | 27 |
| <i>a) Les dépenses sur le titre 2</i> | 27 |
| <i>b) Les autres dépenses</i> | 28 |
| <i>c) La performance</i> | 28 |
| 2.– La politique de la mémoire | 28 |
| II.– LE PROGRAMME 169 MÉMOIRE, RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT | 30 |
| A.– L'ADMINISTRATION DE LA DETTE VIAGÈRE | 31 |
| 1.– Les pensions militaires d'invalidité | 32 |
| 2.– La retraite du combattant | 35 |
| B.– LA GESTION DES DROITS LIÉS AUX PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ | 37 |
| 1.– La répartition des crédits | 37 |
| 2.– Objectifs et indicateurs | 38 |
| C.– LA SOLIDARITÉ | 38 |
| 1.– Le fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine | 39 |
| 2.– La majoration des rentes mutualistes des anciens combattants et victimes de guerre | 40 |
| 3.– Subventions et allocations diverses | 41 |
| 4.– Les subventions destinées à l'ONAC | 41 |
| <i>a) Les moyens humains et financiers alloués à l'ONAC</i> | 41 |
| <i>b) La performance</i> | 44 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| c) <i>L'action sociale de l'ONAC</i> | 44 |
| d) <i>L'Institution nationale des Invalides (INI)</i> | 46 |
| D. – L'ENTRETIEN DES LIEUX DE MÉMOIRE | 47 |
| III. – LE PROGRAMME 158 INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE | 48 |
| A. – INDEMNISATION DES ORPHELINS DE LA DÉPORTATION ET DES VICTIMES DE SPOLIATION DU FAIT DES LÉGISLATIONS ANTISÉMITES EN VIGUEUR PENDANT L'OCCUPATION | 48 |
| 1. – Les victimes de spoliation | 49 |
| 2. – Les orphelins | 52 |
| a) <i>Estimation des crédits</i> | 52 |
| b) <i>Bilan du dispositif</i> | 52 |
| B. – INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACTES DE BARBARIE DURANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE | 53 |
| a) <i>Estimation des crédits</i> | 53 |
| b) <i>Bilan du dispositif</i> | 54 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 55 |
| <i>Article 35 : Crédits du budget général</i> | 59 |
| AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION | 61 |
| AMENDEMENT NON ADOPTÉ PAR LA COMMISSION | 63 |
| ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 65 |

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

SYNTHÈSE

Les crédits demandés pour 2009 sur la mission *Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation* s'élèvent à **3 549 millions d'euros en autorisations d'engagement** et à **3 528 millions d'euros en crédits de paiement**.

À périmètre constant, les crédits demandés sont en baisse de 3,95 % en crédits de paiement par rapport à ceux demandés pour 2008. Les **dépenses de personnel** sont de **184,4 millions d'euros**.

Les **dépenses fiscales** (liées au programme 169) sont estimées à **500 millions d'euros** et concernent l'impôt sur le revenu (exonérations et déduction au titre de la retraite du combattant ; demi-part supplémentaire).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIEN AVEC LA NATION

(en millions d'euros)

| | 2007 | | LFI 2008 | | PLF 2009 | |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|---------------------|----------------------------|---------------------|----------------------------|---------------------|
| | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
| Mission Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation | 3 718,4 | 3 726 | 3 670 | 3 673 | 3 548,7 | 3 527,8 |
| Programme 167 <i>Liens entre la Nation et son armée</i> | 165,5 | 162,8 | 166 | 165 | 183,8 | 163,5 |
| dont JAPD | 161,1 | 157,1 | 156,3 | 156 | 177,4 | 156,7 |
| Programme 169 <i>Mémoire, reconnaissance en faveur du monde combattant</i> | 3 424 | 3 423 | 3 362 | 3 361 | 3 257,5 | 3 257,5 |
| Dont : | | | | | | |
| Pensions d'invalidité | 2 044 | 2 044 | 1 966 | 1 966 | 1 872 | 1 872 |
| Retraite du combattant | 770 | 770 | 775 | 775 | 764 | 764 |
| Majoration des rentes mutualistes | 217,4 | 217,4 | 226,5 | 226,5 | 242 | 242 |
| Action sociale ONAC | 14,1 | 14,1 | 18,6 | 18,6 | 19,1 | 19,1 |
| Subvention de fonctionnement ONAC | 36 | 36 | 38,7 | 38,7 | 40,1 | 40,1 |
| Programme 158 <i>Indemnisation des victimes de persécutions</i> | 149,9 | 152,9 | 143,5 | 148,8 | 107,4 | 106,8 |

I.– Programme 167 *Liens entre la Nation et son armée*

Les actions *Promotion et valorisation du patrimoine culturel* (51,2 millions d'euros en CP en 2008) et *Communication* (42,4 millions d'euros en CP en 2008) ont été transférées vers le programme 212 *Soutien à la politique de Défense*. Les contours du programme doivent être redéfinis : plus de 96 % des crédits portent sur la journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD) et les crédits de la mémoire sont dispersés.

La baisse des crédits destinés à la *Politique de la mémoire* s'explique par la non reconduction de 3 millions d'euros qui étaient destinés en 2008 à la Fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et des combats de Tunisie et du Maroc.

Les **dépenses de personnel** de la direction du Service national (DSN) sont estimées à **126,5 millions d'euros**.

Ce programme bénéficie par ailleurs d'un soutien évalué à 14,9 millions d'euros en provenance des programmes 212 *Soutien à la politique de défense* et 146 *Équipement des forces*.

La restructuration de la DSN doit conduire celle-ci à se recentrer sur la préparation de la JAPD et aboutir la suppression de 845 ETPT, soit le tiers des effectifs, à l'horizon 2014. Le coût moyen par participant doit être maintenu en dessous de 200 euros en 2009 et se situer en dessous de 190 euros en 2011. La mise en œuvre des réformes initiées par la RGPP contribuera à faire baisser le coût moyen par participant de 20 %.

L'objectif de performance est que le taux de satisfaction des usagers de la JAPD atteigne 90 % en 2009 et se situe au dessus à partir de 2011.

II.– Programme 169 *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*

Les réformes initiées dans le cadre de la RGPP doivent aboutir à la suppression de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) et à la **transformation de l'ONAC en « un guichet unique à maillage départemental** de la prestation de service aux anciens combattants ».

Des gains significatifs sont attendus notamment sur les effectifs employés au service du monde combattant, soit 607 pour la DSPRS et 150 pour l'ONAC, à l'horizon 2013.

• La baisse des crédits est de 3,1 % par rapport à 2008, mais **la dotation par pensionné augmente de 2,5 %**. En effet, la diminution du nombre de pensionnés est estimée à 5,5 % en un an (pour s'établir à environ 325 350 au 31 décembre 2009).

En année pleine (hors pensions versées aux « ex-cristallisés »), le montant moyen d'une **pension militaire d'invalidité** est de 4 556 euros, le montant médian 1 927 euros et le montant maximum de 256 883 euros.

- La valeur annuelle de la **retraite du combattant** est actuellement de 524,55 euros. Le nombre de bénéficiaires devrait être de l'ordre de 1 390 000, soit une baisse de 3,9 % par rapport à 2008 (environ 66 000 sorties du dispositif contre 10 000 entrées qui bénéficieront d'un rappel sur 2 ou 3 ans).

Rappelons que l'article 91 de la loi de finances pour 2008 a majoré de deux points la retraite du combattant. L'impact de cette mesure est évalué à 40 millions d'euros en année pleine.

Ces crédits demandés pour la gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité tiennent compte à la fois de la baisse du nombre de bénéficiaires potentiels, mais également des besoins grandissants de soins pour une population vieillissante, de l'évolution des remboursements par la Sécurité sociale et de l'augmentation générale des dépenses de santé.

- Le nombre de bénéficiaires du **Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine** est de l'ordre d'une dizaine pour chacune des prestations.

- Les crédits inscrits pour la **majoration des rentes mutualistes** (242 millions d'euros) sont en hausse 15,53 millions (+ 6,86 %) afin de tenir compte de l'entrée dans le dispositif de nouveaux bénéficiaires issus de la quatrième génération du feu. Ils prennent également en compte l'insuffisance pour 4,7 millions d'euros des crédits de la loi de finances initiale pour 2008.

Le montant du plafond majorable (125 points) s'établit à 1 672 euros au 1^{er} janvier 2008. Le montant annuel moyen des majorations remboursées s'est établi à 523,96 euros en 2007. Il devrait être de l'ordre de 543,05 euros en 2008.

- Le dispositif d'**allocation différentielle** en faveur des conjoints survivants, entré en vigueur le 1^{er} août 2007, assure à chaque conjoint survivant un revenu mensuel au moins égal à 750 euros.

Une dotation globale de **5 millions d'euros** prévue à cet effet garantit à l'ONAC les moyens financiers nécessaires au versement de l'allocation à environ 3 000 bénéficiaires.

III.- Programme 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale*

Le rapport du préfet honoraire Jean-Yves Audouin, à qui une mission d'expertise et de propositions a été confiée en vue d'instituer un dispositif unique d'indemnisation des orphelins, est en cours de finalisation.

Les crédits demandés pour ces dispositifs concernent les arrrages en année pleine des rentes concédées. La quasi totalité des bénéficiaires potentiels auront fait valoir leurs droits en 2008.

INTRODUCTION

Votre Rapporteur spécial a souhaité donner comme axe principal à son rapport la présentation et le suivi de la mise en œuvre des réformes dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). En effet, il est très attaché, comme l'ensemble de ses collègues, à cette démarche qui, au travers de la réorganisation des services leur adaptation aux besoins des usagers, doit permettre de dégager de substantielles économies budgétaires.

La présente mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* va donc contribuer par les réformes mises en œuvre, à la maîtrise des finances publiques. Ces réformes seront d'autant plus nécessaires que les résultats des indicateurs de performance du programme 169 établissaient clairement la nécessité d'adapter les effectifs et les structures à la diminution du nombre de ressortissants.

À la suite des audits menés par le contrôle général des armées entre juillet et décembre 2007 et en application des décisions adoptées lors des conseils de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 12 décembre 2007 et du 4 avril 2008, deux chantiers prioritaires sont engagés qui visent, d'une part, à rationaliser et à garantir la qualité du service rendu aux anciens combattants et, d'autre part, à améliorer l'organisation mise en place pour la JAPD.

Ces réformes revêtent un caractère exemplaire tant par l'ampleur des économies qu'elles doivent permettre de dégager que par leur nature, puisque par les mesures de rationalisation qu'elles introduiront, elles permettront aux usagés (anciens combattants et participants à la JAPD) d'avoir accès à un service offrant à la fois plus de proximité et plus d'efficacité.

Par ailleurs, la mise en place d'une programmation budgétaire pluriannuelle donne une visibilité sur trois ans permettant de suivre la mise en œuvre de la RGPP.

S'agissant des crédits demandés au titre de l'année 2009, ceux-ci garantissent la pérennité des dispositifs liés à la reconnaissance et à la réparation que Nation doit à ses anciens combattants : en tenant compte de la baisse des ayants droits, la dotation par pensionné augmente de 2,5 %. Par ailleurs, les dispositifs pour les ressortissants les plus en difficulté seront améliorés, notamment avec l'augmentation de l'allocation différentielle en faveur du conjoint survivant.

TITRE I : LA MISE EN PLACE DES MESURES DE MODERNISATION ET DE RESTRUCTURATION

I.- PRÉSENTATION TRIENNALE DU BUDGET

Comme le démontrent les exemples étrangers, une programmation budgétaire pluriannuelle est plus efficace afin d'élaborer une stratégie cohérente de maîtrise des dépenses publique.

Conformément à l'article 34 de la Constitution, modifié lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le présent projet de loi de finances est donc présenté conjointement avec un projet de loi de programmation des finances publiques.

Les décisions prises au cours des conseils de modernisation des politiques publiques (CMPP) constituent le point de départ des restructurations décrites ci-après, qui devront aboutir à l'horizon 2012.

Ces réformes issues de la RGPP modèlent donc le budget triennal 2009-2011. Celui-ci figure à l'article 5 de la loi de programmation.

ÉVOLUTION TRIENNALE DU BUDGET DE LA MISSION (PRÉVISIONS)

(en millions d'euros)

| | 2009 | 2010 | | 2011 | |
|-------------------|--------------|-------|--------|-------|--------|
| Plafond AE | 3 549 | 3 443 | -3 % | 3 337 | -3,1 % |
| Plafond CP | 3 528 | 3 452 | -2,1 % | 3 344 | -3,1 % |

La présentation de plafonds de crédits sur une période de trois ans permet à votre Rapporteur spécial non seulement de s'assurer que les crédits seront mobilisés en faveur du monde combattant mais également de mesurer les économies attendues des chantiers de modernisation.

Conformément à l'esprit de la RGPP, la présente mission est, comme l'ensemble du budget de l'État, placée sous le signe de l'efficacité à travers deux axes majeurs : l'amélioration de la qualité du service et la maîtrise des coûts par une meilleure organisation de ses services et de ses procédures.

II.– LA RÉORGANISATION DE LA DIRECTION DU SERVICE NATIONAL (DSN) ET DE LA JOURNÉE D'APPEL ET DE PRÉPARATION À LA DÉFENSE (JAPD)

Dans le cadre des actions de modernisation du ministère de la défense initiées par la révision générale des politiques publiques (RGPP), la direction du Service national (DSN) a mené une étude, à partir de juillet 2007, afin de répondre aux objectifs de réduction des effectifs et de coûts sans porter atteinte à la qualité des services rendus aux usagés. Cette étude a été validée par le secrétaire général pour l'administration, ainsi que par le contrôle général des armées (CGA) dans le cadre de l'audit mené entre septembre et novembre 2007.

Cette restructuration constitue actuellement un projet particulièrement abouti dont les économies attendues ont été clairement identifiées. Mais avant d'en détailler les différents aspects, il convient de rappeler que la loi du 28 octobre 1997 portant réforme du service national a confié à la DSN plusieurs missions :

- recenser garçons et filles, en liaison avec les mairies ;
- organiser, gérer et conduire la JAPD pour 750 000 jeunes par an ;
- gérer les dossiers militaires des Français ayant effectué le service national en vue de la détermination de leurs droits individuels ;
- fiabiliser les fichiers des 18 - 25 ans en vue d'un éventuel appel sous les drapeaux.

A.– LES TROIS VOILETS DE LA RÉORGANISATION DE LA DSN

1.– Le transfert de la fonction « Archives »

Les établissements répartis actuellement sur le territoire détiennent, sous forme papier, les dossiers relatifs aux états de service des appelés. Dans le cadre de la mission « Archives », ces documents seront expurgés, numérisés et centralisés à Pau, au bureau central des archives administratives militaires. Cette modernisation est d'autant plus nécessaire que depuis la loi sur les retraites de 2003, les services sont beaucoup sollicités afin de fournir différentes attestations. Ils contribuent également à la décrystallisation des pensions des anciens combattants des États antérieurement placés sous souveraineté française, dont la DSN conserve également les dossiers.

Lorsque cette mission sera achevée en 2012, la fonction « Archives » ainsi que les 330 postes afférents seront alors transférés au Service historique de Défense (SHD).

2.– Une nouvelle organisation

La DSN reverra l'implantation de ses structures déconcentrées à partir de 2009.

Actuellement, la DSN comprend 41 organismes déployés sur tout le territoire, dont 6 situés outre-mer, à proximité des bassins de population. **Chaque établissement est autonome et comprend sa propre fonction support.**

LE DÉPLOIEMENT ACTUEL DE LA DSN

| Intitulé | Nombre | Lieux |
|--------------------------------------------------------|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| DSN / administration centrale | 1 DSN /AC | Compiègne |
| Direction interrégionale | 5 DIRSN | Bordeaux, Lyon, Metz, Paris, Rennes. |
| Bureau du SN | 12 BSN | Dijon, Lyon, Marseille, Nancy, Paris, Perpignan, Poitiers, Rennes, Strasbourg, Toulouse, Valenciennes, Versailles |
| Centre du SN | 16 CSN | Ajaccio, Bordeaux, Brest, Caen, Châlons-en-Champagne, Clermont-ferrand, Compiègne, Limoges, Montbéliard, Nantes, Nice, Nîmes, Pau, Rouen, Tours, Varcès. |
| bureau central des archives administratives militaires | 1 BCAAM | Pau |
| 6 CSN d'outre-mer | 6 CSNOM | Guyane, Guadeloupe, Martinique, La Réunion, Nouvelle-Calédonie, Tahiti |

Entre 2009 et 2012 doit intervenir un redéploiement équilibré des 28 établissements situés sur le territoire métropolitain : ils seront regroupés autour de 5 établissements régionaux du service national (ERSN). Ces établissements assureront le pilotage l'administration générale (comprenant les fonctions ressources humaines, budget-finances, télécommunications et informatique partagées avec les groupements de soutien des nouvelles bases de défense) et le soutien de 27 détachements, appelés centres du service national (CSN), dédiées à la mise en œuvre de la JAPD.

Les ERSN, qui comprendront environ 57 agents, seront chargés de faire appliquer les directives de la **direction centrale, qui sera progressivement transférée de Compiègne à Orléans.**

Les centres du service national assureront le maillage territorial afin de maintenir la proximité avec les bassins de population. Chargés uniquement de la mise en œuvre de la JAPD et de la lutte contre l'illettrisme, ils ne disposeront d'aucune structure administrative et dépendront uniquement des établissements régionaux.

Les six centres du service national de l'outre-mer seront conservés dans leurs structures actuelles, avec une fonction « archives », la fonction support faisant seule l'objet d'aménagements dans le cadre de la création des bases de défense d'outre-mer.

LE DÉPLOIEMENT DE LA DSN À L'HORIZON 2012

| Établissements régionaux du service national (ERSN) | Détachements (CSN) |
|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| Versailles | Versailles, Paris |
| Nancy | Nancy, Strasbourg, Besançon, Dijon, Châlons-en-Champagne, Creil, Lille |
| Lyon | Lyon, Vercors, Nice, Marseille, Nîmes, Perpignan, Clermont-Ferrand |
| Bordeaux | Bordeaux, Pau, Toulouse, Limoges, Poitiers |
| Rennes | Rennes, Brest, Angers, Orléans, Rouen, Caen |

La JAPD pourra toujours se tenir sur 250 sites civils et militaires. Certains sites militaires disparaîtront avec la modification de la carte militaire, d'autres pourront s'y substituer, comme ceux de la gendarmerie qui devrait intervenir sur le thème de la sécurité intérieure.

La réorganisation de la DSN sera réalisée en deux étapes principales :

- en 2009, création des nouvelles structures (ERSN et leurs détachements) pour les régions Île de France et Sud-Est ;
- en 2011, création des nouvelles structures pour les trois autres régions.

3.– Le recentrage sur l'organisation de la JAPD

Selon les préconisations formulées dans le Livre blanc *Défense et Sécurité nationale* paru en juin 2008, la JAPD « *devra être rénovée et recentrée sur sa mission fondamentale de sensibilisation de tous les jeunes au nouvel environnement de notre défense et de notre sécurité* »,

C'est pourquoi la réforme qui va être menée entre 2009 et 2012 a pour objectif d'une part de **recentrer la DSN sur sa mission « appel de préparation à la défense »** et d'autre part de **l'élargir au thème de la sécurité nationale** pour lequel seront associés de nouveaux intervenants.

Il convient de noter que la JAPD qui a pour objectif premier de légitimer l'effort de défense réalisé par notre pays, constitue une troisième étape après « l'enseignement de défense » dispensée en classes de troisième et de première, pour lequel les enseignants, peu formés à l'exercice, ne disposent pas de supports pédagogiques adaptés.

Le recentrage sur le cœur du sujet s'accompagnera d'une rénovation du message et des outils pédagogiques, ainsi que d'une formation des intervenants qui nécessitera une période de rodage. Parallèlement, le module secourisme sera abandonné, cet enseignement devant être pris en charge par l'Éducation nationale.

Votre Rapporteur spécial a noté que, en contradiction avec le recentrage et la rationalisation de la JAPD, la DSN a souhaité conserver son rôle dans la détection des jeunes en difficulté. Il s'agit, selon elle, d'une fonction essentielle pour délivrer son message auprès des jeunes et œuvrer pour conserver le consensus national en la matière de Défense.

B.– UNE BAISSÉ SIGNIFICATIVE DU COÛT DE LA JAPD EST ATTENDUE

1.– Une réduction de 30 % des effectifs en quatre ans

En 2008, la DSN comprend 2 777 postes (1 766 civils et 1 011 militaires) ou 2 750 ETPT en charge du fonctionnement général. L'objectif des réformes qui vont être menées au sein de la DSN est de supprimer près du tiers des effectifs à l'horizon 2013.

ÉCONOMIE EN PERSONNELS GÉNÉRÉE PAR LA RÉFORME

| Programme 167 | 2009 | | 2010 | | 2011 | | 2012 | 2013 | total |
|-----------------|-------------|------|-------------|------|-------------|------|---------|---------|---------|
| | Emplois | ETPT | Emplois | ETPT | Emplois | ETPT | Emplois | Emplois | Emplois |
| | 200 | 160 | 200 | 200 | 220 | 210 | 179 | 96 | 845 |
| Crédits titre 2 | - 3 821 054 | | - 4 533 000 | | - 4 854 780 | | | | |

La nouvelle organisation permettra donc la réduction de 845 postes (308 civils et 537 militaires) auxquels il conviendra d'ajouter les 330 postes du bureau central des archives militaires (à Pau) qui seront transférés au SHD. Ces suppressions de postes correspondent à 30,42 % du plafond d'emplois autorisés pour 2008.

À l'horizon 2012, la nouvelle structure comprendra 1 600 postes (environ 1 200 civils et 400 militaires). Pour les civils, cette baisse des effectifs devrait être en partie couverte par les départs en retraite. S'agissant des militaires, environ une centaine devrait également partir en retraite, les autres étant remis à la disposition du ministère.

Cette réduction des effectifs, avec les économies qui seront réalisées en matière de rémunérations et charges sociales, aura une incidence prépondérante sur la **baisse prévue de plus de 20 % du coût de la JAPD**. Cependant, en raison du coût des opérations de restructuration, la cible du coût moyen par participant sera maintenue à 200 euros jusqu'en 2010, puis revu à la baisse à partir de 2011.

Par ailleurs, les marges de manœuvres financières qui seront dégagées du fait de ce redéploiement serviront également au financement de l'intégration des notions de sécurité intérieure et de solidarité intergénérationnelle dans le programme de la JAPD.

2.– Un plan social d'accompagnement

Votre Rapporteur spécial est très soucieux des problèmes humains engendrés par la mobilité géographique, et il se préoccupe notamment des modalités de transfert de 1 500 agents de Compiègne à Orléans. Il se réjouit que la gestion des ressources humaines constitue la priorité affichée de cette restructuration. En effet, un plan d'accompagnement social est prévu pour les personnels civils et militaires concernés par les restructurations. Ce dispositif comprend des mesures d'aide à la mobilité et des mesures d'incitations au départ.

Les crédits destinés au financement de ces mesures sont regroupés sur le programme 212 *Soutien à la politique de défense* en ce qui concerne les civils (48,48 millions d'euros en 2009) et sur le programme 178 *Préparation et emploi des forces* et le programme 146 *Équipements des forces* en ce qui concerne les militaires. Pour ces derniers, ces crédits sont destinés au financement d'un pécule modulé d'incitation à une seconde carrière (70 millions d'euros en 2009) et de l'indemnité spécifique de préparation à la reconversion (2,6 millions d'euros en 2009). En fonction des besoins, une partie de ces crédits sera mobilisée en faveur des personnels du programme 167.

Votre Rapporteur spécial ne manquera donc pas de suivre les résultats de la revue d'effectifs qui doit débiter cet automne et qui devrait donner lieu à un important travail, qui conditionnera la réussite de la réorganisation.

III.– LA MODERNISATION ET LA RATIONALISATION DU SERVICE RENDU AUX ANCIENS COMBATTANTS

À la suite de l'audit mené par le contrôle général des armées et dès le premier conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP), la décision a été prise de « *rationalisation de l'administration au service des anciens combattants en faisant de l'Office National des Anciens Combattants et Victimes de guerre (ONAC), un guichet unique à maillage départemental de la prestation de service aux anciens combattants* ».

A.– LA DISPARITION DE LA DIRECTION DES STATUTS, DES PENSIONS ET DE LA RÉINSERTION SOCIALE D'ICI 2011

Le secrétariat d'État à la Défense a précisé dès cette date, dans une lettre adressée à l'ensemble des personnels de la direction des Statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) que la décision du CMPP impliquait la disparition de celle-ci et a indiqué le calendrier général de la réforme de 2008 à 2011.

La DSPRS compte, outre une administration centrale, des services déconcentrés, soit 11 directions interdépartementales, 7 directions interrégionales ainsi que le service des ressortissants étrangers implanté à Château – Chinon.

1.– Les transferts de missions et le calendrier de la réforme

Le plan d'action élaboré par la DSPRS a été adopté le 3 mars 2008 par le comité de pilotage de la réforme, présidé par le directeur de cabinet du secrétaire d'État. Il comporte notamment le transfert de certaines missions de la DSPRS. Compte tenu des conclusions des rapports d'étapes remis par les différents de groupes de travail constitués pour la mise en œuvre des décisions, les transferts figurant dans le tableau ci-après ont été décidés.

TRANSFERTS DE MISSIONS DE LA DSPRS

| Mission ou organisme | Transfert décidé ou prévu vers |
|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pensions militaires d'invalidité | DRH - MD (Direction des ressources humaines - Ministère de la Défense) ; Guichet d'accueil : ONAC pour les anciens combattants et services du ministère de la Défense pour les militaires anciens militaires. |
| Emplois réservés | DRH - MD Guichet d'accueil : ONAC pour les anciens combattants et services du ministère de la Défense pour les militaires anciens militaires. |
| Soins médicaux gratuits | DRH - MD C.N.M.S.S. (Caisse nationale militaire de Sécurité sociale) pour les paiements Guichet d'accueil : ONAC pour les anciens combattants |
| Nécropoles et hauts lieux | ONAC Études sur l'externalisation |
| Cartes, titres, statuts, indemnisation des orphelins | ONAC ; rattachement du bureau de Caen à l'ONAC avec maintien de la localisation de Caen |
| Appareillage | Service de santé des armées (S.S.A.) en liaison avec l'ONAC pour l'accueil et la C.N.M.S.S. pour les paiements. |
| Centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés | Institution Nationale des Invalides (I.N.I) |
| Archives | À étudier avec la direction des Archives de France |

En ce qui concerne les services du Maghreb, leur disparition n'est pas prévue en raison de la mise en œuvre de la décrystallisation. Un nouveau rattachement de ces services est à l'étude, soit au ministère des affaires étrangères, soit vers une autre direction ou service de la Défense, soit vers l'ONAC.

Il est déjà prévu que les fermetures des directions interdépartementales interviendront au cours de l'année 2010 (à l'exception de la direction interdépartementale d'Ajaccio). Les directions interrégionales et le service des ressortissants étrangers de Château – Chinon seront fermés courant 2011, la disparition de la DSPRS devant aboutir au plus tard le 31 décembre 2011.

Cette réforme permettra non seulement aux anciens combattants de disposer d'un service départemental de proximité pour l'ensemble des prestations, mais également de procédures rationalisées et de délais de traitements de dossiers réduits.

2.– Les suites réservées à l'audit de modernisation

À ce propos, votre Rapporteur spécial a été attentif aux suites réservées à l'audit de modernisation relatif au traitement des demandes de pensions militaires d'invalidité (PMI), rendu public le 17 juillet 2006. Pour donner suite à cet audit et réduire les délais de traitement des demandes de pensions militaires d'invalidité, un certain nombre de mesures ont été mises en œuvre depuis septembre 2006. Elles visent notamment à mieux informer les administrés sur leurs droits à pension, mieux former les agents, améliorer la procédure à son commencement,

revaloriser le travail des experts médicaux et à analyser les processus avec l'ensemble des acteurs concernés pour garantir les délais.

Depuis la fin 2007, des améliorations sur le temps moyen de traitement d'un dossier de PMI ont été observées : le délai global pour traiter un dossier de pension qui était de 455 jours à la fin du 1^{er} semestre 2007, est passé à 387,46 jours au 2^{ème} semestre 2007, puis à 329,67 jours au 1^{er} semestre 2008. L'objectif qui avait été fixé pour la fin de l'année 2007, traiter un dossier en 380 jours maximum, a donc été atteint.

Votre Rapporteur spécial espère que le travail mené en réponse à l'audit de modernisation facilitera la réflexion sur le transfert du traitement des demandes de pensions militaires d'invalidité de la DSPRS à DRH – MD, pour le plus grand profit des anciens combattants.

3.– Les effectifs et le reclassement du personnel

Cette amélioration du service rendu aux anciens combattants s'accompagnera de gains importants en effectifs, soit 757 postes (607 pour la DSPRS de 2009 à 2011 et 150 pour l'ONAC, à périmètre constant, de 2009 à 2013). Cette diminution attendue des effectifs (52 % des ETPT prévus dans le présent projet de loi de finances) traduit bien l'exemplarité de l'application de la RGPP au programme 169 *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*.

Les gains en personnel sont d'ores et déjà intégrés dans la présentation pluriannuelle du budget.

RÉDUCTION DES EFFECTIFS DE LA DSPRS

| Programme 169 | 2009 | | 2010 | | 2011 | | 2012 | 2013 | total |
|-----------------|-------------|------|-------------|------|-------------|------|---------|---------|------------|
| | Emplois | ETPT | Emplois | ETPT | Emplois | ETPT | Emplois | Emplois | Emplois |
| | 44 | 51 | 117 | 81 | 446 | 282 | – | – | 607 |
| Crédits titre 2 | - 1 170 766 | | - 1 835 865 | | - 6 519 276 | | – | – | – |

Le personnel concerné bénéficiera des mêmes dispositifs que ceux de la DSN décrits supra.

Les reclassements de personnel seront nombreux et difficiles car le personnel de la DSPRS est plus âgé que la moyenne du ministère de la Défense, alors que les départs en retraite sur la période 2009 – 2011 resteront limités. En effet, seuls 93 départs pour limite d'âge sont assurés de 2009 à 2011. On notera que, de 2012 à 2014, 158 départs à la retraite sont certains.

Certaines missions de la DSPRS seront transférées avec maintien de personnel sur le site (cartes, titres et statuts, nécropoles, emplois réservés). En ce qui concerne les autres missions, des postes seront ouverts en priorité aux agents de la DSPRS, comme dans le cas des pensions militaires d'invalidité avec le

transfert de 80 postes à la sous – direction des pensions de La Rochelle, ainsi que le traitement des soins médicaux gratuits avec le transfert d'une soixantaine d'emplois à la Caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS) implantée à Toulon. Jusqu'à présent, peu d'agents ont manifesté le souhait de déménager pour suivre le transfert de leur activité.

Il est impossible, à ce jour, d'évaluer le nombre d'agents qui souhaiteront profiter des dispositifs interministériels ou ministériels d'accompagnement des restructurations. Faute de texte voté et publié et donc de dispositif définitif, s'agissant notamment du projet de loi *relatif à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique*, le personnel concerné est encore peu enclin à se prononcer.

B.– LA RATIONALISATION DE L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE (ONACVG)

Suite aux décisions prises dans le cadre de la RGPP, un groupe de travail a également été chargé de mettre en place le guichet unique, principale préoccupation des associations. Il a suivi les groupes d'études qui se sont réunis dans cinq départements-test afin de cerner sur le terrain les besoins des anciens combattants et de leurs ayants droits. Le guichet unique sera désormais appelé service départemental de proximité et assurera l'accueil et le renseignement des ressortissants anciens combattants sur l'ensemble des prestations attendues (pensions d'invalidité, soins médicaux gratuits, appareillage, actions de mémoire) même si par ailleurs l'instruction ou la décision concernant ces différentes prestations sont traitées ailleurs qu'à l'ONAC.

1.– La mise en place de pôles de compétences

L'ONAC offrira donc un service public de proximité tout en étant lui-même rationalisé. Ainsi, certains services départementaux se verront confier un rôle de « pôle de compétences » dans un domaine particulier (instruction des dossiers par exemple) au service de l'ensemble des services départementaux de l'ONAC.

Cette organisation en pôles de compétences est préférée à la création de niveaux régionaux (en charge de multiples compétences) qui apparaissent comme une reconstruction de la DSPRS et supposent des besoins en effectifs contraires aux directives ministérielles. Elle permet à l'établissement de conserver une couverture nationale tout en procurant des gains de productivité, le recours au traitement informatique des dossiers annulant les contraintes d'éloignement.

L'organisation de ces services départementaux de proximité sera définie précisément dans les mois à venir dans le cadre d'un groupe de travail associant étroitement l'ONAC, la DSPRS et le secrétariat général pour l'administration du

ministère de la Défense, avant la mise œuvre du nouveau contrat d'objectifs et de moyens (COM).

Les négociations sur le COM se feront naturellement en tenant compte de la spécificité du monde combattant.

2.– Le nouveau contrat d'objectifs et de moyens

a) *Une nécessaire rationalisation et modernisation*

Le premier contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'Office couvrait la période 2002-2007 et s'est achevé le 31 décembre dernier. L'élaboration du deuxième COM, lancée dans le courant de l'année 2007, a été différée en raison des travaux relatifs à la RGPP qui ont eu un impact sur les lignes directrices de ce deuxième contrat. De ce fait les travaux d'élaboration de ce second contrat n'ont pu démarrer que début septembre 2008, une fois connues la nature et le périmètre des missions transférées à l'ONAC, mais aussi le scénario retenu d'évolution des effectifs, à savoir **une économie de 150 emplois à périmètre constant, sur la période 2009-2013**.

ÉCHELONNEMENT DES DISPARITIONS D'EMPLOIS À L'ONAC

| 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Total |
|------|------|------|------|------|-------|
| 30 | 30 | 30 | 30 | 30 | 150 |

Ces économies d'effectifs concerneront notamment le siège de l'ONAC, qui devrait voir ses effectifs baisser de 30 personnes, ses effectifs étant actuellement 135 personnes.

Le deuxième COM sera finalisé avant le 31 décembre 2008 et couvrira la période 2009-2013 ; il encadrera d'une part la rationalisation de l'Office, et, d'autre part, les modalités de reprise des activités « cartes et titres » et « entretien des nécropoles en métropole ».

Dans une première partie, le COM devra rappeler que l'Office, confirmé dans ses missions de mémoire, de solidarité et de reconnaissance du monde combattant et des victimes de guerre, doit poursuivre sa professionnalisation.

La pertinence des cibles (en effectifs) issues du premier contrat d'objectifs et de moyens devra être réexaminée à la lumière de l'évolution prévisionnelle (à moyen terme) de l'activité « cartes et titres » et des gains de productivité attendus de l'Office dans le cadre de la mise en œuvre de la RGPP.

En matière de reconversion professionnelle et d'hébergement des personnes âgées dépendantes, le COM confirmera la **nécessité de moderniser la gestion des établissements médico-sociaux** en leur donnant un statut juridique de nature à faciliter le suivi budgétaire et comptable de leur activité et à permettre des partenariats avec des organismes de droit privé, tout en assurant le maintien d'un lien avec l'Office et le ministère de la Défense. Ce projet fait l'objet d'un groupe

de travail auquel participe la direction des affaires juridiques à laquelle il a été demandé de préciser les conditions du transfert de ses établissements à la structure qui les reprendrait (association puis fondation).

La Cour des comptes a régulièrement évoqué la nécessité d'une gestion indirecte de ces établissements, mais les problèmes juridiques soulevés pour leur reprise sont importants. En effet, le patrimoine de ces établissements appartient à 90 % à l'ONAC et les personnels, soit 700 agents, sont des fonctionnaires. Cette situation exclut tout reprenneur de droit privé, y compris de forme associative. Le transfert vers des structures reconnues d'utilité publiques par le biais d'une fondation créée *ad-hoc* pourrait constituer une solution.

La modernisation de la gouvernance des écoles de reconversion professionnelles et des maisons de retraites de l'ONAC et du lien qui les unit à l'office, devrait permettre à terme une économie de 686 agents en gains bruts, le gain financier final dépendant des nouveaux coûts liés à l'externalisation.

b) Un nouveau maillage départemental

Dans une deuxième partie, le COM devra préciser les adaptations de structures qui permettront à l'Office d'atteindre les objectifs retenus.

Il s'agira notamment de préciser les rôles respectifs du siège, des services départementaux de proximité et des pôles de traitement chargés de soulager les services de proximité en prenant en charge, au profit de plusieurs services départementaux, des tâches purement administratives ou par nature supra-départementales. La création de tels pôles est envisagée pour l'instruction des demandes de cartes, titres, statuts, retraite du combattant, mentions « Mort pour la France » et « Mort en déportation », la production et l'envoi des cartes et titres attribués et l'envoi des courriers relatifs aux campagnes de collecte du Bleu de France, ainsi que pour la gestion des « nécropoles nationales et hauts – lieux ».

Les services départementaux pourront ainsi concentrer leur action sur l'accueil, l'information et le soutien social des ressortissants, notamment en matière de pensions militaires d'invalidité et soins médicaux gratuits. Ils deviendront les uniques points d'entrée des ressortissants de l'ONAC.

En tenant compte de la suppression de 150 postes sur cinq ans, chaque service départemental comptera un effectif compris entre 3 et 6 personnes, dont un directeur (catégorie A) et au moins 2 autres agents (catégories B et C) chargés des questions de solidarité et de l'accueil. Dans le domaine de la mémoire, les directeurs des services départementaux seront confortés dans leur mission de mise en œuvre locale des commémorations nationales et d'animateurs du réseau de proximité. Dans cette fonction de chef de file, et pour des actions supra-départementales ou d'envergure particulière, ils pourront bénéficier du soutien des « pôles mémoire » regroupant des délégués à la mémoire combattante agissant au profit de plusieurs départements.

Aucune structure – type ne sera définie, les négociations devant évoluer en fonction des caractéristiques locales. Toutefois, la polyvalence devra se développer et un travail sur les horaires d'ouverture sera conduit. L'implantation de ses services pourra se faire pour partie dans les locaux libérés par les directions de la DSPRS.

S'agissant des pôles fonctionnels, il est actuellement envisagé qu'ils soient constitués à partir de regroupements de services départementaux où existent actuellement des sureffectifs.

Enfin, la troisième partie du COM précisera les moyens humains, matériels mais aussi informatiques nécessaires à l'accomplissement des missions renouvelées de l'ONAC et à sa modernisation.

La restructuration de l'ONAC et l'élargissement de ses missions requièrent des modifications réglementaires et législatives, notamment un toilettage du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG), qui devraient intervenir courant 2009.

En conséquence, ce programme va se voir profondément modifié dans les trois prochaines années, même s'il reste encore globalement stable pour l'année 2009.

Votre Rapporteur spécial ne manquera pas de suivre dans les mois qui viennent l'avancement de ces deux chantiers de modernisation.

TITRE II : LE PROJET DE BUDGET POUR 2009

I.- LE PROGRAMME 167 *LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE*

Le programme 169 *Liens entre la Nation et son armée* a pour ambition de promouvoir l'esprit de défense et de renforcer le lien entre la Nation et les forces armées en offrant des prestations et des produits de qualité tout en maîtrisant les coûts.

Les crédits demandés pour 2009 au titre du programme 167 s'élèvent à 183,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 163,5 millions en crédits de paiement.

A.- UNE NOUVELLE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE

1.- Les transferts de crédits vers le programme 212

L'ensemble des crédits relatifs aux actions 3 *Promotion et valorisation du patrimoine culturelle* et 4 *Communication* du programme 167 affectés en 2008 sur le programme 167, deviennent respectivement à compter du 1^{er} janvier 2009 les actions 8 et 9 du programme 212 *Soutien à la politique de la Défense*, au sein de la mission Défense.

Par ailleurs les crédits relatifs au site Internet *Mémoire des hommes* et à la numérisation d'archives, inscrits antérieurement sur l'action 2 *Politique de mémoire* sont également transférés en 2009 sur le programme 212 (action 8).

Le programme 167 sera désormais constitué de deux actions liées aux deux budgets opérationnels de programme (BOP) suivants : le BOP Direction du service nationale – DSN –, placé sous la responsabilité du directeur du service national, qui regroupe les crédits de l'action 1 du programme et le BOP Direction de la Mémoire, du Patrimoine et des Archives – DMPA – dont seuls les crédits liés à la mémoire resteront rattachés à l'action 2 et ce sous la responsabilité du directeur de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives.

En revanche, l'intégralité des crédits sortant de ce périmètre est transférée sur le programme 212, il s'agit des BOP service historique de la Défense – SHD – et le BOP délégation à l'information et à la communication de la défense – DICOD.

L'intégralité des effectifs inscrits auparavant pour les actions 3 et 4 est également transférée vers le programme 212. Les crédits de titre 2 demandés pour 2008 s'élevaient à 471 ETPT pour le SHD, soit 24,1 millions d'euros et 210 ETPT, soit 12,3 millions d'euros, pour la DICOD. Ce seront 670 ETPT qui seront ainsi transférés vers le programme 212, plus 1 ETPT vers le ministère du

Logement et de la ville au titre de mise en place des délégués des préfets chargés des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

2.– Des choix discutables pour votre Rapporteur spécial

Votre Rapporteur spécial avait déjà noté dans son précédent rapport que les coûts afférents à la politique de la mémoire étaient peu identifiables, l'intégralité des effectifs de la direction de la Mémoire, du patrimoine et des archives – DMPA – figurant déjà dans le programme 212 et les critères d'imputation des dépenses entre l'action 2 et 3 étant peu discernables.

Selon le ministère, les crédits de la DMPA demandés pour 2009 au titre du programme 167 *Liens entre la nation et son armée* sont uniquement destinés la politique de mémoire. Par ailleurs, ce transfert permettrait de rationaliser le domaine de compétences dévolu aux missions *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation et Défense*, les crédits de communication et de valorisation du patrimoine culturel n'étant pas spécifiquement propres aux anciens combattants, mais concernant plus largement le ministère de la Défense dans son ensemble. Ce transfert est censé assurer une traçabilité plus claire et plus respectueuse des responsabilités de la mission désormais recentrées sur ses objectifs.

Cependant, on peut estimer que la promotion et la valorisation du patrimoine ont pour but de sensibiliser le public à la culture de la défense, grâce à l'important patrimoine du ministère de la Défense – monuments, musées, musiques, archives, bibliothèques – et que cette action contribue donc à l'objectif stratégique de la présente mission de promotion de l'esprit de défense.

En tout état de cause, **ce choix crée un grave problème de lisibilité budgétaire** et s'effectue sans tenir compte des intitulés des deux programmes concernés.

Par ailleurs, votre Rapporteur spécial et son prédécesseur contestent depuis la loi de finances initiale pour 2006, que les crédits de mémoire soient répartis entre l'action n° 2 *Politique de la mémoire* du programme *Liens entre la nation et son armée* et l'action n° 3 *Entretien des lieux de mémoire* du programme *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*.

Cette dispersion des crédits de mémoire va encore s'accroître puisque les actions en lien avec la mémoire seront désormais éclatées sur trois programmes – 167, 169, 212 – et deux missions. Le regroupement de ces crédits devra être étudié lorsque les réformes seront mises en place.

En tout état de cause, il convient de s'interroger sur l'avenir d'un programme déséquilibré dont plus de 95 % des crédits sont destinés à la seule JAPD. **La structure actuelle du programme ne permet plus que s'exerce la fongibilité des crédits, telle qu'elle est prévue par la LOLF.**

B.– LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2009

Le montant des crédits destinés au programme 167 s'élève à 183,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 163,5 millions d'euros en crédits de paiement. À périmètre constant, les dotations sont respectivement en hausse de 9,7 % pour les autorisations d'engagement et en baisse de 0,9 % en crédits de paiement.

1.– La journée d'appel et de préparation à la Défense

Le montant des crédits inscrits pour sur l'action 1 *Journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD)* s'élève à 177,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 156,7 millions d'euros en crédits de paiement. Il représente environ 96 % des crédits inscrits sur le programme.

Cette action est gérée par le budget opérationnel de programme – BOP – direction du Service national – DSN.

L'organisation de la JAPD bénéficie également des soutiens fournis par le programme *Soutien à la politique de Défense* évalué à 9,4 millions d'euros et du programme *Équipements des forces* évalué à 5,5 millions d'euros – mise à disposition des ouvriers d'États.

ÉVOLUTION DES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS DE LA DSN DEPUIS 2006

| LFI | 2006 | 2007 | 2008 | PLF 2009 |
|-------------------------------------------|-------|-------|-------|----------|
| ETPT | 2 828 | 2 822 | 2 750 | 2 587 |
| Autorisations d'engagement ⁽¹⁾ | 180,1 | 164,6 | 156,3 | 177,4 |
| Crédits de paiement ⁽¹⁾ | 165,9 | 157,7 | 156,0 | 156,72 |

(1) en millions d'euros

a) Les dépenses sur le titre 2

La JAPD mobilise la totalité des effectifs du programme pour un montant de 126,5 millions d'euros, pensions comprises, soit une diminution de 0,567 million d'euros par rapport à la loi de finances initiale 2008.

Au-delà de l'effort interne portant sur la rationalisation du soutien entrepris dès 2007, la diminution progressive du – plafond ministériel des emplois autorisés – PMEA – trouve son explication dans le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux pour l'exercice 2008 et par les premières mesures liées à la restructuration de la DSN dans le cadre de la RGPP pour 2009.

Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit ainsi la suppression de 163 ETPT – dont 60 ETPT au titre de l’extension en année pleine des économies prévues en loi de finances initiale pour 2008 et 100 ETPT au titre de la réorganisation de la DSN – qui doivent contrebalancer notamment les mesures d’ajustement général – +0,37 million d’euros –, les mesures catégorielles – + 1,43 million d’euros –, l’accompagnement social des restructurations pour les militaires – + 0,02 million d’euros –, la dotation au CAS pensions – + 1,56 million d’euros.

b) Les autres dépenses

L’augmentation de la dotation en autorisations d’engagement doit permettre notamment :

- de notifier pour une durée de trois ans, avant son terme – 31 décembre 2009 –, le marché pluriannuel de formation au secourisme des jeunes effectuant la JAPD. Le montant de ces autorisations d’engagement pluriannuelles s’élève à 21 millions d’euros ;
- de réaliser la deuxième phase de renouvellement des matériels audiovisuels utilisés pour les projections – 0,64 million d’euros – et de remplacer deux véhicules – 50 000 euros – sur les 40 utilisés dans les six centres outre-mer.

Les crédits de paiements sont ajustés pour permettre de couvrir le reste à payer des commandes engagées en 2008.

Votre Rapporteur spécial a déjà eu l’occasion de saluer dans son précédent rapport les efforts consentis par la DSN pour maîtriser ses dépenses de personnel et ses coûts de fonctionnement.

c) La performance

Le *taux de satisfaction de l’usager* de la JAPD doit se situer au-delà de 90 %, à l’horizon 2011, à l’instar du réalisé en 2006 et 2007. Il ne devra pas être affecté par la mise en œuvre des réformes.

Le coût moyen par participant s’élevait en 2006 et 2007 respectivement à 190 puis 182 euros. L’objectif est de la maintenir en deçà de 195 euros en 2008, puis de 200 euros en 2009. Sa décroissance devrait s’amorcer à compter de 2011 avec les premiers effets des restructurations.

2.– La politique de la mémoire

L’action n° 2 *Politique de la mémoire* vise à conserver le souvenir des conflits contemporains dans un contexte de disparition progressive des témoins et à perpétuer l’attachement, notamment auprès des jeunes générations, aux valeurs républicaines et citoyennes qui ont été défendues lors de ces guerres.

Elle regroupe l'ensemble des crédits relatifs à la politique de la mémoire telle qu'elle est arrêtée par le Haut conseil pour la mémoire combattante – HCMC – présidé par le Président de la République. Cette politique se traduit par l'organisation de cérémonies nationales, le versement de subventions aux collectivités territoriales et associations, et des opérations majeures d'investissement sur les lieux de mémoire.

Cette action est mise en œuvre par la DMPA et est relayée par l'ONAC à l'échelon local.

Les crédits inscrits pour cette action s'élèvent à 6,42 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6,78 millions d'euros en crédits de paiement.

Les crédits de fonctionnement pour l'année 2009 s'établissent à 1 476 000 euros (- 4,8 %) et financent les actions de mémoire – actions pédagogiques, expositions, publications, soutien aux initiatives locales, commémorations.

Un redéploiement des crédits au sein de cette action a permis d'augmenter les crédits d'investissements de 54,9 % par rapport à 2008. Ils seront consacrés aux :

– travaux de rénovation des sépultures de guerre et à la création de lieux de mémoire. En effet, la dégradation de ce patrimoine, déjà très fragilisé, s'accélère. Les nécropoles nationales françaises souffrent de plus en plus de la comparaison avec celles des autres belligérants, qu'elles jouxtent le plus souvent. Par conséquent, un programme de réhabilitation, qui se poursuivra jusqu'en 2014, permettra d'achever la remise à niveau pour une période de 60 à 70 ans des nécropoles de la Grande Guerre dont on commémorera alors le centenaire ;

– dépenses d'entretien et de rénovation des sépultures perpétuelles des soldats « morts pour la France » en métropole et à l'étranger compte tenu de la poursuite d'inspections dans les différents pays concernés et de la redécouverte de sites abandonnés.

Les crédits de transferts sont consacrés aux différents partenaires (associations, fondations...), pour la réalisation de cérémonies commémoratives et éducatives, de représentations théâtrales, d'expositions, de documents audiovisuels, d'ouvrages et de films se rapportant aux actions de mémoire.

Les crédits de transferts aux collectivités territoriales s'élèvent à 0,36 million d'euros en crédits de paiement (- 60 % par rapport à 2008). Ils permettent de participer à l'aménagement et à la valorisation touristique des sites de mémoire. Ces crédits intègrent notamment la participation de l'État au financement de projets d'investissement à hauteur de 304 000 euros dans le cadre du contrat de projet État - Région Lorraine pour le site de Verdun.

Les crédits de transferts aux autres collectivités s'élèvent à 1,44 million d'euros (- 208 %). Cette baisse s'explique par la non reconduction de 3 millions d'euros de crédits consacrés à la Fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et des combats de Tunisie et du Maroc.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE L'ACTION 2 POLITIQUE DE LA MÉMOIRE

(en euros)

| | Exécution 2007 | LFI 2008 | PLF 2009 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|------------------|------------------|
| Entretien des sépultures de garnison | 126 000 | 140 000 | 160 000 |
| Frais de communication, documentation et relation publique, dont : | 965 872 | 1 271 990 | 1 160 000 |
| <i>actions de mémoire (commémorations, actions pédagogiques, édition d'ouvrages et de brochures)</i> | 691 851 | 786 990 | 990 000 |
| <i>Site Internet « mémoire des hommes »</i> | 59 723 | 155 000 | Programme 212 |
| <i>Numérisation d'archives</i> | 61 185 | 160 000 | Programme 212 |
| <i>revue « les chemins de la mémoire »</i> | 153 113 | 170 000 | 170 000 |
| Lieux de mémoire, dont : | 113 795 | 139 200 | 156 000 |
| <i>Pavillon français d'Auschwitz - Struthof</i> | 89 463 | 110 000 | 26 000 |
| <i>Mont Faron - Fréjus</i> | 24 332 | 29 200 | 130 000 |
| Total des dépenses de fonctionnement | | | 1 476 000 |
| Travaux de rénovation des sépultures | 1 294 240 | 2 104 354 | 3 500 000 |
| Total des dépenses d'investissement | | | 3 500 000 |
| Subvention en faveur de la Fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et du Maroc | 0 | 3 000 000 | 0 |
| Transfert aux collectivités locales | 0 | 440 000 | 360 000 |
| Transferts aux autres collectivités | 1 511 111 | 1 439 160 | 1 440 000 |
| CPER | 1 587 564 | 460 046 | 0 |
| Total des dépenses d'intervention | | | 1 800 000 |
| Total | 5 598 582 | 8 994 750 | 6 776 000 |

II.- LE PROGRAMME 169 MÉMOIRE, RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT

Le programme 169 *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* retrace l'ensemble des prestations relevant du droit à réparation ou de la reconnaissance attribuée aux bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

Le responsable du programme est le secrétaire général pour l'administration et sa mise en œuvre incombe à la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale – DSPRS – et aux services déconcentrés qui lui sont rattachés, soit 18 directions interdépartementales des anciens combattants, le service des ressortissants résidant à l'étranger de Château-Chinon, les services de Casablanca, de Tunis et d'Alger.

Les crédits rattachés au programme 169 représentent dorénavant 92 % des crédits de la mission et sont regroupés dans un unique budget opérationnel de programme – BOP –, placé sous la responsabilité du directeur des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale.

Les crédits inscrits sur le programme 169 s'élèvent à 3 257 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ils sont en baisse de 104 millions d'euros soit de moins 3 % par rapport à 2008.

Les crédits inscrits sur l'action 5 *Soutien* recouvrent les dépenses de la DSPRS qui concourent à la mise en œuvre des actions 1,2 et 3 de ce programme. Elles s'élèvent à 50,5 millions d'euros, soit 4,6 millions d'euros pour les frais de fonctionnement et 45,9 millions d'euros pour les personnels. Le plafond d'emploi est fixé à 1 198 pour 2009, contre 1 250 pour 2009 (- 52). Ces économies d'emplois proviennent notamment du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux et de l'application des décisions prises au titre de la RGPP – cf supra.

Pour évaluer le coût des dispositions en faveur des anciens combattants, il convient également de prendre en compte **la dépense fiscale** : elle est estimée à **500 millions d'euros pour 2009** : Il conviendrait d'y ajouter deux dépenses fiscales rattachées au programme qui ne sont pas évaluées :

DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant (impôt sur le revenu) | 60 millions d'euros |
| Demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 75 ans titulaires de la carte du combattant (impôt sur le revenu) | 190 millions d'euros |
| Exonération de la retraite du combattant, des pensions militaires d'invalidité des retraites mutuelles... | 250 millions d'euros |
| Exonération de droits de mutation pour les successions des victimes d'opérations militaires ou d'actes de terrorisme | Non chiffré |
| Réduction de droits en raison de la qualité du donataire ou de l'héritier (mutilé, etc.) | Non significatif |

A.– L'ADMINISTRATION DE LA DETTE VIAGÈRE

L'action n° 1 *Administration de la dette viagère* constitue l'action la plus importante de ce programme. Les crédits demandés au titre de cette action, soit 2 636 millions d'euros, représenteront 81 % des crédits du programme. Ils sont destinés à couvrir uniquement des dépenses d'intervention, c'est-à-dire le paiement de l'ensemble des prestations du feu soit d'une part les pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre et les allocations qui leur sont rattachées – 1 872 millions d'euros – et d'autre part la retraite du combattant – 764 millions d'euros.

1.– Les pensions militaires d'invalidité

Les crédits demandés pour le paiement des pensions militaires d'invalidité s'élevaient à 1 872 millions d'euros, pour un effectif estimé de 325 352 bénéficiaires. Ils sont en baisse de 94 millions d'euros, soit une baisse de 4,8 % par rapport à ceux demandés pour 2008.

Il convient de noter que le montant des pensions d'invalides est calculé selon le taux d'invalidité, en nombre de points d'indices – points PMI –, dont la valeur évolue, selon le principe du rapport constant, en fonction des variations de l'indice INSEE des traitements bruts de la fonction publique. Il tient compte du grade du pensionné à titre militaire et peut être complété d'allocations spécifiques pour les invalidités les plus graves. Le montant des pensions des conjoints survivants en fonction de la situation de l'ayan droit. Les pensions d'ascendant sont accordées sous conditions de ressources.

S'agissant des effets de la décrystallisation, il convient de rappeler que les crédits inscrits pour 2008 prévoyaient l'entrée dans le dispositif des veuves mariées après les dates d'indépendance, dont les droits à pension sont ouverts dès 2007, mais pour lesquelles il a été estimé que les demandes seraient déposées progressivement. La dotation demandée pour 2009 intègre quant à elle les crédits nécessaires à l'attribution de pensions aux veuves au titre des entrées de 2008 – en base – et de 2009. L'évaluation du coût total de la mesure nouvelle, fondé sur une hypothèse de 3 500 entrées de veuves dans le dispositif, est de 24 millions d'euros.

À titre indicatif, on peut noter que les « ex-cristallisés » représentent un effectif d'environ 20 000 personnes.

Les crédits demandés par le présent projet de loi de finances intègrent également les 15 millions d'euros au titre du rapport constant afin de financer les revalorisations du point d'indice des pensions qui interviendront en 2008 et 2009 conformément aux évolutions des rémunérations publiques.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PENSIONNÉS

(Situation au 31 décembre)

| | Invalides | Veuves et orphelins | Ascendants | Total | Variation (en %) |
|---------------------------|-----------|---------------------|------------|---------|------------------|
| 2003 | 290 044 | 128 066 | 7 624 | 425 734 | -3,56 |
| 2004 | 280 453 | 126 069 | 7 273 | 413 795 | -2,80 |
| 2005 | 269 138 | 118 116 | 6 565 | 393 819 | -4,83 |
| 2006⁽¹⁾ | 259 607 | 114 185 | 6 242 | 380 034 | -3,50 |
| 2007 | 249 372 | 108 963 | 5 817 | 364 152 | -4,18 |
| 2008⁽²⁾ | - | - | - | 344 152 | -5,5 |
| 2009⁽²⁾ | | | | 325 352 | -5,5 |

(1) L'effectif des PMI en paiement au 31 décembre 2006 a été réactualisé.

(2) Estimation.

Pour 2009, la **baisse des effectifs est donc estimée à 5,5 %**. Le nombre des pensionnés serait proche de 325 000 en fin d'année 2009, soit 100 000 de moins que six ans plus tôt. Le taux de la diminution des effectifs des pensionnés n'est cependant pas directement transposable à la diminution de la masse des crédits. En effet, compte tenu de la diversité des taux et du montant des pensions servies, ainsi que de la répartition des effectifs en fonction du taux de pension et de l'âge des pensionnés, les deux évolutions ne sont pas strictement identiques.

Pour illustrer ce dernier propos quelques données statistiques doivent néanmoins être présentes à l'esprit. Le tableau figurant en page suivante livre un aperçu de la manière dont se répartissent les pensions d'invalidité effectivement servies.

Ainsi, il convient de noter que les anciens combattants bénéficiaires de pensions égales ou supérieures à 100 % – 22 033 – constituent une faible partie – 8,84 % – des 249 372 titulaires d'une pension d'invalidité en 2007 – y compris les ex-pensions cristallisées ; à l'inverse, les pensions inférieures ou égales à 55 % sont au nombre 182 996, soit 73,38 % du total. En revanche, 1113 347 invalides perçoivent une pension d'invalidité inférieure à 30 %, soit 45,45 % de l'effectif.

L'éventail des valeurs indiciaires sur lesquelles sont calculées les pensions est très étendu. Ainsi, les pensions au montant le plus élevé correspondent à un taux de 100 % auquel s'ajoute 160 à 162 degrés. Cette situation reflète notamment l'incidence du taux de grade, puisqu'au taux de 100 %, la pension d'un soldat est calculée sur l'indice 372, celle d'un général de division est calculée sur l'indice 1 210,8. Il s'agit certes de cas isolés, mais qui illustrent la multiplicité des paramètres de calcul des pensions et qui traduisent les effets cumulés des nombreuses dispositions introduites au fil des décennies dans la législation.

Il convient cependant de noter qu'en année pleine – hors pensions versées aux « ex-cristallisés » –, **le montant moyen d'une pension militaire d'invalidité est de 4 556 euros, le montant médian 1 927 euros et le montant maximum de 256 883 euros.**

PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DE VICTIMES DE GUERRE
Répartition par taux d'invalidité au 31 décembre 2007
(Ensemble des pensions)

(en euros, année pleine)

| Taux | Article L 16 | Effectif | Montant annuel |
|--------------|---------------------|-----------------|-----------------------|
| 10 | | 51 161 | 33 663 141 |
| 15 | | 21 334 | 21 153 846 |
| 20 | | 29 140 | 38 804 474 |
| 25 | | 11 712 | 19 769 409 |
| 30 | | 24 606 | 49 763 819 |
| 35 | | 8 572 | 20 607 073 |
| 40 | | 13 189 | 35 882 706 |
| 45 | | 6 640 | 20 688 206 |
| 50 | | 11 022 | 37 693 923 |
| 55 | | 5 620 | 21 545 564 |
| 60 | | 7 374 | 30 480 436 |
| 65 | | 7 662 | 34 223 732 |
| 70 | | 5 284 | 25 482 486 |
| 75 | | 5 987 | 30 521 015 |
| 80 | | 4 543 | 25 050 049 |
| 85 | | 5 539 | 41 041 892 |
| 90 | | 4 376 | 37 372 455 |
| 95 | | 3 578 | 36 016 432 |
| 100 | | 7 542 | 90 744 930 |
| 100 | de 1 à 9 degrés | 5 688 | 107 881 268 |
| 100 | de 10 à 19 | 2 955 | 77 894 454 |
| 100 | de 20 à 29 | 1 644 | 54 797 247 |
| 100 | de 30 à 39 | 1 116 | 44 860 681 |
| 100 | de 40 à 49 | 940 | 44 360 758 |
| 100 | de 50 à 59 | 675 | 37 107 402 |
| 100 | de 60 à 69 | 462 | 28 131 748 |
| 100 | de 70 à 79 | 304 | 21 168 865 |
| 100 | de 80 à 89 | 229 | 16 420 586 |
| 100 | de 90 à 99 | 185 | 15 549 166 |
| 100 | de 100 à 109 | 187 | 17 415 589 |
| 100 | de 110 à 119 | 81 | 8 256 528 |
| 100 | de 120 à 129 | 11 | 1 340 655 |
| 100 | de 130 à 139 | 11 | 1 582 646 |
| 100 | de 140 à 162 | 3 | 587 130 |
| Total | | 249 372 | 1 127 860 308 |

Base des PMIVG en paiement au 31 décembre 2007.

Source : MBCFPF-Service des Pensions.

Les tableaux suivants permettent d’avoir une vision plus complète sur les pensions servies aux ayants cause.

RÉPARTITION DE L’EFFECTIF DES AYANTS CAUSE PENSIONNÉS

| Années ⁽¹⁾ | Veuves | Orphelins | Ascendants | Total |
|-----------------------|---------|-----------|------------|----------------|
| 2003 | 128 514 | 3 096 | 8 149 | 139 759 |
| 2004 | 124 920 | 3 146 | 7 624 | 135 690 |
| 2005 | 122 846 | 3 223 | 7 273 | 133 342 |
| 2006 | 114 873 | 3 243 | 6 565 | 124 681 |
| 2007 ⁽²⁾ | 114 185 | | 6 242 | 119 608 |
| 2008 | 105 708 | 3 255 | 5 943 | 113 794 |
| 2009 ⁽³⁾ | 107 851 | | 5 943 | 113 794 |

(1) Effectifs au 1^{er} janvier

(2) Effectif des PMI en paiement au 31 décembre 2006 a été réactualisé.

(3) Prévisions

Source : secrétariat d’État aux anciens combattants.

ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES DÉPENSES DE PENSIONS

(en millions d’euros)

| Années | Invalides | (en %) | Ayants cause | (en %) | Total des dépenses |
|-------------|-----------|--------|--------------|--------|--------------------|
| 2002 | 1 406 | 58,96 | 979 | 41,04 | 2 385 |
| 2003 | 1 347 | 58,64 | 950 | 41,36 | 2 297 |
| 2004 | 1 333 | 58,41 | 949 | 41,59 | 2 282 |
| 2005 | 1 243 | 57,86 | 905 | 42,13 | 2 148 |
| 2006 | 1 183 | 57,5 | 875 | 42,50 | 2 058 |
| 2007 | 1 162 | 57,05 | 875 | 42,95 | 2 036 |

Source : secrétariat d’État aux anciens combattants.

2.– La retraite du combattant

Aux termes de l’article L.256 du code des pensions militaires d’invalidité et des victimes de la guerre, les titulaires de la carte du combattant, âgés de 65 ans, bénéficient de la retraite du combattant.

Les crédits ouverts au titre de la retraite du combattant sont reversés au programme 743 *Pensions militaires d’invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* de la mission *Pensions*, qui procède par l’intermédiaire des centres régionaux des pensions au règlement des retraites.

Pour la troisième année consécutive, les sorties excéderont les entrées dans le dispositif. En effet, les derniers appelés du contingent ayant servi en Afrique du Nord ayant atteint l’âge de 65 ans en 2007; on peut donc estimer qu’au 31 décembre 2007 la quasi-totalité des anciens combattants des trois premières générations du feu encore en vie perçoit la retraite du combattant.

À ces titulaires, il faut cependant ajouter d’une part, les ressortissants titulaires de la carte du combattant au titre des opérations extérieures qui n’ont pas, sauf exception, atteint l’âge de la retraite du combattant et d’autre part,

quelques ressortissants « décrystallisés », et plus particulièrement des algériens domiciliés en Algérie qui n'avaient pu à ce jour bénéficier de la carte en raison de la fermeture du service d'Alger.

Le montant des crédits demandés tient compte :

– de la diminution du nombre de bénéficiaires – moins 66 000 – qui se traduit par une économie de 46 millions d'euros ;

– de la prise en charge de 10 000 nouveaux bénéficiaires qui pour la plupart bénéficieront d'un rappel sur deux ou trois ans ;

– de l'extension en année pleine de la mesure de revalorisation, de 37 à 39 du nombre de points d'indice de la retraite du combattant au 1^{er} juillet 2008.

Le montant des crédits demandés pour le versement de la retraite du combattant s'élève à 764 millions d'euros, soit une diminution de 11 millions d'euros par rapport à 2008.

Le tableau ci-après traduit l'effort consenti en faveur des anciens combattants.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS ET DES CRÉDITS CONSCRÉS À LA RETRAITE DU COMBATTANT

(en euros)

| Année | Crédits consommés | Évolution (%) | Effectif au 31 décembre | Évolution (%) | Coût unitaire moyen |
|-------|-------------------|---------------|-------------------------|---------------|---------------------|
| 2004 | 573 740 969 | 7,9 | 1 375 330 | 5,8 | 429 |
| 2005 | 621 102 889 | 8,3 | 1 469 754 | 6,8 | 437 |
| 2006 | 664 138 742 | 6,9 | 1 499 211 | 2,0 | 447 |
| 2007* | 744 986 862 | 12,2 | 1 487 095 | - 0,8 | 499 |
| 2008* | 757 000 000 | 1,6 | 1 442 487 | - 3,0 | 517 |
| 2009* | 764 000 000 | 0,9 | 1 386 095 | - 3,9 | 540 |

* Estimations

Source : secrétariat d'État aux Anciens combattants.

Pour expliquer la hausse importante du coût unitaire moyen, on rappellera les hausses successives, sans précédent depuis 1978, du nombre de points d'indice de la retraite du combattant depuis 2006 :

– 2 points d'indice, de 33 à 35 au 1^{er} juillet 2006 – art. 125 de la loi de finances pour 2006 ;

– 2 points d'indice, de 35 à 37 au 1^{er} janvier 2007 – art. 99 de la loi de finances pour 2007 ;

– 2 points d'indice, de 37 à 39 au 1^{er} juillet 2008 – art. 91 de la loi de finances pour 2008.

À la hausse du nombre de points, il convient d'ajouter l'augmentation de la valeur du point qui s'élève à 13,45 euros depuis le 1^{er} mars 2008, portant ainsi **la valeur annuelle de la retraite du combattant à 524,55 euros**.

Pour apprécier l'évolution future des crédits destinés à la retraite du combattant, il faut savoir que **l'augmentation d'un point en année pleine représente 40 millions d'euros**.

B.– LA GESTION DES DROITS LIÉS AUX PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ

1.– La répartition des crédits

Tandis que l'action 1 regroupe l'ensemble des prestations pécuniaires au profit des pensionnés et retraités militaires, l'action 2 *Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité* a pour objet les services rendus en nature aux titulaires de pensions d'invalidité. Le montant des crédits demandés au titre de cette action s'élève à 246 millions d'euros.

Les besoins de crédits sont estimés à 68 millions d'euros pour les soins médicaux gratuits. Ils sont en baisse de 7 millions d'euros (- 9,3 %). Le nombre de demandeurs potentiels est en baisse, estimé à environ 76 800 (- 6,3 %). Néanmoins, les demandeurs, dénommés « bénéficiaires actifs » représentent de manière tendancielle près d'un tiers des invalides pensionnés. La prévision de dépense baisse moins que les effectifs, compte tenu des besoins grandissants de soins pour une population vieillissante, de l'évolution des remboursements par la Sécurité sociale et de l'augmentation générale des dépenses de santé.

En ce qui concerne l'appareillage, 9,5 millions d'euros sont prévus pour la prise en charge de 45 000 mutilés. Malgré une baisse significative du nombre de bénéficiaires prévu, la dotation reste stable en 2009 afin d'une part de maintenir la prise en charge des prestations de qualité et de garantir de meilleurs remboursements notamment pour les gros appareillages et d'autre part de fixer à 300 000 euros (soit plus 50 000 euros par rapport à 2008) la dotation en faveur du Centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés – CERAH –, qui est lui-même financé par ailleurs par des fonds de concours résultant de son activité, estimés à 350 000 euros.

L'augmentation de la dotation du CERAH lui permettra de mener à bien ses travaux de certification, dans la perspective de son rattachement à l'Institut national des Invalides – INI – dans le cadre de la RGPP.

Les crédits inscrits pour le remboursement des réductions de transport accordés aux invalides s'élèvent à 4,6 millions d'euros. Pour 2009, l'effectif des titulaires de la carte d'invalidité qui utilise effectivement leur carte de réduction est estimé à 55 000 (moins 14,9 % par rapport à 2008).

Les crédits destinés au remboursement des prestations de sécurité sociale aux invalides s'élèvent à 163,9 millions d'euros, soit une diminution de 8,1 millions d'euros par rapport à 2008 pour tenir compte de la baisse des effectifs. La situation déficitaire des exercices précédents sera apurée en 2008. Selon les estimations pour 2008, cette action concerne environ 19 000 pensionnés de guerre qui ne détiennent pas la qualité d'assuré social.

2.– Objectifs et indicateurs

La DSPRS a élaboré trois indicateurs pour répondre à l'objectif n° 2 du programme 169 *Régler les prestations de soins médicaux gratuits et d'appareillage au moindre coût et avec la meilleure efficacité et la meilleure qualité possibles*. Les deux premiers indicateurs sont relatifs au nombre de dossiers traités par agent, l'un pour les soins médicaux gratuits, l'autre pour les dossiers d'appareillage.

La productivité par agent doit sensiblement s'améliorer en ce qui concerne le traitement des dossiers de soins médicaux gratuits pour atteindre la valeur cible. L'objectif est d'atteindre la valeur cible dès 2008 de 18 000 dossiers, alors que l'indicateur s'établit à 13 161 en 2007 et qu'il doit se situer à 14 000 en 2009 puis à 16 000 en 2011. La prévision actualisée pour 2008 est de 13 000 en deçà de la réalisation 2007.

S'agissant du nombre moyen de dossier d'appareillage traité par agent, le réalisé en 2006 est supérieur – 630 – à la valeur cible fixée pour 2010 – 600.

Votre Rapporteur spécial estime qu'une adaptation des effectifs à la baisse du nombre de prestations est nécessaire, notamment à l'occasion du transfert décidé dans le cadre de la RGPP (cf. supra).

S'agissant de l'indicateur n° 3 *Délai moyen de traitement d'un dossier d'appareillage*. Il s'établit à 78 jours en 2006, puis à 76. La valeur cible pour 2010 à atteindre dès 2008 est de 74 jours.

C.– LA SOLIDARITÉ

L'action 3 *Solidarité* du programme 169 concerne les prestations et les avantages particuliers ouverts au titre de la solidarité aux pensionnés ou aux titulaires d'un titre d'ancien combattant ou victime de guerre. Elle recouvre également les subventions pour charges de service public versées aux deux établissements publics, l'Office national des anciens combattants – ONAC – et l'Institution nationale des invalides.

Pour 2008, les crédits demandés au titre de cette action s'élèvent à 312,9 millions d'euros.

1.– Le fonds de solidarité pour les anciens combattants d’Afrique du Nord et d’Indochine

Le présent projet de loi de finances prévoit l’inscription de 0,41 million d’euros à la sous-action 30 *Fonds de solidarité pour les anciens combattants d’Afrique du Nord*. En 2008, ces crédits s’établissaient à 2,2 millions d’euros. Ils diminuent considérablement (- 81,4 %) compte tenu des sorties du dispositif en 2008.

Le Fonds de solidarité a été créé par l’article 125 de la loi de finances pour 1992 initialement au bénéfice des seuls anciens combattants d’Afrique du Nord chômeurs de longue durée, puis a été étendu en 1997 aux personnes en situation de travail réduit, aux veuves (capital décès) et aux anciens combattants d’Indochine.

Les tableaux ci-après font état de l’évolution du fonds de solidarité.

ÉVOLUTION DU FONDS DE SOLIDARITÉ DES ANCIENS COMBATTANTS D’INDOCHINE ET D’AFRIQUE DU NORD

(en millions d’euros)

| Année | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008* | PLF 2009 |
|-------------------|------|------|------|------|------|-------|----------|
| Crédits ouverts | 50 | 40 | 30 | 13,2 | 8,7 | 2,2 | 0,4 |
| Crédits consommés | 49,7 | 35,1 | 20,3 | 8,9 | 2,6 | 0,4 | |

* Situation au 30 juin 2008

ALLOCATION DIFFÉRENTIELLE : ÉVOLUTION DU NOMBRE D’ALLOCATAIRES ET DU MONTANT VERSÉ

| Année | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008* | PLF 2009** |
|-----------------------------|-------|-------|------|--------|--------|--------|------------|
| Nombre d’allocataires | 2 911 | 1 802 | 914 | 275 | 82 | 40 | 18 |
| Montant moyen (en euros) | 443 | 456 | 476 | 499,79 | 513,21 | 517,08 | 676 |

* Situation au 01 janvier 2008

** Estimation au 01 janvier 2009

ALLOCATION DE PRÉPARATION À LA RETRAITE : ÉVOLUTION DU NOMBRE D’ALLOCATAIRES ET DU MONTANT VERSÉ

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008* | PLF 2009** |
|-----------------------------|-------|-------|------|------|------|-------|------------|
| Nombre d’allocataires | 2 784 | 1 756 | 893 | 322 | 86 | 39 | 17 |
| Montant moyen (en euros) | 852 | 860 | 869 | 886 | 897 | 915 | 1 294 |

* 30 juin 2008

** Estimation au 01 janvier 2009

2.— La majoration des rentes mutualistes des anciens combattants et victimes de guerre

Le bénéfice de la retraite mutualiste du combattant concerne tous les titulaires du titre de reconnaissance de la Nation. Ce dispositif permet aux contribuables anciens combattants de déduire de leur revenu imposable dans la limite d'un plafond, les versements effectués en vue de la constitution d'une rente donnant lieu à majoration de l'État. Lors du versement de la rente, les intéressés bénéficient en plus de la majoration légale attachée à toute rente viagère, d'une majoration spéciale de l'État égale, en règle générale, à 25 % du montant de la rente résultant des versements personnels. Une majoration supplémentaire est accordée par l'État en fonction de l'âge du demandeur.

Le total formé par la rente et la majoration spéciale de l'État est limité à un plafond, dit « plafond majorable ». La rente mutualiste se cumule avec toutes les autres pensions et retraites. Elle est exonérée d'impôt pour sa part inférieure au plafond légal. Au-delà de ce plafond, le régime fiscal est celui de l'assurance vie.

Le ministère de la Défense ne gère pas les retraites mutualistes. Celles-ci sont souscrites auprès d'organismes privés. L'action de l'État consiste à définir les conditions légales de la majoration de l'État et à financer celle-ci. Les mutuelles et les sociétés mutualistes versent les majorations aux souscripteurs et sont remboursées l'année suivante par l'État. La prévision 2009 repose en conséquence sur les montants prévisionnels qui seront servis en 2008 par les organismes débiteurs.

Les crédits demandés au titre de la sous-action 31 *Majoration des rentes mutualistes des anciens combattants et victimes de guerre* s'élève à 242 millions d'euros. Ils sont en hausse de 15,53 millions (+ 6,9 %). Cette augmentation prend en compte l'entrée dans le dispositif de nouveaux bénéficiaires issus de la quatrième génération du feu et prend en compte **l'insuffisance pour 4,7 millions d'euros des crédits de la loi de finances initiale pour 2008.**

Votre Rapporteur spécial avait regretté dans son précédent rapport l'existence d'impayés à l'égard des organismes mutualistes. En effet, il avait constaté dans le rapport annuel de performances 2006, qu'il existait des impayés sur les remboursements dus aux sociétés mutualistes consécutifs aux insuffisances de crédits ouverts dans les lois de finances successives. Il avait été mis fin à cette situation en 2006 grâce à la fongibilité. On ne peut que regretter que cette situation se reproduise pour les exercices 2007 et 2008 et qu'on ait recours à un « rebasage » des crédits votés en loi de finances initiale pour 2008 ce qui contrevient au principe de l'annualité et de la sincérité budgétaire.

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS ET DES CRÉDITS
CONSCRÉS À LA MAJORATION DES RENTES MUTUALISTE**

(en millions d'euros)

| Années | Montant des majorations légales | Montant des remboursements de la majoration spécifique | Total des dépenses de l'exercice | Dépenses exécutées | Nombre de bénéficiaires (année n-1) |
|--------------|---------------------------------|--------------------------------------------------------|----------------------------------|--------------------|-------------------------------------|
| 2003 | 73 | 105,9 | 178,9 | 162,7 | 409 866 |
| 2004* | 78,55 | 114,1 | 192,65 | 199,0 | 413 050 |
| 2005* | 82,14 | 121,98 | 203,12 | 192,0 | 421 231 |
| 2006 | 87,15 | 125,4 | 212,53 | 247,8 | 425 675 |
| 2007 | 94,29 | 129,75 | 224,04 | 217,4 | 427 590* |
| 2008* | 97,98 | 133,15 | 231,13 | 226,5 | 425 614 |
| | | | | 242,0 | 427 000 |

* Prévisions

Source : secrétariat d'État aux Anciens combattants

Pour 2009, le nombre de bénéficiaires est estimé à 427 000.

La valeur du point d'indice de pension militaire d'invalidité étant au 1^{er} janvier 2008 de 13,24 euros, le montant du plafond majorable – 125 points – s'établissait à 1 672 euros à cette date. Le montant annuel moyen des majorations remboursé s'est établi à 523,96 euros en 2007. Il devrait être de l'ordre de 543,05 euros en 2008.

Il convient de noter que la dépense fiscale au titre de la déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant est estimée à 60 millions d'euros pour 2009.

3.– Subventions et allocations diverses

Les crédits alloués à la sous - action 32 *Subventions aux associations et œuvres diverses* et à la sous – action 33 *Indemnités, pécules et frais de voyage sur les tombes* s'élèvent respectivement à 0,26 million d'euros et à 0,20 million d'euros.

4.– Les subventions destinées à l'ONAC

a) Les moyens humains et financiers alloués à l'ONAC

L'évolution des moyens financiers de l'Office est retracée dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES MOYENS DE L'OFFICE DEPUIS 2006

(en euros)

| | Charges de service public | Action sociale |
|-------------|---------------------------|----------------|
| 2006 | 37 167 000 | 13 100 000 |
| 2007 | 35 969 171 | 14 100 000 |
| 2008 | 38 735 171 | 18 600 000 |
| 2009 | 40 069 952 | 19 100 000 |

La diminution, entre 2006 et 2007, de la subvention pour charge de service public est consécutive aux orientations du contrat d'objectifs et de moyens couvrant la période 2003-2007.

Les augmentations successives de cette même subvention accordées en 2008 et 2009 visent essentiellement à compenser la hausse de 39,5 % à 50 % puis 60,76 % du taux de cotisation employeur due au titre des pensions des agents civils de l'État en fonction dans les établissements publics.

Les crédits d'action sociale en faveur des ressortissants de l'ONAC ont été en nette progression sur la période considérée. L'augmentation de 32 % de la subvention d'action sociale en 2008 est liée au nouveau dispositif d'allocation différentielle en faveur du conjoint survivant.

Pour 2009, la subvention pour charges de service public attribuée pour le fonctionnement de l'ONAC progresse de 1,3 million d'euros en raison d'une part de l'augmentation de la masse salariale et d'autre part du développement de ses capacités informatiques et la mise à niveau de son contrôle de gestion dans la perspective de la mise en œuvre de la RGPP.

L'ONAC bénéficie également d'une subvention de 19,1 millions d'euros pour la mise en œuvre de son action sociale en faveur des ressortissants. Cette subvention augmente de 0,5 million d'euros par rapport à 2008.

59,2 millions d'euros de subventions au titre du programme 169 sont ainsi alloués à l'ONAC.

Le plafond d'emplois rémunérés par l'ONAC est fixé à 710 ETPT, soit une diminution de 13 agents par rapport à 2008, initiée dans le cadre de la RGPP – moins 4 à la direction générale et moins 9 dans les services départementaux.

À partir de 2009, seuls les effectifs du siège et des services départementaux sont comptabilisés dans les plafonds d'emploi présentés en loi de finances initiale. En effet, les effectifs des établissements – maisons de retraite et écoles –, érigés en budgets annexes, sont rémunérés à partir de financements conventionnés mis en place par les autorités locales de tarification – DDASS et conseils généraux. Ces derniers sont cependant estimés à 781 ETP.

Ces effectifs se répartissent de la manière suivante :

– dans les services centraux et départementaux : 723 (dont 220 catégorie A, 163 catégorie B et 340 catégorie C) ;

– dans les établissements (écoles et maisons de retraite) : 791 (dont 318 catégorie A, 85 catégorie B et 388 catégorie C).

Le tableau suivant retrace l'évolution, depuis 2006, des ETPT de l'ONAC :

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS ÉQUIVALENT TEMPS PLEIN DE L'ONAC ENTRE 2006 ET 2008

(ETP rémunérations au 1^{er} janvier)

| | 2006 | 2007 | 2008 |
|-----------------------------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 1) Service central dont tutelle des établissements | | | |
| Catégorie A | 39,86 | 41,86 | 41,41 |
| Catégorie B | 38,43 | 39,64 | 37,75 |
| Catégorie C | 61,85 | 59,85 | 55,26 |
| TOTAL 1 | 140,14 | 141,35 | 134,42 |
| 2) Services départementaux et d'outre-mer | | | |
| Catégorie A | 169,23 | 179,81 | 173,38 |
| Catégorie B | 111,43 | 119,41 | 116,68 |
| Catégorie C | 301,45 | 288,58 | 274,75 |
| TOTAL 2 | 582,11 | 587,8 | 564,81 |
| 3) Écoles de reconversion professionnelle | | | |
| Catégorie A | 199,72 | 206,22 | 224,65 |
| Catégorie B | 23,63 | 22,77 | 23,77 |
| Catégorie C | 144,54 | 136,46 | 129,56 |
| TOTAL 3 | 367,89 | 365,45 | 377,98 |
| 4) Maisons de retraite | | | |
| Catégorie A | 10,6 | 12,1 | 17,5 |
| Catégorie B | 34,36 | 35,46 | 37,6 |
| Catégorie C | 198,96 | 217,07 | 233,81 |
| TOTAL 4 | 243,92 | 264,63 | 288,91 |
| TOTAL GÉNÉRAL | 1 334,06 | 1 359,23 | 1 366,12 |

Source : secrétariat d'État aux anciens combattants.

Conformément aux dispositions du contrat d'objectifs et de moyens – COM – 2003-2007, le nombre d'agents de catégorie C a fortement diminué dans les *services départementaux* parallèlement au recrutement de délégués à la mémoire combattante et de secrétaires administratifs.

En 2007 et 2008, un effort de rigueur a été fait par la direction générale afin de réduire ses effectifs et de contribuer ainsi à la compensation partielle des sureffectifs constatés dans les services départementaux par rapport aux cibles définies par le COM 2003-2007.

La mise en œuvre de la RGPP sera encadrée par un deuxième COM qui devrait se traduire par la poursuite de l'adaptation des effectifs à l'évolution des missions de l'établissement public.

Par ailleurs, seront désormais pris en compte les 7 agents des anciens offices de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française fusionnés avec l'ONAC en début d'année – décret n° 2008-122 du 7 février 2008 relatif à la création des services des anciens combattants et victimes de guerre en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

b) La performance

L'objectif de performance fixé à l'ONAC est de concilier maîtrise des coûts et amélioration de la qualité. Pour cela, les coûts de gestion de l'action sociale et de l'instruction des dossiers cartes et titres devront être maîtrisés par le maintien des effectifs au niveau utile en tenant compte de la charge de travail, tout en améliorant la qualité du service.

En 2007, les services départementaux de l'ONAC ont étudié 12 % de dossiers supplémentaires en maîtrisant les effectifs (+ 1,7 %). Les gains de productivité ont compensé les augmentations salariales et permis de stabiliser, en euros courants, le *coût moyen par acte de solidarité* et de le faire diminuer très sensiblement en 2007, à 171 euros. Les prévisions pour 2008 figurant le projet annuel de performances 2008 fixaient ce coût à 190 euros, il est maintenant revu à la baisse à 171 euros de 2008 à 2011.

En revanche, s'agissant du *nombre moyen de dossiers de cartes et titres traités par agent*, qui s'établit à 885 en 2006 et à 585 en 2007 et qui était fixé à 1 263 pour 2008 dans le projet annuel de performances 2008, est maintenant largement revu à la baisse, soit 700 pour les années 2008 à 2011. **Cette évolution de l'indicateur confirme la nécessité d'ajuster les effectifs de l'ONAC et de leur confier de nouvelles missions à ses agents.**

c) L'action sociale de l'ONAC

Pour diligenter l'action sociale en faveur de ses ressortissants, l'ONAC dispose de deux sources de financement : une subvention d'action sociale versée par l'État – cf. supra –, à laquelle s'ajoutent, dans une moindre mesure, des fonds propres de l'Office – ressources du Bleuët, dons et legs, subventions de collectivités territoriales, etc...

Outre les interventions sociales concourant à la résolution de difficultés financières ponctuelles, l'ONAC poursuit le développement de ses interventions d'aide au maintien à domicile. Il a reconduit l'engagement, pris en 2006, de consacrer au minimum 10 % de ses crédits sociaux à ce type d'interventions qui permettent de répondre aux besoins des ressortissants âgés et/ou dépendants tout en contribuant à la création d'emplois.

En 2009, le montant attendu de 19,1 millions d'euros de la subvention d'action sociale – dont 5 millions d'euros destinés au financement du dispositif en faveur des conjoints survivants : cf. infra – complété par les ressources du Bleuët de France permettra à l'ONAC d'avoir les capacités financières nécessaires à la

poursuite de sa mission de solidarité. La politique de développement d'interventions en faveur du maintien à domicile des ressortissants âgés et/ou dépendants sera poursuivie.

Le tableau ci-dessous retrace le bilan 2007 de la politique d'action sociale menée par l'ONAC en faveur de ses ressortissants.

BILAN POUR L'ANNÉE 2007 DE LA POLITIQUE D'ACTION SOCIALE MENÉE PAR L'ONAC

| Catégorie d'interventions | Anciens combattants | Harkis | Veuves | Orphelins pupilles de la Nation majeurs | Total | Montant des dépenses (en euros) |
|------------------------------------------------------------|---------------------|------------|---------------|-----------------------------------------|---------------|---------------------------------|
| <i>Secours d'urgence</i> | 696 | 37 | 393 | 220 | 1 346 | 25 280 |
| <i>Achats chèques de service</i> | | | | | | 253 860 |
| Aides financières : | 8 835 | 407 | 10 202 | 1 234 | 20 678 | 10 013 821 |
| 1- difficultés financières | 6 580 | 330 | 4 898 | 1 014 | 12 822 | 6 033 949 |
| 2- frais médicaux | 1 781 | 35 | 1 081 | 179 | 3 106 | 1 042 968 |
| 3- frais d'obsèques | 474 | 12 | 4 223 | 41 | 4 750 | 2 552 904 |
| Participations : | 2 868 | 25 | 4 827 | 201 | 7 921 | 2 211 917 |
| 1- Aide ménagère | 1 151 | 11 | 1 694 | 96 | 2 952 | 893 502 |
| 2- maintien à domicile | 1 717 | 14 | 3 133 | 105 | 4 969 | 1 318 414 |
| <i>Colis de douceurs</i> | 4 070 | 14 | 4 519 | 136 | 8 739 | 219 474 |
| <i>Prêts sociaux</i> | 231 | 2 | 116 | 31 | 380 | 569 500 |
| <i>Allocation différentielle au conjoint survivant</i> | | | 637 | | | 434 161 |
| Sous-total 1 | 16 700 | 485 | 20 057 | 1 822 | 39 064 | 13 721 013 |
| <i>Assistance aux ressortissants à l'étranger</i> | | | | | 8 710 | 942 736 |
| <i>Pupilles mineurs ou en études</i> | | | | | 775 | 483 097 |
| <i>Secours aux compagnes et aux pensionnés hors guerre</i> | | | | | 95 | 89 995 |
| <i>Subventions pour l'équipement automobile</i> | | | | | 9 | 3 831 |
| <i>Subventions aux offices des TOM et aux associations</i> | | | | | | 655 348 |
| <i>Action sociale collective</i> | | | | | | 396 792 |
| Sous-total 2 | | | | | 9 589 | 2 571 799 |
| Total général | | | | | 48 653 | 16 292 812 |

En ce qui concerne plus précisément l'**allocation différentielle**, il convient de rappeler que ce dispositif est entré en vigueur à compter du 1^{er} août 2007. Pour l'exercice 2007, il a concerné 637 personnes pour un coût moyen mensuel de 170 euros, soit une dépense totale de 434 161 sur les crédits 2007.

168 attributions supplémentaires ont été prononcées en 2008 avec une ouverture de droits sur 2007 pour un montant 92 640 euros. 2 011 dossiers supplémentaires ont été déclarés recevables sur pour une dépense totale annuelle estimée 2 269 531.

Compte tenu des résultats constatés au terme du 1^{er} semestre 2008 et des projections réalisées, le montant du plafond mensuel de ressources a été porté à 750 euros à compter du 1^{er} septembre 2008 avec effet au 1^{er} janvier 2008. Par ailleurs, il a été décidé que le montant mensuel des allocations personnalisées ne serait plus pris en compte dans la détermination des ressources prises en compte.

La quasi totalité des 5 millions d'euros alloués au dispositif en loi de finances pour 2008 devrait être consommée.

d) L'Institution nationale des Invalides (INI)

Les crédits alloués à l'INI s'élèvent à 10,8 millions d'euros, en augmentation de 0,2 million d'euros par rapport à 2008. Ces crédits englobent une subvention d'investissement de 2,1 millions d'euros, destinés à permettre la poursuite des travaux de sécurité de l'institution, dont la première phase s'est achevée en 2008. Les crédits de fonctionnement progressent de 0,34 million d'euros afin de prendre en charge la hausse du taux de cotisation employeur due au titre des pensions des agents civils de l'État en fonction dans les établissements publics.

Depuis 2006, la subvention pour charges de service public versée par le ministère de la Défense a évolué comme suit.

ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION ALLOUÉE À L'INI

(en euros)

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 (prévisions) |
|----------------|-----------|-----------|------------|----------------------|
| Fonctionnement | 7 259 467 | 7 712 167 | 8 512 167 | 8 852 167 |
| Investissement | 2 517 000 | 2 034 000 | 2 131 500 | 2 000 000 |
| Total | 9 776 467 | 9 776 167 | 10 643 667 | 10 852 167 |
| % évolution | - | -0,5 | +9,2 | -1,9 |

Depuis 2006, les effectifs de l'INI ont évolué comme suit.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'INI

| Années | Personnel administratif | | Total personnel administratif | Personnel hospitalier | | Total personnel hospitalier | Total |
|----------------------|-------------------------|-----------|-------------------------------------|-----------------------|-----------|-----------------------------------|-------|
| | Civil | Militaire | | Civil | Militaire | | |
| 2006 | 110 | 3 | 113 | 285 | 6 | 291 | 404 |
| 2007 | 110 | 3 | 113 | 286 | 6 | 292 | 405 |
| 2008 | 110 | 3 | 113 | 286 | 6 | 292 | 405 |
| 2009 (prévisions) | 110 | 3 | 113 | 284 | 6 | 290 | 403 |

La répartition de ces emplois (70 % de l'effectif médical et paramédical, 30 % de l'effectif administratif et technique) est inhérente à l'activité hospitalière de l'établissement.

La différence entre l'effectif budgétaire autorisé en 2008 – 405 – et l'effectif réalisé au 1^{er} juillet – 385,2 ETP – s'explique par la difficulté récurrente de recrutement des personnels infirmiers ainsi que par le nombre élevé d'agents travaillant à temps partiel.

En 2009, la suppression prévue de 2 postes de praticien hospitalier – spécialité anesthésie –, fait suite à la fermeture du bloc opératoire.

D.- L'ENTRETIEN DES LIEUX DE MÉMOIRE

L'État français assume l'entretien courant des sépultures perpétuelles des soldats morts pour la France dans les conditions prévues par le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. 900 000 tombes individuelles ou collectives sont réparties dans divers lieux de sépulture désignés sous le vocable de « nécropoles » : nécropoles nationales proprement dites, carrés militaires dans les cimetières communaux, cimetières militaires français à l'étranger. En outre, le ministère de la Défense assure en métropole l'entretien de sépultures étrangères, en application de conventions bilatérales conclues notamment avec la République fédérale d'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas ou encore la Roumanie.

Les crédits demandés au titre de l'action 4 *Entretien des lieux de mémoire* s'élèvent 12,1 millions d'euros.

Cette action requiert 22,5 % des effectifs de la DSPRS pour 10 millions d'euros.

L'entretien des nécropoles est assuré à la fois directement par des personnels d'État relevant du ministère de la Défense (qui emploie 185 équivalents temps plein en 2008 à cet effet), par délégation de service à des prestataires tels que les communes, des associations ou des entreprises privées (cas habituel des carrés communaux) et, à l'étranger, par le recours à des personnels locaux (77 équivalents temps plein) sous la direction des consuls ou des attachés de Défense.

Les dépenses de fonctionnement estimées à 1,94 million d'euros sont en augmentation par rapport à 2008 afin de renouveler les matériels et équipements destinés à améliorer l'entretien général et de poursuivre plus spécifiquement les opérations engagées en 2008 sur les tombes de la guerre de 1914-1918. Elles concourent directement à l'entretien des sépultures de guerre tant en France qu'à l'étranger et des hauts-lieux.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'ENTRETIEN DES NÉCROPOLES

(en euros)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008* | 2009* |
|--------------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------------|------------------|------------------|------------------|
| Entretien en France Titre 3 | 796 970 | 810 000 | 877 680 | 822 877 | 850 500 | 947 280 |
| Entretien à l'étranger Titre 3 | 357 768 | 360 000 | 320 046 | 359 140 | 380 000 | 380 000 |
| Sous-total titre 3 | 1 154 738 | 1 170 000 | 1 197 726 | 1 182 017 | 1 230 500 | 1 327 280 |
| Salaires des personnes de recrutement local Titre 2 | 585 540 | 586 000 | 795 614 ⁽¹⁾ | 670 414 | 680 000 | 710 000 |
| Total | 1 740 278 | 1 756 000 | 1 993 340 | 1 888 287 | 1 923 870 | 2 037 280 |

* prévisions

En vertu de la décision du conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 – cf. supra –, l'entretien des nécropoles sera pris en charge par l'ONAC. Le contrat d'objectifs et de moyens devra fixer les modalités de reprise de cette activité.

**III.– LE PROGRAMME 158 INDEMNISATION DES VICTIMES DES
PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA
SECONDE GUERRE MONDIALE**

Le programme 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale* rassemble trois dispositifs d'indemnisation en faveur de victimes de la seconde guerre mondiale ou de leurs ayants cause. Les crédits demandés pour ce programme s'élèvent à 107,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 106,8 millions d'euros en crédits de paiement.

**A.– INDEMNISATION DES ORPHELINS DE LA DÉPORTATION ET DES
VICTIMES DE SPOLIATION DU FAIT DES LÉGISLATIONS ANTISÉMITES
EN VIGUEUR PENDANT L'OCCUPATION**

Cette action recouvre les dispositifs mis en place par les décrets de 1999 et 2000. Le premier institue une commission pour l'indemnisation des victimes de spoliation (CIVS) intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation, qui propose au Premier ministre les mesures de réparation, de restitution ou d'indemnisation pour la réparation des préjudices consécutifs aux spoliations de biens.

Le second dispositif institue une mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites.

Pour un meilleur suivi des deux dispositifs, il conviendrait, comme le suggère la Cour des comptes dans son rapport sur *Résultats et gestion budgétaires 2007*, de scinder en deux actions les moyens alloués.

Par ailleurs, le Président de la République a demandé au Gouvernement d'examiner les conditions dans lesquelles pourrait être construit un cadre juridique unique, qui se substituerait aux deux dispositifs, d'une part, d'indemnisation des orphelins de victimes de persécutions antisémites et, d'autre part, des orphelins des victimes de la barbarie pendant la seconde guerre mondiale, et, plus généralement, d'examiner la situation des orphelins de guerre et des pupilles de la Nation.

Le rapport du préfet honoraire Jean-Yves Audouin, à qui une mission d'expertise et de propositions a été confiée, est en cours de finalisation. Ses propositions seront rapidement examinées par le secrétaire d'État à la Défense et aux anciens combattants.

Les crédits demandés au titre de cette action s'élèvent à 59,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 59,1 millions d'euros en crédits de paiement. L'écart entre autorisations d'engagement et crédits de paiement s'explique par les indemnisations pluriannuelles amorcées en 2006 concernant l'indemnisation des victimes de spoliation.

1.– Les victimes de spoliation

Le rapport remis en 1998 par le président Matteoli préconisait l'indemnisation en équité des spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation. Le décret n° 99-778 du 10 septembre 1999 a institué auprès du Premier ministre la commission d'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS), chargée « *de rechercher et de proposer les mesures de réparation, de restitution ou d'indemnisation appropriées* ».

a) *L'estimation des crédits*

Après le pic atteint en 2002, le nombre de requêtes déposées est en baisse depuis 2003 mais le flux reste soutenu. En effet, 104 requêtes ont été reçues en moyenne chaque mois en 2004, 93 en 2005, 95 en 2006 et 84 en 2007. Depuis le début de l'année 2008, 583 requêtes ont été déposées, soit une moyenne de 83 par mois.

Depuis le début de l'année 2008, 112 nouveaux dossiers en moyenne, tous préjudices confondus, sont enregistrés mensuellement et ce, du fait de la « création interne » de dossiers bancaires constitués suite à la découverte, dans les Archives Nationales, de comptes d'entreprises placées sous administration provisoire. Leur nombre s'élève à 201 en 2006, 305 en 2007 et 198 au 31 juillet 2008.

L'indemnisation s'est donc poursuivie à un rythme soutenu entre 2006 et 2008. En 2009, deux raisons expliquent la baisse des crédits demandés : d'une part, la dernière fraction du protocole transactionnel conclu entre l'État français et les ayants droits d'un collectionneur d'art spolié a été réglée en 2008 ; chaque

fraction représentant une somme de 4,6 millions d'euros augmentée des intérêts légaux et d'autre part, **le coût moyen prévisionnel par dossier s'élève à 15 469 euros** contre 21 000 euros en 2008, le montant moyen des recommandations émises depuis l'origine s'élevant à 22 445 euros. Cette baisse s'explique par le fait qu'une part croissante des dossiers transmis aux services du Premier ministre concerne des levées de parts réservées, les montants alloués dans ce cas étant généralement plus faibles que ceux alloués aux ayants droit directs ou ayants cause au premier degré.

Les dépenses consacrées à l'indemnisation des victimes de spoliation sont estimées à 21,35 millions d'euros.

Les dépenses de personnel de la commission d'indemnisation des victimes de spoliations – CIVS – s'élèvent à 1,9 million d'euros, soit 37 ETPT. Les dépenses de fonctionnement 1,2 million d'euros en autorisations d'engagement et à 0,7 million d'euros en crédits de paiement. Ces dernières se partagent équitablement entre le loyer et les dépenses des deux antennes, Paris et Berlin.

Les emplois de la CIVS sont les seuls à figurer au programme 158. La gestion de ces agents relève de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre.

b) Un objectif et deux indicateurs

Un objectif *Améliorer le délai de paiement des dossiers d'indemnisation des victimes de spoliations dès l'émission des recommandations favorables*, assorti de deux indicateurs, est présenté depuis l'an dernier dans le projet annuel de performances, répondant ainsi au souhait formulé par votre commission des Finances.

Les deux indicateurs de délai – l'un pour les victimes résidant en France et l'autre pour les non résidents – doivent permettre d'apprécier la réactivité de l'État dans le paiement des dossiers d'indemnisation, après l'émission des recommandations favorables par la CIVS. Un délai moyen d'instruction n'aurait pas été significatif, compte tenu de l'hétérogénéité des dossiers étudiés, certains concernant des patrimoines « standard » pour lesquels l'instruction dure en moyenne 18 mois, alors que les affaires les plus complexes demandent plusieurs années d'instruction. En effet, sont encore en instance auprès de la commission des dossiers particulièrement difficiles qui concernent des patrimoines très importants, composés de valeurs mobilières ou immobilières, de meubles et œuvres d'art de très grande valeur.

Comme pour l'an dernier et à l'horizon 2011 le délai moyen prévu est de 4,5 mois pour les résidents français et 5,5 pour les non-résidents.

c) Bilan d'activité de la CIVS

Depuis le début de ses travaux jusqu'au 31 juillet 2008, la Commission a reçu 20 827 requêtes. Ce chiffre correspond à la création de 25 164 dossiers, dont 16 613 concernant des spoliations matérielles et 8 551 des spoliations bancaires ⁽¹⁾.

FLUX DE DÉPÔT DES REQUÊTES ET D'ADOPTION DES RECOMMANDATIONS

| | 1999-2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 31 juillet 2008 | Total |
|-----------------------------------------|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------------|--------|
| Nombre de requêtes déposées | 13 392 | 2 304 | 1 257 | 1 139 | 1 169 | 983 | 583 | 20 827 |
| Nombre de dossiers « création interne » | | | | | 201 | 305 | 198 | 704 |
| Nombre de recommandations adoptées | 4 547 | 5 170 | 4 283 | 3 122 | 4 015 | 3 773 | 1 500 | 26 410 |

Le montant total des indemnités allouées par la Commission depuis ses débuts et jusqu'au 31 juillet 2008 s'élève à 399,67 millions d'euros tous préjudices confondus :

– 362,78 millions d'euros soit 90,77 % (y compris les recommandations bancaires, c'est-à-dire l'indemnisation des comptes sous administration provisoire) à la charge de l'État ;

– 36,89 millions d'euros soit 9,23 % à la charge des banques.

La valeur moyenne des indemnisations accordées s'établit à 28 313 euros par requête matérielle.

MONTANTS INDEMNISÉS PAR L'ÉTAT ET LES BANQUES

(en millions d'euros)

| | 1999-2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 31 juillet 2008 | Total |
|-------------------------------------|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------------|--------|
| Montants indemnisés par l'État | 74,24 | 44,13 | 49,85 | 52,92 | 59,82 | 55,76 | 26,06 | 362,78 |
| Montants indemnisés par les banques | 2,69 | 10,41 | 5,44 | 3,38 | 9,53 | 3,81 | 1,64 | 36,89 |

S'agissant des dépenses de fonctionnement, celles-ci ont évolué de la manière suivante.

(1) À une seule et même requête peuvent correspondre plusieurs dossiers. Par exemple, une requête peut donner lieu à la création de deux dossiers (un dossier matériel et un dossier bancaire).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION D'INDEMNISATION

(en euros)

| Structures | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-----------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| CIVS Paris | 255 000 | 250 000 | 236 340 | 206 855 |
| Antenne de la CIVS à Berlin | 68 765 | 65 465 | 62 910 | 65 660 |
| Total | 323 765 | 315 465 | 300 000 | 272 515 |

L'enveloppe allouée pour la CIVS dans son ensemble s'élève à 272 515 euros pour l'année 2008. Après déduction de la somme déléguée pour les dépenses afférentes au fonctionnement de l'antenne de la CIVS à Berlin, il reste à l'antenne de Paris, environ 206 855 euros, soit 80 % des crédits initialement demandés pour l'année 2008.

2.- Les orphelins

a) Estimation des crédits

Le décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000 a institué une mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites. La mesure concerne les personnes, dont le père ou la mère, déporté de France en raison des persécutions antisémites alors qu'elles avaient moins de 21 ans, est décédé ou disparu en déportation.

Pour ces orphelins, la mesure de réparation prend la forme, au choix du bénéficiaire, d'une indemnité en capital de 27 440 euros ou d'une rente viagère mensuelle de 457 euros. Les victimes indemnisées au titre du décret du 13 juillet 2000 ne peuvent réclamer le bénéfice du décret de 2004, d'application plus large et décrit ci-après.

Les crédits destinés à l'indemnisation des orphelins de victimes de persécutions antisémites concernent essentiellement, comme c'est le cas depuis 2006, le versement des arrérages des rentes concédées depuis la publication du décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000. Aucun dossier nouveau n'est prévu pour l'exercice 2009.

Les prévisions de dépenses pour l'indemnisation des orphelins de victimes de persécutions antisémites intègrent donc les arrérages en année pleine des 6 420 créditrentiers attendus au 31 décembre 2008, soit un montant de 35,23 millions d'euros, le coût d'un arrérage annuel s'élevant à 5 488,20 euros par créditrentier.

b) Bilan du dispositif

Selon le dispositif mis en place par le décret de 2000, les demandes d'indemnisation sont instruites par la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale – DSPRS – du ministère de la Défense. Compte tenu du nombre de demandes déposées massivement durant les mois qui ont suivi la

publication du décret, la durée moyenne d’instruction des demandes est passée de dix mois en 2000/2001, à quatre mois à partir de 2002.

D’octobre 2000, début de la campagne d’indemnisation, au 31 août 2008, le service instructeur a enregistré 17 631 demandes et 13 394 décisions d’indemnisation ont été signées, soit 75,96 % de demandes satisfaites. Sur l’ensemble des bénéficiaires, 6 483 ont demandé à recevoir l’aide financière prévue sous la forme du capital – 48,41 % – et 6 911 sous la forme de la rente mensuelle – 51,59 %.

La répartition, année par année, du nombre de demandes reçues par le service instructeur et du pourcentage de satisfaction de ces demandes est la suivante :

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DOSSIERS TRAITÉS

| | Demandes reçues | Dossiers traités | Taux de réponses favorables (%) |
|--------------|------------------------|-------------------------|----------------------------------------|
| 2000 | 12 335 | 4 000 | 32,42 |
| 2001 | 3 465 | 7 800 | 74,68 |
| 2002 | 1 072 | 845 | 74,95 |
| 2003 | 278 | 256 | 75,22 |
| 2004 | 195 | 201 | 75,52 |
| 2005 | 121 | 125 | 75,72 |
| 2006 | 112 | 112 | 75,88 |
| 2007 | 34 | 55 | 76,05 |
| 31 août 2008 | 19 | 0 | 75,96 |
| | 17 631 | 13 394 | 75,96 |

Compte tenu des résultats des campagnes de certificats de vie, réalisées chaque année par l’ONAC, les prévisions de crédits intègrent les arrrages en année pleine des 6 482 crédientiers attendus au 31 décembre 2008.

On peut considérer, qu’à droit constant, la totalité des bénéficiaires potentiels aura fait valoir ses droits fin 2008. Le nombre de crédientiers est stabilisé depuis 2006. La demande de crédits porte donc, à partir de 2009, sur les seuls arrrages des rentes concédées.

B.– INDEMNISATION DES VICTIMES D’ACTES DE BARBARIE DURANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE

Le décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004 a institué une aide financière en réparation des souffrances endurées par les orphelins dont les parents ont été victimes d’actes de barbarie durant la Deuxième guerre mondiale. Le dispositif mis en place par le décret du 27 juillet 2004 est strictement similaire en termes de montants et de procédure suivie au décret du 13 juillet 2000.

a) Estimation des crédits

Les crédits demandés au titre de l’action 2 s’élèvent à 47,71 millions d’euros. Ils sont en baisse de plus de 13,2 % par rapport à 2008.

Au 31 décembre 2008, pour un nombre total de 7 908 crédientiers, le montant de l'arrérage annuel s'élève à 43,8 millions d'euros. Au 31 décembre 2008, pour un nombre prévisionnel de 8 012 crédientiers, le coût annuel des arrérages est estimé à 43,97 millions d'euros. La prévision du présent projet de loi de finances, de 47,71 millions d'euros, intègre les arrérages en année pleine servis aux crédientiers déjà identifiés, auxquels s'ajoute le coût des quelque 244 dossiers nouveaux attendus pour l'année 2009, dossiers encore en stock à la DSPRS ou susceptibles d'être déposés, aucune forclusion n'ayant encore été opposée aux demandeurs.

b) Bilan du dispositif

Depuis la parution du décret du 27 juillet 2004 et jusqu'au 31 août 2008, la DSPRS a enregistré 29 883 demandes et 20 266 décisions d'indemnisation sont intervenues, ce qui représente 67,81 % de demandes satisfaites. Sur l'ensemble des bénéficiaires, 12 250 ont demandé à recevoir l'aide financière prévue sous la forme du capital – 60,44 % – et 7 016 sous la forme de la rente mensuelle – 39,56 %.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DOSSIERS TRAITÉS

| | Demandes reçues | Dossiers traités | Taux de réponses favorables (%) |
|--------------|------------------------|-------------------------|----------------------------------------|
| 2004 | 20 755 | 1 999 | 9,63 |
| 2005 | 4 021 | 12 000 | 56,50 |
| 2006 | 2 260 | 4 736 | 69,29 |
| 2007 | 2 056 | 1 231 | 68,63 |
| 31 août 2008 | 791 | 300 | 67,81 |
| Total | 29 883 | 20 266 | 67,81 |

Selon les informations dont disposent le service instructeur et les services du Premier ministre, à dispositif constant, la quasi totalité des bénéficiaires potentiels aura fait valoir ses droits, en 2008.

Concernant l'évolution attendue de la charge budgétaire pour financer le versement des rentes viagères consenties, le montant a été établi, à dispositif réglementaire constant. Les prévisions seront actualisées selon les résultats des campagnes de certificat de vie, réalisées chaque année par l'ONAC et selon les tables d'actuaire établies par le service des pensions.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du 16 octobre 2008 à 9 heures, votre commission des Finances examine les crédits de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation, en commençant par l'exposé de votre Rapporteur spécial.

M. le président Didier Migaud. Je regrette avec vous que ce projet de loi de finances ne corresponde pas aux engagements pris en matière de revalorisation de la retraite, et j'appuie l'amendement que vous venez d'annoncer.

M. Dominique Baert. Ce budget désolant, qui ne répond pas aux attentes du monde combattant, l'est d'autant plus que les crédits de paiements vont à nouveau baisser de 100 millions en 2010 puis en 2011.

Il est prévu de transférer les activités de la DSPRS à l'ONAC, qui, au moins dans ses délégations décentralisées, a déjà vu ses effectifs et ses moyens se réduire beaucoup. Pensez-vous que ces délégations soient en mesure de remplir ces nouvelles missions ?

Il n'y avait rien dans ce projet de budget sur la revalorisation de la retraite du combattant, malgré les engagements pris pendant la campagne présidentielle. Vous présentez un amendement, auquel les députés socialistes, qui comptaient déposer un amendement similaire, se rallieront volontiers ; mais connaissez-vous les intentions du Gouvernement pour les années qui viennent ?

J'aimerais que, de la même manière, vous puissiez soutenir notre amendement visant à relever le plafond mensuel de l'allocation différentielle. Nous étions nombreux à en trouver le niveau trop bas et à regretter que les conditions d'accès soient si difficiles. Nous nous réjouissons donc de la décision du Gouvernement de sortir l'APL de l'évaluation des ressources et de relever le plafond à 750 euros ; mais nous vous proposons de le porter à 817 euros, soit le seuil de pauvreté calculé par Eurostat.

L'adoption de ces deux amendements serait l'occasion d'envoyer enfin un signe fort au monde combattant en cette année anniversaire de la Constitution de 1958 et de l'Armistice de 1918.

Enfin, nous avons l'année dernière salué l'inscription de 3 millions d'euros de crédits pour la création d'une fondation des anciens combattants d'Afrique du Nord. Que sont-ils devenus ? Je crains qu'ils n'aient été utilisés pour les cérémonies commémoratives de cette année. La ville de Roubaix était candidate pour accueillir cette fondation. Avez-vous des informations à ce sujet ?

M. Jean Launay. Nous devons être particulièrement attentifs à la situation sociale très difficile des conjoints survivants ; la proposition de notre collègue Baert me semble répondre à une véritable attente.

Par ailleurs, les associations d'anciens combattants, notamment la FNACA, nous interrogent souvent sur la campagne double. Je souhaiterais connaître votre position sur ce sujet, sur lequel le Conseil d'État semble avoir un avis favorable.

Enfin, deux questions en marge de ce budget. Avez-vous des informations concernant le traitement des nouveaux décorés de la médaille militaire ? Les choses évoluent-elles au sujet de la commémoration de la date du 19 mars 1962 ?

M. Daniel Garrigue. Sur ce point, il n'y a malheureusement pas d'issue car pour ceux qui pensaient qu'un destin commun était possible entre l'Algérie et la France, cette date représente la fin d'un espoir ; et pour ceux qui avaient le sentiment d'être entraînés dans une guerre injuste, la signature des accords d'Évian mérite d'être commémorée. Les positions étant très passionnelles aujourd'hui encore, je vois mal comment l'on pourrait trouver un terrain d'accord.

M. le président Didier Migaud. Et pourtant, la date du 19 mars est la seule à avoir un sens historique.

Votre rapporteur spécial. Ce débat est en train de se dépassionner, progressivement. Les élus de terrain doivent contribuer à cet apaisement : il est de leur responsabilité d'inviter les uns et les autres à se rassembler. Ceux qui sont morts pour la France le méritent.

Monsieur Baert, la Cour des comptes elle-même a observé que la stabilité des dépenses contrastait avec l'évolution démographique du monde combattant.

M. Dominique Baert. C'est une stabilité à la baisse...

Votre rapporteur spécial. De fait, les prestations s'améliorent. Il est important de rappeler également les efforts colossaux que l'ONAC déploie dans le cadre de la RGPP pour réduire les coûts tout en améliorant la qualité des prestations. Le monde des anciens combattants est donc bien loti.

En ce qui concerne la disparition de la DSPRS, le transfert de personnel à l'ONAC, la mise en place de sept pôles fonctionnels et le maintien des antennes départementales assureront un maillage territorial permettant de répondre aux attentes.

L'appel lancé au Gouvernement par l'amendement visant à augmenter de deux points la retraite du combattant sera, je pense, entendu.

S'agissant de l'allocation différentielle, passer de 550 euros à 750 euros constitue déjà un effort très important, particulièrement bien accueilli par les anciens combattants, même s'il faut poursuivre dans cette voie.

Enfin, nous en saurons plus sur le volume des crédits destinés à la fondation au début de l'année prochaine. Mais rassurez-vous, elle sera créée, et ses statuts ont été validés mi-2008.

M. Dominique Baert. Les crédits sont-ils toujours là ?

Votre rapporteur spécial. J'en suis certain.

M. Dominique Baert. Merci de bien vouloir vous en assurer.

Votre rapporteur spécial. Monsieur Launay, la campagne double relève de la mission *Pensions*. S'agissant de la médaille militaire, je m'efforcerai d'obtenir des renseignements.

M. le président Didier Migaud. Je ne doute pas que le Gouvernement sera attentif à la proposition de la commission des Finances d'honorer l'engagement du Président de la République sur la retraite du combattant.

*

* *

*Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation.*

Article 35 :
Crédits du budget général

Texte du projet de loi :

Il est ouvert aux ministres, pour 2009, au titre du budget général, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement s'élevant respectivement aux montants de 381 388 487 182 € et de 368 407 404 206 €, conformément à la répartition par mission donnée à l'état B annexé à la présente loi.

Exposé des motifs du projet de loi :

Les demandes de crédits sont établies dans le cadre du projet annuel de performances de chaque programme ; ces projets figurent dans les annexes par mission relatives au budget général.

Les tableaux de comparaison, à structure 2009, par mission et programme, des crédits ouverts en 2008 et de ceux prévus pour 2009, figurent dans la partie « Informations annexes » du présent document.

Conformément aux dispositions de l'article 43 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la discussion des crédits du budget général donne lieu à un vote par mission ; les votes portent à la fois sur les autorisations d'engagement et sur les crédits de paiement.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article est un article de récapitulation, dont le vote tend à tirer les conséquences des votes intervenus lors de l'examen des crédits des missions et programmes du budget général au cours de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances.

Les crédits du budget général que le présent projet de loi de finances propose d'ouvrir sont présentés dans les annexes relatives à chaque mission du budget général et totalisés à l'état B annexé au présent projet de loi de finances.

*

* *

La Commission est saisie d'un amendement du Rapporteur spécial tendant à augmenter de deux points d'indice la retraite du combattant à compter du 1^{er} juillet 2008.

Votre rapporteur spécial. J'ai déjà présenté mon amendement dans ma présentation générale.

M. Marc Le Fur. Correspond-il bien à 40 millions en année pleine ?

Votre rapporteur spécial. Oui. Cela permet d'arriver à 41 points, soit un écart de 7 points avec l'objectif que le Gouvernement s'est fixé d'ici à 2012.

M. Dominique Baert. Les commissaires socialistes regrettent la date d'effet au 1^{er} juillet, mais voteront néanmoins cet amendement.

La Commission adopte l'amendement n° II-5.

Elle est saisie d'un amendement de M. Dominique Baert, tendant à porter le plafond de l'allocation différentielle à 817 euros.

M. Dominique Baert. J'ai déjà présenté cet amendement, moins coûteux que le précédent.

Votre rapporteur spécial. Le relèvement du plafond de l'allocation différentielle de 550 à 750 euros est déjà un signe fort. Il me paraît préférable d'obtenir la revalorisation de deux points de la retraite du combattant ; consentons à marquer une pause sur les autres dépenses.

M. Dominique Baert. Aller jusqu'à 817 euros ne me semble pas exagéré, compte tenu du manque de contenu de ce budget. Soyons cohérents : en même temps que nous avançons sur la retraite du combattant, faisons ce geste modeste – 500 000 euros – à destination des conjoints survivants, pour ne pas les laisser en-dessous du seuil de pauvreté, ce qui est bien le moins.

Votre rapporteur spécial. L'ONAC peut décider d'utiliser une partie de ses crédits sociaux à augmenter l'allocation différentielle.

Par ailleurs, vous proposez de prélever ces crédits sur le programme *Liens entre la Nation et son armée*, ce que nous faisons déjà pour l'augmentation de deux points de la retraite. Ne chargeons pas la barque, au risque d'affaiblir la qualité de la JAPD.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte les crédits de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation, ainsi modifiés.

*

* *

AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article 35

État B

Amendement n° II-5 présenté par M. Jean-François Lamour, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances :

Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation »

(en euros)

| Programmes | + | - |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------|
| Liens entre la nation et son armée <i>Dont titre 2</i> | 0 0 | 20 000 000 0 |
| Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant <i>Dont titre 2</i> | 20 000 000 0 | 0 0 |
| Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale <i>Dont titre 2</i> | 0 0 | 0 0 |
| TOTAUX | 20 000 000 | 20 000 000 |
| SOLDE | 0 | |

AMENDEMENT NON ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article 35

État B

Amendement présenté par M. Dominique Baert, au nom de la commission des Finances :

Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement :

(en euros)

| Programmes | + | - |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|
| Liens entre la nation et son armée <i>Dont titre 2</i> | 0 0 | 500 000 0 |
| Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant <i>Dont titre 2</i> | 500 000 0 | 0 0 |
| Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale <i>Dont titre 2</i> | 0 0 | 0 0 |
| TOTAUX | 500 000 | 500 000 |
| SOLDE | 0 | |

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– MM. le contrôleur général des armées, Dominique Conort, chef du contrôle général des armées et François Lépine, préfet, responsables de l'équipe d'audit Défense,

- M. le général Claude Pernel, directeur du service national ;
- M. Rémy Enfrun, préfet, directeur général de l'ONACVG ;
- M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration.